ANTON PAOLO TANDA

LE NORME E LA PRASSI DEL PARLAMENTO ITALIANO

Editore Colombo

ANTON PAOLO TANDA

LE NORME E LA PRASSI DEL PARLAMENTO ITALIANO

CAMERA DEI DEPUTATI
25. GIU. 1984
BIBLIOTECA

Editore Colombo

A Emilia,
Clelia e Paolo.

INDICE GENERALE

PRESENTAZIONE . . . . . *Pag.* XIII

PREMESSA . . . . . » XV

CAPITOLO I

COSTITUZIONE DELLE CAMERE

1. Ufficio provvisorio di presidenza . . . . . » 1
2. Giunta provvisoria delle elezioni . . . . . » 2
3. Elezione dei Presidenti e degli Uffici di presidenza delle Camere . . . . . » 3

CAPITOLO II

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

1. Qualificazione dell'organo . . . . . » 7
2. Composizione dell'Ufficio di presidenza . . . . . » 8
3. Compiti dell'Ufficio di presidenza . . . . . » 10

CAPITOLO III

FUNZIONI NON COLLEGIALI
DEI MEMBRI DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

1. Il Presidente . . . . . » 19
2. Posizione del Presidente . . . . . » 20
3. Compiti del Presidente . . . . . » 22

4. I Vicepresidenti . . . . . *Pag.* 32
5. I Questori . . . . . » 33
6. I Segretari di Presidenza . . . . . » 34

CAPITOLO IV

I GRUPPI PARLAMENTARI

1. Riconoscimento normativo dei gruppi parlamentari . . . » 37
2. I gruppi parlamentari . . . . . » 38
3. Attribuzioni dei gruppi . . . . . » 44

CAPITOLO V

LE GIUNTE PERMANENTI

1. Giunta per il regolamento . . . . . » 51
2. Giunta delle elezioni . . . . . » 53
3. Giunta per le autorizzazioni a procedere . . . . . » 61

CAPITOLO VI

LE COMMISSIONI

1. Il sistema delle Commissioni . . . . . » 71
2. Le Commissioni . . . . . » 74
3. Il rapporto tra le Commissioni e l'Assemblea . . . . . » 76
4. Commissioni in sede referente . . . . . » 77
5. Commissioni in sede legislativa . . . . . » 78
6. Commissioni in sede redigente . . . . . » 80
7. Commissioni in sede politica e di controllo . . . . . » 82

CAPITOLO VII

LA CONFERENZA
DEI PRESIDENTI DI GRUPPO

1. Origine della Conferenza dei presidenti di gruppo . . . . » 87
2. Composizione . . . . . » 88

3. Funzioni . . . . . *Pag.* 89
4. Formazione del programma . . . . . » 89
5. Calendario dei lavori . . . . . » 92
6. Organizzazione della discussione . . . . . » 93

CAPITOLO VIII
CONVOCAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE

1. La convocazione . . . . . » 97
2. L'ordine del giorno . . . . . » 100

CAPITOLO IX
PROCESSO VERBALE E COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

1. Processo verbale . . . . . » 103
2. Comunicazioni del Presidente . . . . . » 105

CAPITOLO X
DIRITTO DI PAROLA DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO

1. Nozione e fondamento . . . . . » 109
2. Ammissibilità di limiti all'esercizio del diritto . . . . . » 110
3. Disciplina regolamentare del diritto di parola . . . . . » 111
4. L'ostruzionismo . . . . . » 113

CAPITOLO XI
DELIBERAZIONI DELL'ASSEMBLEA E DELLE COMMISSIONI

1. Processo formativo della deliberazione . . . . . » 117
2. Votazione . . . . . » 118
3. Modi di votazione . . . . . » 118
4. Computo della maggioranza . . . . . » 121

CAPITOLO XII — LEGALITÀ DELL'ADUNANZA . . . . . » 125

CAPITOLO XIII

PUBBLICITÀ E RESOCONTI DEI LAVORI

1. Accesso del pubblico alle aule parlamentari . . . . . *Pag.* 129
2. Resoconti dei lavori parlamentari . . . . . » 131
3. La stampa parlamentare . . . . . » 134

CAPITOLO XIV

LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO

1. Premessa . . . . . » 137

2. La funzione di indirizzo politico:
   a) Contitolarità della funzione del Parlamento e del Governo » 139
   b) Mozione di fiducia . . . . . » 140
   c) Garanzie procedurali del rapporto fiduciario . . . . . » 142
   d) La questione di fiducia:
      Nozione . . . . . » 143
      Disciplina regolamentare . . . . . » 143
      Modalità di votazione . . . . . » 147

3. Procedure di indirizzo:

   A) Le mozioni:
      a) Nozione . . . . . » 147
      b) Contenuto delle mozioni . . . . . » 148
      c) Fissazione della data per la discussione . . . . . » 150
      d) Ordini del giorno riferiti a mozioni . . . . . » 152
      e) Conclusioni . . . . . » 153

   B) La risoluzione:
      a) La risoluzione in Assemblea . . . . . » 153
      b) La risoluzione in Commissione . . . . . » 154
      c) Esame delle risoluzioni in Commissione . . . . . » 155
      d) Esito delle risoluzioni in Assemblea . . . . . » 155

4. Bilancio e legge finanziaria:
   a) Nozione . . . . . » 156
   b) Sessione parlamentare di bilancio . . . . . » 157
   c) Esame preliminare . . . . . » 158
   d) Esame in Assemblea . . . . . » 160

CAPITOLO XV
LA FUNZIONE LEGISLATIVA

Nozione . . . . . *Pag.* 165

La formazione delle leggi:

A) L'iniziativa:

a) Nozione . . . . . » 167
b) I titolari . . . . . » 168
c) Modalità dell'esercizio dell'iniziativa comuni a tutti i titolari . . . . . » 168

1. Iniziativa del Governo:
   a) Titolarità . . . . . » 169
   b) Deliberazione del Consiglio dei ministri e autorizzazione del Presidente della Repubblica . . . . . » 170
   c) Competenza per materia e titolarità esclusiva del Governo . . . . . » 171
   d) Iniziativa *ex* articolo 132 della Costituzione . . . . » 172
2. Iniziativa parlamentare:
   a) Titolarità . . . . . » 173
   b) Esercizio dell'iniziativa . . . . . » 174
3. Iniziativa del popolo:
   a) Titolarità . . . . . » 175
   b) Nozione di iniziativa popolare . . . . . » 175
   c) Osservazioni sulla norma costituzionale . . . . . » 176
   d) Esercizio dell'iniziativa del popolo . . . . . » 177
   e) Presentazione della proposta di iniziativa popolare . . » 178
4. Iniziativa del CNEL:
   a) Titolarità . . . . . » 179
   b) Esercizio dell'iniziativa . . . . . » 179
5. Iniziativa delle regioni:
   a) Titolarità . . . . . » 180
   b) Esercizio dell'iniziativa . . . . . » 181
   c) Ammissibilità della proposta . . . . . » 181
6. Iniziativa *ex* articolo 133, primo comma, della Costituzione . . . . . » 182

B) Assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni:

1. Assegnazione in sede referente:
   a) Stampa e distribuzione . . . . . » 183
   b) Natura dell'assegnazione . . . . . » 183
   c) La procedibilità . . . . . » 183
   d) Modalità dell'assegnazione . . . . . » 184

2. Assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni in sede consultiva:

a) Assegnazione per il parere . . . . . *Pag.* 185
b) Pareri facoltativi . . . . . » 186
c) Pareri obbligatori . . . . . » 186
d) Esame per la formulazione del parere . . . . . » 187
e) Parere sull'esistenza dei requisiti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-legge . . . . . » 188

3. Assegnazione in sede legislativa:

a) Fondamento dell'assegnazione alle Commissioni in sede legislativa . . . . . » 190
b) Procedimento per l'assegnazione . . . . . » 191
c) Trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa » 193

4. Assegnazione in sede redigente . . . . . » 193

C) Esame dei progetti di legge da parte delle Commissioni in sede referente:

1. Esame preliminare . . . . . » 194
2. Nomina di comitati ristretti . . . . . » 195
3. Approvazione all'unanimità da parte della Commissione » 197
4. Presentazione delle relazioni . . . . . » 197

D) L'esame in Assemblea:

1. Discussione sulle linee generali . . . . . » 199
2. Ostacoli al proseguimento della discussione:
a) Questione pregiudiziale e questione sospensiva . . . » 201
b) Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli . . . . . » 203
3. Esame degli articoli e degli emendamenti . . . . . » 204
4. Gli emendamenti:
a) Nozione del diritto di emendamento . . . . . » 205
b) Titolarità del diritto di emendamento . . . . . » 206
c) L'emendamento . . . . . » 208
d) Presentazione degli emendamenti . . . . . » 209
e) Pareri sugli emendamenti . . . . . » 210
f) Emendamenti e questione di fiducia . . . . . » 211
5. Votazione degli emendamenti e dell'articolo . . . . » 212
6. Gli ordini del giorno:
a) Nozione . . . . . » 215
b) Presentazione degli ordini del giorno . . . . . » 216

7. Il coordinamento finale del testo approvato:
a) Fondamento del coordinamento finale . . . . . *Pag.* 216
b) Modalità del coordinamento . . . . . » 217

8. La votazione finale . . . . . » 218

E) Esame da parte delle Commissioni in sede legislativa . . » 220

F) La promulgazione:
1. La promulgazione ultima fase del procedimento legislativo » 221
2. Il messaggio dei Presidenti delle Camere . . . . . » 221
3. Obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgare le leggi . . . . . » 222
4. Disciplina normativa della promulgazione . . . . . » 223

CAPITOLO XVI — PROCEDIMENTO DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE . . . . . » 227

CAPITOLO XVII

LA FUNZIONE ISPETTIVA E DI CONTROLLO

1. Il sindacato ispettivo . . . . . » 231

2. Le interrogazioni:
a) Interrogazioni con richiesta di risposta scritta . . . . » 234
b) Interrogazioni con richiesta di risposta orale in Commissione » 234
c) Interrogazioni con richiesta di risposta orale in Assemblea » 236
d) La risposta del Governo . . . . . » 236
e) Replica degli interroganti . . . . . » 237
f) *Question time* e interrogazioni a risposta immediata . . » 238

3. Le interpellanze:
a) Nozione . . . . . » 240
b) Le interpellanze alla Camera . . . . . » 240
c) Le interpellanze al Senato . . . . . » 242
d) Svolgimento delle interpellanze . . . . . » 243

4. Le mozioni . . . . . » 244
5. Le inchieste parlamentari . . . . . » 244
6. Approvazione dei conti consuntivi . . . . . » 248
7. Decreti registrati con riserva . . . . . » 249
8. Parere sulle nomine ministeriali . . . . . » 249
9. Audizioni in Commissione . . . . . » 251

CAPITOLO XVIII

IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

1. L'organo . . . . . *Pag.* 255

2. Le funzioni:
   a) Elezione del Presidente della Repubblica . . . . . » 257
   b) Elezione dei giudici della Corte costituzionale . . . . » 259
   c) Elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura . . . . . » 260

3. Gli organi interni:
   a) Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa . » 261
   b) I commissari di accusa . . . . . » 263

CAPITOLO XIX

LE COMMISSIONI BICAMERALI

1. Nozione . . . . . » 267

2. Princìpi normativi . . . . . » 269

3. Esclusione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa . . . . . » 271

4. Le Commissioni bicamerali:
   a) Commissione parlamentare per le questioni regionali . . » 272
   b) Commissione per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi . . . . . » 274
   c) Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno . . . . . » 277
   d) Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale . . . . . » 278
   e) Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato . . . . . » 279
   f) Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia . . » 280
   g) Commissioni bicamerali miste . . . . . » 281

BIBLIOGRAFIA . . . . . » 285

INDICE ANALITICO . . . . . » 303

PRESENTAZIONE

Questa ampia trattazione di Anton Paolo Tanda sulle norme e la prassi del Parlamento italiano presenta caratteristiche di organicità ed originalità nella sistemazione della materia presa in esame e nell'analisi dei vari istituti considerati. Essa pur muovendosi nell'alveo della manualistica parlamentare – per altro, come noto, non molto numerosa e diffusa – assume peculiarità sue proprie anche sotto il profilo della metodologia seguita.

Se volesse individuarsi un'opera dalla quale questo studio sembra aver tratto più immediata ispirazione, non avrei dubbi nel riconoscerla in quella di Mancini e Galeotti sulle norme e gli usi del Parlamento italiano – di cui riecheggia il titolo – nonostante le diversità di epoca, di stile, di contenuti. E l'accostamento non apparirà certo casuale a chi conosca l'attività professionale dell'Autore: egli è, infatti, funzionario della Camera dei deputati ed ha avuto quindi occasione di seguire da un osservatorio interno assai privilegiato (i Servizi Assemblea e Resoconti) l'applicazione e l'evoluzione delle norme che disciplinano la vita e le funzioni del Parlamento.

Di ciò si ha puntuale riscontro nel metodo di approccio ai vari temi. Essi sono costantemente valutati muovendo anzitutto dalla norma scritta la cui interpretazione letterale e sistematica è verificata alla luce dei lavori preparatori, e, quindi, dei precedenti e della prassi. Precedenti e prassi che, in linea tendenziale, sono ricostruiti tenendo grande conto delle ragioni politico-sociali del momento in cui si sono formati e che sono largamente documentati dal puntuale costante richiamo degli atti parlamentari, in essi includendo oltre che le discussioni d'Assemblea e di Commissione, anche le circolari e direttive presidenziali interpretative del regolamento ed i pareri o suggerimenti della apposita Giunta.

Particolare rilievo, inoltre, è dato nell'esposizione sia alle considerazioni ed implicazioni di ordine storico-parlamentare, sia alle ana-

logie e differenze nella normazione dei due rami del Parlamento, sia alle soluzioni che il diritto comparato offre su taluni istituti introdotti per la prima volta o comunque significativamente sviluppatisi presso Assemblee di altri paesi.

L'opera si articola in diciannove capitoli, nei quali sono affrontati con chiarezza di analisi tutti i temi che, nell'impianto regolamentare, sono strutturati secondo la triplice ripartizione: organizzazione e funzionamento della Camera, procedimento legislativo, procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. Particolarmente accurata e ricca di spunti ed indicazioni non facilmente reperibili altrove è la prima parte, relativa all'organizzazione funzionale del Parlamento: dalla costituzione e funzionamento della Presidenza, alle attribuzioni dei gruppi parlamentari e della Conferenza dei presidenti di gruppo, alla documentazione dell'attività parlamentare.

Anche l'esegesi delle funzioni parlamentari di legislazione, di direzione e orientamento politico, di controllo, di acquisizione di dati, di vigilanza che talora sconfina nell'amministrazione, è svolta con linearità ed organicità, senza gli inutili appesantimenti di un eccessivo richiamo ad astratte impostazioni dottrinali – pure presenti all'Autore ed ampiamente documentate nella bibliografia generale oltreché nelle singole citazioni – per registrare fino in fondo, secondo le intenzioni manifestate nella premessa, la complessa vita delle Assemblee politiche, senza cristallizzazioni e cogliendone gli essenziali momenti evolutivi.

È quindi un contributo utile e qualificato, quello offerto da questo lavoro, che prende in considerazione anche le recentissime riforme regolamentari introdotte nel corso della VIII ed all'inizio della presente legislatura: dagli snellimenti procedimentali del processo di formazione della legge, all'aggiornamento della procedura redigente, dal nuovo sistema di interrogazioni a risposta immediata con ripresa televisiva, alla sessione di bilancio, che ha recentemente consentito, dopo tanti anni, di riapprovare entro la scadenza del 31 dicembre il bilancio preventivo dello Stato per il 1984 e la relativa legge finanziaria.

La sistematicità della trattazione, l'approfondimento degli istituti valutati autonomamente, oltreché nel più ampio tessuto normativo in cui si inseriscono, rappresentano, a mio avviso, un indubbio merito di questo studio che, ne sono certo, contribuirà efficacemente a meglio far conoscere ed apprezzare le nostre Assemblee rappresentative ed a stimolare ulteriori ricerche.

VINCENZO LONGI

PREMESSA

Più che una ricostruzione dommatica del diritto e della procedura parlamentare, ci è sembrato che potesse essere utile « vedere » le nostre Camere nelle loro strutture e nel funzionamento concreto dei loro meccanismi, tentando anche una certa « sistemazione » della materia sulla base di alcune idee di fondo.

I Parlamenti, e soprattutto le nostre Camere, sono organismi viventi, che realizzano la loro attività attraverso le loro componenti, tutte riconducibili all'elemento umano da cui sono formate. Molte delle norme dei regolamenti parlamentari sono infatti predisposte al fine di rendere possibile l'esercizio della funzione che le leggi fondamentali affidano alle Camere, e sono, dunque, sostanzialmente, norme che disciplinano i comportamenti dei membri delle Assemblee parlamentari, singoli o associati nei gruppi politici o incardinati negli organi interni delle stesse.

Inoltre, trattandosi di assemblee politiche con compiti generali, tali comportamenti sono di solito politicamente orientati e pertanto anche le norme che li disciplinano sono, almeno nella loro ispirazione di fondo, profondamente permeate di politica. Ed il metro politico deve essere tenuto presente nell'interpretazione delle vicende parlamentari, che anche sul piano formale, poiché le decisioni sono assunte a maggioranza, hanno innegabili risvolti politici.

Da queste considerazioni appare evidente l'importanza dei comportamenti umani nel diverso atteggiarsi delle vicende parlamentari, le quali non sempre possono essere inquadrate in norme scritte, in quanto i fatti nella vita delle assemblee politiche trascendono largamente lo schema normativo, per cui sono necessari meccanismi atti a ricondurre entro la norma i fatti che in esse accadono. Ed in ambiente politico i fatti sono importanti sempre, anche sol perché siano accaduti. Questo principio, che a prima vista può apparire una osservazione addirittura banale, è, invece, alla base della stessa formazione della procedura parlamentare.

Essa, infatti, nasce all'interno di assemblee che sono non solo politiche ma, come si suole dire, *superiorem non recognoscentes* nell'esercizio delle funzioni loro assegnate dalla Costituzione, ed in quanto tali dotate del potere di autodisciplina normativa, che può manifestarsi, e di fatto ciò accade e non solo nella nostra esperienza parlamentare, anche in via di prassi, cioè appunto attraverso l'adeguamento dei comportamenti da parte dei loro membri a comportamenti pregressi, con l'*animus* di chi intende conformarsi ad una regola.

La procedura parlamentare è fatta di un complesso di norme scritte ed anche non scritte, e talune di queste ultime spesso assai più importanti delle prime, che rendono possibile il corretto funzionamento degli istituti. Il *fair play* di cui spesso si parla, o ciò che, con termini correnti, si suole chiamare il « rispetto delle regole del gioco », è una delle più vistose di tali norme, che per loro stessa natura non possono essere scritte ma dal cui rispetto dipende non solo il corretto funzionamento ma talvolta l'esistenza stessa del sistema.

Si tratta, come abbiamo accennato, del funzionamento non di meccanismi automatici ma di collegi assai vasti e politicamente articolati, e che agiscono non solo in vista di un « prodotto » apprezzabile quantitativamente e quindi da ottenersi comunque, ma in vista di un « prodotto politico », che, si badi bene, deve essere ottenuto nel pieno rispetto del metodo democratico.

Questo metodo postula appunto l'esistenza di norme di comportamento predeterminate e di centri di imputazione del potere di direzione e di disciplina certi, dotati di autorità e di mezzi normativi ed anche politici idonei al raggiungimento del fine.

Scopo di queste note è proprio mostrare come si atteggino questi elementi nella complessa vita delle nostre Assemblee parlamentari fin dal primo impulso al loro funzionamento come collegi, via via nel quotidiano perseguimento dei loro fini istituzionali.

CAPITOLO I

COSTITUZIONE DELLE CAMERE

SOMMARIO: 1. Ufficio provvisorio di presidenza. — 2. Giunta provvisoria delle elezioni. — 3. Elezione dei Presidenti e degli Uffici di presidenza delle Camere.

1. *Ufficio provvisorio di presidenza.* — La prima seduta della legislatura, alla Camera è presieduta dal più anziano per elezione (quello cioè che nella stessa votazione ha avuto il maggior numero di voti) tra i Vicepresidenti della precedente legislatura; in mancanza di questi, da uno di quelli delle legislature anteriori; se anche questi manchino, dal deputato più anziano per età.

Questa norma risale al 1868: allora si faceva riferimento alle sessioni precedenti, perché l'Ufficio di presidenza si rinnovava ad ogni sessione. La nostra Costituzione non ha recepito l'istituto della sessione, in cui si articolavano le legislature del sistema statutario e pertanto ora si fa riferimento alla legislatura.

I Presidenti ed i Vicepresidenti del Senato regio erano nominati dal re, ed erano, quindi, naturale espressione della maggioranza governativa. Ma anche alla Camera la prevalenza, nella elezione a Presidente, di un deputato non designato dalla maggioranza governativa era causa di crisi di Gabinetto.

Nel Senato repubblicano, la prima seduta è presieduta dal senatore più anziano per età.

Anche i quattro Segretari vengono scelti alla Camera con lo stesso criterio con cui è scelto il Presidente provvisorio: quattro Segretari della precedente legislatura o di quelle anteriori, e solo in mancanza di questi si chiamano i deputati più giovani. Al Senato sono invece chiamati i quattro senatori più giovani.

I Segretari provvisori hanno il compito di coadiuvare il Presidente provvisorio nell'espletamento delle sue funzioni e di coadiuvare il Presidente fino alla costituzione dell'Ufficio di presidenza definitivo.

È consuetudine che i Presidenti provvisori delle due Camere rivolgano alla rispettiva Assemblea un breve discorso di inaugurazione della legislatura (1).

Dopo di che il Presidente provvede a completare l'Ufficio provvisorio di presidenza, chiamando i Segretari scelti con i criteri prima descritti.

2. *Giunta provvisoria delle elezioni.* — Costituito l'Ufficio provvisorio di presidenza, il Presidente provvisorio dell'Assemblea convoca immediatamente la Giunta provvisoria delle elezioni che ha il compito di accertare quali candidati subentrino agli optanti per l'elezione a senatore ed ai deputati optanti fra più collegi nei quali siano risultati eletti. Analogamente al Senato.

Questa norma (articolo 3 del regolamento della Camera e articolo 3 di quello del Senato) è volta ad assicurare il *plenum* delle Assemblee parlamentari, che altrimenti verrebbe a mancare, in quanto gli uffici elettorali, circoscrizionali e centrale, proclamano eletti i candidati che abbiano riportato il numero di voti necessario per l'elezione. Poiché la legge consente che la stessa persona sia candidata in più collegi, fino a tre, ed inoltre consente che la stessa persona sia inclusa in liste per la Camera e per il Senato (mentre la Costituzione all'articolo 65, secondo comma, vieta di appartenere contemporaneamente ad entrambe), le Camere neoelette risultano composte rispettivamente da 630 e 315 eletti, che, però, sono in rilevante misura le stesse persone fisiche elette in più circoscrizioni o collegi, o anche nell'altra Camera. Pertanto, perché esista il *plenum* dell'Assemblea, occorre che ai nomi corrispondano persone fisiche diverse.

Al fine di ottenere questo risultato è necessaria l'operazione di cui si trattava prima, disciplinata nelle due Camere all'articolo 3 del rispettivo regolamento. Si deve notare al riguardo che l'articolo 85 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361 per l'elezione della Camera dei deputati, prescrive l'obbligo di optare per un collegio (il primo comma dell'articolo 3 del regolamento della Camera subordina comunque l'opzione alla convalida nel collegio prescelto); l'articolo 28 del testo unico 6 febbraio 1948, n. 29, per l'elezione del Senato prescrive che il candidato eletto – in caso di elezioni contemporanee – nelle due Camere deve optare per l'una o per l'altra prima del giorno precedente la prima riunione delle medesime. In mancanza, mentre per i deputati eletti in più collegi si procede al sorteggio, per gli eletti in entrambe le Camere la mancanza di dichiarazione equivale alla opzione per il Senato, opzione che non è subordinata alla convalida nel collegio di elezione.

La Giunta provvisoria delle elezioni è composta dai deputati membri della Giunta delle elezioni della precedente legislatura che

siano presenti in numero di almeno dodici, per raggiungere il quale, nel caso in cui i presenti non siano sufficienti, il Presidente provvisorio procede a sorteggio. Anche al Senato vige lo stesso sistema: il numero è, però, di sette.

Per consentire alla Giunta così composta di svolgere i propri compiti, la seduta dell'Assemblea viene sospesa per riprenderla quando essa abbia condotto a termine queste incombenze. La Giunta è presieduta dal vicepresidente anziano della precedente legislatura alla Camera e dal componente più anziano di età, al Senato.

3. *Elezione dei Presidenti e degli Uffici di presidenza delle Camere.* — *a*) Dopo che siano stati effettuati questi adempimenti, le Camere procedono all'elezione del proprio Presidente, indi dell'Ufficio di presidenza definitivi. Le operazioni di scrutinio sono fatte in seduta pubblica direttamente dal Presidente provvisorio coadiuvato dall'Ufficio provvisorio di presidenza.

Per la prima votazione è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti – per la Camera dei deputati – e cioè 420 voti. Qualora questo *quorum* non venga raggiunto da alcuno, per le successive due votazioni (seconda e terza) il *quorum* è variabile in quanto è necessaria la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, computando anche le schede bianche.

Qualora anche queste due votazioni risultino infruttuose, per le votazioni successive alla terza è sufficiente la maggioranza assoluta, cioè 316 voti.

Il regolamento del Senato richiede la maggioranza assoluta per le prime due votazioni, per la terza la maggioranza assoluta dei presenti (in quanto si computano anche le schede bianche) e la votazione di ballottaggio fra i due senatori che abbiano avuto il maggior numero di voti in quest'ultima votazione. In caso di parità di voti è eletto il più anziano di età. Poiché il numero dei senatori è variabile essendo senatori a vita gli ex Presidenti della Repubblica e i cinque cittadini nominati senatori a vita dal Presidente della Repubblica in base all'articolo 59 della Costituzione, non è possibile indicare i *quorum*, che sono, appunto, variabili.

b) Le differenze tra i due sistemi per l'elezione del Presidente sono notevoli e rispondono a diversi criteri.

Dalle norme del Senato risulta evidente la preoccupazione di assicurare l'elezione del Presidente in tempi molto brevi, e quindi su quella dell'ampiezza della maggioranza prevale l'esigenza della rapidità della « costituzione » (2) del Senato. Questo è anche coerente con la configurazione dell'Ufficio provvisorio di presidenza, basata sul criterio dell'età: anzianità per il Presidente e più giovane età per i Segretari.

Vi è inoltre un accenno al tempo in cui devono essere compiuti gli adempimenti per la costituzione del Senato: lo stesso giorno.

Nel sistema della Camera prevale invece il criterio della rappresentatività. Infatti, le maggioranze richieste per l'elezione del Presidente sono le più elevate e postulano il raggiungimento di intese fra il maggior numero possibile dei gruppi presenti nell'Assemblea, ciò che, mentre assicura una più larga base alla rappresentatività del Presidente, può rendere lunghi, prima che tali intese siano raggiunte, i tempi dell'elezione.

Pertanto anche l'Ufficio provvisorio di presidenza è costituito con il criterio dell'esercizio della carica, sia pure in legislature anteriori, ed è basato appunto sull'elezione, anche se risalente all'operato di Assemblee diverse per composizione: si tratta tuttavia di elezione, e quindi non di un criterio basato su un fatto oggettivo ma naturale, l'età.

c) Non appena proclamata l'elezione del Presidente la seduta viene sospesa ed il Presidente provvisorio gli reca la notizia dell'avvenuta elezione. Il Presidente, secondo un'antica consuetudine, assume subito le sue funzioni, prendendo posto al seggio presidenziale dopo che la seduta è ripresa: il Presidente provvisorio gli cede il seggio ed il Presidente eletto scambia con lui un abbraccio (3).

Il Presidente pronuncia il suo discorso di insediamento che ha anche valore programmatico, e comunque serve a manifestare la sua personale intonazione nell'esercizio della carica.

Questi è così nel pieno esercizio delle sue funzioni presidenziali e presiede l'Assemblea per l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza. A tal fine ciascun deputato (e senatore) scrive non più di due nomi per i Vicepresidenti, che sono quattro; non più di quattro nomi per i Segretari, che sono otto; non più di due nomi per i Questori, che sono tre. Sono eletti quelli che ottengono il maggior numero di voti. Il voto limitato è stabilito proprio per assicurare l'elezione di membri provenienti da gruppi diversi.

d) Lo spoglio delle schede per l'elezione dell'Ufficio di presidenza è effettuato da una commissione di scrutinio composta da dodici deputati, che il Presidente estrae a sorte prima che si dia inizio alle operazioni di voto.

Il secondo comma dell'articolo 6 del regolamento della Camera richiede la presenza di almeno sette per la validità dello scrutinio; al Senato la commissione è composta da otto senatori ed è necessaria la presenza di almeno cinque di essi. Può accadere infatti, proprio per il modo di formazione della commissione, affidato alla sorte, che vengano chiamati parlamentari che non risultino presenti alla stessa seduta, perciò la prescrizione deve essere intesa nel senso che le ope-

razioni di scrutinio non possono neppure essere iniziate se non sia presente il numero minimo regolamentare e che non possano essere proseguite se tale numero venga a mancare.

La mancanza di tale numero non comporta, ovviamente, l'invalidità della votazione ma solo delle operazioni di scrutinio che siano avvenute senza l'osservanza di quel requisito. Pertanto, qualora non sia possibile avere la presenza del numero di membri prescritto perché i chiamati risultino assenti, il Presidente dovrà procedere ad estrazioni suppletive fino all'integrazione della commissione. I chiamati che siano membri del Governo vengono invece sostituiti in ossequio al principio dell'autonomia dei due organi in quanto si tratta di adempimenti attinenti alla vita interna delle Camere.

Una volta costituito l'Ufficio di presidenza, i rispettivi Presidenti ne informano il Presidente della Repubblica e l'altro ramo del Parlamento. È questo il primo atto di rilievo esterno che il Presidente eletto compie in rappresentanza della propria Camera, e cioè la comunicazione che la Camera si è « costituita » ed è ormai in grado di espletare regolarmente le proprie funzioni.

Note

(1) *Atti parlamentari,* Assemblea Costituente, seduta del 25 giugno 1946, pag. 1; *Atti parlamentari,* Camera, sedute: 8 maggio 1948, antimeridiana, pag. 1 (nella seduta del 25 giugno 1953, il Presidente provvisorio Gaetano Martino non pronunciò discorsi); 12 giugno 1958, pag. 1; 16 maggio 1963, pag. 1; 5 giugno 1968, pag. 3; 25 maggio 1972, pag. 3; 5 luglio 1976, pag. 3; 20 giugno 1979, pag. 3; 12 luglio 1983, pag. 4.

(2) Per « costituzione » delle Camere (ed anche delle Giunte, delle Commissioni e dei gruppi parlamentari) si intende appunto l'elezione dei rispettivi Presidenti e degli Uffici di presidenza.

(3) *Atti parlamentari,* Assemblea Costituente, seduta del 26 giugno 1946, pag. 9; *Atti parlamentari,* Camera, sedute: 8 maggio 1948, pomeridiana, pag. 7; 25 giugno 1953, pomeridiana, pag. 7; 12 giugno 1958, pag. 8; 16 maggio 1963, pag. 8; 5 giugno 1968, pag. 9; 25 maggio 1972, pag. 8; 5 luglio 1976, pag. 10; 20 giugno 1979, pag. 20. Nella seduta del 12 luglio 1983, prima della IX legislatura, il Presidente provvisorio Scàlfaro bacia la mano al Presidente Leonilde Iotti.

CAPITOLO II

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

SOMMARIO: 1. Qualificazione dell'organo. — 2. Composizione dell'Ufficio di presidenza. — 3. Compiti dell'Ufficio di presidenza.

1. *Qualificazione dell'organo.* — L'Ufficio di presidenza è l'organo collegiale, di cui la Costituzione fa menzione al primo comma dell'articolo 63, stabilendo appunto che ciascuna Camera elegge nel suo seno il Presidente e l'Ufficio di presidenza, e al secondo comma, nel quale si individua l'Ufficio di presidenza del Parlamento in seduta comune in quello della Camera dei deputati.

Queste menzioni da parte della Costituzione sono, in definitiva, niente altro che il riconoscimento del potere di entrambe le Camere di autoorganizzarsi, con il solo limite, sancito dalla Costituzione, che i titolari degli organi interni appartengano al collegio. Ciò significa che è posto, come dato essenziale, che le Camere abbiano un proprio Presidente ed un proprio Ufficio di presidenza, da esse stesse eletti al proprio interno. Questa annotazione non è superflua perché in altri ordinamenti i Presidenti delle Assemblee parlamentari possono essere di provenienza esterna, ed anche il Presidente ed i Vicepresidenti del Senato regio erano nominati dal re. Inoltre, il Parlamento in seduta comune, pur avendo, come è naturale, il Presidente e l'Ufficio di presidenza, non può eleggerli poiché sono quelli della Camera dei deputati.

Per i due rami del Parlamento pertanto la materia relativa alla provenienza dei singoli Uffici di presidenza è stabilita direttamente dalla Costituzione, mentre la loro composizione ed i modi della loro elezione sono rimessi all'autodisciplina regolamentare di ciascuna Camera, di cui tratta l'articolo 64 della Costituzione. Abbiamo visto, infatti, le modalità per l'elezione del Presidente e quelle per l'Ufficio di presidenza: le notevoli differenze che si registrano nell'elezione dei Pre-

sidenti delle due Camere mettono appunto in evidenza il potere di autoregolamentazione di cui ciascuna Camera è dotata.

L'Ufficio definitivo di presidenza del Senato prende il nome di Consiglio di presidenza.

A questo organo, nelle due Camere, sono attribuiti, dai rispettivi regolamenti e dalla consuetudine, i più svariati compiti di governo delle rispettive Camere. Infatti, queste non constano soltanto dei loro componenti eletti, ma si avvalgono di complessi di servizi ed uffici, i quali, in quanto serventi l'organo parlamentare, ne costituiscono una componente indispensabile, ed in un certo senso essenziale, per l'esercizio della funzione.

2. *Composizione dell'Ufficio di presidenza.* — L'Ufficio di presidenza, nelle due Camere, è composto dal Presidente, dai quattro Vicepresidenti, dai tre Questori e dagli otto Segretari.

Alla Camera il terzo comma dell'articolo 5 del regolamento prescrive che nell'Ufficio di presidenza devono essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari. A tal fine, prima di procedere alle votazioni per l'elezione dei suoi componenti, il Presidente promuove le opportune intese tra i gruppi. Manca una norma corrispondente al Senato, dove, come vedremo, vigono modalità diverse.

Questa norma, fino al rinnovo delle Camere nel 1979 era stata considerata come norma di prescrizione di tendenza. Si era ritenuto cioè che dovessero esservi rappresentati tutti i gruppi, quelli, però, che risultassero già formati in quanto composti da almeno venti deputati, nel momento dell'elezione dei componenti dell'Ufficio di presidenza. In verità, risultarono eletti anche rappresentanti di gruppi non ancora costituiti in quanto formati da meno di venti deputati e che pertanto necessitavano – per la costituzione – dell'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza: nella VII legislatura fu eletto subito uno dei rappresentanti eletti nelle liste dei partiti socialdemocratico e liberale, non ancora costituiti in gruppi. Ma ciò avvenne per scelta di taluni gruppi e non come atto formale.

Questo fatto tuttavia non basta ad infirmare l'interpretazione che abbiamo sopra riportato. Nella costituzione della Camera della VIII legislatura, la seduta in cui si procedeva all'elezione dell'Ufficio di presidenza venne sospesa (1) per far sì che le intese di cui tratta il regolamento giungessero a buon fine; anzi vi furono esplicite dichiarazioni in tal senso da parte di rappresentanti dei gruppi parlamentari. Questo precedente serve proprio ad avvalorare la correttezza dell'interpretazione della norma che abbiamo accolto, in quanto pone in evidenza la natura di prescrizione di tendenza della norma regolamentare. L'articolo 14 del regolamento della Camera stabilisce che per costituire un gruppo parlamentare occorre un minimo di venti

deputati e che per costituire un gruppo con un numero inferiore di deputati occorrono certi requisiti, di cui tratteremo più avanti, e l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza. Da ciò consegue che l'Ufficio di presidenza deve essere eletto nel suo *plenum* al momento in cui è investito della questione, non certo di piccola od ordinaria amministrazione, relativa alla costituzione di gruppi parlamentari con meno di venti iscritti. Si tratta invece di questione di enorme importanza, tenuto conto dei rilevanti compiti e dei penetranti poteri che il regolamento demanda ai gruppi ed ai loro presidenti.

Non appare certo accettabile la tesi che per fare posto ai rappresentanti dei nuovi gruppi da esso stesso autorizzati, taluni membri dell'Ufficio di presidenza debbano dimettersi (quali ? individuati da chi ?) per fare luogo all'elezione dei rappresentanti dei nuovi gruppi. Come conseguenza certa nel caso dovesse prevalere questa interpretazione si avrebbe il diniego dell'autorizzazione a costituire gruppi parlamentari con meno di venti iscritti, con effetti politici di rilievo assai maggiore rispetto all'assenza di rappresentanti di quei gruppi dall'Ufficio di presidenza.

Elezioni siffatte sarebbero inoltre vincolate, e non dalle « intese » prescritte dal regolamento, le quali sarebbero volte a dare un'ampia rappresentatività all'Ufficio di presidenza, ma dalla designazione di gruppi minoritari, la cui esistenza stessa come tali è condizionata dall'autorizzazione dell'organo alla cui elezione si deve provvedere. Un precedente nella VI legislatura avvalora questa posizione. Infatti nell'elezione dell'Ufficio di presidenza si ebbe la mancata elezione del rappresentante del gruppo del Movimento sociale italiano, poiché il gruppo socialista, cui apparteneva già il Presidente della Camera, ebbe anche un segretario di Presidenza, al di là delle precedenti « intese ». A seguito della vivace presa di posizione, in sede informale, da parte del Presidente, il deputato appartenente al gruppo misto che aveva ricevuto i voti necessari all'elezione a Segretario di Presidenza non accettò l'elezione, per cui fu proclamato eletto il rappresentante del gruppo del Movimento sociale italiano, che seguiva nell'ordine di votazione. Si deve osservare che si trattava di un gruppo regolarmente costituito e che quindi a' termini di regolamento avrebbe avuto diritto alla rappresentanza. La questione, però, fu risolta prima della proclamazione stessa dell'esito della votazione, e cioè con la rinuncia prima della proclamazione e quindi senza elezioni suppletive (2), poiché non vi erano state dimissioni *stricto sensu*.

Inoltre, si deve osservare che nel caso in cui venga autorizzata la costituzione di gruppi formatisi nel corso della legislatura, se si accedesse alla tesi della inderogabilità della rappresentanza, si dovrebbe, inevitabilmente, porre il problema della rappresentanza anche

di questi gruppi, con la conseguenza che si dovrebbe imporre a taluno di dimettersi, ciò che contrasta con lo *ius in officio,* che non può essere in tal modo violato o compresso (3).

In conclusione, pare a chi scrive di poter affermare che la norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 5 del regolamento della Camera debba essere intesa come prescrizione di tendenza, ma qualora le « intese » non dessero luogo ad un accordo tra i gruppi, o comunque i singoli deputati votassero poi in modo difforme dagli accordi raggiunti dai loro dirigenti – ciò che non è, come si è visto, un'ipotesi remota – non se ne potrebbe inferire l'illegittimità della composizione dell'organo Ufficio di presidenza, la cui formazione è rimessa a votazioni libere (vincolate solo nel numero massimo dei voti da esprimere) dell'Assemblea, altrimenti la stessa forma della votazione sarebbe stata sicuramente diversa, per prescrizione costituzionale, o almeno regolamentare, che invece manca del tutto.

Questa interpretazione inoltre è stata seguita e ribadita da asserzioni presidenziali confortate da decisioni conformi della Giunta per il regolamento (4). All'inizio della VIII legislatura si è avuta invece l'elezione dell'Ufficio di presidenza in cui sono rappresentati tutti i gruppi, anche quelli inferiori a venti deputati, di cui a quel momento non era ancora stata autorizzata la costituzione, ma solo dopo il raggiungimento delle intese di cui tratta il regolamento. Se però le intese non fossero state rispettate, allo stato attuale della normativa l'Ufficio di presidenza sarebbe stato comunque legittimamente costituito. Sarebbe rimasto il fatto politico, ma non influente sul piano giuridico. D'altro canto, il gruppo misto non era rappresentato, ed è l'unico di cui il regolamento preveda la costituzione come necessaria. Nella IX legislatura la costituzione dei gruppi con un numero di deputati inferiore a venti è stata autorizzata successivamente e di essi solo il gruppo liberale è rappresentato nell'Ufficio di presidenza.

Il Senato non ha una norma corrispondente, anzi fa ricorso a modalità assai diverse: è dato per scontato che nell'Ufficio di presidenza possano non essere rappresentati tutti i gruppi, poiché il secondo comma dell'articolo 12 prevede per taluni casi la partecipazione dei presidenti dei gruppi parlamentari che non vi abbiano propri rappresentanti.

3. *Compiti dell'Ufficio di presidenza.* — *a*) L'Ufficio di presidenza (o il Consiglio di presidenza al Senato) come collegio ha compiti in ordine al governo politico della rispettiva Camera: si è già visto che sulla base dell'articolo 14 del regolamento autorizza la costituzione di gruppi parlamentari che abbiano un numero di membri inferiore a venti (dieci al Senato). Può essere chiamato dal Presidente, che lo presiede e ne fissa l'ordine del giorno, a pronunciarsi sulla sua pro-

posta di censura, con l'interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta, a carico di un deputato (o di un senatore), che nel corso di sedute fa appello alla violenza, provoca tumulti, o trascorre a minacce o a vie di fatto verso qualsiasi collega o membro del Governo, o usa espressioni ingiuriose nei confronti delle istituzioni o del Capo dello Stato.

Le decisioni adottate al riguardo dall'Ufficio di presidenza sono comunicate all'Assemblea e non possono formare oggetto di discussione in base al terzo comma dell'articolo 60 del regolamento, alla Camera, e dell'ultimo comma dell'articolo 67, al Senato.

L'Ufficio di presidenza può essere investito dal Presidente di analoga questione, per fatti di eccezionale gravità cui un parlamentare abbia dato luogo fuori dall'aula ma nella sede parlamentare. Al Senato, in questi casi il Consiglio di presidenza è integrato – come si è già accennato – con i rappresentanti dei gruppi che non abbiano propri membri nel Consiglio di presidenza nella composizione ordinaria (5).

Sono varie le ragioni dell'attribuzione di queste funzioni per le quali l'Ufficio di presidenza è organo deliberante su questioni attinenti direttamente alla funzione presidenziale di direzione. È tra i compiti primari del Presidente, di cui tratteremo più diffusamente altrove, quello di assicurare il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, evitando quindi tutto ciò che nella foga della competizione politica talvolta anche la più accesa, può turbare la libertà di giudizio, di voto o di espressione del pensiero, e non possono quindi che rientrare in questa previsione regolamentare le offese, le ingiurie o le vie di fatto di cui fa cenno il secondo comma dell'articolo 64 del regolamento (6). Solo che, in quanto la sanzione dell'esclusione di un deputato (o senatore) dall'aula – con il conseguente impedimento di partecipare alla discussione ed al voto sugli argomenti in quel momento in trattazione – incide sul suo *status*, sulla composizione dell'Assemblea e sulla consistenza dei gruppi politici, poiché ne consegue la mancanza del *plenum*, si è ritenuto giusto che fosse allargata la responsabilità della relativa decisione, che è demandata appunto ad un organo collegiale, il quale inoltre, nella previsione regolamentare e di fatto, è largamente rappresentativo dell'Assemblea, anche se, in quanto organo collegiale, delibera a maggioranza. Tuttavia, l'Ufficio di presidenza è in grado di mettersi nella posizione di garanzia circa le prerogative di cui abbiamo trattato: d'altro canto, la questione può essere esaminata solo se gli sia sottoposta dal Presidente.

Sempre in tema di funzioni nella sede politica si deve ora ricordare la decisione sui ricorsi in ordine alla costituzione o prima convocazione dei gruppi parlamentari, nonché sui ricorsi dei gruppi

parlamentari sulla composizione delle Commissioni. In base alla norma del secondo comma dell'articolo 19 del regolamento, il Presidente distribuisce tra le varie Commissioni, sempre in modo da rispecchiare in ciascuna la proporzione dei gruppi stessi, i deputati che non siano entrati nella distribuzione fatta in numero eguale per ciascuna delle Commissioni sulla base delle designazioni fatte da ciascun gruppo.

Uno dei compiti di natura amministrativa, che ha importanti risvolti politici, è quello relativo alle norme per l'accesso degli estranei nella sede delle Camere, e che attiene al problema della pubblicità, e, ciò che è di grande rilievo costituzionale, dell'accesso della stampa nelle sedi parlamentari, che della pubblicità dei lavori parlamentari è uno dei più importanti mezzi.

Inoltre, l'Ufficio di presidenza delibera il progetto di bilancio preventivo e di conto consuntivo delle spese interne della Camera predisposti dai Questori. L'approvazione definitiva è fatta, naturalmente, dall'Assemblea, nei confronti della quale, quindi, l'Ufficio di presidenza, per questo particolare argomento, si pone come organo propulsivo prima e di esecuzione poi, assimilabile pertanto alle analoghe funzioni del Governo e del Parlamento in ordine al bilancio dello Stato. Così come per quest'ultimo anche per il bilancio interno delle Camere si parla di essenziale elemento di programmazione e di indirizzo, di grande rilievo per la vita dei due rami del Parlamento, poiché le scelte di bilancio, in quanto operate in vista della dotazione di uno od altro strumento servente incidono sulla vita delle Assemblee anche sotto il profilo politico.

Queste deliberazioni dell'Ufficio di presidenza, in quanto assunte nell'esplicazione delle funzioni del Parlamento in senso stretto, non abbisognano, per diventare esecutive, di particolari adempimenti formali, ma è sufficiente, come negli altri casi di decisioni presidenziali, la pura e semplice esternazione al fine della piena conoscenza delle deliberazioni stesse.

b) Le più numerose incombenze dell'Ufficio di presidenza in quanto collegio, riguardano gli affari di amministrazione delle Camere, che non sono pochi né semplici, dati l'elevato numero dei componenti delle Assemblee e la complessità e varietà delle funzioni che gli organi costituzionali Camere parlamentari devono adempiere. Per la Camera sono quelle citate al terzo comma dell'articolo 12 del regolamento, oltre a tutte quelle che i regolamenti interni approvati dallo stesso Ufficio di presidenza comportano e che il Presidente intende sottoporgli.

In particolare, su proposta del Presidente, nomina il Segretario generale della Camera, il quale risponde al Presidente del funzionamento dei servizi ed uffici della Camera, e che è l'unico dei funzionari dell'apparato amministrativo cui sono attribuiti direttamente dal rego-

lamento (7) compiti attinenti al processo formativo della stessa Camera, e che partecipa con voto consultivo alle riunioni dell'Ufficio di presidenza (8).

L'Ufficio di presidenza emana le norme relative all'amministrazione e alla contabilità interna, ciò che è espressione sul piano normativo dell'autonomia degli organi costituzionali Camere (9).

Di recente è stato sollevato conflitto di attribuzioni presso la Corte costituzionale, a seguito della richiesta della Corte dei conti di esercitare il suo sindacato di cui al secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione ed è stato risolto in senso sfavorevole alla pretesa della I sezione giurisdizionale di quella Corte (10).

Gli Uffici di presidenza emanano le norme relative all'ordinamento degli uffici, alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti delle Camere, e giudicano sui ricorsi dei medesimi al riguardo. Anche questa è espressione dell'autonomia dell'organo costituzionale secondo il principio della giurisdizione domestica generalmente riconosciuta agli organi costituzionali, ed in ordine al quale pende un giudizio dinanzi alla Corte costituzionale. Infatti, la sopravvivenza di questo principio, in un ordinamento garantista come il nostro, solleva dei dubbi sulla legittimità costituzionale almeno per il suo carattere di definitività in unico grado. Vero è per altro che possono essere escogitati sistemi « interni », che, assicurando il contraddittorio e la ricorribilità ad un organo di composizione almeno parzialmente diversa, salvaguardi l'autonomia della Camera.

Tutte queste deliberazioni dell'Ufficio di presidenza diventano esecutive mediante decreti del Presidente. Questa norma, contenuta nel terzo comma dell'articolo 12 del regolamento della Camera, istituisce pertanto un particolare rapporto tra il Presidente e l'Ufficio di presidenza la cui natura giuridica meriterebbe un esame approfondito. Il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono entrambi organi di rilievo costituzionale collocati in posizione di reciproca autonomia: infatti, il Presidente non è eletto dall'Ufficio di presidenza ma direttamente dall'Assemblea, così come l'Ufficio di presidenza, pertanto non vi è rapporto fiduciario tra l'Ufficio di presidenza e il Presidente, bensì, se tale rapporto fiduciario si vuole individuare, tra ciascuno dei due organi interni e l'Assemblea. Sembra pertanto ipotizzabile un conflitto tra il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Si ponga mente alle norme relative sia alla proposta di censure a carico di deputati sia alla proposta di nomina del Segretario generale. In entrambi i casi, infatti, la proposta del Presidente potrebbe essere respinta, e nel caso di diniego delle sanzioni proposte il problema si porrebbe unicamente sul piano politico, libero restando il Presidente di valutare come ritenga opportuno la situazione. Nella

seconda ipotesi potrebbe crearsi un conflitto insanabile: nel caso in cui ogni proposta del Presidente venisse respinta non si potrebbe dar luogo alla nomina del Segretario generale in quanto l'Ufficio di presidenza può deliberare al riguardo solo su proposta del Presidente. Mentre nel primo caso la questione potrebbe restare circoscritta nell'ambito delle valutazioni politiche dei singoli atti e non sfociare in un vero conflitto, nel secondo caso essa può essere risolta unicamente dall'Assemblea, in quanto verrebbe a mancare il titolare di un centro di importanti funzioni. In mancanza di una norma regolamentare *ad hoc*, argomentando dal sistema si deve concludere che l'unico mezzo per investirne l'Assemblea debbano essere le dimissioni. Pertanto, in occasione delle dimissioni si potrebbe sviluppare un dibattito al fine di chiarire la portata della questione e dare quindi uno sbocco al conflitto respingendo o accettando le dimissioni dell'uno o dell'altro.

Tornando al problema della esecutività delle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza cui fa riferimento il terzo comma dell'articolo 12 del regolamento della Camera, il decreto presidenziale non può essere considerato semplicemente un mezzo di esternazione della deliberazione dell'Ufficio di presidenza. Infatti, tali deliberazioni agiscono sulla sfera di diritti e di interessi connessi al rapporto tra la Camera e i terzi, siano essi dipendenti, visitatori, rappresentanti della stampa o fornitori di beni e di servizi.

Ci troviamo dinanzi all'emanazione di atti che hanno la sostanza di atti amministrativi: si tratta di uno di quei casi di scuola di atti sostanzialmente amministrativi emanati da organo diverso dalla pubblica amministrazione, ed al quale anzi la Costituzione assegna in via principale altre funzioni.

L'emanazione del decreto presidenziale è pertanto un requisito essenziale dell'atto, attinente oltre che alla sua efficacia alla sua stessa esistenza. Infatti, il decreto del Presidente della Camera non è, in questi casi, una delle forme in cui si concreta la funzione del Presidente di esternazione delle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza, ma, in quanto esplicitamente previsto dalla norma regolamentare, che è fonte primaria in questa materia, esso costituisce un elemento essenziale del procedimento di formazione dell'atto alla pari della proposta e della deliberazione.

Questo è uno dei casi in cui assume particolare rilievo il rapporto, di cui si è già trattato, Presidente-Ufficio di presidenza, dal quale si deduce che il Presidente, oltre che membro dell'Ufficio di presidenza, anche in questa veste conserva la sua autonomia funzionale di organo della Camera di appartenenza.

Compiti particolari e di grande importanza sono attribuiti agli Uffici di presidenza ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento, in

particolare al Presidente della Camera, dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, recante norme per il contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici.

Si deve notare che gli Uffici di presidenza di entrambe le Camere durano in carica, e quindi esercitano le rispettive attribuzioni, fino alla prima riunione delle nuove Camere, rispettivamente. Ciò mette in particolare risalto l'importanza dell'apparato amministrativo che fa capo a ciascuna Camera, e che pertanto assume un proprio rilievo giuridico, che non può essere limitato al solo concetto di ausiliarietà e deve rientrare in quello, più aderente ai suoi compiti, di esercizio di funzioni, subordinate come rapporto di servizio, ma incardinate in una sfera di competenze proprie (11).

Note

(1) *Atti parlamentari*, Camera, seduta del 26 giugno 1979, pagg. 63-80.

(2) *Atti parlamentari*, Camera, seduta del 30 maggio 1972, pag. 42.

(3) Nella VII legislatura, a seguito della scissione del gruppo del MSI-destra nazionale e della costituzione, autorizzata dall'Ufficio di presidenza a norma dell'articolo 14 del regolamento, di quest'ultimo gruppo e di quello nuovo di Costituente di destra-democrazia nazionale, il Segretario di Presidenza già aderente al gruppo del MSI-destra nazionale aderì al nuovo gruppo Costituente di destra-democrazia nazionale e rimase in carica. Pertanto, il gruppo del MSI-destra nazionale, che prima lo aveva, non ebbe alcun rappresentante nell'Ufficio di presidenza. Ciò sollevò le sue doglianze, mai accolte dalla Presidenza, con il conforto del parere della Giunta per il regolamento reso l'11 gennaio 1977, in « Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera », III ed., pag. 386.

(4) Parere della Giunta per il regolamento in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, VII legislatura, n. 95, pag. 3.

(5) Articoli 12, secondo comma, e 67, terzo e quarto comma, del regolamento del Senato.

(6) *Atti parlamentari*, Camera, seduta del 4 dicembre 1981, pagine 37225-37227.

(7) Regolamento della Camera, articolo 14, terzo comma: « Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono »; articolo 19, primo comma: « Ciascun gruppo parlamentare, subito dopo la costituzione, designa i propri componenti nelle Commissioni permanenti, ripartendoli in numero uguale in ciascuna Commissione e dandone comunicazione immediata al Segretario generale della Camera »; articolo 30, primo comma: « Le Commissioni sono convocate per mezzo del Segretario generale della Camera ». L'articolo 87, terzo comma, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361: « Le proteste e i reclami non presentati agli Uffici delle sezioni o all'Ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei deputati entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'Ufficio centrale. La Segreteria ne rilascia ricevuta ». Articolo 5 del regolamento dei servizi e del personale della Camera: « Riceve la proclamazione degli eletti da parte degli Uffici centrali nonché le proteste ed i reclami elettorali ».

(8) Vedi articolo 5 del regolamento dei servizi e del personale della Camera, che contiene una serie delle attribuzioni del Segretario generale.

(9) Vedi C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma 1934, ristampato dalla Camera dei deputati nel 1980, pagg. 169-176.

(10) La questione è sorta a seguito dei decreti emessi il 30 ottobre 1979 dalla I, sezione giurisdizionale della Corte dei conti con i quali si prescriveva ai tesorieri della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica di presentare, entro sei mesi,

i conti relativi alle gestioni dal 1969 al 1977. Il conflitto è stato riconosciuto dalla Corte, in quanto, pur non intendendo la sezione giurisdizionale ledere l'indipendenza e l'autonomia degli organi costituzionali ricorrenti questi le considerano « menomate, qualora la giurisdizione contabile si estenda ai loro tesorieri, una sfera di competenza costituzionalmente tutelata ».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 129 del 1981, ha deciso che non spetta alla I sezione giurisdizionale della Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Osserva la Corte « che la disciplina dettata dalle norme scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati princìpi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali ». Sulla cui base la stessa Corte dei conti non aveva finora sostanzialmente ritenuto di poter esercitare giurisdizione. L'esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali ricorrenti dai giudizi di conto rappresenta « il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono ». Autonomia che si esprime sul piano normativo dettando « norme, in applicazione del primo comma dell'articolo 64 della Costituzione, per disciplinare l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi e la loro applicazione ».

(11) Vedi anche: LONGI, « Carlo Finzi, studioso delle istituzioni parlamentari », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, n. 1, pag. 6; AA.VV., *La burocrazia parlamentare - funzioni, garanzie e limiti* (Atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari della Camera dei deputati), Roma 1983; M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Roma 1983.

Capitolo III

FUNZIONI NON COLLEGIALI DEI MEMBRI DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Sommario: 1. Il Presidente. — 2. Posizione del Presidente. — 3. Compiti del Presidente. — 4. I Vicepresidenti. — 5. I Questori. — 6. I Segretari di Presidenza.

1. *Il Presidente* (1). — *a*) Il Presidente è l'organo centrale della articolazione interna delle Camere, che ha compiti di grande rilievo anche sotto il profilo costituzionale, oltre che in ordine al funzionamento della Camera di appartenenza. I regolamenti hanno fissato così elevati *quorum* per la loro elezione (con le differenze tra le due Camere che abbiamo già rilevato) proprio in rapporto alla particolare posizione nei confronti del collegio che al Presidente deve essere assicurata. Si tratta, ovviamente, di prescrizioni di tendenza, poiché ci si deve preoccupare più che di ogni altra cosa della costituzione delle Camere e quindi è previsto che pur non essendo raggiunti i *quorum* più elevati sia comunque possibile eleggere il Presidente.

Questa possibilità, che ha il valore di norma di salvaguardia per il funzionamento del sistema, non basta ad escludere che il Presidente si trovi in posizione di organo di garanzia, titolare di una funzione presidenziale nei confronti dell'Assemblea, del tutto in armonia con quella di cui si è già trattato nei confronti dell'amministrazione interna, con la differenza di grande rilievo sul piano politico e costituzionale, che il rapporto intercorre in questo caso tra il Presidente e l'Assemblea che lo ha eletto.

La funzione presidenziale assume sempre maggiore rilievo nel governo delle Assemblee, poiché diventano sempre più vaste e complesse le funzioni che i due rami del Parlamento sono chiamati ad esercitare. Si tratta di funzioni più numerose, penetranti e politicamente più significative rispetto a quelle che in ordine alle Camere

ci ha consegnato la nostra tradizione, e che sono pur in armonia con il disegno costituzionale.

Questo è infatti caratterizzato da un sistema di poteri tra loro in equilibrio e di controlli costituzionali incrociati, tra i quali spicca tuttavia la posizione funzionale del Parlamento, che resta il punto centrale di riferimento dell'esercizio delle funzioni sovrane, in quanto diretta emanazione del corpo elettorale.

b) Nel funzionamento del sistema assumono particolare rilievo i Presidenti delle Camere, cui la Costituzione dedica varie norme, dalla cui lettura, in connessione con le norme dei regolamenti parlamentari, è reso evidente come il funzionamento delle Assemblee sia tutto imperniato sulla funzione del Presidente, dalla cui attività, in definitiva, esso stesso dipende.

Questo si evince dalla Costituzione: l'articolo 62 mira infatti ad evitare che il funzionamento delle Camere si inceppi per inerzia dei loro Presidenti. Questi accenni sono già sufficienti a chiarire che si tratta dell'esercizio di una « funzione presidenziale », che può essere meglio spiegata con l'esame dei compiti in cui si sostanzia.

I Presidenti, nell'esprimere al Capo dello Stato il parere obbligatorio di cui al primo comma dell'articolo 88 della Costituzione per lo scioglimento anticipato delle Camere, non gli trasmettono la volontà della rispettiva Assemblea ma il loro personale avviso, maturato appunto nell'esercizio della loro alta funzione.

Vi è tutta una sfera di questi compiti sottratta al sindacato della Assemblea, il quale, pertanto, può essere esercitato in via generale, e quindi politica, solo nel caso di crisi presidenziale.

È principio cardine del regime democratico parlamentare la tutela delle minoranze assembleari, le quali hanno il diritto di svolgere la loro funzione dialettica, sempre nel rispetto, da parte loro, delle norme regolamentari, e quindi con il rispetto delle medesime nei loro confronti. Pertanto, a che siano rispettate da tutti provvede il Presidente, valendosi appunto della sua speciale posizione di primazia nei confronti dell'Assemblea. E in quanto organo monocratico è quello che, nelle assemblee politiche, è più idoneo all'esercizio di questa funzione di garanzia.

2. *Posizione del Presidente.* — Storicamente la figura del Presidente ha assunto nelle vicende italiane via via caratteristiche diverse secondo la temperie politica in cui i diversi Presidenti si trovarono ad operare: così i primi Presidenti della Camera si caratterizzarono come esponenti di una maggioranza governativa, sì che, talvolta, la mancata elezione del candidato da essa indicato fu causa di crisi ministeriale (2). Questa configurazione venne a mano a mano stemperandosi in una posizione di organo di garanzia della correttezza dei

rapporti interni nell'esercizio della funzione e nel contempo di garanzia del funzionamento stesso dell'organo.

La nostra Costituzione ha recepito questa configurazione, lasciando però alle singole Camere la specificazione di questa posizione, ciò che, evidentemente, carica di significati politici generali il comportamento dei Presidenti. Già i modi di elezione dei Presidenti postulano la ricerca – questo più alla Camera che al Senato – di larghe intese tra i gruppi al fine di ottenere la confluenza di così elevato numero di suffragi sulla stessa persona. E questo, nel contempo, mette però il Presidente in una posizione speciale, al di sopra delle parti, nell'Assemblea che lo ha eletto, che è poi meglio specificata e definita dalle norme dei rispettivi regolamenti, e che, in definitiva, è ordinato all'esercizio delle proprie funzioni da parte di ciascuna Camera.

La « funzione presidenziale » cui abbiamo accennato prima è costituita dalla sfera di poteri del Presidente inerenti al governo politico dell'organo, che gli è attribuita dalla Costituzione e dal regolamento. L'esercizio di questi poteri è legato naturalmente all'« indirizzo presidenziale », in quanto si tratta dell'esercizio di poteri di arbitrato, di interpretazione di norme e di impulso all'attività di un collegio politico – in quanto tale non soggetto ad automatismi – in cui vi è una sfera di attività legata alla particolare « intonazione » di ciascun Presidente, oltre che alla sua personale interpretazione del ruolo presidenziale.

Entra indubbiamente nel conto anche un rapporto di fiducia tra il Presidente e l'Assemblea (3). Ma non si tratta, a parere di chi scrive, di rapporto fiduciario in senso tecnico-giuridico, poiché non sono prefigurati da norme *ad hoc* gli strumenti procedurali per farlo valere e non si è mai verificato il caso che si dovesse far valere in via di prassi. Si tratta di un rapporto metagiuridico, legato più alla « autorevolezza » della persona investita della funzione e ad una certa suggestione o radiazione emotiva che proviene dalla carica medesima.

Queste annotazioni, che si ricollegano alla premessa di questo studio, ce ne rendiamo ben conto, possono far arricciare il naso a chi si avvicini con atteggiamento pregiudizialmente orientato in senso giuridico al mondo parlamentare, ma ad un osservatore sensibile ed attento non può sfuggire una certa quantità di « umano » in assemblee politiche libere, e quindi vive, quali sono le Assemblee del Parlamento italiano. Non possono sfuggire taluni comportamenti assembleari, che potrebbero apparire infatti irrazionali ad un metro esclusivamente giuridico e che invece tali non sono se visti con occhio politico. È questa, in definitiva, la molla che fa scattare taluni meccanismi assembleari e che ne costituisce una indispensabile chiave interpretativa.

Nell'interpretazione del rapporto Presidente-Assemblea occorre tener conto di questi elementi senza i quali risulterebbe difficile comprendere come possa esistere un rapporto di fiducia di cui non siano normativamente previste le forme procedurali per farlo valere.

Citiamo ad esempio il caso occorso nella seduta del 23 luglio 1979, quando il Presidente Leonilde Iotti avendo il deputato Alessandro Tessari chiesto di parlare su un emendamento ad un articolo in discussione, già illustrato da uno dei proponenti, prima che fossero stati illustrati tutti gli emendamenti allo stesso articolo, non gli concesse la parola in quella fase riservandosi di dargliela sul complesso degli emendamenti dopo che gli stessi fossero stati illustrati, o sul singolo emendamento per dichiarazione di voto. Questa decisione presidenziale fu contestata da taluni deputati con esplicito richiamo al regolamento, sul quale il Presidente chiamò l'Assemblea ad esprimersi pur avendo facoltà di decidere autonomamente e prima di indire la votazione così si espresse: « Non a caso il regolamento afferma che la votazione non può aver luogo se non per alzata di mano, e io credo che questa sia una norma molto saggia perché il voto sia esplicito e chiaro. Infatti, su una materia di questo genere credo che il Presidente, nel momento in cui interpreta il regolamento stesso e si trova di fronte una opposizione più o meno vivace – usiamo il termine " vivace " – abbia bisogno di guardare in faccia i colleghi dell'Assemblea per sapere chi gli dà ragione e chi gli dà torto, perché io credo che questo faccia parte della democrazia » (4).

Rende immediatamente l'idea della posizione *super partes* del Presidente il fatto che egli non vota, e addirittura negli elenchi per l'appello nominale il suo nome figura tra parentesi e non viene chiamato (5). Non viene mai annunciato tra le missioni anche quando, notoriamente, si trova fuori della sede parlamentare per doveri inerenti al suo ufficio, in quanto mai la sua presenza è computata, sia pure ai fini della formazione del numero legale.

Anche i Vicepresidenti quando presiedono l'Assemblea non votano, né nelle votazioni palesi né in quelle a scrutinio segreto con il procedimento elettronico. Solo quando la votazione avviene per schede o mediante il deposito di palline nelle urne, ed è quindi possibile il loro avvicendamento alla Presidenza, essi esprimono il loro voto, e ciò non avviene mai dal seggio presidenziale.

3. *Compiti del Presidente.* — *a*) Tra le attribuzioni della funzione presidenziale, spiccano in primo luogo quelli che possiamo definire di rappresentanza dell'organo, e che comprendono la certificazione all'esterno degli atti della Camera. Il primo comma dell'articolo 8 del regolamento della Camera gli attribuisce appunto questa rappresentanza mentre l'articolo 7, ponendo a suo carico l'onere di

informare il Presidente della Repubblica e il Senato dell'avvenuta costituzione della Camera, rende immediatamente evidente tale funzione di rappresentanza.

In base al secondo comma dell'articolo 70 del regolamento, trasmette al Governo i progetti di legge approvati dalla Camera nello stesso testo trasmesso dal Senato, o a quest'ultimo quelli che siano stati approvati dalla Camera per prima o dalla stessa con modificazioni. Questo è il potere di esternazione delle deliberazioni della Camera in ordine al procedimento legislativo.

Il « messaggio » del Presidente è l'atto conclusivo della fase del procedimento legislativo dinanzi ad uno dei rami del Parlamento ed è, nel contempo, atto iniziale della fase successiva. Nel caso di prima approvazione o di approvazione con modifiche di un testo trasmesso è atto di impulso del procedimento dinanzi all'altro ramo del Parlamento, mentre nel caso di approvazione dello stesso testo già approvato dall'altro ramo esso costituisce l'atto di impulso della fase di integrazione di efficacia della legge, che è la promulgazione.

Il « messaggio » è, così, l'atto presidenziale che contiene gli elementi necessari alla individuazione della deliberazione della Camera e la sua collocazione nel procedimento. È l'unica forma di esternazione della volontà dell'organo idonea a provocare gli ulteriori effetti procedimentali. La sua forza certificativa è assorbente di qualunque altra forma di pubblicità dei lavori delle Assemblee, che invece ha unicamente valore politico attinente al controllo democratico della attività degli organi elettivi. In definitiva, una Camera non può iniziare l'esame di un progetto di legge già esaminato dall'altra Camera se non abbia ricevuto da quella il relativo « messaggio », anche se dalla pubblicazione immediata dei resoconti dei lavori ne risulti l'approvazione, né il Presidente della Repubblica può promulgare una legge se non gli sia presentato il « messaggio » del Presidente della Camera che l'abbia approvata per ultima.

Il potere di rappresentanza della Camera ha la stessa configurazione in tutti gli altri casi in cui il Presidente debba esercitarlo, ed è esclusivo nei confronti di qualunque altra forma: la ragione è da individuare nel rapporto organico tra il Presidente e l'Assemblea per cui il collegio può essere rappresentato unicamente dall'organo a ciò deputato, che nel nostro sistema è l'organo monocratico Presidente.

Trattandosi di rapporto organico, la rappresentanza è esclusiva della persona del Presidente e non è estensibile ai Vicepresidenti se non nell'esercizio delle funzioni vicarie di cui all'ultima parte dell'articolo 9 del regolamento della Camera e all'ultimo comma dell'articolo 9 di quello del Senato.

b) In stretta connessione con la funzione di rappresentanza esterna dell'organo sono i compiti certificativi del Presidente, di cui abbiamo già esaminato la manifestazione più evidente, che è appunto la trasmissione del « messaggio » di approvazione dei progetti di legge, ma che ha altre manifestazioni in ordine, ad esempio, alla comunicazione delle avvenute elezioni per la provvista di organi che appartenga alla sua Camera; in ordine all'avvenuta elezione in surrogazione di deputati (o senatori) cessati dalla carica. In questi casi il potere certificativo del Presidente, essendo diretto all'interno della Camera stessa, non abbisogna di forme particolari, ma si esplica, e questa è la forma ordinaria, anche oralmente in Assemblea, tenuto conto delle complesse forme di pubblicità dei lavori e della redazione del processo verbale, della cui forza certificativa si tratterà successivamente.

c) Il potere di rappresentanza di cui all'articolo 8 del regolamento della Camera non si estende alla rappresentanza legale dell'amministrazione della Camera, la quale, dall'ottavo comma dell'articolo 3 del regolamento dei servizi e del personale, approvato dall'Ufficio di presidenza in base al terzo comma dell'articolo 12 del regolamento, è attribuita al Segretario generale.

d) Altra manifestazione importante della funzione presidenziale è quella sfera di poteri riconosciuti al Presidente in ordine alla organizzazione interna (dell'Ufficio di presidenza si è già detto), da cui deriva una speciale posizione di primazia del Presidente nei confronti del collegio.

Ad esempio, il Presidente convoca per sua iniziativa l'Assemblea (articolo 62, secondo comma, della Costituzione, articolo 29, primo comma, del regolamento della Camera e articolo 52, primo comma, del regolamento del Senato); assegna alle Commissioni, per riferire all'Assemblea, un termine più breve di quelli ordinari (articolo 81, terzo comma, del regolamento della Camera e articolo 44, secondo comma, del regolamento del Senato); può, quando lo ritenga necessario, convocare una o più Commissioni fissandone l'ordine del giorno, e ne dà notizia all'Assemblea (articolo 25, terzo comma, del regolamento della Camera); autorizza le Commissioni a riunirsi in sede legislativa in concomitanza con i lavori dell'Assemblea (articolo 30, quinto comma, del regolamento della Camera); risolve in via esclusiva le questioni regolamentari che insorgano nelle sedute di Commissioni in sede legislativa (articolo 41, secondo comma, del regolamento della Camera); autorizza due o più Commissioni a deliberare congiuntamente (articolo 72, terzo comma, del regolamento della Camera); risolve qualsiasi questione di competenza insorta tra due Commissioni interpellando, se lo ritiene opportuno, la Giunta per il regola-

mento alla Camera (articolo 72, quarto comma), uditi i presidenti delle Commissioni interessate al Senato (articolo 34, quarto comma).

Anche nei poteri di nomina ve ne sono taluni che rientrano nella sfera dei « poteri presidenziali » e che spettano al Presidente non in virtù di una delega regolamentare ma in ragione della speciale posizione del Presidente: nomina i dieci componenti della Giunta per il regolamento e può, sentita la Giunta, integrarne la composizione, al fine di una più adeguata rappresentatività (articolo 16, primo comma, del regolamento della Camera e articoli 17 e 18 del regolamento del Senato); provvede a rinnovare la Giunta delle elezioni qualora questa non risponda per un mese alla convocazione o non sia possibile nello stesso tempo ottenere il numero legale (articolo 17, terzo comma, del regolamento della Camera); decide sulla richiesta del deputato e senatore, di nominare una Commissione di indagine per giudicare sulla fondatezza di accuse rivoltegli nel corso di una discussione, nomina la Commissione stessa e assegna il termine per la presentazione delle conclusioni (articolo 58 del regolamento della Camera e articolo 88 di quello del Senato).

e) Anche in ordine al procedimento legislativo spettano al Presidente numerosi compiti connessi con la funzione presidenziale, che sono cioè esercitati dal Presidente *ratione officii,* la cui esternazione può essere fatta nelle sedute dell'Assemblea, secondo la prassi ininterrotta, anche dal Vicepresidente di turno. Si tratta però della sola esternazione poiché l'atto è dovuto all'esercizio della funzione presidenziale e quindi imputabile solo alla persona del Presidente.

Riceve i progetti di legge, decide sulla loro ammissibilità e dà comunicazione della loro presentazione all'Assemblea (articolo 68, secondo comma, del regolamento della Camera e articolo 73, secondo comma, del regolamento del Senato). Assegna alle Commissioni competenti per materia i progetti di legge sui quali devono riferire all'Assemblea e ne dà comunicazione in aula, anche tramite il Presidente di turno, come si è già accennato. Al riguardo può anche decidere l'assegnazione ad una Commissione speciale, da formare secondo i criteri generali di composizione delle Commissioni permanenti.

Dispone che una o più Commissioni esprimano parere su un progetto di legge assegnato ad altra Commissione (articolo 73, primo comma, del regolamento della Camera e articolo 38 del regolamento del Senato), ed autorizza, in casi eccezionali, la Commissione di merito a concedere alla Commissione interpellata per il parere un ulteriore termine per la formulazione del medesimo (articolo 73, secondo comma, del regolamento della Camera).

Propone all'Assemblea l'assegnazione di progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa, e nei periodi di aggiornamento la

sua proposta, che deve essere comunicata ai singoli deputati almeno otto giorni prima della data della convocazione della Commissione competente diviene esecutiva se non vi è opposizione entro quel termine, da parte del Governo, di un presidente di gruppo o dieci deputati. Se l'opposizione è presentata, la proposta è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea; iscrive all'ordine del giorno dell'Assemblea o della Commissione in sede legislativa i progetti di legge che la Camera aveva approvato nella precedente legislatura e che siano stati ripresentati nello stesso testo, se la Commissione non riferisce, o non procede all'esame in sede legislativa, entro il termine di quindici giorni fissato dall'Assemblea su richiesta di un presidente di gruppo o del Governo (articolo 107 del regolamento). Al Senato solo la Commissione può chiedere al Presidente un riesame dell'assegnazione (articolo 36 del regolamento).

Che si tratti dunque di esercizio di funzione presidenziale è posto inoltre in risalto dalla forma degli *Atti parlamentari* in cui quando non sia il Presidente a fare la comunicazione ma la stessa sia letta da un Vicepresidente si fa riferimento alla persona del Presidente della Camera.

f) Vi è poi l'ampia sfera di compiti assegnati al Presidente il cui esercizio non è riservato alla persona fisica titolare dell'organo ma è astrattamente riferibile alla carica. Si tratta di compiti di direzione dell'Assemblea in cui appunto il Presidente è coadiuvato a turno dai Vicepresidenti, i quali nell'esercizio della funzione sono il « Presidente », non un rappresentante o un delegato del Presidente. Infatti, tutte le decisioni, certificazioni, gli « atti presidenziali », nella direzione delle riunioni dell'Assemblea sono riferiti alla persona che in quel momento presiede l'Assemblea, ma sono un dato di fatto che il Presidente della Camera (o del Senato) non può modificare.

Le norme regolamentari non offrono molti lumi per suffragare questo assunto, che invece si può desumere con molta chiarezza da attente letture degli *Atti parlamentari.* Anche se dovesse verificarsi dissenso su una determinata decisione assunta da un Vicepresidente nel dirigere una seduta, il Presidente potrebbe certamente manifestarlo, dando così una precisa indicazione per il futuro, ma l'atto compiuto rimane valido, in quanto posto in essere nell'esercizio di una funzione propria, non già esercitata in virtù di un rapporto di delega o di rappresentanza, per cui vi sarebbe, invece, il potere del delegante di annullare l'atto del delegato.

Tutto ciò naturalmente, nell'esercizio dei poteri di cui ora trattiamo, e non invece per quella sfera di competenze che sono invece riservate alla persona del Presidente della Camera.

g) Trattiamo dunque dei poteri connessi alla direzione delle sedute.

α) Il Presidente apre la seduta e la chiude (articolo 32, primo comma, del regolamento della Camera e articolo 56, primo comma, del regolamento del Senato). Ciò significa che la seduta non è legale (e quindi non valida) se non è dichiarata aperta dal Presidente e che non hanno valore giuridico gli atti compiuti dopo che il Presidente abbia chiuso la seduta.

Queste considerazioni possono apparire ovvie, ma in realtà non lo sono se si considera che in taluni casi, ad esempio quando vi sia tumulto in aula ed il Presidente sospenda o tolga la seduta, ogni atto compiuto dopo questa sua dichiarazione non ha alcun valore giuridico – in connessione con l'attività dell'Assemblea – in quanto posto in essere fuori della sede legale.

Connesso con questo potere del Presidente è quello di porre in trattazione l'argomento. Ed anche questo è atto introduttivo ed ha valore certificativo della legalità del procedimento.

β) Assicura il buon andamento dei lavori, facendo osservare il regolamento (articolo 8, primo comma, del regolamento della Camera e articolo 8 di quello del Senato). Questa norma è di generale applicazione e deve essere messa in rapporto con l'andamento dei lavori parlamentari.

γ) Sulla base del secondo comma dell'articolo 8 del regolamento della Camera, il Presidente « dà la parola, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annunzia il risultato ». In questa norma vi è, in definitiva, tutta l'ossatura dello svolgimento della seduta.

Innanzitutto la prima espressione: « dà la parola » è una norma che ha grande importanza sia sul piano procedimentale sia sul piano costituzionale. Infatti, il diritto del membro del Parlamento di parlare nella Camera di appartenenza è coessenziale alla funzione per cui il medesimo è stato eletto; pertanto, se la norma di cui trattiamo, si pone in rapporto con la norma del terzo comma dell'articolo 36 del regolamento della Camera: « Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente » si comprende pienamente la portata di queste norme che sostanzialmente costituiscono un incisivo limite al diritto di parola dei membri del Parlamento, accettabile solo in quanto si tratta di autolimitazione da parte delle Camere stabilita in vista dell'esercizio della funzione (6).

Come ben si comprende è di importanza veramente basilare per la vita di assemblee politiche, un'autorità che sia in grado di accertare, sulla base delle norme procedimentali preesistenti, il diritto del

componente di quell'assemblea di parlare in quella particolare fase del procedimento. È la condizione stessa del corretto funzionamento delle assemblee, come è del tutto evidente: se il diritto del componente di un'assemblea prevalesse sul diritto della stessa ad esercitare la sua funzione, sarebbe messa in discussione l'esistenza stessa del sistema parlamentare. Poiché, però, neanche il diritto dell'assemblea può sovrapporsi ingiustificatamente e al di fuori delle regole procedimentali prestabilite al diritto del singolo componente, deve esservi, appunto, un'autorità in grado di applicare queste regole in modo equilibrato, che garantisca cioè il rispetto dell'una e dell'altra esigenza.

Punto focale di questa funzione di garanzia è l'applicazione delle norme procedimentali prestabilite. A questo riguardo si deve richiamare il secondo comma dell'articolo 36 del regolamento della Camera (articolo 84, quarto comma, di quello del Senato), quando la discussione si svolge con iscrizioni a parlare, se il deputato che si è iscritto non risulti presente quando il Presidente lo chiama, questi ne dichiara la decadenza dal diritto di parlare in quella fase della discussione. La formula rituale mette in evidenza il carattere di autolimitazione delle norme regolamentari, soprattutto di quelle che, come quella di cui ora trattiamo, disciplinano l'esercizio di un diritto rispetto a quelle che riconoscono una facoltà al membro dell'Assemblea: « Si intende che abbia rinunziato a parlare ».

δ) Sempre in ordine all'esercizio del diritto di parola, il Presidente è dotato dai regolamenti di penetranti poteri; infatti, dopo averlo richiamato due volte alla questione può togliere la parola all'oratore che seguiti a discostarsene (articolo 39, terzo comma, del regolamento della Camera e articolo 90 del regolamento del Senato). L'esercizio di questo potere presidenziale è insindacabile, e questo significa che non può essere censurato mediante un voto dell'Assemblea, cui il Presidente non può appellarsi neanche quando, di fatto, una censura emerga da qualche settore di essa. È questo infatti uno dei casi più delicati di esercizio della funzione presidenziale di garanzia: garanzia del singolo membro dell'Assemblea di parlare e nel contempo garanzia dell'Assemblea a che i suoi lavori abbiano uno svolgimento corretto e proficuo. Prima e imprescindibile condizione al raggiungimento di questo fine è che i discorsi pronunziati riguardino la materia in discussione.

È giusto, pertanto, che l'esercizio di così importante e delicata funzione sia rimesso unicamente al Presidente e che venga esclusa la possibilità di ricorrere ad un voto, che sarebbe, e non potrebbe essere diversamente, altro che un voto di maggioranza e quindi un voto caratterizzato politicamente, ciò che contraddice appunto il concetto di garanzia.

Il Presidente toglie la parola all'oratore quando siano trascorsi i termini regolamentari per gli stessi, sempre dopo averlo per due volte invitato a concludere (articolo 39, secondo comma, del regolamento della Camera). In questo caso però non vi è molto spazio per la discrezionalità del Presidente, in quanto la durata dei discorsi è minuziosamente disciplinata dai regolamenti.

ε) I casi, invece, in cui la funzione del Presidente nella disciplina delle sedute assume particolare importanza sono quelli relativi alle questioni incidentali, che sorgano nel corso delle sedute della Assemblea.

Nell'articolo 41 del regolamento della Camera e nell'articolo 92 del regolamento del Senato è disciplinata la materia dei richiami al regolamento, per l'ordine dei lavori, per la posizione della questione o per la priorità delle votazioni, che sono ostacoli al proseguimento del procedimento (7), in quanto devono essere risolti « hanno la precedenza sulla questione principale », perché la discussione, o comunque il procedimento possa essere ripreso. In tali casi il Presidente è dotato di poteri assai penetranti: infatti, egli deve decidere in primo luogo sulla natura del richiamo sollevato – deve cioè appurarne la portata – quindi la sua ammissibilità, sia pure non in senso assoluto ma in rapporto alla questione principale e pertanto la sua rilevanza sulla medesima (8).

Al riguardo, il Presidente deve pronunciarsi esplicitamente, e perciò ammettere o respingere il richiamo e poi decidere sul medesimo. A questo fine può consultare l'Assemblea sentendo un oratore contro ed uno a favore del richiamo sollevato, oppure, se « l'importanza della questione lo richiede » può dare la parola ad un oratore per gruppo, oltre gli interventi che il Presidente stesso può eccezionalmente consentire. Già dalla semplice enunciazione della disciplina regolamentare si evince chiaramente l'ampiezza della sfera dei poteri presidenziali nello scegliere la formula procedimentale per decidere la questione incidentale. Infatti, non è obbligato a dare la parola se ritenga di dover decidere autonomamente; può scegliere di sentire un'opinione a favore ed una contro o il parere di tutti i gruppi che ritengano di doverlo fare. In questi ultimi casi, di solito, la scelta è per la votazione dell'Assemblea, e quindi una formula procedimentale di maggioranza. Si intende che siffatte questioni non rientrano di per sé in schieramenti di maggioranze precostituite ed i loro esiti, pure nel loro importante contenuto politico, non possono essere ridotti ad interpretazioni meramente di schieramento.

Le questioni incidentali di cui all'articolo 41 del regolamento della Camera e all'articolo 92 di quello del Senato, possono insorgere nelle sedute in qualunque stadio del procedimento e qualunque sia l'og-

getto in trattazione e proprio per questo sono soggette all'apprezzamento del Presidente in ordine alla loro ammissibilità.

ζ) Vi sono invece poteri del Presidente inerenti al momento della formazione della volontà assembleare: stabilisce l'ordine delle votazioni chiarendo il significato del voto (articolo 8, secondo comma, del regolamento della Camera e articolo 8 del regolamento del Senato), e ne annunzia il risultato. Questa norma ha una grandissima rilevanza nel processo di formazione della volontà assembleare: infatti, la priorità di una votazione rispetto ad un'altra può influire sull'ammissibilità stessa di quella successiva poiché potrebbe determinarne la preclusione. Come si vedrà più avanti trattando della votazione degli emendamenti, per evitare doppie pronunce sulla stessa questione che oltre a questo effetto potrebbero essere tra loro contraddittorie rendendo così impossibile identificare la volontà dell'Assemblea, le votazioni devono essere ordinate in modo da evitare che si producano tali effetti.

Inoltre il Presidente, coadiuvato da almeno due deputati segretari, accerta la regolarità della votazione e dopo averlo acquisito ne annunzia il risultato. Al riguardo, in base all'articolo 57 del regolamento della Camera (articolo 118, primo comma, del regolamento del Senato), il Presidente « apprezzate le circostanze, può annullare la votazione e disporre che sia immediatamente ripetuta ». Anche la formulazione letterale di questa norma pone in risalto la delicata funzione del Presidente in queste importanti fasi dei procedimenti. Il Presidente è dotato di poteri decisionali che chiamano in causa il prudente apprezzamento della situazione al fine di assumere una decisione, che ha grande rilievo costituzionale, trattandosi del momento della formazione e dell'accertamento della volontà di un'Assemblea parlamentare.

Egli deve decidere sulla regolarità del processo di formazione della volontà dell'Assemblea e per fare questo deve appunto accertare l'assenza di turbative di tale processo. Deve cioè accertare che non sia sorto equivoco sull'oggetto della votazione e che il voto sia stato chiaramente espresso e, in caso di votazioni mediante il dispositivo elettronico, che questo abbia regolarmente funzionato. Sempre alle circostanze che il Presidente deve apprezzare attiene il « clima » in cui l'Assemblea è chiamata a deliberare, è cioè necessario che non vi siano disordini o tumulto o altre condizioni atti a turbare il corretto processo di formazione della volontà nei singoli componenti del collegio.

Da quanto abbiamo esposto risulta con tutta evidenza che l'esercizio di questo potere ha il carattere di assoluta eccezionalità, in quanto costituisce un rimedio giuridico nei casi anomali in cui le

Assemblee possono incappare, soprattutto quando si accenda il tono della lotta politica, che certamente non è da considerare in se stessa negativa, se non quando gli eccessi possano turbare il corretto funzionamento delle Assemblee.

η) Sempre in ordine al buon andamento dei lavori, il Presidente è dotato di poteri che sono specificazioni del generale potere di direzione di cui all'articolo 8 del regolamento: richiama all'ordine, nominandolo, il deputato che pronunci parole sconvenienti, oppure turbi la libertà delle discussioni o l'ordine della seduta (articolo 59, primo comma, del regolamento della Camera e articolo 67, primo comma, del regolamento del Senato), e, in rapporto a ciò, può disporre l'esclusione dall'aula per il resto della seduta, dopo un secondo richiamo, o anche indipendentemente da un precedente richiamo, un deputato che ingiuri uno o più colleghi o membri del Governo (articolo 60, primo comma, del regolamento della Camera) dando ai deputati questori le istruzioni perché i suoi ordini siano eseguiti (articolo 60, secondo comma, del regolamento della Camera e articolo 67, secondo comma, del regolamento del Senato).

Si tratta evidentemente di poteri di eccezionale portata, il cui uso pertanto è altrettanto eccezionale, poiché non è certo l'uso di uno o altro epiteto o di una espressione più o meno colorita, o anche decisamente volgare, che può dar luogo all'applicazione della sanzione di cui si tratta, ma, secondo la costante interpretazione in via di prassi, un comportamento che turbi effettivamente la funzionalità dell'Assemblea (9). L'esclusione di un deputato dall'aula significa per il medesimo impedimento all'esercizio delle sue funzioni in Assemblea per il resto della seduta, da cui potrebbe essere determinata perfino una diversa maggioranza in quel particolare momento.

Da questi accenni si comprende l'enorme rilievo della questione e quindi l'eccezionalità del ricorso a quella sanzione, la cui irrogazione per un periodo superiore è, come si è visto, rimessa all'Ufficio di presidenza, su proposta del Presidente della Camera.

Nel caso in cui sorgano tumulti in aula, il Presidente adotta i provvedimenti necessari a ristabilire l'ordine e può sospendere o togliere la seduta, a suo personale giudizio. Si tratta di un potere largamente discrezionale e che, dovendo essere esercitato per fare fronte ad eventi straordinari, prescinde dallo stadio della discussione e da considerazioni sull'ordine del giorno.

Circa il potere di cui al secondo comma dell'articolo 62 del regolamento della Camera e del secondo comma dell'articolo 69 di quello del Senato, di consentire dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta, che la forza pubblica entri nell'aula, data l'eccezionalità del caso che tocca direttamente le prerogative dell'organo costituzionale in quanto tale,

è da ritenere che la decisione debba spettare alla persona del Presidente, a meno che la gravità della situazione non richieda un intervento talmente rapido da dover essere assunto da chi presiedeva in quel momento l'Assemblea, il quale ha tutti gli elementi necessari per assumere così grave decisione.

Inoltre, il Presidente della Camera presiede il Parlamento in seduta comune mentre il Presidente del Senato esercita le funzioni del Presidente della Repubblica in ogni caso in cui questi non possa adempierle.

4. *I Vicepresidenti.* — I quattro Vicepresidenti – della Camera e del Senato rispettivamente – non costituiscono il corpo dei sostituti del Presidente, ma di essi, ciascuno singolarmente è il sostituto del Presidente: essi non sono, cioè, titolari collegialmente delle funzioni vicarie del Presidente, ma titolare è ciascuno di essi singolarmente, in condizioni di assoluta parità, salvo il caso che rileveremo più avanti. Essi concorrono a costituire l'organo collegiale Ufficio di presidenza. Ad essi spettano compiti che si presentano diversamente atteggiati. Possiamo considerarli distinti in tre gruppi, oltre, naturalmente, quelli connessi con la loro qualità di membri dell'organo collegiale Ufficio di presidenza, di cui si è trattato prima: *a*) sostituzione del Presidente nella direzione delle sedute dell'Assemblea; *b*) collaborazione col Presidente; *c*) sostituzione del Presidente nei casi di sua assenza o impedimento.

a) La prima di queste categorie di compiti è fondata quando la presiedano sul rapporto organico dei Vicepresidenti con l'Assemblea, alla pari del Presidente, in vece di questo. Come abbiamo già avuto modo di accennare, il Vicepresidente presiede l'Assemblea *iure officii*, e non per delega o per incarico del Presidente. Questo *officium* è limitato solo all'*officium* del Presidente il quale può escludere i Vicepresidenti solo esercitando direttamente la funzione. Non è necessario alcun atto di incarico o di delega da parte del Presidente; se così fosse si potrebbe ipotizzare la possibilità che a qualche Vicepresidente, eletto dall'Assemblea, venga impedito di esercitare la sua funzione, che, nel nostro sistema, è basata sul rapporto organico. Si deve ricordare inoltre che l'elezione dei Vicepresidenti avviene con il voto limitato, che rende più ampio di quello della maggioranza il ventaglio dei gruppi di provenienza dei Vicepresidenti.

Nel dirigere l'Assemblea, il Vicepresidente è il Presidente, ed a lui, non astrattamente alla Presidenza, vanno imputati gli atti compiuti, naturalmente non quelli che siano riservati alla persona del Presidente, nei quali casi egli è solo tramite per l'Assemblea. Al riguardo, rinviamo a quanto esposto trattando dei poteri del Presidente nella direzione delle sedute.

Alla Camera, i Vicepresidenti si alternano nel presiedere l'Assemblea secondo un ordine di turni prestabiliti in ragione di settimane di calendario, ed in genere, a meno che si tratti di sedute molto lunghe o faticose, per tutta la durata della seduta, salvo, naturalmente, che il Presidente lo faccia personalmente. Al Senato, invece, essi si avvicendano più spesso nel corso della stessa seduta.

b) I Vicepresidenti non solo sostituiscono il Presidente nella direzione delle sedute, ma – secondo l'espressione dell'articolo 9 del regolamento della Camera – « collaborano con il Presidente ». Ad essi il Presidente può affidare gli incarichi che ritenga opportuno affidare loro nel governo della Camera ed a tal fine può convocarli a sua discrezione. È questo il caso in cui esercitano funzioni, che sono quelle riservate alla persona del Presidente, in virtù di una delega o incarico di rappresentanza: ad esempio, nelle cerimonie ufficiali o nel presiedere organi collegiali di governo della Camera in vece del Presidente.

Inoltre, la posizione dei Vicepresidenti si è notevolmente arricchita di compiti nel volgere degli ultimi anni. Infatti, il governo delle Camere è divenuto sempre più complesso, anche per l'accentuarsi del processo di sindacalizzazione del personale dipendente e per l'insorgere di sempre maggiori problemi per la sicurezza della sede parlamentare, oltre che per la richiesta sempre crescente di servizi soprattutto in ordine alla documentazione anche mediante *computer*. Uno dei Vicepresidenti è di regola incaricato di presiedere il Comitato di vigilanza per la biblioteca, di cui al secondo comma dell'articolo 12 del regolamento. Inoltre, uno di essi presiede il Comitato per gli affari del personale, previsto dal regolamento interno dei servizi e del personale, ed il Comitato per la sicurezza della sede parlamentare. La designazione è fatta nell'Ufficio di presidenza.

c) Per l'esercizio delle funzioni vicarie del Presidente (supplenza), il regolamento del Senato (articolo 9, secondo comma) stabilisce che il Presidente designa a sostituirlo un Vicepresidente. Alla Camera manca una norma analoga, ma vige la regola consuetudinaria che a sostituire il Presidente sia il Vicepresidente anziano, quello tra loro che a pari anzianità di data di elezione è stato eletto con il maggior numero di voti: lo stesso che sarà chiamato, se rieletto deputato, a presiedere la seduta in cui la Camera eleggerà il Presidente nella legislatura successiva.

5. *I Questori.* — *a*) I Questori della Camera (e del Senato) hanno il compito dell'amministrazione interna della Camera nell'ambito delle norme fissate dall'Ufficio di presidenza. Il nuovo regolamento ha recepito una prassi che si era già formata sotto il precedente, stabilendo

che essi agiscono in collegio. Questo delinea infatti il collegio dei Questori, il cui funzionamento non esclude comunque l'attribuzione di competenze, almeno sotto il profilo della delega, ai singoli Questori.

Come già dice il termine, di derivazione romanistica, essi sovrintendono alle spese della Camera e predispongono il progetto di bilancio e di conto consuntivo che sottopongono all'Ufficio di presidenza dal quale è poi sottoposto all'Assemblea.

b) Queste funzioni di sovrintendere alle spese e di predisporre il bilancio ne contiene in realtà anche un'altra, e cioè quella relativa alla previsione delle entrate, le quali, trattandosi di fondi destinati alla produzione di servizi non economici (il cui valore cioè non è determinabile in moneta anche se il loro contenuto in termini economici è di grandissimo rilievo), derivano nella massima parte dalla dotazione a carico del bilancio dello Stato. Appare chiaro a questo punto che, data la posizione di organi costituzionali dei due rami del Parlamento e la caratteristica, quindi, di autogestione delle medesime, non può che derivare da una « richiesta » da parte delle singole Camere per l'appostazione in bilancio, e non da una iniziativa del Governo al quale per altro spetta, come si chiarirà più avanti, in via esclusiva l'iniziativa in materia di bilancio dello Stato.

Vi è quindi nel corpo della previsione di bilancio uno spazio che, pur rientrando nella previsione globale la cui iniziativa spetta al Governo, è però sottratta all'apprezzamento quantitativo da parte del medesimo (10). E non può essere diversamente. Si pensi infatti alla dotazione di servizi e strutture che le Camere intendano darsi proprio per esercitare meglio i compiti di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione. Se questo organo avesse compiti di proposta in questo senso (la decisione spetta comunque sempre alle Camere in sede di approvazione della legge sostanziale e formale di bilancio) spetterebbe al Governo una funzione di indirizzo circa l'esercizio da parte delle Camere delle loro funzioni, che è del tutto estranea al nostro sistema costituzionale.

Queste considerazioni chiariscono invece che tale funzione spetta agli organi interni delle Camere e segnatamente al Presidente e all'Ufficio di presidenza su impulso dei Questori, secondo la previsione normativa dell'articolo 10 del regolamento della Camera e di quello del Senato.

Al Senato, i senatori questori non sono ordinati in collegio ma svolgono le stesse funzioni *uti singuli* e come componenti del Consiglio di presidenza.

6. *I Segretari di Presidenza.* — *a*) I Segretari hanno anch'essi compiti nella vita dei due rami del Parlamento oltre a quelli connessi

alla loro qualità di membri dell'Ufficio di presidenza e sono attinenti alla certificazione dell'attività dell'Assemblea e nell'Assemblea.

Sovrintendono alla redazione del processo verbale, che spetta ad un funzionario dell'apparato burocratico delle due Camere. Il compito di sovrintendere è da intendere pertanto nel senso che ad essi spetta di vigilare che il processo verbale sia effettivamente redatto dal funzionario competente e che esso contenga, come prescrive l'articolo 11 del regolamento, soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera, poiché essi lo controfirmano insieme con il Presidente, dopo averne dato lettura e dopo che l'Assemblea lo ha approvato.

Spetta inoltre ai Segretari di Presidenza, sempre nella funzione di certificazione, sia pure in senso lato, di accertare che il resoconto stenografico delle sedute sia pubblicato nei termini e nei modi stabiliti dal Presidente e che non vi sia alterazione dei discorsi. Questo in rapporto al fatto, come si vedrà, che le disposizioni presidenziali consentono agli oratori di apportare correzioni ai loro discorsi, e pertanto occorre vigilare che tali correzioni non ne alterino in alcun modo il significato politico.

b) Le altre funzioni connesse all'ufficio di Segretario di Presidenza riguardano sempre gli atti della Camera e sono in stretta connessione con i lavori dell'Assemblea: per lo più sono di ausilio alle funzioni presidenziali, ad esempio nell'accertamento della regolarità delle votazioni e dell'esito delle medesime, o nel fare gli appelli o tener nota dei singoli voti quando ciò sia necessario.

Note

(1) Vedi G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare,* Milano 1965.

(2) Il 19 novembre 1869 fu eletto Presidente della Camera Giovanni Lanza con 169 voti contro i 129 ottenuti da Adriano Mari, candidato ministeriale. Il Presidente del Consiglio dei ministri Menabrea pensò allo scioglimento della Camera, ma poi presentò al re le dimissioni del Gabinetto. Il 28 marzo 1876 Depretis presentò il suo Gabinetto ed il Presidente della Camera Biancheri, che proveniva dalla maggioranza di destra che sosteneva il Ministero Lanza dimissionario, presentò le dimissioni dalla carica. Depretis pregò la Camera di non accettarle, e così avvenne. Vedi CILIBRIZZI, *Storia parlamentare, politica e diplomatica d'Italia. Da Novara a Vittorio Veneto,* I, pag. 561 e II, pag. 104.

(3) Cfr. anche G. FERRARA, *op. cit.,* pagg. 49-85; G. F. CIAURRO, « Gli organi della Camera », in *Il regolamento della Camera dei deputati - Storia, istituti, procedure,* Roma 1968, pagg. 227-229.

(4) *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, seduta del 23 luglio 1979, pag. 469.

(5) Nel 1877, Crispi, Presidente della Camera, fece cancellare il suo nome dall'elenco che serve alla chiama, e da allora l'uso non è stato mai interrotto. Vedi: M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano,* Roma 1887, pag. 86.

(6) Vedi più avanti, pag. 109.

(7) Sono trattati sotto la voce corrispondente in ordine al procedimento legislativo. Vedi pag. 201.

(8) *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, sedute: 17 dicembre 1976, pagg. 3647-3649; 12 luglio 1977, pagg. 8879-8887; 25 luglio 1977, pagg. 9716-9717; 11 aprile 1978, pagg. 15055-15057, 15075-15080 e 15087; 26 aprile 1978, pagg. 16503-16506 e 16515-16516; 2 maggio 1978, pagg. 16641-16643.

(9) Nella seduta del 7 ottobre 1976, il vicepresidente del gruppo del PCI, deputato Malagugini, dopo che il Presidente aveva indetto una votazione segreta mediante procedimento elettronico - che deve avvenire dal seggio assegnato a ciascun deputato per la registrazione del nome al fine della certificazione della partecipazione al voto - faceva presente che alcuni deputati del suo gruppo erano impediti dal votare avendo trovato il loro seggio occupato da altri che si rifiutavano di allontanarsene. Il Presidente, dopo aver invitato ripetutamente i deputati radicali Pannella, Mellini, Faccio e Bonino a raggiungere il seggio loro assegnato ed essendosi i medesimi rifiutati di ottemperare, considerato che ciò turbava l'ordine della seduta, dopo averli richiamati all'ordine li escludeva dall'aula per il resto della seduta. *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pagg. 992-993.

(10) Vedi C. FINZI, *L'autonomia amministrativa,* cit.; V. LONGI, « Carlo Finzi, studioso delle istituzioni parlamentari »; C. SPECCHIA, « L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento », Roma 1982, ora anche in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1983, n. 1.

CAPITOLO IV

I GRUPPI PARLAMENTARI

SOMMARIO: 1. Riconoscimento normativo dei gruppi parlamentari. — 2. I gruppi parlamentari. — 3. Attribuzioni dei gruppi.

1. *Riconoscimento normativo dei gruppi parlamentari.* — I regolamenti delle Camere prendono in considerazione i gruppi parlamentari, cui sono anzi affidati importanti compiti nella vita delle Assemblee. Si può addirittura affermare che, in conseguenza del sistema elettorale fondato sulla proporzionale, i gruppi parlamentari contribuiscono a caratterizzare l'intero sistema dei regolamenti parlamentari, tanto che, almeno per il regolamento della Camera dei deputati, taluno parla di « Camera dei gruppi » e di « regolamento dei gruppi » (1).

Il riconoscimento dei gruppi politici, che venivano chiamati « uffici », all'interno della Camera dei deputati avvenne contemporaneamente all'introduzione delle Commissioni permanenti, nel 1920, e fu una diretta conseguenza della configurazione politica della Camera eletta l'anno precedente sulla base della proporzionale con scrutinio di lista a differenza delle precedenti che venivano elette con il sistema uninominale. Questa impostazione fu poi abbandonata dopo il 1924 quando la Camera venne eletta con il sistema del premio di maggioranza, che era poi un sistema largamente maggioritario (2).

Precedentemente all'adozione della proporzionale, il sistema uninominale (puro) non presupponeva l'esistenza di partiti politici organizzati, anzi costituiva esso stesso il principale ostacolo alla loro formazione ed affermazione, mentre consentiva l'aggregarsi di maggioranze occasionali, basate più che sulla comunanza di princìpi e di programmi politici, sulla personale concordanza di interessi e di opinioni; favoriva, in definitiva, il fenomeno delle aggregazioni personali conosciuto col nome di « trasformismo ».

Dopo la caduta del regime fascista, già all'Assemblea Costituente si tornò al sistema dei gruppi. Il Presidente, nella seduta del 15 luglio 1946, diede notizia all'Assemblea dell'avvenuta costituzione dei gruppi parlamentari in quanto l'Assemblea Costituente adottò, sia pure tacitamente, il regolamento della Camera del 1922. Nella stessa seduta, il Presidente metteva in discussione proposte di modifica del regolamento, che consistevano in « tre articoli aggiuntivi all'attuale regolamento » (3).

Pertanto, si adottò il criterio della composizione proporzionale delle Commissioni e si ebbe poi l'istituzionalizzazione di tale criterio nella Costituzione, al terzo comma dell'articolo 72, che tratta, appunto, della composizione delle Commissioni parlamentari. Si è dato, così, rilievo costituzionale ai gruppi parlamentari, come elemento essenziale dell'articolazione interna delle Camere.

I gruppi parlamentari sono emanazione dei partiti politici, ma sono anche elementi dell'organizzazione interna delle Camere, cui è demandata la funzione di raccordo tra le Camere stesse e i partiti politici (4), ai quali la Costituzione assegna la precipua funzione di « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Si tratta, evidentemente, di un importante momento di mediazione tra i cittadini, al fine di organizzare una platea di consenso sufficiente ad ottenere rappresentanza istituzionale sulla base di un programma politico definito.

I gruppi parlamentari pertanto sono anch'essi un mezzo della mediazione tra i partiti e gli elettori. Infatti, i gruppi parlamentari sono composti dagli eletti del popolo i quali, in quanto componenti del Parlamento, sono titolari di funzioni proprie all'interno della Camera cui appartengono: funzioni riconducibili, in senso lato e senza precisa imputazione, alla funzione propria dei partiti politici.

Nella realtà pratica avviene che i partiti spesso prevalgono sui gruppi parlamentari, ciò che fa parlare del nostro sistema come « sistema dei partiti » (5). Se questo è vero deriva però dalla polarizzazione assai rigida della vita politica non già dall'organizzazione delle Camere: si tratta, cioè, di un fatto politico, non di organizzazione costituzionale.

Inoltre, i regolamenti parlamentari delineano un sistema della programmazione dei lavori parlamentari basato essenzialmente sull'articolazione delle Camere in gruppi, e che pertanto li vede come titolari di importanti attribuzioni, di cui tratteremo più avanti.

2. *I gruppi parlamentari.* — *a*) Il primo comma dell'articolo 14 del regolamento del Senato stabilisce che tutti i senatori debbono appartenere ad un gruppo parlamentare; il regolamento della Camera

non contiene una norma corrispondente, ma entrambi i regolamenti predispongono i modi perché questo fine sia raggiunto.

Entro due giorni dalla prima seduta della nuova legislatura, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono, mentre i senatori devono indicare, entro tre giorni dalla prima seduta, alla Presidenza del Senato il gruppo del quale intendono far parte. Queste norme, salvo talune differenti sfumature, combinate con l'altra, che stabilisce che nel caso in cui manchi tale dichiarazione i deputati – e i senatori – entrano a far parte del gruppo misto, assicurano, appunto, che tutti i componenti di ciascuna Camera appartengano ad un gruppo parlamentare.

Il regolamento della Camera tratta di gruppo al quale i deputati « appartengono », mentre quello del Senato fa riferimento al gruppo del quale il senatore « intende far parte ». La distinzione è sottile ma non oziosa: infatti, l'elezione dei senatori su base regionale e con il sistema uninominale consente anche il collegamento tra candidati di partiti diversi e rende inoltre più agevole, almeno rispetto alla Camera, l'elezione di candidati « indipendenti » sia pure con il contrassegno di partito. Ma ancor più importante per spiegare questa differenza è la presenza nel Senato di membri non eletti: gli ex Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita nominati in base all'articolo 59 della Costituzione. Per questi, infatti, non si può parlare di « appartenenza » ad un gruppo parlamentare se non in forza di una loro espressa manifestazione di volontà in tal senso.

Questo non esclude, naturalmente, che anche i deputati debbano fare la stessa dichiarazione, ma, data la più evidente provenienza di partito, la loro, più che una manifestazione di volontà di iscriversi ad un gruppo parlamentare, può essere considerata una dichiarazione di appartenenza, salvo per gli « indipendenti » che si iscrivono al gruppo misto o nel caso siano almeno venti intendano costituire un gruppo. Non è un caso, d'altronde, che solo assai di rado i segretari politici nazionali dei partiti facciano parte del Senato.

b) Nella prima seduta della legislatura, il Presidente invita i gruppi parlamentari a riunirsi, fissando il giorno – successivo naturalmente alla scadenza dei termini per la dichiarazione di cui si trattava prima – e l'ora della riunione per la loro costituzione.

Per costituzione anche in questo caso si intende l'elezione degli organi direttivi dei gruppi stessi. Si tratta, ovviamente, in questo caso dei gruppi che abbiano fin dall'inizio almeno venti iscritti per i deputati e dieci iscritti per i senatori. Nel caso in cui il numero sia inferiore occorre che la loro costituzione sia autorizzata dall'Ufficio di presidenza, di cui al secondo comma dell'articolo 14 del regolamento della Camera e al quinto comma dell'articolo 14 del rego-

lamento del Senato. Questa norma, che non figurava nel regolamento del Senato, neanche in quello approvato nel 1971, è stata introdotta il 26 gennaio 1977.

Il precedente regolamento della Camera dei deputati, all'ultimo comma dell'articolo 26, consentiva che potesse, eccezionalmente, essere autorizzata dall'Ufficio di presidenza la costituzione di un gruppo con meno di venti e almeno dieci deputati, purché venisse riconosciuto che esso rappresentasse un partito organizzato nel paese. Questa norma era stata approvata nel 1920, dopo che l'onorevole Chiesa, a nome dei deputati repubblicani, aveva chiesto che il numero di venti deputati necessari per la costituzione di un gruppo fosse portato a dieci (6).

Il nuovo regolamento della Camera non fissa un numero minimo di iscritti ma stabilisce che, oltre a rappresentare un partito organizzato nel paese, questo abbia presentato, con il medesimo contrassegno, proprie liste di candidati in almeno venti collegi, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente di un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti validi. Quest'ultima prescrizione tende a rendere concretamente valutabile la consistenza elettorale della « organizzazione » nel paese di cui tratta il comma in questione. Su questa base può essere negata l'autorizzazione a costituirsi in gruppo parlamentare ad un certo numero di deputati – naturalmente in numero inferiore a venti, ciò che è di tutta evidenza – eletti a quoziente pieno in liste di un partito che però non abbia raggiunto 300 mila voti validi, condizione concorrente con quella del raggiungimento del quoziente per l'utilizzazione dei resti.

Il Senato invece richiede, dato il differente sistema elettorale, che siano stati presentati candidati in almeno quindici regioni e siano stati eletti in almeno tre regioni e che siano formati da almeno cinque senatori, a seguito della modifica approvata il 5 ottobre 1983. Quel regolamento prevede inoltre che possano costituirsi nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura, e questa innovazione è stata introdotta con le modifiche del 1977. Il regolamento della Camera non ha una norma corrispondente ma tale costituzione è stata ritenuta ammissibile in via di interpretazione. Sotto il vigore del vecchio regolamento, nella IV legislatura si costituì il gruppo del PSIUP, a seguito della scissione dal PSI e della conseguente uscita dal corrispondente gruppo parlamentare dei parlamentari che avevano aderito al nuovo partito. È accaduto inoltre nella V legislatura per la scissione del PSU nelle due originarie componenti del PSI e del PSDI, la costituzione del quale ultimo venne autorizzata dall'Ufficio di presidenza sulla base dell'ultimo comma dell'articolo 26 del regolamento allora vigente e che abbiamo prima ricordato.

Nella VII legislatura, a seguito della scissione dal Movimento sociale italiano-destra nazionale del movimento Costituente di destra-democrazia nazionale è stata autorizzata la costituzione del relativo gruppo parlamentare. Questa decisione merita qualche osservazione: infatti, la norma che era stata applicata per i due casi che abbiamo prima ricordato richiedeva, come unico requisito, che il costituendo gruppo rappresentasse un partito organizzato nel paese, e questo era facilmente verificabile in quei due casi, soprattutto per la costituzione del gruppo del PSDI nella V legislatura, che aveva già una sua organizzazione prima della riunificazione con il PSI e prontamente ricostituita dopo la scissione.

L'Ufficio di presidenza ha ritenuto soddisfatte entrambe le condizioni che abbiamo ricordato, in quanto il nuovo raggruppamento poté dimostrare che corrispondeva alla componente « Costituente di destra », che aveva partecipato alle elezioni insieme con il Movimento sociale italiano-destra nazionale. Si è pertanto interpretata in senso lato la espressione « partito » così da ritenerla comprensiva del concetto di componente politica: infatti, sia il gruppo del PDUP all'inizio della VII legislatura (il quale derivava dall'aggregazione di varie componenti e non dall'organizzazione di un solo partito) sia il gruppo di Costituente di destra-democrazia nazionale più che nel concetto di partito *stricto sensu* rientravano nel concetto di movimento politico che nella competizione elettorale ha agito come componente di un partito politico e come tale identificabile (7).

Ciò che vi è di maggiore interesse in questa decisione è la necessità dell'autorizzazione a costituirsi in gruppo parlamentare per i deputati del Movimento sociale italiano-destra nazionale che non avevano aderito alla creazione della nuova formazione politica, in quanto con la scissione era venuto meno il prescritto requisito del numero minimo di venti deputati aderenti. Poiché era venuto meno questo requisito, sono stati posti in discussione tutti gli altri, essendo, con la scissione, venuta meno una componente essenziale del « partito di origine ».

Al Senato, il 26 gennaio 1977 è stata approvata una « novella » regolamentare, analoga alla disciplina della Camera, che, nella VII legislatura, ha permesso ai senatori del PRI, del PSDI e di Costituente di destra-democrazia nazionale di costituirsi in gruppo, mentre il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale è stato dichiarato sciolto ed i suoi componenti iscritti al gruppo misto, essendo stata negata l'autorizzazione a costituirsi in gruppo poiché erano ormai venuti a mancare i requisiti prescritti dal quinto comma dell'articolo 14 del regolamento, nel testo modificato.

c) I gruppi nella loro prima riunione devono provvedere ad eleggere un presidente, uno o più vicepresidenti ed un comitato direttivo. Questa prescrizione del secondo comma dell'articolo 15 del regolamento della Camera, contenuta anche nel secondo comma dell'articolo 15 del regolamento del Senato, delinea un primo abbozzo organizzativo dei gruppi parlamentari, al fine di attuare un minimo di uniformità nella identificazione degli organi direttivi dei gruppi all'interno di ciascuna Camera, in considerazione soprattutto delle importanti funzioni che i regolamenti assegnano a questi.

I singoli gruppi, poi, sono facoltizzati a darsi lo statuto e l'organizzazione che intendano darsi, oltre a quanto prescritto dai regolamenti, purché – e ciò discende dai princìpi della nostra Costituzione, e precipuamente dall'articolo 49 che riguarda i partiti politici – l'organizzazione sia data con metodo democratico.

Il regolamento del Senato definisce, al secondo comma dell'articolo 15, con precisione maggiore della corrispondente norma della Camera, la costituzione dei gruppi, in quanto fa riferimento oltre che alla nomina degli organi direttivi anche alla composizione dei medesimi. Infatti prescrive che il presidente del gruppo appena eletto comunichi alla Presidenza del Senato l'elenco dei componenti del gruppo, da lui stesso sottoscritto. Questo adempimento sembrerebbe un di più, avendo dovuto ciascun senatore dichiarare a quale gruppo intendesse aderire, ma esso in realtà serve a certificare l'esatta composizione del gruppo stesso, ed a riconoscere valore giuridico alla composizione del gruppo, in corrispondenza dell'obbligo di comunicare alla Presidenza del Senato ogni variazione della stessa composizione. Da ciò, è bene rilevarlo, conseguono importanti effetti giuridici, soprattutto se si pensa ai piccoli gruppi, rispetto ai quali il venir meno anche di una sola adesione può far venire a mancare uno dei requisiti essenziali per l'esistenza stessa del gruppo.

La Camera, proprio per l'ispirazione di fondo del proprio regolamento (che considera i gruppi come elementi essenziali nel funzionamento dei meccanismi interni), prescrive, oltre agli organi direttivi, il deputato o i deputati, fino a tre, i quali sono abilitati ad esercitare, in vece del presidente, i poteri a questo attribuiti dal regolamento.

Entrambi i regolamenti dispongono che di ogni variazione nella composizione degli organi direttivi dei gruppi deve essere data comunicazione alla Presidenza della rispettiva Camera, ciò proprio al fine di porre la Presidenza nella condizione di conoscere con precisione le persone titolari delle facoltà riconosciute dai regolamenti.

Le rispettive Camere assicurano ai singoli gruppi parlamentari, in rapporto alla loro consistenza numerica, disponibilità di locali e attrezzature, e assegnano contributi a carico del bilancio interno della

stessa Camera, per l'esplicazione delle loro funzioni. Questa norma, che ha, appunto, lo scopo di andare incontro alle esigenze di concreto funzionamento dei gruppi parlamentari, ne mette in risalto la loro speciale posizione nei confronti della Camera di appartenenza.

I gruppi sono elementi essenziali dell'articolazione interna delle Camere, di tale rilievo da presentare caratteristiche che li avvicinano alla categoria degli organi interni (8).

Così è per la composizione, che è tutta interna alla Camera di appartenenza. Infatti, dei gruppi fanno parte esclusivamente, rispettivamente, deputati e senatori e nessun altro: pertanto, il collegamento tra essi e i partiti è istituzionalmente tenuto da organi interni del gruppo parlamentare, e non viceversa. L'appartenenza ad un gruppo è obbligatoria per tutti i parlamentari: infatti, coloro che non abbiano dichiarato l'adesione a un gruppo sono automaticamente iscritti al gruppo misto. Infatti è indispensabile che tutti appartengano ad un gruppo, poiché i regolamenti attribuiscono ai gruppi importanti compiti nel funzionamento delle Camere; ad esempio: spetta ai gruppi designare i deputati per la composizione delle Commissioni parlamentari, e tale designazione è definitiva per l'intero biennio, per gli stessi appartenenti al gruppo.

I gruppi possono fare ricorso all'Ufficio di presidenza della Camera sulla composizione delle Commissioni parlamentari, ed allo stesso Ufficio è demandata la decisione dei ricorsi sulla costituzione o prima convocazione dei gruppi stessi. E queste norme sono collocate, sistematicamente, tra le norme del regolamento che riguardano l'organizzazione delle Camere. In corrispondenza con l'obbligo per i deputati ed i senatori di appartenere ad un gruppo esiste il gruppo misto per i componenti delle due Camere, residuali rispetto alla composizione dei gruppi, e l'unico per la cui formazione non sono stabiliti requisiti.

Per il gruppo misto è quindi da escludere la derivazione da un partito, in quanto non solo accoglie varie componenti ma è costituito proprio da quei membri delle Camere che o non appartengono ad un partito o provengono da partiti che non hanno diffusione nazionale. Pertanto la sua esistenza come gruppo, sia pure *sui generis*, è giustificata proprio dalla necessità che tutti i membri del Parlamento siano forniti delle prerogative derivanti dall'appartenenza ad un gruppo parlamentare. Tuttavia si deve segnalare che nonostante queste considerazioni sul gruppo misto non si può tacere la posizione di « alterità » dei gruppi parlamentari rispetto alla Camera di appartenenza, per il rapporto che lega i gruppi al partito dal quale ciascuno promana, che è posto in particolare rilievo dalla legge 2 maggio 1974, n. 195. L'articolo 3 infatti, nel disciplinare la ripartizione dei fondi che devono

essere versati ai partiti, prende in considerazione, come tramite, i gruppi parlamentari. In particolare, il quarto e il quinto comma nei quali è stabilito che all'assegnazione dei contributi si procede su domanda dei presidenti dei gruppi parlamentari in base ad un piano di ripartizione approvato dai rispettivi Uffici di presidenza. Ed inoltre, che i presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare ai « rispettivi partiti » una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso, « nei termini e nei modi dei rispettivi statuti e regolamenti ».

Il collegamento con i partiti politici è quindi non solo un dato di fatto politico ma istituzionale, ciò che appunto porta ad escludere che essi siano organi delle Camere di appartenenza, pur senza doverne inferire che si tratti unicamente di organi dei partiti, la cui presenza e con tante e così rilevanti funzioni all'interno delle Camere non avrebbe alcuna valida base normativa né convincente giustificazione giuridica (9).

Inoltre, i gruppi hanno – istituzionalmente, come risulta dalla norma di legge sopra riportata – un'ampia autonomia organizzativa, sempre entro i limiti generali dettati dai regolamenti delle Camere in esecuzione delle norme della Costituzione. Si deve rilevare che gli statuti dei gruppi sono rimessi all'autonomia di ciascuno di essi, che è rispettata dalle Camere in modo addirittura eccessivo, tanto che tali statuti sono persino riservati, e sui quali, comunque, le Camere non esercitano alcuna funzione, neppure di indirizzo.

3. *Attribuzioni dei gruppi.* — *a*) Le attribuzioni dei gruppi parlamentari sono, precipuamente, di carattere politico, proprio in quanto – come si è visto – proiezioni nelle Camere dei rispettivi partiti politici. La prima di queste è da essi esplicata per il fatto stesso della loro esistenza all'interno delle Assemblee, che è, appunto, un fatto politico derivante dal responso elettorale.

La costituzione in gruppo parlamentare dei rappresentanti popolari eletti rende concretamente evidente la loro caratterizzazione come schieramenti parlamentari su determinate posizioni politiche riconducibili a partiti.

Come già abbiamo posto in rilievo, i gruppi parlamentari svolgono importanti compiti nell'organizzazione stessa delle Camere; infatti le Commissioni sono formate in base alle loro designazioni, fatti salvi gli aggiustamenti che il Presidente della rispettiva Camera dovrà adottare per osservare il criterio della proporzionalità della rappresentanza dei singoli gruppi, contro i quali è ammesso ricorso all'Ufficio di presidenza.

b) Nel funzionamento delle Camere, e segnatamente della Camera dei deputati, ai gruppi parlamentari spettano importanti compiti e penetranti poteri. Intanto la predisposizione del programma e del calendario dei lavori, di cui si è fatto cenno e che viene trattato specificamente a parte.

Nello svolgimento dei lavori parlamentari, ai presidenti dei gruppi il regolamento della Camera riconosceva numerose attribuzioni, in concorrenza, assai di sovente, con venti o dieci deputati, e talvolta col Governo. Fatta salva l'attribuzione al Governo, che ha un diverso fondamento e risponde ad una diversa logica, il riconoscimento ai presidenti dei gruppi parlamentari degli stessi poteri che, nei procedimenti in Assemblea sono esercitabili da venti o dieci deputati, era da mettere in stretta connessione con la previsione di cui al primo comma dell'articolo 14 del regolamento.

Cioè alla base dell'attribuzione di questi poteri ai presidenti dei gruppi parlamentari è il concetto che i presidenti dei gruppi parlamentari rappresentino almeno venti deputati, o, al limite, dieci deputati se si pone la norma dell'articolo 14 del regolamento della Camera in correlazione con la norma corrispondente del regolamento precedente, che fissava in almeno dieci il numero dei deputati necessario per ottenere l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza per la costituzione di gruppi parlamentari con meno di venti deputati.

Valga per tutti l'esempio della mozione, che può essere presentata secondo il regolamento (articolo 110) da un presidente di gruppo o da dieci deputati. Il vecchio regolamento (articolo 124) richiedeva la firma di dieci deputati, prescrizione che era stata deliberata dalla Camera su relazione dell'onorevole Bonghi, che, appunto, mise in risalto l'esigenza di « preservare la Camera dalla presentazione di mozioni di così poca importanza che non abbiano neppure l'adesione o l'appoggio di un numero minimo di deputati », minimo che fu fissato appunto in « dieci ».

Non può, dunque, essere altra che questa la *ratio* dell'attribuzione ai presidenti dei gruppi dell'esercizio di poteri corrispondenti. E ciò con un fine di razionalizzazione, in quanto il presidente del gruppo, considerato così come collaboratore della Presidenza, non inoltra le richieste « di così poca importanza » o che siano comunque prive di apprezzabile contenuto politico, limitandone quindi il numero.

Quèsto nelle intenzioni, che, mentre non si può dire siano andate del tutto disattese si deve per altro rilevare che nella pratica si sono verificati vari e notevoli inconvenienti, i quali hanno consigliato la specificazione nella norma di quel limite, per l'esercizio dei poteri riconosciuti ai presidenti dei gruppi, di almeno dieci iscritti al gruppo medesimo. Infatti queste norme sono state di recente modificate

dalla Camera – 29 settembre 1983 – e questa interpretazione è stata resa esplicita ed operativa. Sono state modificate le norme del regolamento che attribuiscono poteri ai presidenti di gruppo nel senso che è ormai necessario che essi rappresentino, appunto, venti o trenta deputati, secondo i casi – quattro in Commissione – e quindi possono esercitarli congiuntamente ad altri presidenti di gruppo in modo da raggiungere il numero prescritto.

c) Pertanto, ai presidenti dei gruppi parlamentari spettano talune iniziative in ordine a vari procedimenti, e precipuamente al procedimento legislativo. La norma del sesto comma dell'articolo 39 del regolamento della Camera, che abilitava i presidenti dei gruppi a rimuovere, con la sola loro richiesta a favore di uno o più componenti del loro gruppo, il limite per la durata dei discorsi è stata abrogata con la riforma del regolamento votata il 6 novembre 1981.

È stata conservata la facoltà attribuita dal secondo e terzo comma dell'articolo 83 del regolamento, di ampliare la discussione sulle linee generali ad un oratore per ciascun gruppo o senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ma essa, a seguito delle più recenti modifiche regolamentari, può essere esercitata da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.

Così gli emendamenti che non siano stati respinti in Commissione devono essere presentati almeno ventiquattr'ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui essi si riferiscono, ma possono essere presentati, fino ad un'ora prima purché rechino la firma di venti deputati o di uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. Le votazioni per appello nominale possono essere richieste in Assemblea da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica ed in Commissione da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella stessa Commissione.

La votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, ed in Commissione da cinque deputati o da uno o più rappresentanti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella stessa Commissione.

Un presidente di gruppo può chiedere che la Camera dichiari l'urgenza e quindi fissi il termine di quindici giorni per riferire sui pro-

getti di legge che erano stati già approvati nella legislatura precedente e ripresentati nell'identico testo entro sei mesi dall'inizio della nuova.

Sulla base del terzo comma dell'articolo 76, la Commissione deve iniziare l'esame dei progetti di legge che siano stati fatti propri da un gruppo parlamentare, mediante formale dichiarazione del proprio presidente, all'atto dell'annuncio in aula della presentazione (al Senato – articolo 79 – perché il presidente del gruppo possa fare tale dichiarazione è necessario che il progetto di legge rechi la firma di più della metà dei componenti del gruppo).

Un presidente di gruppo può chiedere che siano iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea e discussi nel testo del proponente, i progetti di legge sui quali le Commissioni abbiano omesso di riferire all'Assemblea nei termini regolamentari. Anche questa facoltà è riconosciuta a dieci deputati.

Questa elencazione è solo indicativa dell'importanza che i gruppi parlamentari rivestono nel funzionamento delle Assemblee parlamentari, e della penetrante incisività dei compiti che dal regolamento della Camera sono attribuiti ai loro presidenti all'interno dei singoli procedimenti.

d) Per l'esercizio di questi compiti il secondo comma dell'articolo 15 del regolamento della Camera, nel dettare alcune principali norme organizzatorie dei gruppi parlamentari, stabilisce che ciascun gruppo indica, come si è già accennato, il deputato o i deputati scelti tra i vicepresidenti ed i componenti del comitato direttivo, in numero non superiore a tre, cui è affidato l'esercizio dei poteri che il regolamento attribuisce al presidente, in caso di assenza o impedimento di questi.

Occorrono alcune precisazioni in ordine all'applicazione di questa norma. Infatti, l'espressione « in caso di assenza o impedimento del proprio presidente » non istituisce nei confronti dell'Assemblea la figura del « vicario » del presidente di gruppo, ciò che è senza dubbio rimesso all'autonomia di ciascun gruppo parlamentare, ma istituisce la figura del « supplente » del presidente del gruppo solo ed unicamente per l'esercizio dei poteri che il regolamento riconosce a questo.

Ciò implica una distinzione, tra l'esercizio dei poteri nel corso delle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni, e l'esercizio dei poteri fuori di queste. Per quanto concerne i primi è chiaro che basti l'assenza dall'aula e non dalla sede parlamentare, a porre in essere la « supplenza » da parte di uno qualunque dei deputati che siano stati indicati a quel fine, che si trovi presente in aula. Ed è questa la stessa ragione per cui è stata introdotta questa possibilità, in modo cioè che non sia necessaria sempre la presenza fisica del presidente

del gruppo in ogni momento di ciascuna seduta, ma anche in modo che siano evitati abusi.

La designazione delle persone incaricate deve essere fatta alla Presidenza della Camera ed ha carattere organizzatorio, con esclusione pertanto delle designazioni di scopo – cioè per un singolo procedimento o per una particolare materia – che farebbero venir meno la certezza della titolarità del potere, con conseguenze facilmente prevedibili sulla speditezza dei lavori, che invece la norma tende ad agevolare. Infatti, ad esempio, la richiesta di votazione nominale deve essere appoggiata da almeno altri diciannove deputati, mentre se sia fatta a nome del gruppo composto da almeno venti deputati da persona a ciò autorizzata essa è direttamente esecutiva.

È diverso invece il caso dei poteri riconosciuti ai presidenti di gruppo, connessi sempre ai lavori parlamentari, ma che debbano essere esercitati fuori della seduta, il cui esercizio, a parere di chi scrive, è riservato alla persona del presidente del gruppo. Così la designazione dei deputati per la formazione di Commissioni o delegazioni, la dichiarazione di cui al terzo comma dell'articolo 76 del regolamento (progetto di legge fatto proprio da un gruppo parlamentare), la presentazione di mozioni, devono essere fatti personalmente dal presidente del gruppo parlamentare, salvo che egli sia assente dalla sede parlamentare, poiché allora si dà luogo alla supplenza, che naturalmente non può essere, in questo caso, che istituzionale e quindi generale, ed esercitata pertanto dal « vicario » secondo le norme interne del gruppo stesso.

Note

(1) Doglianze in questo senso sono emerse varie volte in dibattiti in Assemblea alla Camera dei deputati.

(2) La « mozione Grandi », che recita: « Le modificazioni al regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e pomeridiana del 6 agosto 1920, con gli emendamenti relativi approvati nelle sedute del 22 e 23 giugno 1922, sono abrogate » fu svolta e approvata nella seduta del 29 maggio 1924. *Atti parlamentari*, Camera, Discussioni, pagg. 26-47.

(3) *Atti parlamentari*, Assemblea Costituente, Discussioni, seduta del 15 luglio 1946, pagg. 2, 9 e segg.

(4) Cfr. CIAURRO, «Gli organi della Camera », in *Il regolamento della Camera dei deputati cit*, pag. 240. Vedi anche, nel testo, il capitolo XIV, a pag. 137.

(5) Cfr. il dibattito sulla formazione del II Governo Spadolini in *Atti parlamentari.*

(6) LONGI e STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pag. 61.

(7) Deliberazioni dell'Ufficio di presidenza della Camera del 9 luglio 1976 e del 10 e 11 gennaio 1977.

(8) Cfr. CIAURRO, ivi, pag. 241: « Il Gruppo parlamentare, pertanto, è collocato nel punto più delicato e nevralgico del sistema: organo di una Camera, è contemporaneamente considerato un organo di partito nell'ordinamento interno dei partiti stessi; strumento per introdurre in una Camera la voce dei partiti, è insieme anche strumento per inibire ogni rilevanza ai partiti come tali, che sono ignorati dai regolamenti delle Camere, e le cui decisioni e determinazioni non possono influire sull'attività del Parlamento, se non vengono recepite e fatte proprie dai gruppi parlamentari ». Vedi anche M. PACELLI, « Il Parlamento italiano. I. La struttura », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1982, 2, pag. 101; F. Cocco, « La costituzione di gruppi parlamentari », in *Democrazia e diritto*, 1977, n. 4, pagg. 797-806.

(9) RESCIGNO, « L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari », in *Giur. Cost.*, 1961, pag. 295.

CAMERA DEI DEPUTATI BIBLIOTECA

CAPITOLO V

LE GIUNTE PERMANENTI

SOMMARIO: 1. Giunta per il regolamento. — 2. Giunta delle elezioni. — 3. Giunta per le autorizzazioni a procedere.

1. *Giunta per il regolamento.* — *a*) Tra gli organi interni delle Camere rivestono particolare importanza le Giunte permanenti, che hanno la stessa origine delle Commissioni, e che sono andate diversificandosi per la diversità delle funzioni loro attribuite, connesse proprio con la configurazione organica delle Camere e con le loro prerogative di organi costituzionali, o con le modalità del loro funzionamento: compiti, sostanzialmente, di garanzia.

La Giunta per il regolamento sia alla Camera sia al Senato è composta da dieci membri oltre al Presidente (della Camera o del Senato), da cui è presieduta. Essa è nominata dal Presidente, il quale, udito il parere della Giunta stessa, può integrarne la composizione, al fine di una più adeguata rappresentatività, e tenendo presenti criteri di proporzionalità tra i gruppi, anche se questi non sono rigidi come è per le Commissioni del procedimento legislativo. Al Senato, per questa integrazione è posto il limite di non più di quattro membri oltre la composizione normale.

Nella VIII legislatura alla Camera sono stati nominati dal Presidente, in base alla norma di cui si diceva dianzi, nove membri oltre la normale composizione.

b) La Giunta per il regolamento svolge importanti compiti, primo fra tutti quello di studiare e proporre all'Assemblea le modifiche al regolamento che si rendano necessarie, e questa esigenza è stata alla base della sua introduzione alla Camera nel 1868, poiché le numerose Commissioni, che erano state via via nominate a tal fine, non si erano rivelate proficue.

Inoltre ha il compito di esprimere il parere sulle questioni di interpretazione del regolamento, che le sono sottoposte dal Presidente al quale l'interpretazione e l'applicazione del regolamento spettano in via primaria. Questo si evince dall'articolo 41 del regolamento, in cui è detto che sulle questioni incidentali, tra cui i richiami al regolamento, se l'Assemblea sia chiamata dal Presidente a decidere la votazione... – quindi l'Assemblea può esprimersi solo se il Presidente ritenga di sottoporle la questione –. Inoltre il secondo comma dello stesso articolo 41 stabilisce che spetta in via esclusiva al Presidente della Camera decidere sulle questioni regolamentari o di interpretazione del regolamento che insorgano nelle Commissioni in sede legislativa.

Il Presidente, sempre che lo ritenga opportuno, può chiedere il parere della Giunta per il regolamento sulle questioni di competenza che insorgano tra due o più Commissioni, e quando una Commissione che debba deliberare in sede legislativa non ritenga di aderire al parere di altra Commissione, che affermi la propria competenza primaria sul progetto di legge in discussione o su una parte di esso. Ciò che, in sostanza, è una questione sulla competenza. Anche queste funzioni si concretano nella formulazione di un parere. Il Presidente nella composizione del collegio è un membro al pari degli altri, fatti salvi i suoi poteri di direzione, e concorre alla formulazione del parere. Però non vengono meno, perché il Presidente ne ha investito la Giunta, i poteri che il regolamento gli conferisce, ed è di tutta evidenza che quando il Presidente sottopone alla Giunta una questione vi è, da parte sua, l'*animus* di conformarsi – ma vi è in qualche modo obbligato –, alle decisioni della Giunta stessa, la quale, è doveroso ricordarlo, ha sempre grande autorevolezza e le è portato generale rispetto.

c) La titolarità di questa funzione di proposta da parte della Giunta in materia di modifiche del regolamento è stata oggetto di ampio dibattito in occasione delle modifiche che la Camera, nel 1981, ha introdotto nel proprio regolamento. Da tale discussione è emersa una posizione della Giunta del tutto differente da quella delle Commissioni in sede referente, in quanto essa è dotata in via primaria di un potere di proposta. Ciò appare assai evidente dalla sola lettura del terzo comma dell'articolo 16 del regolamento, soprattutto se questa norma viene posta in relazione con quella del secondo comma dello stesso articolo. Ne deriva che il potere della Giunta non è esclusivo in quanto non preclusivo del diritto di iniziativa dei singoli deputati in ordine alle modifiche del regolamento, ma lo è nei confronti della proposta dinanzi all'Assemblea. Infatti, come ricordava il Presidente della Camera Iotti nella seduta del 4 novembre 1981 (1), il regolamento non offre al singolo deputato alcuno strumento per ottenere

che la sua proposta di modifica del regolamento venga esaminata dall'Assemblea se la Giunta ometta di riferire ad essa.

Da questo derivano due fondamentali conseguenze:

1) che la Giunta per il regolamento non è una Commissione incaricata di riferire ma che ha il potere di proporre all'Assemblea « le modificazioni e le aggiunte al regolamento che la esperienza dimostri necessarie » (mentre, come si vedrà, le Commissioni sono sfornite del potere di proposta, se non nella proposizione del testo base per l'Assemblea e degli emendamenti al medesimo);

2) che l'iniziativa del singolo è diretta ad attivare « lo studio delle proposte relative al regolamento » al fine della « proposta » di cui si trattava prima.

2. *Giunta delle elezioni.* — *a*) L'articolo 1 del regolamento della Camera stabilisce che i deputati entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni con la proclamazione.

Il precedente regolamento specificava inoltre « per il solo fatto della elezione », ciò che è stato soppresso nel regolamento vigente, essendo la proclamazione l'atto di accertamento, sia pure non definitivo per le ragioni che saranno illustrate più avanti, dell'avvenuta elezione. Anche l'articolo 1 del regolamento del Senato, con le differenze conseguenti alla sua diversa composizione, stabilisce lo stesso principio.

Questa norma, la cui portata potrebbe apparire del tutto ovvia, deve essere collegata storicamente all'ordinamento statutario, quando i deputati erano soggetti all'obbligo del giuramento, il cui rifiuto o sottoposizione a condizione costituiva causa di decadenza dal mandato parlamentare (2).

La Costituzione non ha accolto il principio del giuramento, che è invece richiesto per il Presidente della Repubblica ed i membri del Governo. E la ragione è evidente: l'esercizio del mandato parlamentare, che promana direttamente dalla sovranità popolare, non può essere sottoposto ad alcuna condizione o adempimento, dal cui mancato compimento derivi l'annullamento degli effetti dell'elezione fatta dal popolo tramite il corpo elettorale.

b) L'articolo 66 della Costituzione stabilisce che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Questa statuizione costituzionale è il risultato di una scelta del Costituente, tra la via di affidare la verifica delle elezioni agli organi giurisdizionali ordinari, e quella sempre seguita dal Parlamento italiano, in cui è riservata alle Camere nei confronti dei propri membri.

Nel Parlamento subalpino la verifica delle elezioni (dei poteri come si diceva allora) seguiva lo stesso sistema del procedimento legislativo: i verbali dei collegi elettorali (che erano composti da un numero esiguo di elettori) erano distribuiti agli uffici in cui si articolava la Camera, ognuno dei quali nominava un relatore. Ciò era causa di incertezze nelle decisioni e di lentezza nella convalida delle elezioni. In concomitanza con l'adozione del metodo delle tre letture per l'esame delle leggi, che comportò l'abolizione degli uffici, si addivenne all'istituzione di una Giunta apposita, derivata anche questa dall'esperienza inglese, e singolarmente, mentre in Inghilterra si passava ad affidare la competenza sulle controversie in materia di elezioni alla magistratura ordinaria.

Inizialmente si intendeva stabilire la competenza esclusiva della Giunta, senza appello, mentre in sede di approvazione da parte dell'Assemblea della relativa modifica del regolamento venne lasciata alla Camera la decisione circa la dichiarazione di nullità o la convalida di un'elezione, su relazione, appunto, dell'apposita Giunta.

Il sistema attualmente vigente è, sostanzialmente, quello derivante dalle modifiche regolamentari di cui si è fatto cenno.

c) La Giunta delle elezioni è composta di trenta deputati, che il Presidente della Camera nomina non appena costituiti i gruppi parlamentari, e quindi, anche se ciò non è esplicitamente stabilito, tenendo conto della proporzionalità della rappresentanza tra i gruppi stessi.

Essa elegge nella sua prima riunione il presidente, due vicepresidenti e tre segretari, ed esercita le sue funzioni sulla base di un regolamento interno che, previo esame della Giunta per il regolamento, deve essere approvato dalla Camera. In effetti questo regolamento interno non è stato ancora approvato, ed essa funziona servendosi di un regolamento interno approvato in base all'articolo 25 del regolamento della Camera abrogato, approvato quindi dalla Giunta stessa nel 1962.

La Giunta dura in carica per tutta la legislatura, in quanto essa esercita, come le altre Giunte permanenti, funzioni di garanzia, e deve quindi essere sottratta, per quanto possibile, al mutare delle maggioranze e delle posizioni politiche, che possono verificarsi nel corso della legislatura, ed i suoi membri non possono rifiutare la nomina né dare le dimissioni, e anche se vengano presentate il Presidente della Camera non le comunica nemmeno all'Assemblea. Questo, naturalmente, quando esse non siano dettate da ragioni di incompatibilità: ad esempio, se il membro della Giunta accetti la nomina a ministro o a sottosegretario di Stato. In tal caso, poiché l'esercizio delle funzioni della Giunta è diretto proprio all'accertamento della validità e della regolarità delle elezioni oltre ad essere strettamente inerente alle prerogative delle Camere interferisce con l'attività del Governo, il Presidente provvede alle

necessarie sostituzioni dandone comunicazione all'Assemblea. In effetti, in questi casi le dimissioni sono un atto dovuto, ed anche se esse non venissero formalmente presentate, il Presidente potrebbe procedere alla sostituzione dei membri che si siano venuti a trovare nella condizione di incompatibilità di cui si trattava.

Qualora la Giunta non risponda alla convocazione ripetutamente fatta dal suo presidente o sia impossibile per lo stesso periodo raggiungere il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare interamente la Giunta. Questa norma, che deriva dal precedente regolamento, è stata interpretata in passato in senso estensivo, applicandola cioè anche a singoli membri che abbiano tenuto il comportamento descritto nella norma, come avvenne nella IV legislatura, quando il Presidente della Camera sostituì tre membri della Giunta.

Questa interpretazione, che pure risponde ad esigenze di funzionalità della Giunta, la cui attività è in stretta connessione con la legalità della composizione stessa dell'Assemblea, si presta ad alcune considerazioni. Proprio il meccanismo descritto dalla norma per il rinnovo della Giunta, oltre alla mancata risposta alle convocazioni prevede l'impossibilità ripetuta nell'arco di un mese di raggiungere il numero legale. Ora queste precisazioni escluderebbero proprio il provvedimento individuale, però si deve ritenere che una norma volta a garantire il buon funzionamento dell'organo non debba trasformarsi in una causa di turbamento. Pertanto, non pare che debba essere vietato al Presidente di provvedere sulla base dell'articolo 8 del regolamento che gli attribuisce i poteri in ordine al buon andamento della Camera, di cui le Giunte sono importanti organi interni.

Al Senato la Giunta delle elezioni, composta di ventuno senatori, ha anche la competenza di esaminare le domande di autorizzazione a procedere in giudizio, cumulando così l'intera funzione di garanzia delle prerogative dell'organo costituzionale Senato.

d) Il secondo comma dell'articolo 17 del regolamento della Camera prescrive che si osservi, in ogni fase del procedimento dinanzi alla Giunta, il principio del contraddittorio e, nella fase del giudizio sulla contestazione, il principio della pubblicità del procedimento. Ciò in rapporto al carattere giurisdizionale delle funzioni della Giunta.

e) La Giunta delle elezioni riferisce all'Assemblea entro diciotto mesi dalle elezioni sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei singoli deputati e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità, formulando le relative proposte di convalida, di annullamento o decadenza. Anzitutto essa procede al controllo del complesso dei risultati elettorali, ripercorrendo le operazioni di calcolo effettuate dagli organi preposti al procedimento elettorale, che sono estranei al Parlamento.

La Giunta procede, secondo un criterio prestabilito, a distribuire fra i relatori i singoli collegi elettorali. Questi esaminano i verbali ed i dati che sono stati elaborati dagli uffici delle Camere ed i reclami presentati per i collegi loro assegnati. Dopo questa prima fase, i relatori procedono all'esame dei ricorsi presentati in sede di ufficio centrale circoscrizionale e quelli presentati direttamente alle Camere.

Su proposta del relatore, la Giunta propone anzitutto la convalida dei risultati per i deputati per i quali non siano emersi dubbi sui dati numerici o per i quali non si ritengano necessari particolari controlli oltre quelli già effettuati in sede di esame generale dei risultati e contro l'elezione dei quali non siano stati presentati ricorsi o i ricorsi eventualmente presentati siano manifestamente infondati, o comunque ininfluenti o non determinanti per la regolarità dell'elezione. Questa convalida viene chiamata « pura e semplice » per distinguerla dalla convalida effettuata a seguito del procedimento contenzioso.

Le convalide pure e semplici, trasmesse dalla Giunta alla Presidenza della propria Camera, sono da questa comunicate all'Assemblea, che ascolta soltanto la comunicazione e abitualmente non ne discute e non vota, in quanto manca il motivo per cui l'Assemblea possa decidere in difformità dalle conclusioni della Giunta. Ciò è sottolineato dalla prassi, per cui non si riporta nemmeno la formula in uso per evidenziare il tacito consenso, appunto perché manca di fatto e di diritto ogni ragione di dissenso.

La Giunta, d'ufficio quando ne ravvisi gli elementi, o su ricorso non manifestamente infondato, può invece procedere a più approfondite analisi della posizione di un deputato secondo un metodo più articolato e dettagliato. Nella fase preliminare, la Giunta può decidere di costituire comitati inquirenti, composti dal relatore e da altri due membri della Giunta, per esperire indagini supplementari, ed essi possono accedere ai luoghi delle indagini, sentire testimoni e porre in essere tutti i necessari approfonditi accertamenti, terminati i quali, dopo la relazione del comitato, la Giunta può dichiarare contestata l'elezione oppure procedere alla convalida pura e semplice dell'elezione stessa.

Con la dichiarazione di contestazione, che può essere adottata anche se vi sia stato comitato inquirente, la Giunta apre un procedimento contenzioso con tutte le garanzie del procedimento giurisdizionale: costituzione delle parti con il diritto per le medesime di consultare gli atti dell'elezione; dibattimento pubblico cui prendono parte il deputato interessato, che può farsi rappresentare da un legale purché non parlamentare, e i ricorrenti, che possono essere rappresentati da legali; audizione di eventuali testimoni e dibattito secondo il principio del contraddittorio. Al termine, camera di con-

siglio e deliberazione per la proposta di convalida o di annullamento dell'elezione contestata.

Si tratta di una proposta, perché è solo all'Assemblea che spetta di decidere sulla permanenza di un parlamentare nella sua carica. L'Assemblea pertanto potrebbe non approvare la proposta della Giunta deliberando in difformità. Ciò presupporrebbe, trattandosi spesso di calcoli numerici, la possibilità di rilevare errori o imprecisioni, ma, in assenza di una norma regolamentare *ad hoc*, può accadere che la decisione sia difforme dalle conclusioni della Giunta anche senza una specifica motivazione. Questo è quanto è accaduto nella IV legislatura, il 30 gennaio 1964 (3), quando la proposta della Giunta delle elezioni per l'annullamento dell'elezione del deputato Franco Franchi fu respinta senza discussione, con votazione per scrutinio segreto, che era stata richiesta dai deputati del gruppo cui il deputato Franchi apparteneva.

Nell'VIII legislatura, nelle sedute dell'8 e 9 settembre 1980, si è svolto il dibattito in Assemblea sull'annullamento dell'elezione di tre deputati: Alberto Bemporad, Giovanni Pellegatta e Mario Calogero Arnone, a seguito del quale l'Assemblea ha approvato le conclusioni della Giunta.

È assai interessante, al fine di chiarire il procedimento seguito, l'esame della relazione, svolta dal relatore per la maggioranza Dell'Andro, presidente della Giunta stessa (4).

Il relatore affermava che a tali conclusioni la Giunta era pervenuta a seguito delle « verifiche di propria competenza condotte sui risultati elettorali di tutti i collegi, risultati proclamati dai rispettivi uffici centrali circoscrizionali, nonché sulle operazioni effettuate dall'ufficio centrale nazionale, per l'assegnazione dei seggi spettanti in base all'utilizzazione dei voti residui ». Si vede pertanto come questo caso sia una diretta applicazione del dettato costituzionale che all'articolo 66 stabilisce: « Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti », là dove « giudica » è detto nel significato di più ampia accezione, e cioè che essa accerta la legittimità, con tutti i mezzi idonei, del titolo di ammissione e quindi dell'elezione, che è il solo titolo di ammissione per i deputati.

La relazione dianzi citata prosegue dando conto alla Camera del procedimento usato, che è stato assai articolato e approfondito: al fine di accertare l'esatto numero dei votanti, elemento reso necessario dallo stato della documentazione pervenuta alla Camera, sono stati aperti i plichi contenenti le schede bianche, nulle e contestate. Infatti, « in numerose sezioni di pressoché tutti i collegi, la somma dei voti validi, delle schede bianche e delle schede nulle e contestate non coincideva con il numero dei votanti dichiarati in quelle sezioni ». Questa operazione è però rimasta estranea alle modifiche che la

Giunta ha operato sui voti di lista validi riportati nelle singole sezioni.

La relazione prosegue descrivendo le singole operazioni effettuate e specifica che « tutte le modifiche apportate ai voti di lista sono state votate dalla Giunta o in sede di verifica dei poteri dei singoli collegi, o in sede di approvazione della relazione sui resti. Il controllo svolto dalla Giunta sulle operazioni elettorali delle singole circoscrizioni per quanto riguarda l'attribuzione di seggi a quoziente intero effettuate dagli uffici centrali circoscrizionali ha portato a modificare la situazione di due collegi elettorali: XXII (Napoli) e XXVIII (Catania) ». Per quest'ultimo collegio la Giunta aveva già ricevuto dall'ufficio centrale circoscrizionale una rettifica delle cifre contenute nel verbale circoscrizionale, in quanto la stessa corte di appello di Catania aveva dichiarato di aver omesso erroneamente i voti riportati da tutte le liste nelle sezioni del comune di Rosolini e di alcune sezioni di altri comuni. La Corte di cassazione, informata di tale errore, non aveva assunto alcuna decisione rinviando la questione alla Camera dei deputati. A seguito di questo, il deputato Bandiera del partito repubblicano, già proclamato eletto sulla base dei resti, venne proclamato eletto a quoziente intero.

Nel collegio di Napoli invece, a seguito delle verifiche operate, risultando modificato il quoziente elettorale veniva attribuito alla lista della democrazia cristiana un altro quoziente intero. Da ciò derivava che « il numero dei seggi da assegnare in base ai resti, in seguito alla riscontrata presenza di ulteriori due seggi a quoziente intero, non era più di 78, come stabilito dall'ufficio elettorale centrale presso la Corte suprema di cassazione, bensì di 76 ».

Pertanto, la Giunta ha proceduto alla nuova ripartizione dei seggi per l'attribuzione dei resti, giungendo alla conclusione di « approvare le proposte di convalida di tutti i deputati eletti con i resti, con relativa comunicazione al Presidente della Camera ed annunzio in Assemblea, avvenuto nella seduta del 10 giugno 1980. Contestualmente veniva deliberato di dichiarare contestate le elezioni dei deputati Bemporad, Pellegatta e Arnone e di proporre la proclamazione dei candidati Revelli, Spadolini e Pallanti ». Si è svolta così la seduta pubblica per la discussione.

Dall'esame di questa decisione, poi confermata dal voto dell'Assemblea, e sulla quale si è svolto nella seduta del 9 settembre 1980 un ampio, assai approfondito e vivace dibattito (5), risulta che la Giunta ha proceduto *ex officio*, esercitando ciò che ha ritenuto « suo preciso diritto-dovere assumere, anche in assenza di ricorsi, specifiche iniziative per la verifica ».

Questa interpretazione data dalla Giunta, oltre alle ragioni espresse ancora nella relazione più volte citata, va incontro ad una nozione

della verifica delle elezioni, che oltre alla doverosa tutela dello *ius in officio* del deputato proclamato tende ad assicurare la cristallina regolarità del procedimento, che è la prima ed imprescindibile garanzia della democrazia.

Cioè, anziché sull'impulso di parte, ricorso che ha alla base anche una forte componente di tutela dell'interesse del singolo, si è posto l'accento sulla verifica d'ufficio, che, pur tenendo nel debito conto, e non potrebbe essere altrimenti, l'interesse del deputato proclamato e del candidato che aspiri alla proclamazione, tutela il pubblico, cioè l'interesse della collettività a che siano proclamati i deputati effettivamente eletti. D'altro canto, se la Giunta potesse agire solo su impulso di parte potrebbe accadere, dato il formalismo del procedimento, che se la « notizia » dell'errore non pervenga tempestivamente agli interessati a produrre ricorso – e che sarebbero, quindi, i soli forniti di titolo per attivare la Giunta – si avrebbe l'effetto di « dover » convalidare l'elezione che sia stata proclamata ma che di fatto non è avvenuta.

f) La Giunta delle elezioni, inoltre, esamina i casi di surrogazione che si presentino, per morte, dimissioni o altre cause, nel corso della legislatura. Al fine di garantire il *plenum* dell'Assemblea, che è un interesse primario, ad assicurare il quale tendono specifiche norme della Costituzione, quale ad esempio il secondo comma dell'articolo 68, la Giunta esamina la posizione dei candidati che seguono immediatamente il deputato che deve essere sostituito.

Essa ha soltanto compiti istruttori e propone al Presidente della Camera la proclamazione del deputato subentrante, così come per altro fa la Giunta delle elezioni provvisoria per la prima seduta della legislatura, di cui si è già trattato.

La proclamazione è fatta dal Presidente in Assemblea, e questa non può discutere o votare in ordine a tale proclamazione, secondo gli stessi princìpi che regolano la proclamazione in genere, e ciò per l'evidente ragione che in questo caso il Presidente esercita le stesse funzioni che esercita il presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale il quale, accertata la posizione dei singoli candidati, effettua la proclamazione degli eletti.

Avverso anche questa proclamazione sono esperibili i ricorsi, entro il termine di venti giorni dalla data della proclamazione, che la legge prevede contro la proclamazione dei deputati.

g) Nell'accertamento delle « prescritte condizioni » – come si esprime la comunicazione di convalida della Giunta, letta in aula dal Presidente – la Giunta deve accertare l'assenza di cause ostative all'elezione, tassativamente previste dalla legge, poiché nel caso in cui taluna

di queste sia riscontrata si darebbe luogo alla contestazione dell'elezione, secondo il procedimento che si è descritto prima.

Le cause ostative all'elezione o, come si usa dire, di ineleggibilità, anzitutto derivano dalla Costituzione e riguardano in primo luogo il possesso del requisito essenziale, cioè la qualità di elettore, oltre al requisito dell'età che è fissato al compimento del venticinquesimo anno per i deputati e del quarantesimo per i senatori.

Quindi, prima che il requisito dell'età, che deve essere posseduto fin dal giorno in cui si effettuano le operazioni di voto, viene in esame il requisito dell'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, iscrizione che è naturale per i cittadini, dato il principio del suffragio elettorale da parte di tutti i cittadini senza distinzione di sesso, lingua, razza o condizione sociale, al compimento del diciottesimo anno di età, salvo i casi stabiliti dalla legge, a norma del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione.

Pertanto non sono eleggibili:

1) i cittadini non iscritti nelle liste elettorali per difetto di età, essendo richiesta un'età maggiore per l'elettorato passivo;

2) i cittadini non iscritti nelle liste elettorali per effetto di sentenza di interdizione ed inabilitazione per infermità di mente;

3) i commercianti falliti finché dura lo stato di fallimento e comunque per non oltre cinque anni dalla data di dichiarazione del fallimento;

4) quanti sono colpiti da misure di sicurezza detentive o a libertà vigilata, a norma dell'articolo 215 del codice penale per la durata degli effetti del provvedimento;

5) i condannati per delitti di particolare carattere di odiosità sociale, indipendentemente dalla durata della pena, per un periodo di cinque anni;

6) i condannati per attività fasciste, secondo le norme in vigore.

Queste che abbiamo elencato sono cause di ineleggibilità assoluta, la cui presenza rende nulla l'elezione ed il cui insorgere dopo la convalida le rende causa di decadenza dal mandato parlamentare.

Vi sono poi altre cause di ineleggibilità dovute alla « posizione » del candidato in ordine al suo *status* professionale (6).

h) Oltre alle funzioni in ordine all'elezione dei membri del Parlamento, spetta alla Giunta, in questo caso in via esclusiva, l'accertamento dell'assenza di cause di incompatibilità, cui fanno riferimento gli articoli 65 e 66 della Costituzione, anch'esse stabilite per legge.

L'incompatibilità (7) è una condizione che crea un conflitto tra due diverse posizioni dell'eletto in ordine all'esercizio di attività pro-

fessionali diverse dal mandato parlamentare e l'esercizio di quest'ultimo. La prima e più rilevante causa di incompatibilità deriva direttamente dalla Costituzione: il secondo comma dell'articolo 65 stabilisce che nessuno può appartenere contemporaneamente ad entrambe le Camere, da cui consegue, come si è già visto, l'obbligo per chi sia stato eletto ad entrambe, di optare per una di esse.

Altre cause di incompatibilità sono previste da varie leggi, di esecuzione della Costituzione, e che in sostanza attuano il principio che il mandato parlamentare non debba essere commisto con l'esercizio di funzioni che comportano il maneggio di denaro pubblico o amministrazione o controllo di enti statali o parastatali, in quanto, essendo la funzione parlamentare anche esercizio di controllo, i membri del Parlamento verrebbero altrimenti a realizzare quella figura che correntemente si definisce del « controllore di se stesso ».

i) All'accertamento dell'esistenza di cause di incompatibilità si giunge attraverso un procedimento, che prevede la denuncia, da parte del parlamentare alla Giunta, delle cariche ricoperte in enti pubblici e privati e gli uffici ricoperti.

La Giunta *ex officio* o sulla base di queste dichiarazioni esamina i singoli casi. Una volta accertata l'esistenza di una causa di incompatibilità essa è comunicata al Presidente della Camera, il quale invita il deputato ad optare, entro trenta giorni, tra la permanenza nella carica di deputato e la conservazione dell'ufficio riconosciuto con essa incompatibile. Il deputato può proporre alla Giunta il riesame della questione, e se questa confermi la sua decisione, essa è definitiva. Si riapre il termine di trenta giorni per l'opzione: se questa sia per il mantenimento del mandato parlamentare il deputato deve abbandonare l'ufficio il cui esercizio è stato dichiarato incompatibile, e la Giunta deve controllare la regolarità e la tempestività della effettiva opzione.

Nel caso opposto, il deputato presenta le dimissioni, che vengono comunicate all'Assemblea, senza che possa aprirsi una discussione al riguardo. Una volta operata la scelta, la permanenza in entrambe le cariche è *contra legem,* e pertanto le dimissioni devono essere accettate, trattandosi di atto dovuto. In questo senso è anche la formula usata dal Presidente nel dare la comunicazione all'Assemblea.

3. *Giunta per le autorizzazioni a procedere.* — *a*) L'articolo 68 della Costituzione stabilisce il principio così detto della « immunità parlamentare », al fine di assicurare al membro del Parlamento l'esercizio del mandato senza turbative derivanti dal comportamento di organi estranei al Parlamento stesso.

In sostanza, per sottoporre un membro del Parlamento a procedimento penale o a provvedimenti di restrizione della libertà personale o di perquisizione personale o domiciliare, occorre l'autorizzazione della Camera di appartenenza, che deve intervenire, qualora egli sia stato colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura, perché il provvedimento di restrizione della libertà personale possa essere mantenuto.

Si tratta di un istituto la cui conservazione nel nostro ordinamento, caratterizzato dalla distinzione delle funzioni, è sottoposto a molte critiche, talune delle quali non sono infondate. Vedremo più avanti anche queste: dobbiamo ora analizzare più in dettaglio questo istituto. La sua origine è in linea con tutti gli istituti dei sistemi parlamentari, ed ha alla base la necessità per i membri del Parlamento di esprimere con assoluta libertà le loro opinioni senza dover subire rappresaglie da parte del potere esecutivo. Si tratta pertanto di una grande conquista della democrazia, in quanto per secoli essa è stata il mezzo principale per l'affermazione delle prerogative del Parlamento contro il potere del sovrano, e quindi una delle più incisive limitazioni di questo.

Si dice che questa lotta ormai non è attuale, in quanto il « potere » non è più nelle mani di una sola o di poche persone, ma è affidato ad un « sistema », in cui sono svariati i centri di imputazione, che è basato appunto sulla distinzione dell'esercizio delle funzioni sovrane. È vero, infatti, che l'immunità parlamentare non è più un rimedio nei confronti di eventuali abusi dell'esecutivo, poiché la magistratura ormai non si trova in condizioni di dipendenza da questo, nemmeno nel settore inquirente. Infatti, l'esercizio dell'azione penale, che è obbligatorio, spetta al pubblico ministero, il cui ufficio è esercitato senza vincolo di dipendenza dal Governo, organizzato secondo la legge e diretto da magistrati dell'ordine giudiziario, il cui governo è affidato unicamente al Consiglio superiore della magistratura, anche sotto il profilo disciplinare, rispetto al quale il ministro di grazia e giustizia è titolare solo della facoltà di proposta.

Sembrerebbe pertanto che siano venute meno le ragioni storiche che hanno determinato l'esigenza di questa tutela, ma ciò non è nei fatti. Abbiamo accennato prima alla pluralità dei centri di imputazione dell'esercizio delle funzioni sovrane, da cui consegue l'esigenza di meccanismi di garanzia, idonei ad evitare turbamenti al funzionamento del sistema. Non si deve dimenticare che proprio dall'assoluta indipendenza della magistratura, che è un elemento imprescindibile di un sistema democratico, e che deve essere sempre difeso, consegue che la magistratura non ha obblighi di responsabilità diversi dalle imputazioni di carattere disciplinare o penale generale, e pertanto ta-

luno soprattutto nell'esercizio dell'azione penale può essere tentato di attuare una certa « politica », di cui poi non deve, se non commetta reati o infrazioni disciplinari, rendere conto. Inoltre, anche prescindendo da queste considerazioni, se ci si riferisce al modo in cui talvolta si esercita la politica in sede locale, anche con l'arma della querela o della denuncia al solo fine di combattere l'avversario politico, si capisce quanto sia ancora, e, sempre a parere di chi scrive, necessario l'istituto dell'autorizzazione a procedere.

Si consideri poi che quanto più intensa diventa l'attività del parlamentare, soprattutto di opposizione, ma comunque di ogni schieramento data la non omogeneità nell'esercizio del potere nelle diverse sedi, tanto più egli si scontra con centri di interessi opposti, in senso sia politico, sia economico o sociale ed è quindi esposto alle eventuali persecuzioni, il cui principale e più efficace strumento può essere la denuncia all'autorità giudiziaria. È ben vero che egli può ottenere giustizia nei vari gradi di giurisdizione, ma è proprio questo il risultato che chi vi ricorre vuole ottenere: il turbamento del sereno e proficuo esercizio del mandato parlamentare e l'effetto propagandistico negativo che la celebrazione di un processo a carico di un parlamentare produce inevitabilmente sull'opinione pubblica.

Riteniamo così di aver lumeggiato a grandi linee, senza la pretesa di esaurire una così ponderosa materia, le ragioni che militano a favore della conservazione di questo istituto nel nostro ordinamento.

È infatti molto superficiale, in taluni casi, la critica che se ne fa, soprattutto quando si parta dall'erroneo presupposto che l'immunità parlamentare rappresenti un privilegio a favore dei membri del Parlamento rispetto a tutti gli altri cittadini.

Questa visione dell'istituto risente di una impostazione demagogica e sostanzialmente reazionaria, in quanto si basa su un'immagine del parlamentare diffusa da certa propaganda prima del fascismo, e che aveva buon gioco, quando il diritto di elettorato era fondato sul censo, nel dare del deputato l'immagine di rappresentante di interessi economici delle classi agiate, e durante la dittatura fascista come il simbolo di un sistema politico-istituzionale fondato sulle « parole », principale ostacolo alla « efficienza » che la dittatura si attribuiva in contrapposizione alla « inetta democrazia ».

La mancanza di una revisione critica da parte dei principali organi di informazione, di questa impostazione è, a parere di chi scrive, alla base di molte delle frettolose critiche che si rivolgono all'istituto dell'autorizzazione a procedere.

Si deve concludere anche oggi con le parole con le quali, dopo l'illustrazione dell'istituto, concludevano Mario Mancini ed Ugo Galeotti già nel 1887: « Se è canone di diritto pubblico l'eguaglianza di tutti i

cittadini in faccia alla legge, non bisogna dimenticare che in alcune persone la funzione sovrasta al cittadino, onde richiedesi una maggiore tutela per quelle che rivestono uffici pubblici di qualsiasi specie. Questa tutela si manifesta, per alcune in una maggiore punizione delle offese ad esse arrecate, per altre in particolari diritti, i quali alcuni, seguendo la pratica inglese di chiamar privilegi i diritti delle due Camere e dei membri di esse e prerogative i diritti della corona, si ostinano a chiamar privilegi mentre sono vere e proprie prerogative » (8).

E di prerogative si tratta, delle quali il cittadino comune dovrebbe sentirsi geloso custode, in quanto il membro del Parlamento è tale non per diritto di nascita o per privilegio di censo, ma per elezione popolare alla rappresentanza, nell'esercizio della sovranità di cui la Costituzione riconosce la titolarità al popolo. Prerogative assegnate alla persona in quanto titolare di una funzione sovrana e quindi prerogative dell'organo costituzionale cui la funzione è istituzionalmente assegnata.

La polemica ideologica e la lotta tra i partiti hanno indubbiamente offuscato questa immagine, ma se si esamina con animo sgombro da pregiudizi ideologici la « giurisprudenza » delle due Camere in materia di autorizzazioni a procedere in giudizio, soprattutto nelle due ultime legislature, si può rilevare questo elemento della difesa della funzione e non delle persone.

b) Talune modifiche possono essere introdotte nella configurazione dell'istituto (9), al fine di renderlo più aderente alle esigenze ed alla coscienza giuridica del momento, ma la sostanza deve, per non introdurre elementi distorsivi del sistema, essere mantenuta.

La norma costituzionale recita: « Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura ».

L'estrema latitudine della norma comporta che nessun procedimento a carico di un membro del Parlamento può essere iniziato o proseguito senza l'autorizzazione a procedere, e pertanto anche i procedimenti per reati contravvenzionali e colposi; per fare qualche esempio: contravvenzioni per divieto di sosta di autoveicoli, mancato pagamento del bollo di circolazione, lesioni colpose a causa della guida di autoveicoli.

Si tratta di casi non infrequenti, che concorrono a creare il clima di incomprensione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere. Pur senza alcuna modifica della norma costituzionale, da cui potrebbero deri-

vare inconvenienti imprevedibili al momento dell'approvazione della legge di revisione costituzionale, ai quali sarebbe poi difficile rimediare data la complessità del procedimento di modifica della Costituzione, si possono trovare dei correttivi. A nostro parere è possibile la predisposizione di norme regolamentari che consentano lo snellimento delle procedure, almeno per le domande di autorizzazione a procedere che riguardino certi reati.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere che per i reati contravvenzionali, o per quelli comuni riguardanti l'esercizio di attività professionali svolte prima dell'elezione a deputato o senatore (si fanno solo degli esempi per chiarire l'argomentazione), la Giunta per le autorizzazioni a procedere debba esaminare la domanda entro il termine di trenta giorni dal ricevimento, e che nel caso di inerzia il Presidente della Camera (o del Senato) debba iscriverla all'ordine del giorno dell'Assemblea della prima seduta successiva alla scadenza del termine, con la sanzione che in caso di inerzia entro un successivo termine l'autorizzazione si intenda « concessa-negata ».

Si potrebbe inoltre prevedere che per quelle, o altre, categorie di reati, la decisione della Giunta è comunicata all'Assemblea la quale ne prende atto senza discussione, oppure che la discussione debba essere richiesta da membri della rispettiva Camera in un certo numero.

Le soluzioni potrebbero essere tante, e trattandosi della sede regolamentare potrebbero essere agevolmente modificate nel caso in cui si verificassero disfunzioni o anomalie. Che ciò sia ammissibile è dimostrato dalla giurisprudenza della Giunta per le autorizzazioni a procedere e delle Assemblee parlamentari.

c) Abbiamo finora trattato della prerogativa disciplinata dal secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ma occorre ora far cenno della principale prerogativa dei membri del Parlamento, che è quella loro riconosciuta dal primo comma dello stesso articolo: « I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ».

Questo è l'unico esplicito accenno, contenuto nella Costituzione, al diritto di parola dei membri del Parlamento, accenno che lo prende in considerazione solo incidentalmente e non per attribuirlo, ciò che sarebbe poi pleonastico, ma solo per coprirne l'esercizio con talune garanzie. Infatti, il diritto di parola dei membri del Parlamento è coessenziale all'esercizio della funzione ed originario in quanto si acquista per il solo fatto dell'elezione.

L'insindacabilità del suo esercizio, soprattutto nelle sedi istituzionali, è assoluta ed è da mettere in connessione con l'articolo 67 della Costituzione, che sancisce il divieto di qualsiasi mandato imperativo (10).

In base a questa prerogativa Giacomo Matteotti poté denunciare nell'aula di Montecitorio gli abusi e le violenze perpetrati dal partito fascista nelle elezioni del 1924, denuncia che gli fu fatta scontare con la morte. E proprio il fatto che per vanificarla la dittatura nascente dovesse ricorrere alla soppressione fisica del parlamentare, dimostra l'importanza e l'efficacia di questa prerogativa, per l'essenza stessa della democrazia parlamentare.

Tutti i limiti che essa incontra sono accettabili, infatti, solo in quanto si tratti di autolimitazioni che le Camere si pongono in vista dell'esercizio della funzione.

L'esercizio, fuori della sede parlamentare, è spesso coperto dalla immunità di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, in quanto la giurisprudenza parlamentare ha enucleato la teoria della proiezione esterna della funzione parlamentare. Ciò che meriterebbe un'attenta considerazione al fine di evitare che l'esercizio del diritto di parola da parte di un membro del Parlamento fuori delle sedi istituzionali si trasformi in un vero e proprio privilegio, che privi i cittadini del diritto di difendersi contro attacchi ingiusti solo perché posti in essere da un membro del Parlamento.

d) La Giunta per le autorizzazioni a procedere, composta di venti deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i gruppi parlamentari, deve riferire alle Assemblee su di esse formulando la proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione stessa.

Per giungere alla proposta, la Giunta non deve entrare nel merito del giudizio ma deve limitarsi ad accertare che nell'esercizio dell'accusa non vi siano intenti persecutori, sempre attraverso gli atti che sono trasmessi alla Camera di appartenenza da parte dell'autorità giudiziaria competente. Deve cioè accertare che non vi sia *fumus persecutionis,* il che esclude che debba emettere giudizi sul fondamento dell'accusa, ciò che è compito dell'autorità giudiziaria, e le è quindi vietato.

Le Camere tendono a non concedere l'autorizzazione a procedere per i reati di cui siano accusati loro membri, che risultino commessi nell'esercizio o a causa dell'esercizio del loro mandato parlamentare. Questo concetto, se si esamina la giurisprudenza parlamentare, soprattutto della Camera dei deputati, appare però assai ampliato, fino a comprendervi l'intera attività politica dei membri del Parlamento. Questo crea naturalmente delicati problemi di interpretazione, perché in riferimento all'attività politica non è sempre agevole – e talvolta è impossibile – distinguere tra l'attività politica strettamente connessa con lo *status* di membro del Parlamento da quella che egli svolga in quanto aderente ad un partito o amministratore

di enti locali o di enti di altra natura, che, evidentemente, sia compatibile con lo *status* di membro del Parlamento.

Esaminando la giurisprudenza delle due Camere si rileva infatti che l'autorizzazione a procedere non sempre viene concessa per i reati comuni per cui viene richiesta, sia perché deve mancare il così detto *fumus persecutionis*, sia perché essendo la decisione sulla concessione o diniego dell'autorizzazione rimessa all'Assemblea, che è appunto un'assemblea politica, questa delibera sulla base di ragioni politiche, le quali, talvolta, non sono del tutto in armonia con le ragioni giuridiche.

Le Camere, oltre alle domande di autorizzazione a procedere nei confronti di membri del Parlamento, devono pronunciarsi sulle domande di autorizzazione a procedere per le accuse di vilipendio delle Assemblee legislative di cui all'articolo 290 del codice penale, come richiesto dall'articolo 313 dello stesso codice.

Le Camere, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, negano sempre l'autorizzazione a procedere per tali reati, in considerazione del fatto che l'autorevolezza dei corpi elettivi nel regime democratico non può essere affidata a procedimenti giudiziari e all'irrogazione di pene, ma al consenso che li circonda in quanto titolari dell'esercizio di funzioni sovrane, di cui sono investiti per effetto di elezione.

e) Per la relativa decisione da parte dell'Assemblea, la Giunta riferisce con una relazione scritta (sono ammesse anche delle relazioni di minoranza) che si conclude appunto con la proposta di concedere o negare l'autorizzazione richiesta. Su questa proposta si svolge un dibattito che si conclude con una votazione, resa nei modi ordinari. Quindi a scrutinio palese se non sia stata richiesta una votazione qualificata, o nel modo richiesto – nominale o scrutinio segreto – se ne venga fatta richiesta nei modi regolamentari.

f) Uno dei più frequenti rilievi critici mossi all'istituto dell'autorizzazione a procedere è quello della sua utilizzabilità a fini di difesa corporativa. I membri del Parlamento, al di là degli schieramenti politici, farebbero – secondo i sostenitori di questa teoria – quadrato intorno ai loro colleghi nei cui confronti l'autorizzazione a procedere sia richiesta, per impedire, o almeno ritardare la celebrazione del procedimento a loro carico. Della prima ipotesi – impedire – si è già detto, sulla seconda – ritardare – trattiamo ora.

È evidente che la tecnica dilatoria è quella cui più agevolmente si può fare ricorso, ad esempio facendo mancare il numero legale nelle sedute in cui si debba esaminare un certo caso o frapponendo ostacoli od eccezioni alla decisione circa la proposta per l'Assemblea. Per ovviare a tali inconvenienti in vista del raggiungimento del fine,

il primo comma dell'articolo 18 del regolamento della Camera prevede che la Giunta deve deliberare entro trenta giorni dalla trasmissione alla Giunta della domanda di autorizzazione a procedere da parte della Presidenza della Camera.

Il termine appare tassativo, ma il secondo comma dello stesso articolo prevede che la Giunta stessa può chiedere una proroga di quel termine. La proroga è concessa dal Presidente della Camera, per una sola volta, e, dopo che anche il nuovo termine sia trascorso infruttuosamente, il Presidente della Camera nomina il relatore, naturalmente tra i componenti della Giunta, autorizzandolo a riferire oralmente, e iscrive senz'altro la domanda al primo punto dell'ordine del giorno della seconda seduta successiva a quella del giorno in cui è scaduto il termine.

Note

(1) La decisione della Giunta, accettata dall'Assemblea, con deliberazione a larga maggioranza, che gli emendamenti venissero condensati in « princìpi » è dovuta al fatto contingente che erano stati presentati 53.366 emendamenti, rispetto ai quali venne riconosciuta alla Giunta un'« attività di filtro » in ordine agli emendamenti di iniziativa dei singoli. Ma il pur evidente carattere « congiunturale » di questa decisione, volta a rendere possibile che la Camera si esprimesse sulle proposte di modifica del regolamento senza sacrificare il principio della emendabilità della proposta non ne vela minimamente la validità sul piano regolamentare.

Cfr. L. STRAMACCI, « Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei deputati », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, 2, pagg. 151-166.

(2) Oltre ad Alberto Mario e Giuseppe Mazzini, che si dimisero per non prestare il giuramento di «essere fedeli al re », il deputato Crotti che aveva giurato sotto condizione, fu per due volte dichiarato decaduto dalla carica. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit. pag. 16.

(3) *Atti parlamentari*, Camera, Discussioni, pagg. 4666 e 4685.

(4) *Atti parlamentari*, Camera, Discussioni, seduta dell'8 settembre 1980, pagg. 17676 e segg.

(5) *Ivi*, pagg. 17721-17772.

(6) I casi citati sono soltanto indicativi della natura dell'istituto, per un approfondimento vedi: A. MANZELLA: « Formazione della Camera - Stato giuridico del deputato », in *Il Regolamento della Camera dei deputati - Storia, istituti, procedure*, cit. pagg. 110-130; V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 1980, pagg. 177-242.

(7) Vedi A. MANZELLA, *op. cit., di* seguito; V. DI CIOLO, *op. cit.;* V. LONGI, « Incompatibilità parlamentari », in *Rassegna Parlamentare*, 1960; S. FURLANI, « Opzione (diritto pubblico) », in *Novissimo Digesto Italiano*, XI, 1965; F. MOHRHOFF, « Incompatibilità parlamentare », in *Novissimo Digesto Italiano*, VIII, 1962.

(8) *Norme ed usi*, cit., pag. 512.

(9) Nell'VIII legislatura sono state presentate 4 proposte di legge di revisione dell'articolo 68 della Costituzione: n. 379, Almirante ed altri che prevede l'autorizzazione a procedere con esclusione dei « reati comuni »; n. 286, Bozzi ed altri e n. 3203, Spagnoli ed altri, che prevedono entrambe l'abolizione dell'autorizzazione a procedere con l'introduzione dell'istituto della sospensione del provvedimento « per la durata della legislatura, con deliberazione motivata ed approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti la Camera entro tre mesi dalla comunicazione », che l'autorità giudiziaria deve dare immediatamente alla Camera di appartenenza del parlamentare. L'autorizzazione è mantenuta per i provvedimenti di limitazione della libertà personale. La proposta n. 196, Pannella ed altri, prevede *tout court* l'abolizione dell'immunità parlamentare.

(10) Le Camere solitamente restituiscono al richiedente le domande di autorizzazione a procedere relative a ipotesi di reato per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni proprie del parlamentare: « i voti dati e le

opinioni espresse ». Ad esempio, il deputato Boato, nella seduta del 18 maggio 1983, ricordava di aver ricevuto una comunicazione giudiziaria per opinioni espresse in un intervento nell'aula della Camera dei deputati, che, dopo averne informato il Presidente, aveva restituito al magistrato che l'aveva inviato. Più delicato il problema relativo alla riproduzione in articoli di giornale di opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni. In proposito, la prassi non è stata sempre omogenea.

Il 19 maggio 1982 veniva stabilita la restituzione degli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Falco Accame in quanto il comportamento addebitato al medesimo « aveva ad oggetto esclusivamente la diffusione di brani di interrogazioni presentate dallo stesso parlamentare », in considerazione, tra l'altro, del fatto di « non potersi, attraverso un eventuale diniego dell'autorizzazione a procedere... ipotizzare anche se per implicito, una sottoponibilità a procedimento penale di un parlamentare con riferimento a quanto espressamente stabilito dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione dal quale discende la assoluta non perseguibilità » indipendentemente dall'attualità del possesso della carica. *Atti Parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 44659.

Capitolo VI

LE COMMISSIONI

Sommario: 1. Il sistema delle Commissioni. — 2. Le Commissioni. — 3. Il rapporto tra le Commissioni e l'Assemblea. — 4. Commissioni in sede referente. — 5. Commissioni in sede legislativa. — 6. Commissioni in sede redigente. — 7. Commissioni in sede politica e di controllo.

1. *Il sistema delle Commissioni.* — *a*) Con l'articolo 72 della Costituzione è stato conferito « grado costituzionale » ad una norma organizzatoria e procedimentale che si era faticosamente affermata nella nostra storia parlamentare.

Come è noto, nel Parlamento subalpino prima e poi in quello unitario vigeva il sistema di esame preliminare delle leggi detto « degli uffici », che aveva molti difetti, in quanto i membri degli uffici erano estratti a sorte ed era necessario il parere favorevole della maggioranza degli uffici medesimi perché il progetto di legge potesse essere discusso dall'Assemblea.

L'estrazione a sorte rendeva difficile il funzionamento degli uffici – che si sarebbero dovuti rinnovare mensilmente e che duravano sostanzialmente fino all'approvazione di ciascun progetto di legge – e prescindeva pertanto sia dalla ricerca del criterio della competenza tecnica dei singoli componenti, sia dall'appartenenza di questi ai vari settori politici della Camera.

Il sistema elettorale, basato sul collegio uninominale, e l'assenza di veri e propri gruppi parlamentari facenti capo a partiti politici organizzati rendevano per altro di minore incidenza quest'ultimo aspetto, anche se non lo rendevano del tutto scevro da inconvenienti, quando la sorte favorisse gli oppositori oppure i sostenitori del Gabinetto.

Questo sistema venne poi sostituito da quello, mutuato dall'esperienza inglese, detto « delle tre letture », in base al quale l'intera Ca-

mera costituita in « Comitato privato » provvedeva alla discussione degli articoli per la predisposizione del testo da sottoporre all'Assemblea per la discussione e l'approvazione.

Questo metodo non ebbe molta fortuna e dopo qualche anno si tornò al sistema « degli uffici » con qualche correzione.

L'introduzione delle Commissioni permanenti, almeno per il procedimento legislativo, poiché ne esistevano già con altri compiti (particolarmente la Giunta delle elezioni, introdotta con la « riforma Bonghi » nel 1868), è legata al costituirsi dei gruppi parlamentari, che discende dall'adozione del sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista. Infatti, con le modifiche regolamentari approvate nel luglio 1920 si intese dare agli organi di istruzione e preparazione del procedimento legislativo, che fino ad allora erano composti, come si è detto prima, mediante l'estrazione a sorte dei membri, la stessa fisionomia politica dell'Assemblea (1).

Così, una volta riconosciuta la costituzione dei gruppi parlamentari, a questi venne attribuito il compito di designare i propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti. Inizialmente esse non esaurivano il *plenum* dell'Assemblea, mentre con le modifiche del regolamento approvate nel 1922 si stabilì che tutti i deputati dovessero far parte di una Commissione.

Nella legislatura successiva, che fu eletta con un sistema elettorale che premiava a dismisura la lista di maggioranza relativa e che segnò l'affermazione del fascismo e del suo sistema totalitario, vennero meno i presupposti stessi della riforma organizzativa attuata solo qualche anno prima, che, infatti, ben presto venne abolita.

b) Come si è accennato, la Costituzione repubblicana non solo ha recepito il sistema delle Commissioni permanenti, ma ne ha fatto un obbligo costituzionale, ed ha, anzi, stabilito che le Camere possano deferire ad esse l'esame, in via deliberativa, di progetti di legge per cui esse ritengano opportuno un procedimento abbreviato.

Sono delineate in questo modo le due principali « sedi » in cui le Commissioni sono chiamate ad operare: « referente » e « legislativa » o « deliberante ».

La formazione delle Commissioni è ancora legata ai gruppi parlamentari, come è stato fin dalle loro origini. Infatti, come stabiliscono i regolamenti parlamentari, ciascun gruppo, subito dopo la sua costituzione (articolo 19, primo comma) alla Camera, entro cinque giorni al Senato (articolo 21, primo comma), deve procedere a designare i propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti.

Tutti i deputati devono far parte di una Commissione, ed a tal fine, ed anche perché sia rispecchiata in ciascuna di esse la propor-

zione dei gruppi, il Presidente provvede a distribuire tra le Commissioni i deputati che non siano entrati nella prima ripartizione.

Nessun deputato può far parte di più di una Commissione permanente, salvo il caso in cui sia designato in sostituzione di un altro del suo stesso gruppo, che sia nominato ministro o sottosegretario di Stato. I Presidenti delle due Assemblee non fanno parte delle Commissioni.

Al Senato, i gruppi composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni possono designare uno stesso senatore in due Commissioni, in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di esse, al fine di assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi con la presenza di almeno un rappresentante di tutti i gruppi in ciascuna Commissione.

L'esigenza di conservare la proporzionalità fra i vari gruppi nelle singole Commissioni comporta la conseguenza che le Commissioni non hanno un uguale numero di componenti.

Per le Commissioni è possibile la sostituzione temporanea di singoli componenti da deputati dello stesso gruppo parlamentare appartenenti ad altra Commissione. L'articolo 19 del regolamento della Camera prevede due distinte ipotesi di sostituzione temporanea: per un determinato progetto di legge; per una seduta. Le norme regolamentari sono assai chiare, eppure hanno dato luogo a talune difficoltà interpretative, data l'importanza della materia.

La prima ipotesi prevede che sia il gruppo parlamentare a provvedere alle sostituzioni dei deputati nella Commissione per l'esame di un determinato progetto di legge e quindi l'annuncio della sostituzione deve essere dato al presidente della Commissione e da questi alla Commissione all'inizio dell'esame del progetto di legge in questione, e ciò per tutte le fasi di questo esame, compresa una seconda lettura a seguito di modifiche al testo introdotte dal Senato. Ciò, naturalmente, sempre che il deputato sia ancora tale o che non sia nel frattempo diventato membro del Governo.

Nella seconda ipotesi, invece, la sostituzione è personale, richiesta cioè dallo stesso deputato che sia impossibilitato a partecipare ad una seduta. In questo caso la sostituzione deve essere comunicata dal deputato interessato o dal suo gruppo, al presidente della Commissione, che ne dà notizia, in seduta, alla Commissione.

La disposizione regolamentare « per l'intero corso della seduta » è stata intesa nel senso che la sostituzione è ammessa per una fase della seduta se questa si sia articolata in due riprese costituenti di fatto due sedute: antimeridiana e pomeridiana. Questa interpretazione estensiva si giustifica con l'esigenza, cui va incontro l'istituto della sostituzione, di assicurare sempre la proporzionalità della rappresen-

tanza dei gruppi in seno alle Commissioni, che potrebbe risultare alterata dall'impedimento di taluni suoi membri a prendere parte alle sedute.

Lo stesso articolo 19, al sesto comma, non ammette la sostituzione in sede consultiva con deputati appartenenti alla Commissione cui è destinato il parere. Ciò per evitare che lo stesso deputato si esprima due volte sullo stesso oggetto, partecipando alla formulazione di un parere, in pratica, diretto anche a lui stesso. Questa norma regolamentare ha recepito la prassi formatasi in questo senso pur in assenza di una norma specifica, in quanto dettata dalla logica e dal buon senso. Infatti, la *ratio* della richiesta dei pareri è appunto quella di ampliare il ventaglio di valutazioni personali sulla stessa questione, mentre, consentendo siffatte sostituzioni, si avrebbe l'effetto contrario e si renderebbe possibile la finalizzazione delle sostituzioni al raggiungimento di un certo risultato. Al Senato, il secondo comma dell'articolo 31 del regolamento consente al gruppo di sostituire i propri rappresentanti in una Commissione per un determinato progetto di legge o per una seduta, previa comunicazione scritta al presidente della Commissione.

2. *Le Commissioni.* — *a*) Alla Camera le Commissioni permanenti sono quattordici, al Senato dodici ed hanno competenza per larghi settori della pubblica amministrazione.

Il regolamento del 1971 ha recepito dal regolamento precedente queste norme sulla distribuzione della competenza delle Commissioni permanenti, rinviando ad altra occasione (2) la sua revisione, la quale per altro, a distanza di oltre dieci anni, non è stata ancora attuata. Eppure questo periodo ha visto l'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario e il relativo trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, ed ha visto altresì l'elezione a scrutinio universale diretto dell'Assemblea del Parlamento europeo e l'allargamento della Comunità.

La distribuzione delle competenze risente infatti ancora dell'impostazione di tipo ottocentesco, incentrata sull'amministrazione dello Stato, e si basa inoltre sulla distinzione per dicasteri o gruppi di essi, con inconvenienti anche notevoli sul piano della funzionalità. Si pensi infatti al settore delle partecipazioni statali, che ricade nella competenza della V Commissione (Bilancio e partecipazioni statali) e che per la massima parte si sviluppa nel settore industriale, che ricade nella competenza della XII Commissione (Industria, commercio e artigianato) e dei trasporti e della cantieristica che rientrano invece nella competenza della X Commissione (Trasporti). Altrettanto è da dirsi per il Senato, fatte salve le differenze derivanti dal minor numero e dalla diversa distribuzione delle materie.

b) Le Commissioni permanenti si rinnovano ogni biennio e si costituiscono mediante l'elezione di un presidente, due vicepresidenti e due segretari. Per procedere alla loro costituzione, le Commissioni sono convocate dal Presidente della Camera.

Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei voti; se nessuno la raggiunge si procede al ballottaggio tra i due più votati ed è eletto quello che ottiene il maggior numero di voti; in caso di parità entra in ballottaggio o è proclamato eletto il più anziano per elezione ed in caso di parità anche di questo requisito il più anziano di età.

Per l'elezione dei vicepresidenti e dei segretari ciascun commissario può scrivere sulla scheda un solo nome e sono eletti quelli che ottengono il maggior numero di voti, ed in caso di parità valgono gli stessi criteri esposti per l'elezione del presidente. Analogamente si procede nel caso di elezioni suppletive.

Il presidente della Commissione esercita, nei confronti della Commissione, i poteri del Presidente della Camera nel dirigere l'Assemblea, fatti salvi i poteri che il regolamento riserva appunto a quest'ultimo. In particolare, il presidente rappresenta la Commissione, sia nei rapporti con il Presidente della Camera sia con l'esterno: quando la Commissione tiene rapporti con la pubblica amministrazione o con il Governo, per esempio ai sensi del primo comma dell'articolo 143, o del primo comma dell'articolo 144 del regolamento della Camera, o per la risposta alle interrogazioni per cui l'interrogante abbia chiesto che venga data risposta in Commissione, ed in genere per tutte le necessità che sorgano per l'attività esterna della Commissione.

Il presidente della Commissione la convoca e la presiede esercitando tutti i poteri connessi con la disciplina delle sedute; convoca l'ufficio di presidenza e, se lo ritenga utile o gliene sia fatta richiesta, procede ad integrarlo con i rappresentanti dei gruppi che non abbiano loro membri nell'ufficio di presidenza della Commissione.

I vicepresidenti coadiuvano il presidente e lo sostituiscono in caso di assenza o di impedimento. I segretari verificano i risultati delle votazioni e controllano la redazione del processo verbale, che è affidata ai funzionari addetti alle Commissioni, designati dal Segretario generale.

Il presidente della Commissione non ha però la stessa posizione del Presidente della Camera, il quale ha compiti generali di governo della Camera oltre che di direzione dei lavori dell'Assemblea, ed ha inoltre funzioni di garanzia generale nell'applicazione del regolamento.

Come si è già visto, il Presidente non vota mai ed i Vicepresidenti non votano quando presiedono l'Assemblea, invece per i presidenti delle Commissioni tale obbligo non sussiste, sia per la diversa, e più ristretta, composizione della Commissione, per cui se il presidente non votasse potrebbe risultarne alterata la proporzionalità tra i gruppi,

rispetto all'Assemblea, sia per i compiti differenti che le stesse sono chiamate a svolgere.

Vi è stata al riguardo una lettera del Presidente della Camera Pertini al presidente della Commissione giustizia, onorevole Oronzo Reale, in data 14 novembre 1973 (3) in cui è chiarito che è « pienamente consentito ai presidenti di Commissione partecipare attivamente ai lavori legislativi, esprimendo la propria opinione e il proprio voto ».

Tuttavia si deve rilevare che spetta al presidente della Commissione di valutare con attenta sensibilità le varie situazioni che a mano a mano si presentino nell'esplicazione del proprio ufficio. Serve a lumeggiare questa esigenza la lettera che il Presidente della Camera Ingrao inviava al presidente della Commissione difesa onorevole Falco Accame il 10 novembre 1976, in cui consigliava di « evitare la coincidenza, in capo allo stesso deputato, della funzione di presidente di Commissione e di quella di interrogante nella stessa Commissione.

Una siffatta coincidenza sembra infatti non aderire perfettamente al ruolo di moderatore *super partes* delle discussioni che il presidente ricopre: e ciò in ragione della naturale dialettica ispettiva che intercorre tra interrogante e Governo » (4). La suddetta lettera prosegue suggerendo un'astensione di carattere tecnico dalle funzioni presidenziali, che dovrebbero essere svolte in tali casi da un vicepresidente. Questa lettera chiarisce in modo inequivocabile che il presidente di Commissione prende parte « attiva » ai lavori della Commissione che presiede, salvo appunto a dover tenere in considerazione le varie situazioni che possono presentarsi nel concreto esercizio delle sue funzioni. Da ciò consegue che la presidenza delle Commissioni non può che essere incardinata nell'indirizzo della maggioranza, tenuto conto delle funzioni delle Commissioni che siano diverse da quelle di riferire all'Assemblea o di deliberare in sua vece nel procedimento legislativo.

3. *Il rapporto tra le Commissioni e l'Assemblea.* — *a*) Le Commissioni sono legate all'Assemblea da un rapporto organico il cui contenuto è diverso secondo la sede in cui esse operano: problema più delicato è evidentemente quello del rapporto tra la Camera e la Commissione in sede legislativa, quando appunto questa delibera non in via preliminare e istruttoria ma in luogo dell'Assemblea.

Le Commissioni sono organi di ciascuna Camera, predisposti in vista dell'esercizio delle complesse funzioni assegnate al Parlamento. La loro composizione (seppure essa rispecchia, e non può nemmeno dirsi che le Commissioni siano sempre uno specchio riflettente l'esatta composizione dell'Assemblea) è comunque diversa da quella dell'Assemblea, sono diversi i loro compiti ed esse hanno, a loro volta, una propria e abbastanza articolata organizzazione interna.

Infatti ciascuna Commissione ha, come si è visto, un presidente ed un ufficio di presidenza, con compiti di notevole rilievo, ed inoltre i regolamenti riconoscono loro una certa autonomia organizzativa: possono istituire comitati, anche permanenti per l'esame di determinati argomenti o per settori di competenza, i quali sono legati al *plenum* della Commissione da un rapporto che presenta numerose analogie con il rapporto che intercorre tra la Commissione e l'Assemblea.

Ad esempio, per la formulazione dei pareri di cui agli articoli 73, 74 e 75 del regolamento della Camera, le Commissioni possono istituire comitati permanenti per l'esame di affari di loro competenza. Le relazioni di ciascun comitato sono distribuite a tutti i componenti della Commissione e di esse viene fatta menzione nell'ordine del giorno della seduta successiva ed entro la seconda delle sedute successive alla distribuzione ciascun componente della Commissione può chiedere che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria.

Al Senato, alle Commissioni non è riconosciuto tale potere ma la norma del secondo comma dell'articolo 43 consente alla Commissione di deferire ad un suo comitato, formato proporzionalmente alla composizione della Commissione, di redigere il testo definitivo del progetto di legge qualora siano stati presentati emendamenti, che è, per altro, la condizione necessaria perché in sede referente si effettui la discussione sugli articoli.

Appare così con maggiore evidenza il rapporto cui si accennava. Al fine di chiarire la sostanza del rapporto che intercorre tra Commissione e Assemblea è bene partire dalla norma, che, ormai, è di carattere costituzionale, e ciò non è elemento trascurabile nella ricostruzione dell'istituto. Non si tratta più, infatti, di norme di mera organizzazione interna, ma di norme costituzionali (5), che sottraggono le Commissioni parlamentari all'ambito strettamente regolamentare e le collocano direttamente nel più ampio contesto dell'intero sistema costituzionale. Perché le Camere possano scegliere altre forme procedimentali non basate sul principio dell'esame preliminare in Commissione è infatti ormai necessaria una legge di revisione costituzionale. Da ciò non può che discendere la conseguenza, sul piano della qualificazione delle norme, che le norme regolamentari in materia sono di esecuzione della Costituzione, per cui l'ambito dell'autonomia regolamentare è delimitato con precisione dalla Costituzione stessa.

4. *Commissioni in sede referente.* — Il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione stabilisce i princìpi essenziali del procedimento legislativo:

a) presentazione del progetto di legge;

b) esame, rispettivamente, da parte della Commissione e dell'Assemblea;

c) approvazione articolo per articolo e votazione finale.

Pertanto, tutte le norme regolamentari che riguardano la costituzione e il funzionamento delle Commissioni attuano questa parte della Costituzione sempre sulla base e nei modi dell'articolo 64 della Costituzione. Il fondamento giuridico di queste norme non deve essere cercato pertanto in una delega alle Camere da parte della Costituzione, bensì nel riconoscimento da parte di quest'ultima della funzione e della posizione delle medesime nel sistema costituzionale, con il limite – che la norma costituzionale riserva al procedimento di revisione – delle forme procedimentali che la Costituzione detta direttamente. La loro collocazione nella gerarchia delle norme non ne muta la sostanza, ne stabilisce soltanto la speciale posizione nell'ordinamento.

Da queste considerazioni emerge con sufficiente chiarezza l'organicità del rapporto tra la Commissione e l'Assemblea nell'esame preliminare dei progetti di legge. L'esistenza di Commissioni con questo compito è un obbligo costituzionale per cui il potere di autoorganizzazione e autodisciplina delle Camere è limitato in questo modo: esse non possono, senza venir meno ad un obbligo costituzionale, e garantito per altro, omettere di costituire e far funzionare le Commissioni per il procedimento legislativo.

Da ciò emerge che in sede referente la Commissione esercita una funzione sua propria, direttamente conferitale dalla Costituzione, fondata quindi sul rapporto organico con l'Assemblea.

5. *Commissioni in sede legislativa.* — Diverso è il caso, come si è accennato sopra, della Commissione in sede legislativa, che la Costituzione disciplina nel terzo comma dello stesso articolo 72: « Può altresì stabilire [il regolamento] in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari ». Balza innanzitutto evidente da questa lettura il differente valore e significato dei verbi usati nei due casi, rispettivamente « è esaminato » secondo le norme del suo regolamento, nel primo caso, « può stabilire », nel secondo. Pertanto nel primo caso, e cioè dell'esame da parte della Commissione in sede referente, il concetto di rapporto organico spiega in modo esauriente il rapporto Assemblea-Commissione, nel secondo caso tale concetto non è sufficiente.

Una volta che una Camera abbia deciso di avvalersi della facoltà di istituire Commissioni per l'esame e l'approvazione dei progetti di legge, anche queste sono certamente ordinate in rapporto organico con la Camera di appartenenza. Esse sono una manifestazione del potere

di autoorganizzazione delle Camere, che la Costituzione riconosce dettando i modi per la formazione delle Commissioni stesse.

Si deve pertanto rilevare che non è assolutamente necessario che le Commissioni siano le stesse rispetto alle due sedi, referente e legislativa; anzi dalla lettera della norma costituzionale si potrebbe dedurre il contrario, poiché il terzo comma dell'articolo 72, con l'inciso « anche permanenti » lascia intendere che potrebbe trattarsi in via ordinaria di Commissioni *ad hoc*. La prassi è in senso contrario per cui le Camere hanno, sin dalla prima legislatura, proceduto all'istituzione di Commissioni permanenti cui sono demandati i compiti che la Costituzione assegna alle Commissioni nelle due sedi, referente e legislativa. L'istituzione di Commissioni speciali per l'esame di singoli progetti di legge è stata finora l'eccezione, non la regola.

Come si è accennato prima, il procedimento nelle Commissioni in sede legislativa è un'innovazione della nostra Costituzione, che trova precedenti solo nel sistema della Camera dei fasci e delle corporazioni, in cui la loro funzione era tutt'altra, poiché le Commissioni svolgevano un ruolo di supporto del Governo che si era ormai arrogata interamente la funzione legislativa. Ciò non toglie che il sistema abbia dei pregi anche grandi, soprattutto per le materie ad alto contenuto tecnico che mal si prestano ad un dibattito in Assemblea o per quelle che rivestano particolare urgenza, e quindi è stato un atto di grande saggezza e lungimiranza del Costituente aver recepito nella Costituzione il procedimento nelle Commissioni in sede legislativa.

Occorre ora chiarire il rapporto che intercorre tra l'Assemblea e la Commissione in sede legislativa, una volta accertato che le Commissioni cui è deferita l'approvazione delle leggi non sono necessariamente le stesse Commissioni cui è attribuito l'esame in sede referente. Si è parlato al riguardo di delega, sul presupposto per altro esatto che le Commissioni sono organi distinti dalle Assemblee, e sul presupposto che il rapporto organico non è di per sé sufficiente a spiegare l'intero rapporto, e anche questo è esatto. Ciò che però non è esatto è la conseguenza, cioè che debba perciò trattarsi di delegazione, superando con una definizione di semplice « anomalia » del rapporto ciò che invece ne costituisce elemento essenziale (6): il fatto che l'Assemblea non si spoglia della sua funzione a favore del delegato ma la conserva sempre, e si badi bene, in base alla stessa norma costituzionale, che non prevede la necessità di alcun atto di revoca, per cui sarebbe necessaria una deliberazione almeno nelle stesse forme in cui la delega è stata conferita, ma la richiesta di una parte, e nemmeno qualificata, dell'Assemblea, o addirittura estranea ad essa, quale il Governo, perché il progetto ritorni all'esame dell'Assemblea.

Da quanto si è esposto risulta invece un rapporto diverso dalla delegazione e cioè il rapporto organico di rappresentanza (7). Una volta

che la Camera ha deliberato di avvalersi della facoltà di costituire le Commissioni in sede legislativa spetta a queste, che in tal caso rappresentano la Camera, di esaminare ed approvare le leggi che questa le deferisce, tanto più se si consideri che mentre l'Assemblea può procedere all'esame del progetto di legge solo dopo che il medesimo è stato esaminato da una Commissione, analogo obbligo non è stabilito per la Commissione in sede legislativa la quale assorbe in sé entrambe le funzioni, e procede, secondo la norma costituzionale, direttamente all'esame per l'approvazione della legge.

6. *Commissioni in sede redigente.* — I regolamenti delle Camere prevedono una terza forma di procedimento decentrato per la formazione delle leggi: il procedimento in Commissione in sede redigente.

Questo combina in sé elementi del procedimento ordinario con taluni elementi del procedimento in Commissione legislativa. Si ha infatti una discussione sulle linee generali in Assemblea (al Senato non è necessaria ma solo eventuale, poichè avviene su richiesta di otto senatori, ma è comunque prevista come fase del procedimento), poi una fase di redazione del testo dei singoli articoli analoga a quella seguita per la sede legislativa, e infine l'approvazione degli articoli e la votazione finale in Assemblea.

È interessante perciò indagare sul rapporto che intercorre tra l'Assemblea e la Commissione investita della funzione redigente. Il carattere di organicità è comunque alla base del rapporto, così come si è visto per le Commissioni parlamentari in qualunque sede, che si fonda sulla stessa previsione che delle Commissioni fa la Costituzione per il procedimento legislativo.

Esaminando le norme dell'articolo 96 del regolamento della Camera, nella nuova formulazione del 30 settembre 1982 (ma anche in quella del 1971), si rileva un notevole approfondimento di questo rapporto organico, che ne risulta caricato di altri e più pregnanti contenuti giuridici. È stabilito un procedimento per il deferimento del progetto in sede redigente che sembra prefigurare una vera e propria delegazione alla Commissione da parte dell'Assemblea.

Infatti, l'Assemblea delibera « prima di passare all'esame degli articoli », quindi dopo avere esaurito la discussione sulle linee generali, di deferire alla Commissione la redazione degli articoli.

Vi è per altro una forma di deferimento, previsto dal secondo comma dell'articolo 96, che non presuppone la discussione in Assemblea (anzi sembrerebbe a prima vista addirittura escluderla), poiché può essere richiesto, con l'accordo unanime dei rappresentanti dei gruppi della Commissione. Ma è proprio questo il punto che ci pare significativo: occorre sempre la deliberazione dell'Assemblea.

In entrambi i casi appare quindi evidente che la Commissione deve avere esaurito la fase in sede referente, che culmina, appunto, con l'approvazione di un testo e con il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea. Nel secondo caso, invece, con la decisione di chiedere che l'Assemblea deliberi il deferimento del progetto di legge in sede redigente. E non a caso il regolamento usa anche in questa ipotesi il termine « deferimento » e non il termine « trasferimento », che è invece usato nel sesto comma dell'articolo 92 per la sede legislativa.

Pertanto l'Assemblea non viene rappresentata dalla Commissione, come è per l'esame in sede legislativa poiché allora la Commissione esercita entrambe le funzioni, quella referente che le è propria e quella deliberante che esercita in vece dell'Assemblea. Quando procede in sede redigente la Commissione effettua l'esame in sede referente e predispone il testo e la relazione per l'Assemblea, e, dopo il deferimento « deliberato » dall'Assemblea, procede anche alla formulazione degli articoli, in cui consiste appunto la funzione redigente.

Poiché degli articoli viene redatto il testo definitivo – che cioè l'Assemblea può solo approvare o respingere ma non modificare – l'attività della Commissione si svolge in attuazione di una delega ricevuta dall'Assemblea, alla quale nel procedimento ordinario spetta invece di provvedere tramite la presentazione, discussione e votazione degli emendamenti, o comunque confermando esplicitamente il testo della Commissione, se non venga esercitato il diritto di emendamento. Questo diritto, invece, manca per statuizione regolamentare, nel caso in cui il progetto di legge sia stato deferito alla Commissione in sede redigente.

Sulla base di queste considerazioni sembra pertanto di poter concludere che tra la Commissione in sede redigente e l'Assemblea intercorra un rapporto di delegazione.

In ordine al problema della rimessione all'Assemblea, che è sempre uno strumento di garanzia dei diritti delle minoranze, si deve osservare che manca una esplicita norma che la preveda, anzi il regolamento (articolo 96, primo comma, del regolamento della Camera) richiamando le norme dell'articolo 94 ne limita l'applicazione al primo e secondo comma, escludendo quindi il terzo comma, che prevede la rimessione all'Assemblea quando la Commissione di merito che procede in sede legislativa non intenda conformarsi al parere – riconfermato – della Commissione bilancio e affari costituzionali.

Sembrerebbe pertanto che si sia inteso non disciplinare esplicitamente questo aspetto lasciando così aperte entrambe le soluzioni, cioè l'estensione pura e semplice della rimessione prevista per la sede legislativa con la sola esclusione della rimessione per l'ipotesi di contrasto sui pareri obbligatori, oppure la irrevocabilità del deferi-

mento alla Commissione in sede redigente. Questa esclusione sembra drastica e non sufficientemente motivata. In mancanza di esplicite norme al riguardo si potrebbe ipotizzare che per la revoca occorra lo stesso procedimento seguito per il deferimento (sempre prima che la delega sia attuata con la formulazione del testo). L'attivazione del procedimento di revoca non potrebbe essere individuata che nei poteri di garanzia del Presidente al quale possono istituzionalmente ricorrere le minoranze che ritengano di non sentirsi tutelate dalle deliberazioni della maggioranza.

La norma del terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione, per il procedimento in Commissione in sede legislativa prevede la possibilità di riservare all'Assemblea la votazione finale con sole dichiarazioni di voto, il che adombra con sufficiente chiarezza quella che i regolamenti hanno disciplinato come terza forma di procedimento legislativo: quello in Commissione in sede redigente.

7. *Commissioni in sede politica e di controllo.* — Il terzo comma dell'articolo 22 del regolamento della Camera e l'articolo 28 di quello del Senato elencano le principali sedi in cui si riuniscono le Commissioni parlamentari permanenti e che sono la sede referente, la sede deliberante o legislativa, la sede redigente e la sede consultiva (in ordine al procedimento legislativo). « Esse si riuniscono inoltre per ascoltare e discutere comunicazioni del Governo nonché per esercitare le funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione », secondo la norma della Camera. Si tratta quindi della sede politica e della sede ispettiva.

In sede politica le Commissioni si riuniscono per ascoltare comunicazioni del Governo su aspetti della politica governativa nelle materie che ricadono entro la competenza di ciascuna di esse. Spesso si ricorre, in tali casi, alla convocazione di Commissioni riunite, poiché, come si è già accennato, le competenze delle Commissioni non sono distinte molto nettamente.

Dopo che il Governo abbia reso le sue comunicazioni alle Commissioni non è previsto dai regolamenti che la discussione si concluda con un voto. Infatti non è prevista la presentazione di risoluzioni poiché tali strumenti sono riservati all'Assemblea. La risoluzione in Commissione è considerata strumento procedurale volto a provocare e introdurre una discussione, ma non idoneo a concludere una discussione introdotta in altro modo.

Pertanto, la Commissione discute le comunicazioni del Governo, allo scopo di conoscerne l'orientamento su quella materia e di fargli conoscere la posizione dei diversi gruppi politici. Questo è un modo di sot-

toporre il rapporto Parlamento-Governo ad una certa verifica realizzando così una condizione di collaborazione dialettica, che è alla base del rapporto medesimo. Si ottiene in questo modo anche lo scopo di « produrre » informazione per il Parlamento, e suo tramite, per il paese.

Sempre in sede politica le Commissioni possono esercitare procedure di indirizzo, di cui è strumento tipico la risoluzione cui si accennava prima. Si tratta in questo caso delle risoluzioni autonome, che possono essere discusse proprio in ordine a materie per cui le Commissioni non debbono riferire all'Assemblea. Nelle stesse materie le Commissioni possono presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte. A questo scopo possono procurarsi le informazioni che ritengano necessarie, direttamente dal Governo. Si deve notare che le proposte di cui trattano i regolamenti non riguardano l'iniziativa legislativa di cui le Commissioni in quanto tali sono sfornite. Quando debbono concretarsi in proposte di legge queste vengono presentate dai membri della Commissione, ma in quanto membri dell'Assemblea e non come componenti della Commissione.

Il regolamento del Senato (articolo 80) prevede un *iter* più celere per le proposte di legge, che, a seguito di siffatte discussioni, vengano presentate per iniziativa di due terzi dei membri della Commissione, esercitata evidentemente dai membri quali singoli parlamentari.

In collegamento con questa materia e sempre in sede politica le Commissioni procedono all'esame delle petizioni che ciascun cittadino può presentare alle Camere « per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità », come si esprime l'articolo 50 della Costituzione. Al Senato l'esame delle petizioni oltre che all'abbinamento con progetti di legge (così come alla Camera), può portare all'esercizio dell'iniziativa da parte dei due terzi dei componenti della Commissione, di cui si trattava dianzi.

Parimenti in sede politica le Commissioni esaminano le sentenze della Corte costituzionale. Alla Camera l'esame è fatto dalla Commissione di merito con l'intervento di un rappresentante del Governo e di uno o più relatori della Commissione affari costituzionali. L'esame si conclude con la formazione di un documento finale in cui la Commissione si esprime sulla necessità e sui criteri informativi delle iniziative legislative conseguenti alla pronuncia della Corte. Neanche in questo caso la Commissione può esercitare l'iniziativa. Le sentenze della Corte che dichiarino l'illegittimità costituzionale di norme di legge possono essere abbinate all'esame di progetti di legge.

Al Senato, l'esame da parte della Commissione si conclude, qualora non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, con l'adozione di una risoluzione che invita il Governo a provvedere.

b) In sede di controllo e ispettiva, sempre in ordine al rapporto Parlamento-Governo in collegamento con la fiducia, le Commissioni procedono allo svolgimento di interrogazioni, all'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti, all'esame dei conti consuntivi degli enti tenuti ad inviarli, ed alla formulazione dei pareri nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiederlo in ordine ad atti che rientrano nella competenza della Commissione. Si tratta per lo più delle nomine dei dirigenti degli enti pubblici economici, e rientrano nella sfera dei compiti di controllo sul governo dell'economia. Inoltre, a norma dell'articolo 143 alla Camera e del secondo comma dell'articolo 46 al Senato, possono chiedere al Governo di riferire, anche per iscritto, in merito alla esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dalle Camere o accettati dal Governo. Possono, altresì, chiedere l'intervento di funzionari e dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione, anche ad ordinamento autonomo.

c) Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono procedere ad indagini conoscitive, secondo le disposizioni degli articoli 144 del regolamento della Camera e 48 di quello del Senato. Queste norme hanno codificato una prassi che si era instaurata sotto il vigore dei regolamenti precedenti, e che fu inizialmente regolata da disposizioni interne. In questo ambito possono procedere, previa intesa con il Presidente della Camera (o del Senato), alla audizione di qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili all'indagine, la quale si concluda con l'approvazione di un documento.

Si tratta di indagini diverse dalle audizioni di cui si è trattato prima, che le Commissioni ritengano di dover compiere per approfondire particolari settori della vita del paese. Quindi non necessariamente in vista della predisposizione di un singolo provvedimento, ma piuttosto al fine di dettare l'indirizzo generale per la materia oggetto dell'indagine.

Questo istituto risponde all'esigenza di informazione del Parlamento attraverso le Commissioni, che è, come si è visto, una delle caratteristiche dei vigenti regolamenti parlamentari e che costituisce un notevole sforzo in vista dell'affermazione dell'autonomia delle Camere dal Governo anche sotto il profilo dell'informazione. Questa è, in definitiva, una manifestazione della funzione di garanzia delle minoranze, le quali, proprio in quanto opposizione, non dispongono dei canali informativi di cui dispone la maggioranza (8).

d) Il rapporto che intercorre tra l'Assemblea e le Commissioni nell'esercizio di queste funzioni è il rapporto organico. Infatti, questi compiti rientrano nella sfera che la Costituzione lascia al potere di

autoorganizzazione e di autodisciplina della Camera. Essi rientrano nelle funzioni che spettano alla Camera, come si chiarirà più avanti, ed è rimesso ad esse di disciplinarne i modi di attuazione. La Costituzione, come si è accennato in altra parte, stabilisce l'obbligo per le Camere di istituire le Commissioni per il procedimento legislativo, ma non per l'esercizio delle altre funzioni, per le quali quindi le Camere sono abilitate a dettare relative norme. Una volta istituite le Commissioni, esse sono legate dal rapporto organico con le Assemblee, le quali, mediante apposite norme regolamentari, attribuiscono anche queste competenze alle Commissioni. L'esame di ciascuno di questi compiti rende assai evidente l'esistenza di tale rapporto organico.

Note

(1) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione,* Milano 1953; G. NEGRI, « La Camera dei deputati dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1983, 2, pag. 122.

(2) Infatti, uno dei relatori, l'onorevole Luzzatto, nella replica agli oratori intervenuti nella discussione sulle linee generali, nella seduta di lunedì 1° febbraio 1971, così si esprimeva al riguardo: « ...di fronte alle diverse proposte in argomento, la Giunta ha ritenuto di soprassedere a ogni modifica del testo dell'attuale regolamento, anche perché talune variazioni alla competenza delle Commissioni deriveranno, a parere della Giunta, da quelle modificazioni delle strutture centrali di Governo e dalla pubblica amministrazione che conseguono all'istituzione delle regioni a statuto ordinario e all'effettivo deferimento ad esse di competenze che sono loro attribuite dalla Carta costituzionale.

Ha perciò ritenuto la Giunta che, dovendosi, per questa parte adeguare la competenza delle Commissioni non soltanto all'assegnazione alle regioni di competenze loro proprie, ma anche alle conseguenti modificazioni che sono da attendersi nell'amministrazione centrale e nella stessa strutturazione dei ministeri, convenisse rinviare l'insieme della materia ad esame successivo, quando questo trasferimento di funzioni fosse avvenuto e quando le modificazioni nell'amministrazione centrale fossero divenute realtà ». In *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori,* edito dalla Camera dei deputati, pag. 193.

(3) *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978),* pagg. 164-165.

(4) *Circolari e disposizioni,* cit., pag. 166.

(5) Cfr. V. LONGI e M. STRAMACCI, cit., pagg. 62-64.

(6) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova, 1976, pag. 745.

(7) V. LONGI-M. STRAMACCI, cit., ivi.

(8) Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento,* cit. pagg. 147-171 e DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* cit. pagg. 323-330.

CAPITOLO VII

LA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DI GRUPPO

SOMMARIO: 1. Origine della Conferenza dei presidenti di gruppo. — 2. Composizione. — 3. Funzioni. — 4. Formazione del programma. — 5. Calendario dei lavori. — 6. Organizzazione della discussione.

1. *Origine della Conferenza dei presidenti di gruppo.* — Perché i lavori di assemblee politiche tanto vaste quali sono le nostre Camere siano proficui e le funzioni loro assegnate siano svolte correttamente, è necessario che siano programmati tenendo conto delle esigenze politiche dei vari gruppi – della maggioranza e di opposizione – e del Governo.

Questa esigenza di programmazione si manifestò fin dalla prima legislatura, in quanto diretta conseguenza dell'articolata composizione politica della Camera, ed andò configurandosi un organo *ad hoc,* la Conferenza dei presidenti. Essa ebbe origine da riunioni informali dell'Ufficio di presidenza allargato ai presidenti dei gruppi parlamentari e delle Commissioni (1), come organo di consulenza del Presidente, il quale, prima di procedere alla formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea, che il regolamento allora vigente gli attribuiva – salvo sempre il potere dell'Assemblea di modificarlo –, intendeva conoscere gli orientamenti politici dei vari gruppi.

Questa prassi, che nel 1950 fu disciplinata nel regolamento, articolo 13-*bis*, trova preciso riscontro nel primo comma dell'articolo 34 del regolamento dell'Assemblea nazionale francese (2), che però prevedeva, ciò che ha grande rilievo, che il Presidente dovesse convocare tale Conferenza ogni settimana.

Quest'obbligo, insieme con altri elementi derivanti dalla particolare temperie politica degli ultimi periodi della Quarta Repubblica, ha fatto sì che la funzione della Conferenza si risolvesse in un grave limite

ai poteri del Presidente, che ne risultarono assai affievoliti, mentre in Italia essa ebbe un andamento addirittura opposto (3).

Si deve notare anzitutto che la norma del nostro regolamento rimetteva all'apprezzamento del Presidente la sua convocazione – « ogniqualvolta lo ritenga utile » –, ciò che poneva la Conferenza senza dubbio in posizione subordinata, e comunque di ausiliarietà, rispetto al Presidente. Inoltre, gli accordi intervenuti nella Conferenza erano ritenuti vincolanti per l'Assemblea, fatti però salvi i poteri del Presidente previsti dall'articolo 10 del regolamento allora vigente per assicurare « il buon andamento dei lavori della Camera ».

Da tutto ciò si comprende agevolmente come essa si sia potuta affermare come organo di ausilio e di rafforzamento dei poteri del Presidente, piuttosto che come suo antagonista. Ed ha, inoltre, potuto acquisire sempre maggiore spazio finché con la riforma del 1971, e con le modifiche del 1981, il metodo della programmazione dei lavori è stato assunto come base per la disciplina dei lavori parlamentari.

2. *Composizione.* — L'articolo 13 del regolamento del 1971 ha modificato la composizione della Conferenza dei presidenti, che ha assunto pertanto la configurazione di Conferenza dei presidenti di gruppo. Non ne fanno parte i membri dell'Ufficio di presidenza, eccezion fatta, naturalmente, per il Presidente, mentre i Vicepresidenti della Camera ed i presidenti delle Commissioni possono esservi invitati. La composizione ordinaria, e quindi abilitata ad assumere le decisioni, è quella del primo comma dell'articolo 13: Presidente della Camera e i presidenti dei gruppi parlamentari. Al Senato invece i Vicepresidenti del Senato entrano nella composizione ordinaria.

Il Governo deve essere informato del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante. Questa norma al Senato è stata introdotta successivamente, con una modifica dell'articolo 54 approvata il 26 gennaio 1977. Alla Camera è invece previsto che il Governo possa chiedere al Presidente di convocare la Conferenza, e ciò, a parere di chi scrive, non solo risponde ad un principio di correttezza ma è addirittura un dovere, in quanto il Governo non ha una posizione neutra nei riguardi della massima parte dei lavori parlamentari ma vi è istituzionalmente interessato.

In ordine alla fisionomia dell'organo si deve osservare inoltre che i componenti della Conferenza lo sono in quanto titolari della direzione di un gruppo parlamentare e vi entrano di diritto. Pertanto, la sua composizione è variabile anche numericamente, in rapporto a eventuali variazioni, nel corso della stessa legislatura, del numero dei gruppi parlamentari. Inoltre, i presidenti dei gruppi possono farsi rappresentare nella Conferenza da loro vicari o comunque delegati componenti del comitato direttivo del gruppo.

3. *Funzioni.* — Scopo principale, e caratteristico, della Conferenza dei presidenti di gruppo è quello di provvedere alla programmazione dei lavori parlamentari, che comprende la formulazione del programma e del calendario dei medesimi.

Poiché, però, si tratta di organo eminentemente politico, in cui, si potrebbe dire, il tasso di politicità è ancor più alto rispetto ad altri organi di carattere politico delle Assemblee parlamentari, la Conferenza dei presidenti di gruppo può essere chiamata dal Presidente ad esprimersi anche su altre questioni sulle quali lo stesso Presidente intenda conoscere l'orientamento dei diversi gruppi parlamentari.

Essa è infatti, come si è chiarito prima, organo di consulenza e di ausilio del Presidente in ordine a problemi politici di governo dell'organo Camera, fatte salve le competenze proprie dello stesso Presidente e dell'Ufficio di presidenza.

4. *Formazione del programma.* — Come si è già accennato, la programmazione dei lavori per le due Assemblee parlamentari è un momento centrale del loro atteggiarsi nell'esercizio delle funzioni, e che, a sua volta, fa perno sull'articolazione delle Camere in gruppi (4). D'altro canto questo elemento caratterizza l'intera organizzazione interna dei due rami del Parlamento – in misura minore per il Senato –, poiché le Commissioni, permanenti e bicamerali, si formano sulla base dei gruppi, ed ai loro presidenti sono riconosciuti importanti compiti nei vari procedimenti.

Il regolamento della Camera del 1971, improntato com'è ad un rigoroso garantismo, prevedeva, all'articolo 23, che il programma per divenire obbligatorio dovesse essere adottato all'unanimità. E questo, naturalmente, rendeva estremamente difficile raggiungere la intesa sul programma poiché il dissenso di un solo gruppo si risolveva, in pratica, in un veto alla programmazione. La situazione divenne sempre più difficile tanto che, nell'VIII legislatura, in cui la dialettica tra i gruppi si era fatta più intensa, la programmazione era risultata impossibile.

Si è giunti pertanto alla modifica degli articoli 23 e 24, ed è stato stabilito un procedimento per la formazione del programma che può funzionare anche a maggioranza. Il terzo comma dell'articolo 23 stabilisce infatti che il programma adottato dalla Conferenza dei presidenti di gruppo all'unanimità diviene impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea, e solo se sorgano opposizioni l'Assemblea delibera, sentito un oratore contro ed uno a favore, per non più di dieci minuti ciascuno.

Se invece non si raggiunga l'unanimità è demandato al Presidente di predisporre il programma, per non più di due mesi, sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle altre pro-

poste che siano rimaste in minoranza. L'Assemblea, sentito un oratore per gruppo per non più di dieci minuti ciascuno, delibera con votazione nominale elettronica sul programma che il Presidente propone in via definitiva, avendo valutato anche le eventuali proposte di modifica che emergono nella discussione.

Come appare assai evidente, alla Conferenza dei presidenti di gruppo è stata conservata la funzione di predisporre il programma, ed è stato anche confermato il principio che se sia formato con l'accordo unanime della Conferenza esso diviene impegnativo con la sola comunicazione all'Assemblea se all'atto della comunicazione non sorgano opposizioni. E questo è un ulteriore riconoscimento dell'importanza del consenso nella vita dell'Assemblea, soprattutto su un argomento di così vitale importanza per essa qual è la programmazione dei lavori. Ed è anche, e non deve essere sottaciuto, una conferma dell'impostazione della riforma del 1971, che faceva perno sui gruppi per la formazione del consenso.

I correttivi che sono stati introdotti con il quarto comma del nuovo articolo 23 sono diretti, appunto, a privare del valore di veto alla programmazione, di cui in pratica era dotato, ciascun presidente di gruppo, che, in quanto la Conferenza è formata su base assolutamente paritaria prescindendo dalla consistenza dei gruppi ivi rappresentati, poteva essere anche di piccolissima entità.

Inoltre ne risulta notevolmente potenziata la funzione presidenziale, cui è affidato il compito di formare la proposta da sottoporre all'Assemblea, e che, si deve notare, non è la pura e semplice registrazione dell'orientamento della maggioranza, ma deve tener conto degli orientamenti prevalenti – che possono pertanto non coincidere esattamente con quelli della maggioranza di governo – ed anche delle proposte che siano rimaste in minoranza. Al Presidente, inoltre, è rimesso un altro successivo apprezzamento delle varie proposte, prima della votazione da parte dell'Assemblea, che emergano direttamente nella relativa discussione.

Per la forma di votazione è stata scelta la votazione elettronica con la registrazione dei nomi, in armonia con la consuetudine parlamentare per cui le questioni procedurali attinenti al funzionamento dell'Assemblea devono essere risolte mediante il voto palese, mentre l'uso dell'apparecchiatura elettronica consente l'accertamento del numero legale sì da evitare che una votazione di così grande rilievo sia soggetta a colpi di minoranza (o di maggioranza), tenuto conto altresì che l'unanimità è sempre il principale mezzo per la programmazione dei lavori e che comunque il programma diviene obbligatorio per tutti.

Il quinto comma dell'articolo 23 precisa i modi per le modifiche del programma che siano eventualmente proposte dal Governo

o da un presidente di gruppo. Questa norma ha il pregio di reintrodurre in questo meccanismo il Governo, che, per la verità, il regolamento del 1971 aveva trascurato forse oltre il giusto nel nostro sistema costituzionale, ma non va oltre un semplice riconoscimento del diritto di proposta, che, riteniamo, nel nostro ordinamento il Governo debba comunque avere anche senza un esplicito riconoscimento regolamentare, avendo già dalla Costituzione riconosciuto l'accesso e la parola nelle Assemblee parlamentari. È vero, però, che l'attivazione della norma dell'ultimo comma dell'articolo 64 della Costituzione dà impulso ad un procedimento in Assemblea di diversa natura, ma tale richiamo serve a chiarire la posizione non di mero spettatore dei lavori delle Camere che ha il Governo nel nostro ordinamento.

Il quinto comma dell'articolo 23 irrigidisce, però, in modo assai rilevante il programma, poiché prescrive che si ripercorra lo stesso *iter* necessario per la sua formazione, per introdurvi modifiche anche in ordine ad esigenze che si manifestino a seguito dell'andamento dei lavori parlamentari.

E questo, ad avviso di chi scrive, è di grande importanza perché privilegia la programmazione e la calendarizzazione a danno della vitalità dell'Assemblea, la cui funzionalità, in quanto assemblea politica con compiti generali, non si misura col metro del rispetto del giorno e dell'ora previsti per una deliberazione ma con il contenuto politico e tecnico della medesima.

Non si vuole, con questa affermazione, sia pur minimamente sminuire l'importanza, che è vitale, della programmazione, ma rilevare che le Assemblee parlamentari sono tanto più tali, appunto, quanto più possano liberamente esprimere tutte le potenzialità politiche che esse possiedono. Pertanto, tenuto conto delle limitazioni al diritto di parola che la riforma del 1981 ha introdotto, dall'eccessivo irrigidimento dell'andamento dei lavori non può che derivare un prolungamento delle sedute, in aula ed in Commissione, ai limiti della resistenza fisica delle persone, che sono le stesse, a tutto discapito della qualità delle decisioni.

Anche il Senato organizza i propri lavori mediante la formazione dei programmi e calendari, ma il procedimento per la loro formazione è diverso. In esso, infatti, ha grandissimo rilievo la funzione del Presidente in quanto è già previsto dalla norma che egli sottoponga alla Conferenza dei presidenti un progetto di programma, formulato tenendo conto delle richieste dei gruppi ed anche dei singoli senatori. Questo, naturalmente, oltre a dare maggiore snellezza ai lavori della Conferenza dei presidenti, che si trova, non di fatto come è immaginabile che avvenga anche alla Camera, ma di diritto, su un progetto di programma e di calendario, rispetto al

quale le diverse proposte si pongono non autonomamente ma come emendamenti al medesimo, con le differenze sia sul piano procedurale sia su quello politico che ciò comporta.

È prevista la procedura anche per il caso in cui nella Conferenza dei presidenti non sia raggiunto un accordo sul programma: in tal caso, il Presidente predispone uno schema di lavori per una settimana, da proporre all'Assemblea, e che diviene definitivo se non siano avanzate proposte di modifica, mentre se esse vengano avanzate l'Assemblea è chiamata a deliberare su tali proposte previa discussione limitata ad un oratore per gruppo e per non più di cinque minuti ciascuno.

La Conferenza dei presidenti di gruppo deve però essere convocata nel corso della settimana per decidere sull'organizzazione dei lavori dei periodi successivi. Non può certamente sfuggire, da quanto abbiamo esposto prima, l'ampiezza e l'incisività dei poteri presidenziali. Infatti, alla proposta del Presidente è attribuita sempre la caratteristica del testo base: si pongono in votazione le proposte di modifica e non la proposta del Presidente, e pertanto se queste sono respinte si considera approvata quella.

Sono certamente dovuti, in grandissima parte almeno, a queste caratteristiche, oltre che al diverso clima politico, i risultati positivi che nel tempo ha registrato il sistema della programmazione dei lavori del Senato.

5. *Calendario dei lavori.* — Una volta che sia stato formato il programma si procede alla formazione del calendario, che alla Camera non può superare due settimane, mentre al Senato questo limite non è stabilito, anche perché, secondo l'impostazione che prima si è posta in rilievo, è data facoltà al Presidente di introdurvi le modifiche che si rendano necessarie per argomenti che, per disposizione della Costituzione o del regolamento, debbano essere discussi e votati in una data ricadente nel periodo considerato dal calendario.

Il regolamento della Camera non dà questa facoltà al Presidente ma l'attribuisce sempre alla Conferenza dei presidenti di gruppo e consente per altro che siano inseriti nel calendario anche argomenti non compresi nel programma, purché non ne rendano impossibile l'esecuzione, facendo ricorso a sedute supplementari se si renda necessario. A questa eventualità si faceva prima riferimento accennando all'eccessivo appesantimento dei lavori.

Da tutto questo deriva una rigidità del calendario piuttosto accentuata, che impone un ritmo dei lavori assai sostenuto, che lascia spazi ristretti per i lavori delle Commissioni, che, a loro volta, condizionano i lavori dell'Assemblea.

6. *Organizzazione della discussione.* — Anche l'articolo 13-*bis* del vecchio regolamento della Camera poneva tra i compiti della Conferenza dei presidenti l'organizzazione della discussione. Il terzo ed il quarto comma ne dettavano le modalità, che sostanzialmente non differiscono granché da quelle del sesto comma dell'articolo 83 in vigore. Anche il quinto comma dell'articolo 55 del regolamento del Senato disciplina questa procedura.

A tal fine il Presidente convoca la Conferenza dei presidenti di gruppo per stabilire l'ordine degli interventi, nonché il numero delle sedute necessarie e le loro date. In questo caso, la Conferenza dei presidenti deve sentire anche gli iscritti al gruppo misto che ne facciano richiesta. Di solito gli appartenenti al gruppo misto si intendono già rappresentati dal presidente dello stesso, ma per l'organizzazione della discussione si ritenne fin dal principio necessario che fossero sentiti gli iscritti al gruppo misto che ne facessero richiesta, proprio per la natura di limite alle prerogative di ciascun parlamentare, che è propria dell'organizzazione della discussione.

In origine questa si pose come alternativa alla chiusura della discussione, ed infatti la Conferenza dei presidenti poteva procedervi solo se ciò fosse stato deliberato dall'Assemblea su proposta del Presidente.

Nel sistema del regolamento del 1971 all'organizzazione di una determinata discussione la Conferenza dei presidenti di gruppo può giungere autonomamente, stabilendo altresì, se vi sia l'accordo unanime, i tempi assegnati a ciascun gruppo.

In verità già dalla formazione del programma e del calendario discende, ed in modo abbastanza rigido, l'organizzazione delle diverse discussioni. Infatti, nel calendario sono già fissate le sedute da dedicare a ciascun argomento. Tuttavia, per le considerazioni che abbiamo già svolto, la personalità e le inclinazioni dei singoli membri del Parlamento non sono comprimibili oltre un certo limite (5), per cui in presenza di un rilevante numero di iscritti a parlare, se non si voglia fare ricorso alla chiusura della discussione di cui all'articolo 44 del regolamento, che può prestarsi alla taccia di « colpo di maggioranza », si può, invece, procedere all'organizzazione dei lavori.

Questa eventualità non è prevista negli articoli 23 e 24 del regolamento e pertanto si deve ritenere che all'organizzazione della discussione può addivenirsi solo con l'unanime accordo della Conferenza dei presidenti, convocata a norma dell'ultimo comma dell'articolo 83 del regolamento, restando, in caso contrario, possibile far ricorso alla chiusura della discussione a norma dell'articolo 44, cui si procede con deliberazione assunta a maggioranza, e ciò solo per i progetti di legge, cui appunto l'articolo 83 si riferisce.

A seguito della istituzione della sessione di bilancio attuata con le modifiche regolamentari del 29 settembre 1983 la programmazione dei lavori nel corso di tale sessione è finalizzata a consentire la conclusione dell'esame dei disegni di legge finanziaria e del bilancio nei termini stabiliti. A tal fine la Conferenza dei presidenti di gruppo provvede ad organizzare la discussione, determinando il tempo da riservare a ciascun gruppo, suddividendo il tempo complessivo per una parte in misura uguale tra tutti i gruppi parlamentari e per l'altra in misura proporzionale alla loro consistenza numerica.

In caso di mancato accordo nella Conferenza a tali adempimenti provvede il Presidente della Camera.

Al Senato, l'organizzazione della discussione di singoli argomenti è disciplinata dall'ultimo comma dell'articolo 55 del regolamento: deve trattarsi di un argomento iscritto nel calendario adottato all'unanimità perché la Conferenza dei presidenti possa determinare il numero massimo degli interventi e il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo. Conseguenza di questo è che il Presidente può rifiutarsi di concedere la parola al componente di un gruppo dopo che sia stato esaurito il numero degli interventi o il tempo assegnato a quest'ultimo.

Note

(1) V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati,* cit., pag. 30.

(2) « I Vicepresidenti dell'Assemblea; i presidenti delle Commissioni e i presidenti dei gruppi con almeno 14 membri sono convocati ogni settimana dal Presidente dell'Assemblea per esaminare l'ordine dei lavori e fare tutte le proposte relative all'ordine del giorno, tenuto conto delle norme di cui agli articoli 35 e 55 circa la distribuzione preventiva delle relazioni.

Le proposte della Conferenza sono immediatamente affisse.

Il Governo è avvertito dal Presidente del giorno e dell'ora della Conferenza. Esso può delegarvi un suo rappresentante.

Fatta riserva per le disposizioni speciali dell'articolo 63 sulla iscrizione all'ordine del giorno delle discussioni di urgenza, la Conferenza dei presidenti, nella prima riunione successiva all'apertura o alla ripresa della sessione autunnale e dopo la formazione di un nuovo Governo, propone l'ordine del giorno dell'Assemblea per la durata di due settimane. Nella riunione successiva la Conferenza propone l'ordine del giorno per la terza settimana, e fa altrettanto in ciascuna delle riunioni settimanali successive.

Alla fine della seduta successiva alla riunione della Conferenza il Presidente ne sottopone le proposte all'approvazione dell'Assemblea. In deroga alle altre disposizioni del regolamento, la discussione è limitata ad un oratore per gruppo, per una durata massima di cinque minuti.

Non possono essere presentate, sotto forma di emendamento alle proposte della Conferenza dei Presidenti, proposte che tendono a fissare direttamente o indirettamente la data di discussione di una interpellanza, ad iscrivere all'ordine del giorno un affare quando la relazione su di esso non sia stata ancora distribuita, oppure ad iscrivere all'ordine del giorno un arbitrato o una discussione di urgenza. Gli emendamenti debbono essere redatti per iscritto e, quando propongono l'iscrizione all'ordine del giorno di un testo sul quale è stata presentata relazione, debbono menzionare il numero e la data di distribuzione della relazione.

L'ordine del giorno così stabilito dall'Assemblea non può essere modificato ».

I regolamenti parlamentari, Italia - Francia - Germania Occidentale - Gran Bretagna - Stati Uniti d'America, Milano, 1953, pag. 88.

(3) V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.,* pp. 28-31.

(4) A. MANZELLA, *Il Parlamento,* Bologna 1977, pagg. 101 e ss.

(5) Vedi le sedute del 12 e del 27 ottobre 1982 in cui si discusse dell'organizzazione di una discussione con il contingentamento dei tempi della medesima.

Capitolo VIII

CONVOCAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE

Sommario: 1. La convocazione. — 2. L'ordine del giorno.

1. *La convocazione.* — *a*) Gli articoli 29 del regolamento della Camera e 52 del regolamento del Senato si occupano della convocazione delle rispettive Assemblee.

La norma della Camera, a differenza di quella del Senato, riguarda soltanto la convocazione straordinaria e ripete sostanzialmente la disposizione del secondo comma dell'articolo 62 della Costituzione. Il primo comma dell'articolo 52 del regolamento del Senato, invece, detta la norma generale: « la convocazione è fatta dal Presidente con la diramazione dell'ordine del giorno », risolvendo così sia il problema della titolarità del potere di convocazione, sia quello della titolarità del potere di stabilire l'oggetto della seduta, cioè la motivazione della convocazione.

Il fatto che nel regolamento della Camera non figuri una norma corrispondente non significa che questa materia sia indeterminata: essa, infatti, è disciplinata da norme consuetudinarie.

Intanto, che il potere di convocare le Camere spetti al rispettivo Presidente è talmente connaturato al sistema parlamentare, che il Costituente ha fatto riferimento solo ai casi straordinari: infatti, il primo comma dell'articolo 62 della Costituzione detta il rimedio per il caso di inerzia dei Presidenti delle due Camere, nel quale caso esse si riuniscono il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre. Questo è chiaramente un rimedio estremo, nel caso appunto in cui le Camere non vengano più convocate dai loro Presidenti. La norma non ha mai avuto pratica applicazione, poiché essa si attiva in caso di inerzia colpevole dei Presidenti, perché normalmente in quei pe-

riodi le Camere si riuniscono regolarmente, e può accadere, anzi di fatto è accaduto, che proprio in quei giorni esse, o una di esse, non abbiano tenuto seduta. Riteniamo pertanto che la convocazione di diritto operi nel senso che la presenza della metà più uno dei componenti di ciascuna Camera nella sede consueta realizzi un'adunanza legale delle medesime.

È questo il solo caso in cui la convocazione potrebbe prescindere da un atto dei Presidenti, proprio in quanto si tratta di rimedio alla loro inerzia, e quindi in condizioni patologiche del sistema. Infatti, a questa norma si collega quella del terzo comma dello stesso articolo 62, che stabilisce che nel caso di convocazione straordinaria – riteniamo appunto del caso descritto prima – è convocata di diritto anche l'altra. Nei casi, fisiologici, di convocazione straordinaria, che vedremo, ritorna centrale l'attività del Presidente, il quale, in presenza della convocazione straordinaria dell'altra Camera può sempre, con autonoma decisione, convocare la Camera da lui presieduta per lo stesso giorno ma con diversa motivazione, senza per questo venir meno ai suoi obblighi costituzionali. Infatti, la Costituzione intende ottenere che di fatto le due Camere si riuniscano, e quando siano riunite i singoli componenti possano ben usare gli strumenti che il regolamento mette a disposizione per far sì che la discussione cada sulla materia che ha provocato la riunione straordinaria dell'altra Camera e sull'argomento sul quale la maggioranza dei presenti si indirizzi.

Solo nel caso di inerzia anche dell'altro Presidente, il terzo comma dell'articolo 62 della Costituzione spiega interamente i suoi effetti.

Il secondo comma dell'articolo 62 citato disciplina invece i casi di convocazione straordinaria, che può essere fatta per autonoma iniziativa del suo Presidente, come è ovvio, trattandosi di un potere che rientra nella funzione presidenziale, di cui abbiamo già trattato, di cui, anzi, è una manifestazione tipica. La Costituzione ne fa menzione, come per altri casi di cui tratteremo in seguito, non per un formale riconoscimento, che sarebbe superfluo, ma per istituire una riserva che limita in questo modo l'autonomia regolamentare delle Camere.

Inoltre, la norma costituzionale parla di « iniziativa », il che, anche nel caso di iniziativa del Presidente della Repubblica o di un terzo dei componenti di ciascuna Assemblea, conferma in questo modo che il potere di convocazione spetta sempre al proprio Presidente, nei quali casi il potere del Presidente cui è diretta tale « iniziativa » si carica dell'obbligo di provvedere (1).

In caso di inottemperanza a quest'obbligo non sono previste, in via normativa, « sanzioni »; sono previsti soltanto i rimedi, cui ab-

biamo fatto riferimento, nei casi di inerzia dei Presidenti. Ci si trova così nella patologia del sistema, la quale, proprio in quanto tale, non può rientrare nella previsione normativa.

b) Occorre ora chiarire il significato del termine « convocare » e del suo sostantivo « convocazione ». Innanzitutto si rileva che correntemente essi vengono usati in modo del tutto improprio, al posto di « riunire » e « riunione » e cioè per indicare l'atto dei componenti del collegio che danno seguito all'atto di convocazione spedito dal titolare del relativo potere. In senso proprio invece « convocare » è l'atto del titolare dell'organo a ciò abilitato, finalizzato alla riunione del collegio.

Nell'atto di convocazione del collegio è compreso l'oggetto della riunione, in cui si può identificare la motivazione della convocazione e di cui tratteremo più avanti.

c) La prima seduta della legislatura è fissata dal Presidente della Repubblica con suo decreto, che segue immediatamente il decreto di scioglimento delle Camere e di convocazione dei comizi elettorali. Si tratta in questo caso non di convocazione, ma di fissazione della data in quanto la convocazione è stabilita direttamente dal secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione, e la riunione deve avvenire entro il ventesimo giorno dalla data delle elezioni.

Tuttavia anche in questo caso, seguendo una norma consuetudinaria, il Presidente uscente – sulla base del quinto comma dell'articolo 12 del regolamento della Camera e del terzo comma dello stesso articolo di quello del Senato, che prevedono la permanenza in carica fino alla riunione della nuova Assemblea in esecuzione del terzo comma dell'articolo 61 della Costituzione – spedisce la convocazione della prima seduta, per la sua costituzione.

d) La forma della convocazione della Camera non è disciplinata da norme regolamentari, ma, come si è già accennato trattando della prima seduta, da precise norme consuetudinarie (al Senato sono poste le norme dell'articolo 52 del regolamento) che configurano un vero e proprio procedimento, per le due distinte ipotesi:

1) convocazione dopo un periodo di pausa dei lavori parlamentari (convocazione a domicilio);

2) convocazione della seduta che segue immediatamente ad un'altra.

L'avviso di convocazione è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, di norma almeno cinque giorni prima della seduta, ma nei casi di urgenza anche con un intervallo minore, con l'indicazione dell'ordine del giorno della seduta. Inoltre, l'avviso è comunicato ai prefetti ed

ai commissari del Governo per la trasmissione ai deputati e senatori residenti nella provincia, ed inoltre anche alla Radiotelevisione di Stato ed alle principali agenzie nazionali di stampa.

La forma della convocazione della seduta successiva ad altra seduta è invece assai più semplice, in quanto la Camera – e il Senato – è convocata dal Presidente dell'Assemblea al termine della seduta con l'annuncio del giorno e dell'ora della seduta successiva e del relativo ordine del giorno.

2. *L'ordine del giorno.* — *a*) È un principio che trova generale consenso e viene spesso richiamato nei lavori, secondo una terminologia tralaticia che, « La Camera è sempre padrona del proprio ordine del giorno » (2). Questo è senza dubbio vero, nel senso che l'Assemblea può essere chiamata a decidere al riguardo, ai sensi dell'articolo 41 del regolamento alla Camera e dell'articolo 92 al Senato, soprattutto in quanto l'Assemblea può deliberare di non procedere nell'esame di un certo argomento, di non dare corso ad un certo adempimento, oppure di anteporre un argomento che figuri iscritto successivamente ad un altro che lo preceda nell'ordine del giorno (inversione dell'ordine del giorno). Però, le Assemblee incontrano un limite nel programma e nel calendario dei propri lavori; programma e calendario che, come si è visto, non sono nella piena disponibilità delle Assemblee e quando siano divenuti vincolanti è necessario un certo *iter* sempre imperniato sulla Conferenza dei presidenti di gruppo per arrecarvi modifiche. Pertanto, l'annuncio che il Presidente in fine seduta dà dell'ordine del giorno della seduta successiva non è una semplice proposta, bensì l'attuazione del programma secondo le date prefissate nel calendario. Si tratta di un atto di esplicazione della funzione presidenziale di direzione dell'Assemblea.

Anche la « forma » dell'atto presidenziale, secondo l'ininterrotta consuetudine, è coerente con questa nozione: il Presidente dopo l'annuncio del giorno e dell'ora della successiva seduta e la lettura del relativo ordine del giorno non fa seguire la formula solitamente volta ad accertare il consenso dell'Assemblea in assenza di opposizioni, ma dà semplicemente un annuncio. A questo, eventualmente, seguono le richieste in senso diverso, circa le quali, e non sull'annuncio del Presidente, possono parlare un oratore contro ed uno a favore per non più di quindici minuti ciascuno. Se si giunge alla votazione, il Presidente pone in votazione la diversa proposta e non l'ordine del giorno annunciato: questo è confermato se tale proposta sia respinta.

b) Le Camere non possono discutere o deliberare su argomenti che non siano all'ordine del giorno, e per farlo è necessaria una deliberazione a scrutinio segreto con la maggioranza di tre quinti dei votanti. La forma di votazione, per scrutinio segreto, oltre che per

l'alto *quorum* necessario perché la proposta sia approvata è stabilita anche perché da essa consegue automaticamente la verifica del numero legale e quindi serve ad evitare colpi di minoranza.

Inoltre, la proposta può essere fatta solo all'inizio della seduta, oppure quando si stia per passare ad un altro punto dell'ordine del giorno o dopo che la discussione sia stata sospesa. Al Senato, la richiesta può essere avanzata dal Governo, dal presidente della Commissione o da otto senatori. Possono parlare un oratore per gruppo per non più di cinque minuti ciascuno (articolo 56, terzo comma).

c) L'ordine del giorno generale delle due Camere contiene l'elenco di tutti gli argomenti di cui esse sono chiamate ad occuparsi e deliberare, ad eccezione dei documenti del sindacato ispettivo e delle procedure di indirizzo, che vi figurano soltanto quando le Assemblee devono occuparsene.

Nell'ordine del giorno, che consta di due parti, i singoli argomenti figurano secondo la fase procedimentale in cui essi si trovano.

Nella prima parte, che è, in sostanza, l'ordine del giorno della seduta, figurano gli argomenti di cui l'Assemblea deve occuparsi. Avviene però, in pratica, che talvolta l'Assemblea non esaurisce l'esame di taluni argomenti i quali continuano a figurare nella prima parte, a meno che intervengano decisioni dell'Assemblea da cui consegue la cancellazione, ad esempio l'approvazione di una questione pregiudiziale, oppure per il rinvio in Commissione, nel qual caso il progetto di legge – perché in tal caso solo di questo può trattarsi – compare nella seconda parte dell'ordine del giorno.

Inoltre vi è la procedura di cui al quarto comma dell'articolo 81 del regolamento della Camera e al terzo comma dell'articolo 44 del regolamento del Senato, che consente l'iscrizione all'ordine del giorno della seduta, a richiesta del proponente alla Camera e al Senato per la formazione del programma per l'esame anche senza relazione se la Commissione abbia lasciato trascorrere inutilmente i termini e la proroga dei medesimi, per la presentazione della relazione.

d) Come si accennava prima, tutti gli argomenti devono essere iscritti nell'ordine del giorno generale. Infatti, quando i progetti di legge sono presentati ad una Camera ne viene dato l'annuncio all'Assemblea, viene assegnato loro un numero progressivo e vengono iscritti nell'apposita sezione dell'ordine del giorno generale; altrettanto avviene per le domande di autorizzazione a procedere in giudizio e per le petizioni e le sentenze della Corte costituzionale che dichiarano l'illegittimità costituzionale di talune norme ed al Senato per tutti i documenti.

Dopo che siano stati stampati e distribuiti, oppure immediatamente nei casi di urgenza, essi vengono assegnati alla Commissione

di merito ed alle Commissioni in sede consultiva per l'espressione del parere. Dopo di che essi vengono iscritti nella sezione relativa alla Commissione di merito, in modo che risulti evidente se in sede referente, legislativa o redigente e l'eventuale assegnazione per il parere. Inoltre vi figura il nome del relatore per la Commissione, e vi si prende nota dei trasferimenti di sede nella stessa Commissione o da una Commissione ad un'altra.

Quando la Commissione di merito, o la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, abbia terminato l'esame e il progetto di legge – o la domanda di autorizzazione a procedere – sia in stato di relazione, e cioè sia pronto per l'esame da parte dell'Assemblea, esso viene iscritto o nella prima parte dell'ordine del giorno (quello di seduta) o nell'apposita sezione di quello generale (seconda parte).

La cancellazione dall'ordine del giorno si ha quando gli argomenti siano esauriti: con l'approvazione, l'assorbimento nel caso di esame abbinato; reiezione esplicita o a seguito dell'approvazione di apposite questioni incidentali; ritiro per i progetti di leggi; restituzione all'autorità richiedente delle domande di autorizzazione a procedere che le Camere ritengano di non dover esaminare. I disegni di legge di conversione di decreti-legge vengono cancellati quando siano decaduti, per decorrenza del termine costituzionale di sessanta giorni, i relativi decreti-legge.

Note

(1) Vedi V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano 1978, p. 216; P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Milano 1979, pag. 216; vedi V. LONGI, « Convocazione della Camera », in *Rass. Parl.*, 1959, pag. 464. pag. 464.

(2) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 135.

CAPITOLO IX

PROCESSO VERBALE E COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

SOMMARIO: 1. Processo verbale. — 2. Comunicazioni del Presidente.

1. *Processo verbale.* — *a*) Le sedute dell'Assemblea e delle Commissioni si aprono con la lettura e l'approvazione del processo verbale della seduta precedente, come stabilisce il secondo comma dell'articolo 32 del regolamento, mentre l'articolo 11 (al Senato l'articolo 60) fornisce la nozione di processo verbale, il quale deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti dell'Assemblea (o della Commissione). In pratica contiene la descrizione schematica delle sedute e quindi degli atti e delle deliberazioni di cui fa fede (1). Infatti esso è redatto, per espressa disposizione del regolamento, da un funzionario a ciò preposto dall'Ufficio di presidenza e che si chiama appunto estensore del processo verbale, secondo un'antica terminologia riportata in uso. È questo, vale la pena di farne cenno, il secondo caso, dopo quello del Segretario generale, di funzionario cui direttamente il regolamento attribuisce compiti in rapporto al funzionamento dell'Assemblea.

Si tratta di compiti certificativi delle deliberazioni e degli atti della medesima, e pertanto del massimo rilievo. La forza certificativa del processo verbale deriva dall'approvazione che di esso fa l'Assemblea, a sua volta certificata dalla firma del Presidente e del Segretario di Presidenza, che ne ha dato lettura. Infatti esso è firmato dal Presidente e dal Segretario che svolgono le loro funzioni nella seduta in cui il verbale viene approvato, e non già nella seduta cui il verbale si riferisce, proprio perché ciò ha solo fine di certificazione della avvenuta approvazione. Il processo verbale dell'ultima seduta della legislatura, secondo una norma consuetudinaria, è

approvato dall'Ufficio di presidenza. Esso esplica la sua funzione certificativa solo all'interno della Camera cui appartiene, perché in base ad una norma consuetudinaria l'unica forma di pubblicità del processo verbale è costituita dalla lettura che ne è fatta in aula. Infatti viene conservato negli archivi e non è ostensibile a terzi. Venne opposto rifiuto alla Corte costituzionale che ne richiedeva copia (2).

Secondo una prassi mai contraddetta, del processo verbale delle sedute antimeridiane si dà lettura nella successiva seduta antimeridiana, e di quelle pomeridiane nella successiva seduta pomeridiana, per cui non sempre il processo verbale si riferisce alla seduta immediatamente precedente.

b) Quando non sorgono osservazioni il processo verbale si intende approvato; se invece sorgessero osservazioni per cui sia richiesta una votazione presumibilmente – argomentando dal sistema del regolamento – sulle modifiche proposte al processo verbale di cui è stata data lettura, questa ha luogo per alzata di mano (3). Tale forma di votazione è prescritta, con esclusione quindi delle forme di votazione qualificata da cui derivi automaticamente la verifica del numero legale, proprio perché essa è valida qualunque sia il numero dei presenti. Infatti, il quinto comma dell'articolo 46 del regolamento vieta di chiedere la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale. Occorre a questo punto una notazione di costume parlamentare, e non in riferimento alla storia del Parlamento italiano ma di quasi tutti i parlamenti: se fossero necessarie, o semplicemente consentite in questa fase altre forme di votazione sarebbe assai facile ritardare, e con gli opportuni accorgimenti anche impedire, il regolare andamento delle sedute. Infatti, alla puntualità delle Presidenze nell'aprire le sedute fa riscontro una notevole mancanza di puntualità nei parlamentari.

c) Sul processo verbale non è consentito aprire un dibattito: infatti può essere data la parola solo a chi intenda proporvi una rettifica o a chi intenda chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente, oppure per fatto personale; casi tutti in cui non è consentito aprire un dibattito.

Poiché, come si è già detto, nel processo verbale sono riportati solo le deliberazioni e gli atti dell'Assemblea, assai spesso gli interventi sul processo verbale avvengono solo formalmente su questo, ma in effetti si riferiscono ai resoconti stenografici delle sedute. Ciò che sembrerebbe legittimato dalla norma regolamentare, quando consente di chiarire, parlando sul processo verbale, il proprio pensiero espresso nella seduta precedente, e che può risultare solo dal testo dei resoconti (4).

2. *Comunicazioni del Presidente.* — *a*) Subito dopo l'approvazione del processo verbale abbiamo la fase delle comunicazioni del Presidente, in cui rientra una vasta sfera di argomenti, che arriva a comprendere anche la possibilità di atti deliberativi, senza che il relativo oggetto figuri iscritto nell'ordine del giorno, ciò che per altro non può essere previsto.

La massima parte delle comunicazioni del Presidente ha esclusivamente carattere informativo per l'Assemblea, come quando i regolamenti prevedono il compimento di taluni atti di cui appunto deve essere data comunicazione in aula, da cui consegue la pubblicazione negli *Atti parlamentari* e nei resoconti sommari, il che fa nascere la presunzione – *iuris et de iure* – di piena conoscenza da parte dei membri dell'Assemblea, della stampa, degli uffici interni e del Governo.

Si può tentare qui una certa classificazione di queste comunicazioni raggruppandole secondo le funzioni cui sono strumentali.

b) Vi sono anzitutto le comunicazioni inerenti alla composizione e all'organizzazione dell'Assemblea. La prima delle comunicazioni è di solito quella dei nomi dei deputati che sono in missione per incarico del loro ufficio ai sensi del secondo comma dell'articolo 46 del regolamento, e al Senato i nomi dei senatori in congedo. Fanno parte di questo gruppo le comunicazioni circa: la proclamazione di deputati, e senatori, subentranti in surrogazione di altri cessati dalla carica; la costituzione delle Commissioni e dei gruppi parlamentari e le variazioni nella loro costituzione; le nomine che il regolamento demanda al Presidente o che gli siano state delegate dall'Assemblea.

c) Un secondo gruppo di comunicazioni è quello che ha rilievo su un procedimento: presentazione, da parte dei titolari dell'iniziativa, di progetti di legge e ritiro dei medesimi, da cui, rispettivamente, consegue l'iscrizione nell'ordine del giorno generale o la cancellazione dallo stesso; trasmissione dal Senato, o reciprocamente dalla Camera, dei progetti di legge approvati, ciò che ha gli stessi effetti dell'iniziativa; deferimento dei progetti di legge alle Commissioni in sede referente e consultiva; annunzio della proposta di assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa, che sarà poi iscritta nell'ordine del giorno di una seduta successiva; avvenuta approvazione, o reiezione, di progetti di legge dalle Commissioni in sede legislativa e conseguente assorbimento dei progetti di legge il cui esame sia stato abbinato; lettura, questa volta tramite un Segretario di Presidenza, del sunto delle petizioni pervenute a ciascuna Camera ai sensi dell'articolo 50 della Costituzione; trasmissione dal ministro di grazia e giustizia delle domande di autorizza-

zione a procedere nei confronti di deputati, e senatori, a norma dell'articolo 68 della Costituzione; deliberazioni del Parlamento europeo e dell'Assemblea del Consiglio d'Europa e loro assegnazione alle Commissioni competenti per materia; trasmissione delle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norme legislative; elenchi di decreti del Governo registrati con riserva dalla Corte dei conti.

Rientrano in questo gruppo anche le richieste di parere parlamentare sulle proposte di nomine di dirigenti di enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978.

Molto importanti, in quanto atto iniziale di uno speciale procedimento, sono le comunicazioni riguardanti gli atti normativi emanati dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione delle Comunità europee, che siano stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità.*

d) Vi è poi tutta una categoria di comunicazioni della Presidenza che riguarda la trasmissione alle Camere di relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti che la legge assoggetta al suo controllo; documenti e relazioni che il Governo ha l'obbligo di presentare in base a norme di legge che li prevedano; decisioni dell'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione inerenti ai *referendum* da celebrare e sui risultati di quelli che siano stati celebrati; deliberazioni e voti di Assemblee parlamentari straniere e di consigli delle regioni a statuto ordinario o a statuto speciale; lettere e messaggi pervenuti alla Presidenza, che non siano anonimi, poiché degli scritti anonimi non può essere data lettura.

e) Vi è inoltre una categoria atipica di comunicazioni presidenziali da cui possono derivare un dibattito ed anche una deliberazione formale. Ad esempio, la comunicazione delle dimissioni da deputato (5), o da senatore, sulle quali assai di frequente si svolge un dibattito che termina con una deliberazione formale, salvo che si tratti di dimissioni presentate per cause di incompatibilità, sulle quali non si ha dibattito e si hanno per accettate, poiché in tali casi esse sono in sostanza un'opzione per la carica che ha dato origine all'incompatibilità.

Rientrano tra queste tutte le comunicazioni inerenti ai rapporti tra le Camere e il Governo, e che questo non renda direttamente alle Assemblee.

Note

(1) A. MANZELLA, *Il Parlamento,* cit., pagg. 192 e 241.

(2) Cfr. Relazione del giudice PERASSI in *Giur. Cost.* 1958, pagg. 575.

(3) Cfr. S. TRAVERSA, « Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione », in *Giur. Cost.* 1971, pagg. 1480-1517. Vedi anche il comunicato della Commissione difesa in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* n. 774 del 26 gennaio 1983, pagg. 48 e ss.

(4) Nella seduta del 28 luglio 1976, il deputato Corvisieri parlando sul processo verbale precisa che il deputato Boldrin nella precedente seduta gli ha inesattamente imputato di essere incorso in un equivoco quando ha affermato che nella riunione della Giunta per le autorizzazioni a procedere sei deputati democristiani si erano astenuti sulla proposta di autorizzare l'arresto del deputato Saccucci, in quanto quella circostanza risulta dalla relazione scritta dal deputato Fracchia (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 123).

Nella seduta del 29 settembre 1976, il deputato Pannella parlando sul processo verbale rileva che dal resoconto stenografico della seduta precedente una sua interruzione al deputato Delfino è stata posticipata in modo che il significato ne risulta falsato (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 733).

Nella seduta del 22 novembre 1976, il deputato Mellini parlando sul processo verbale fa presente che nel resoconto stenografico della seduta del 18 novembre, al momento della inversione dell'ordine del giorno non figura la seguente sua interruzione: « Avete ottenuto il rinvio della discussione sui patti lateranensi, ora rinviate anche questa sullo stato della giustizia: eppure il Presidente Andreotti, che aveva detto di essere impedito, è presente nell'aula ! ». Intendeva così protestare per il rinvio di quelle due discussioni. Perciò intende protestare perché il seguito della discussione sullo stato della giustizia non figura al primo punto dell'ordine del giorno della seduta odierna e non si sa quando potrà aver luogo (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 2407).

Nella seduta del 16 dicembre 1976, il deputato Squeri, parlando sul processo verbale, si riferisce alle dichiarazioni del deputato Pannella nella seduta dello scorso martedì in cui si metteva in dubbio la sua appartenenza alle formazioni partigiane, intende precisare che alcuni deputati presenti la possono testimoniare. Ricorda gli episodi più significativi di quella vicenda storica e intende rettificare l'affermazione del deputato Pannella secondo la quale egli avrebbe definito « nazisti » i radicali mentre egli ha sostenuto che tra la fisolofia dei radicali e quella della Resistenza vi è un profondo divario ideale e storico considerando che essa, a differenza dei radicali, ha sempre perseguito il fine di cementare l'unione tra forze diverse (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 3511). Vedi anche 26 aprile 1978 (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pagg. 16502-16503).

(5) Seduta del 22 marzo 1977. Il Presidente comunicava che gli era pervenuta dal deputato Emma Bonino la lettera di dimissioni di cui dava lettura. Seguì un'ampia discussione ed essendo stato chiesto lo scrutinio segreto, dalla votazione derivò la mancanza del numero legale. La questione fu ripresa nella successiva seduta convocata con lo stesso ordine

del giorno della precedente che non recava l'argomento delle dimissioni del deputato Bonino (*Atti parlamentari*, Camera, Discussioni, pagg. 6072-6099).

Vedi anche sedute: del 13 e del 25 novembre 1980, rispettivamente pagg. 19712 e segg. e 20451 (dimissioni del deputato Asor Rosa); del 12 e pomeridiana del 18 novembre 1980 rispettivamente pagg. 19634 e segg. e 19901 (dimissioni del deputato Pannella); del 10 giugno 1981, pag. 30277 (dimissioni del deputato Galloni).

Capitolo X

DIRITTO DI PAROLA DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO

Sommario: 1. Nozione e fondamento. — 2. Ammissibilità di limiti all'esercizio del diritto. — 3. Disciplina regolamentare del diritto di parola. — 4. L'ostruzionismo.

1. *Nozione e fondamento.* — Nella nostra Costituzione il diritto dei membri del Parlamento di parlare nelle rispettive Assemblee non è disciplinato esplicitamente. Tuttavia i due accenni assai significativi che essa contiene inducono a ritenere che, avendo delineato un sistema di democrazia parlamentare, il legislatore costituente si sia limitato a disciplinare gli aspetti del diritto di parola che non sono di per sé direttamente conseguenti dal sistema.

Infatti, l'ultimo comma dell'articolo 64 della Costituzione riguarda il diritto dei membri del Governo di « essere sentiti ogni volta che lo richiedono » dalle Assemblee dei due rami del Parlamento; conseguentemente, obbliga queste a sentirli e, di contro, obbliga i membri del Governo ad assistere ai lavori delle Camere quando ne siano richiesti da esse. Il primo comma dell'articolo 68, invece, garantisce ai membri del Parlamento l'immunità « per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ».

La norma dell'articolo 64 risponde ad un'esigenza di ordine strutturale ma non ne deriva concettualmente, come è per il diritto dei componenti dell'Assemblea. Il Governo, infatti, nel sistema, è interlocutore del Parlamento rispetto al quale, anzi, è « altro » per posizione costituzionale e attribuzione di funzioni. Occorreva perciò che la Costituzione facesse esplicita attribuzione di questo diritto perché le Camere, entrambe e nello stesso modo, fossero obbligate a riconoscerlo. La norma dell'articolo 68 attiene invece all'esercizio del diritto

di parola dei membri del Parlamento, garantendone l'assoluta immunità.

2. *Ammissibilità di limiti all'esercizio del diritto.* — Dunque, il diritto di parola del singolo membro del Parlamento è coessenziale all'esistenza stessa del Parlamento, e quindi è insopprimibile, e nel sistema di democrazia parlamentare esso si acquista con l'acquisto dello *status*, « per il solo fatto della elezione », e pertanto si può considerare come originario nel parlamentare. Non si può sostenere, però, che il suo esercizio sia illimitato fino all'arbitrio, e pertanto resta da vedere come ed in quale misura esso sia comprimibile. Coerentemente con la nozione accolta, in connessione con i princìpi generali del nostro sistema, nella ricerca dei limiti all'esercizio del diritto di parola occorre rifarsi al sistema, inquadrandolo nel contesto dell'autodisciplina delle Camere.

I limiti all'esercizio del diritto di parola dei membri del Parlamento devono essere visti in rapporto con il fine cui il diritto di parola è ordinato, e che, come si è già accennato, è l'esercizio della « funzione » parlamentare. Se si vuole che l'esercizio del diritto di parola non sia fine a se stesso, innescando una spirale senza termine, occorre una disciplina che, in definitiva, lo renda utile e coerente con lo scopo cui è ordinato: pertanto, da questa disciplina derivano conseguentemente dei limiti.

Trattandosi però, come si è chiarito, di un diritto originario, insindacabile e costituzionalmente garantito, i limiti devono essere in armonia col sistema, e quindi sono ammissibili solo in quanto si tratti di autolimitazioni che le Assemblee parlamentari si pongono nell'esercizio del potere regolamentare anche in ordine ai propri comportamenti. Che sia così è avvalorato dal fatto che i limiti di durata dei discorsi non si applicano ai rappresentanti del Governo, per i quali la Costituzione detta la norma dell'ultimo comma dell'articolo 64, di cui si è già trattato, in quanto riguarda rappresentanti di un organo costituzionale diverso. Unico esempio, in cui, però, il limite è funzionale al nuovo istituto è quello previsto dall'articolo 135-*bis* del regolamento della Camera per le interrogazioni a risposta immediata.

Le norme della procedura parlamentare hanno sempre disciplinato l'esercizio del diritto di parola, al fine di razionalizzarlo in vista del corretto espletamento delle funzioni del Parlamento. Si noti che l'abuso, o l'uso abnorme del diritto di parola, è il principale strumento della manovra ostruzionistica, mediante la quale, come si vedrà più avanti, una minoranza cerca di impedire – comunque di ostacolare – l'approvazione di misure ad essa sgradite.

3. *Disciplina regolamentare del diritto di parola.* — I regolamenti parlamentari contengono moltissime norme volte a disciplinare l'esercizio del diritto di parola, la prima e fondamentale delle quali è quella del terzo comma dell'articolo 36 del regolamento della Camera: « Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente ».

Di grande rilievo, in quanto appunto norma di comportamento indispensabile per il funzionamento delle Assemblee parlamentari, poiché individua un'autorità che accerta dinanzi all'Assemblea il diritto dei suoi membri di parlare, in quella fase della seduta ed in base al titolo da essi invocato (1). Essa, insieme con l'altra di pari rilievo procedurale e costituzionale che consente al Presidente di togliere la parola all'oratore, che, richiamato ripetutamente all'oggetto della discussione seguiti a discostarsene, costituisce un grave limite all'esercizio del diritto di parola, ma mette in evidenza proprio che quel limite è posto in modo strumentale all'esplicazione delle funzioni dell'Assemblea. Infatti, ai fini dei lavori parlamentari parlare di argomenti che non sono oggetto della discussione è del tutto inutile, se non come pura enunciazione, ed in contrasto col fine stesso della funzione parlamentare.

Queste norme si combinano poi con tutte le altre che conferiscono al Presidente poteri nella disciplina delle sedute, ponendolo in una posizione strutturale di capitale importanza per il funzionamento dell'organo.

I regolamenti parlamentari disciplinano in dettaglio l'esercizio del diritto di parola nelle diverse fasi delle varie discussioni, sia in Assemblea sia nelle Commissioni. Per le regole sui discorsi nel procedimento legislativo e per la trattazione dei documenti del sindacato ispettivo e di indirizzo si rinvia all'illustrazione specifica di ciascuno in altre parti di questo studio. Nelle discussioni di carattere politico generale è fatta eccezione per i dibattiti su mozioni di fiducia o di sfiducia per le quali non si applica; la durata dei discorsi non può eccedere i quarantacinque minuti mentre la lettura dei discorsi, anche in questi casi, non può eccedere i trenta minuti, anche se in questi casi non sono mancate eccezioni, che però non sono state poste in particolare rilievo e sono state quindi tacitamente accettate.

Si deve osservare a questo punto che il regolamento del Senato non contiene la predeterminazione dei limiti ai discorsi nelle discussioni di carattere politico generale, però è previsto che si proceda all'organizzazione della discussione ed allora la Conferenza dei presidenti può determinare il numero massimo degli interventi e il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo e pertanto da siffatta organizzazione derivano penetranti limiti al diritto di parola dei singoli senatori. Infatti viene limitato sia il numero dei senatori che possono intervenire sia la durata dei loro discorsi.

Anche se non vi sia stata l'organizzazione della discussione, il Presidente provvede ad armonizzare i tempi degli interventi con i termini del calendario ed anche in tal caso, una volta esaurito il tempo assegnato ad un gruppo, non può più essere concessa la parola ai suoi componenti. Vi sono, naturalmente, dei temperamenti: i senatori che intendano esprimere una posizione diversa da quella manifestata dal proprio gruppo hanno diritto di parlare ed il tempo del loro intervento non è computato in quello assegnato al medesimo.

Sia alla Camera sia al Senato le iscrizioni a parlare possono essere ricevute dalla Presidenza, rispettivamente non oltre il secondo giorno e ventiquattr'ore dall'inizio della discussione dell'argomento cui esse si riferiscono. Questa norma è di grande importanza perché mira a rendere comunque certo, almeno ad un dato momento, lo sviluppo della discussione. La conseguenza giuridica è la decadenza dall'esercizio del diritto di parola, analoga a quella derivante dalla norma che stabilisce la decadenza dall'iscrizione a parlare per l'oratore che non sia presente in aula quando il Presidente lo chiami per dargli la parola. Si noti che la decadenza è tale anche se la Presidenza l'accerta con la formula: « Si intende che vi abbia rinunziato », che pone in evidenza il carattere di autolimitazione di queste norme dei regolamenti, ma non ne muta la conseguenza giuridica: all'oratore che, chiamato sia risultato assente, o al parlamentare che non abbia provveduto ad iscriversi entro i termini regolamentari non può essere data facoltà di parlare nemmeno se vi sia la rinuncia espressa a tal fine da parte di un altro; mentre è sempre consentito lo scambio di turno fra gli iscritti (2).

Nessun discorso può essere interrotto per essere ripreso in altra seduta.

I regolamenti delle due Camere disciplinano in dettaglio le questioni incidentali che sorgono nel corso delle sedute delle Assemblee e delle Commissioni. Gli articoli 41 e 45 del regolamento della Camera e 92 di quello del Senato stabiliscono che i richiami al regolamento, per l'ordine del giorno, dei lavori o per la posizione della questione hanno la precedenza sulla discussione principale e devono essere risolti perché questa possa proseguire e per la loro soluzione – che è rimessa al Presidente il quale, però, può chiamare l'Assemblea ad esprimersi – ha luogo una discussione limitata: un oratore contro e uno a favore del richiamo, oppure un oratore per ciascun gruppo se l'importanza della questione lo consigli ed il Presidente lo ritenga opportuno, e per non più di quindici minuti ciascuno alla Camera e non più di dieci al Senato.

Vi sono altresì nei regolamenti altre forme di discussione limitata, sempre in ordine a questioni procedurali o regolamentari.

4. *L'ostruzionismo* (3). — In stretta connessione col diritto di parola nelle Assemblee parlamentari è la pratica ostruzionistica, in quanto essa si avvale, come si è già accennato, proprio del diritto di parola in modo strumentale al protrarsi delle discussioni.

Storicamente l'ostruzionismo si fa risalire alla prassi della Camera dei Comuni britannica, e che inizialmente si limitava alla resistenza attiva dei colleghi, mediante frequenti interruzioni e rumori prodotti dalle tavolette dei banchi, nei confronti degli oratori troppo prolissi: era quindi un mezzo per accelerare i lavori. Il suo uso come espediente volto a bloccare, o comunque ritardare, lo svolgimento dei lavori parlamentari è relativamente recente, anche se il primo episodio ostruzionistico, volto proprio a bloccare il lavoro dell'Assemblea deve essere fatto risalire al Parlamento siciliano del 1813, quando il re ordinò ai suoi fidi che erano membri dell'Assemblea di ricorrere ad ogni mezzo per impedire che il Parlamento funzionasse (4).

L'episodio cui si fa risalire comunemente la nascita dell'ostruzionismo, che è chiamato con termine inglese *filibustering*, si ebbe alla Camera dei Comuni nel periodo acuto della crisi irlandese, ed ebbe il suo acme nel 1881 quando, per stroncarlo, venne introdotto quasi di sorpresa il principio della chiusura della discussione, dopo una serie di sedute in cui i membri irlandesi della Camera dei Comuni pronunziarono 3.828 discorsi.

In Italia, il primo episodio ostruzionistico che abbia lasciato una traccia nella storia, non solo parlamentare ma politica e sociale, fu quello verificatosi nel 1899 ed ebbe poi un seguito nel 1900, sotto il secondo dei ministeri Pelloux.

La crisi politica, che aveva travagliato la Camera dei deputati dopo la scomparsa di Cavour, poiché mancava uno strumento che assicurasse ai governi una maggioranza stabile, si era andata aggravando, vieppiù dopo la scomparsa anche di Depretis, che era riuscito, mediante un'accorta, ed anche spregiudicata, tattica elettorale e parlamentare, ad avere una relativa stabilità di governo.

Erano gli anni in cui prendevano vigore e si diffondevano nel paese le idee del socialismo, ciò che impauriva i conservatori, che erano al potere a causa di un meccanismo elettorale assai arretrato, e che riuscirono ad avere il sopravvento nel Gabinetto sì da indurre Pelloux a presentare alla Camera i famosi progetti di legge che introducevano la militarizzazione degli scioperanti, vietavano le riunioni all'aperto e limitavano la libertà di stampa.

La pratica ostruzionistica venne adottata dall'estrema sinistra contro quei progetti di legge – sotto la direzione dei deputati Costa, Pantano e Basetti –, che inoltre erano stati modificati in senso ancor più restrittivo dalla Commissione parlamentare. Gli episodi ostruzionistici furono tanti e l'opposizione fu irriducibile. Allora Sonnino propose

che il regolamento della Camera venisse modificato in modo da consentire la limitazione degli interventi e la predeterminazione del giorno e dell'ora della votazione di ogni singolo argomento.

Questa proposta, la così detta « ghigliottina », era stata mutuata dalla norma adottata dalla Camera dei Comuni nel 1881, e l'ostruzionismo si trasferì su questa proposta. Allora la sessione fu chiusa e i provvedimenti del Governo vennero emanati con decreto-legge, sulla conversione in legge dei quali riprese più aspra la battaglia ostruzionistica, con gravi disordini nella Camera, cui seguirono processi penali conclusi poi per i deputati con la riapertura della sessione e con un'amnistia per gli altri imputati.

Il Presidente della Camera Colombo, con una votazione a sorpresa, fece approvare una risoluzione che fissava per il 3 aprile 1900 la votazione sulla modifica del regolamento proposta dalla Commissione Sonnino, e così avvenne, in assenza dei deputati dell'estrema sinistra che avevano abbandonato l'aula in segno di protesta.

Tuttavia, nonostante questo temporaneo successo, il Governo uscì logorato da quella lotta, e Pelloux, che aveva fatto ricorso alle elezioni, registrò un netto successo elettorale dell'estrema sinistra e scomparve dalla scena politica.

Nella Camera repubblicana si sono verificati vari episodi di ostruzionismo: contro l'adesione dell'Italia al Patto atlantico e contro l'approvazione della legge elettorale con il premio di maggioranza nella I legislatura. Nella II contro l'approvazione della legge per lo statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia; nella IV contro l'approvazione della legge elettorale per le regioni a statuto ordinario. Nella V gli episodi furono più numerosi: contro la legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario, sul « pacchetto » per l'Alto Adige, contro la legge sul divorzio e contro i provvedimenti economico-finanziari contenuti nel « decretone » del Governo Colombo.

Nella VII legislatura si sono avuti vari episodi di ostruzionismo, i più importanti dei quali: per la legge sull'aborto, per il decreto-legge sul personale precario delle università, e, caso del tutto nuovo, in Commissione in sede legislativa sulla legge conosciuta sotto il nome di « legge Reale-*bis* ». Sono questi alcuni dei più importanti episodi della pratica ostruzionistica fino alla VIII legislatura, quando, soprattutto da parte di un gruppo politico, il ricorso all'ostruzionismo è divenuto abituale. Vi sono stati casi di « maratone oratorie » con punte superiori alle diciotto ore, dato che i regolamenti parlamentari vietano che i discorsi siano interrotti e ripresi in altra seduta, durate ininterrottamente per vari giorni, dopo che era stato deliberato dall'Assemblea che la seduta proseguisse senza interruzione fino alla conclusione dell'esame del provvedimento (5). Questo espediente procedurale, che prende il nome di « seduta fiume » serve appunto a

far scattare gli strumenti antiostruzionistici, che sono presenti nelle norme regolamentari: impossibilità di presentare nuovi emendamenti, obbligo di essere presenti senza interruzione, posizione della questione di fiducia. È diventato sempre più frequente il ricorso all'ostruzionismo, che è il sovvertimento degli istituti della procedura parlamentare con l'uso pignolesco e cavilloso di tutte le norme regolamentari, la moltiplicazione delle votazioni qualificate da cui deriva l'automatica verifica del numero legale, l'uso smodato e ingiustificato del diritto di parola e di emendamento: tutto ciò nella legalità formale. Perciò, al fine di porre freno a questa pratica le Assemblee, come si è visto nel breve cenno storico, corrono, per così dire, ai ripari, dotandosi di norme restrittive e adottando, soprattutto, comportamenti diretti a frenare gli abusi. Pertanto la Camera, dinanzi alle maratone oratorie cui si è accennato, ha reso inderogabili i limiti di durata dei discorsi, ha modificato i modi di illustrazione degli emendamenti unificandola alla subfase della discussione dei singoli articoli, e così via.

Si deve per altro osservare che quando l'ostruzionismo risponda ad esigenze di protagonismo, e non sia sorretto da un solido intento di difesa delle istituzioni, come la storia ha insegnato, anzi esso serva ad imporre comunque alla maggioranza il punto di vista della minoranza, pur con il beneficio delle migliori intenzioni, non può derivare utilità alle istituzioni, ma la loro crisi.

Note

(1) Seduta del 5 luglio 1976, la prima della VII legislatura, il Presidente provvisorio dichiara di non poter dare la parola in quella sede al deputato Pannella che ne ha fatto richiesta (*Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 6).

Nella seduta del 9 luglio 1976 il Presidente - a seguito delle rimostranze sollevate in sede di approvazione del processo verbale - ribadisce la decisione assunta dal Presidente nella seduta precedente. Nel prosieguo della seduta, avendone il deputato Mellini fatto richiesta, il Presidente dichiara di non poter dare la parola in quella sede (votazione per l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza) (*Atti parlamentari*, Camera, Discussioni, pag. 29).

Nella seduta del 7 ottobre 1976, avendo il Presidente avvertito che si passerà ad una votazione segreta mediante il procedimento elettronico, il deputato Malagugini faceva presente che alcuni deputati del gruppo comunista non erano in grado di votare essendo i seggi loro assegnati occupati da altri deputati. Avendo il deputato Pannella chiesto di parlare, il Presidente dichiarava di non poterlo consentire in questa fase della seduta ed alla insistenza del deputato Pannella che eccepiva il fatto che al deputato Malagugini ciò era stato consentito, il Presidente rispondeva che era avvenuto perché segnalava l'impossibilità per alcuni deputati di votare.

Nella seduta del 9 settembre 1981, il Presidente non dava la parola al deputato Alessandro Tessari per intervento sul processo verbale in quanto non coinvolto personalmente nella questione sollevata dal deputato Aglietta (*Ivi*, pag. 17714).

Nella seduta del 21 aprile 1980, il Presidente affermava di non poter consentire al deputato Mellini di parlare per dichiarazione di voto poiché si trattava di un « grappolo » di articoli aggiuntivi a scalare presentati dallo stesso gruppo e non dava la parola, per richiamo al regolamento, al deputato Pannella fino al termine delle votazioni in corso (pagg. 13205-13216).

Nella seduta del 13 febbraio 1980, il Presidente ordinò che si disattivasse il microfono da cui parlava il deputato Cicciomessere, il quale, richiamato più volte, non desisteva dal suo atteggiamento nell'uso del diritto di parola. Successivamente gli veniva concesso di svolgere una sua richiesta di inversione dell'ordine del giorno (*Ivi*, pag. 9791).

(2) Nella seduta del 9 dicembre 1976, il Presidente, constatata l'assenza dei deputati Gorla, Castellina, Eliseo Milani, Pinto, Bonino, Faccio e Robaldo iscritti a parlare, dichiara che si intende vi abbiano rinunziato. Dà poi la parola ai deputati Mellini e Pannella che vi rinunciano e non essendovi altri iscritti a parlare dichiara chiusa la discussione. In prosieguo di seduta, il deputato Gorla parlando per dichiarazione di voto protesta per « l'inopinata chiusura della discussione ».

(3) Vedi SANTANGELO SPOTO, voce « Ostruzionismo », in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, 1915; F. MOHRHOFF, voce « Ostruzionismo », in *Novissimo Digesto Italiano*.

(4) V. LONGI, *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano 1953, pag. 14.

(5) VIII legislatura, sedute del 23 gennaio 1980, iniziata alle 16 e terminata alle 13,10 del 2 febbraio; del 9 gennaio 1981, iniziata alle 8 e terminata alle 15,25 del giorno seguente; del 4 febbraio 1981, iniziata alle 16 e terminata alle 19,25 dell'11 febbraio; dell'8 ottobre 1981, iniziata alle 11 e terminata alle 11,55 del 10 ottobre; del 12 ottobre 1981, iniziata alle 16 e terminata alle 20,15 del 14 ottobre; del 6 aprile 1982, iniziata alle 10 e terminata alle 21,30 dell'8 aprile; del 26 aprile 1982, iniziata alle 9 e terminata alle 19,35 del 29 aprile; del 18 maggio 1982, iniziata alle 10 e terminata alle 18,50 del 25 maggio 1982.

CAPITOLO XI

DELIBERAZIONI DELL'ASSEMBLEA E DELLE COMMISSIONI

SOMMARIO: 1. Processo formativo della deliberazione. — 2. Votazione. — 3. Modi di votazione. — 4. Computo della maggioranza.

1. *Processo formativo della deliberazione* (1). — Fenomeno tipico del funzionamento dei collegi è la deliberazione, che è la manifestazione della volontà dei medesimi su un determinato argomento, alla cui formazione concorre la volontà dei singoli componenti.

Il diritto di ciascun componente di esprimere il voto non è esplicitamente disciplinato dalla Costituzione, e per le stesse ragioni che valgono per il diritto di parola, con cui è per altro in strettissima connessione. Esso, infatti, è immanente al sistema e ne costituisce, per così dire, la ragione essenziale: l'esistenza stessa dei parlamenti risponde all'esigenza di allargare la base della volontà normativa per adeguarla, mediante la rappresentanza parlamentare, alla realtà sociale.

La decisione del monarca – come quella di tutti gli organi decisionali monocratici – anche se preceduta dall'acquisizione di pareri si forma nell'intimo della persona titolare dell'organo (*in phoro interno*) mentre la deliberazione collegiale deriva dalla fusione del momento interno di tutti i componenti attraverso un subprocedimento che consta di tre fasi: *a*) proposta, *b*) discussione, *c*) votazione.

a) La proposta è l'atto di impulso che dà origine alla discussione e nel contempo costituisce l'oggetto della discussione e, salvo modifiche *in itinere*, anche l'oggetto della deliberazione. Può provenire dal Presidente dell'Assemblea (o della Commissione) nell'esercizio dei poteri di direzione e di disciplina dei lavori che gli competono, oppure proviene dai componenti dell'Assemblea (o della Commissione) o dal Governo.

b) La discussione ha lo scopo di rendere evidenti le ragioni dell'espressione del voto al fine di far confluire (o il reciproco se a parlare sia un oppositore della proposta) il maggior numero dei consensi – influendo così sull'intimo convincimento dei singoli componenti – sì che da « proposta », mediante l'espressione del voto, l'oggetto della discussione diventi « volontà » del collegio.

In assemblee politiche con compiti generali le ragioni politiche sono alla base del convincimento necessario per l'espressione del voto e ciò rende evidente la connessione tra il diritto di voto e il diritto di parola nelle Assemblee parlamentari.

c) La votazione è, come si è accennato, la fase del subprocedimento che attraverso la confluenza di concordi convincimenti sul medesimo oggetto realizza la manifestazione della volontà del collegio.

2. *Votazione.* — Data la grande importanza delle votazioni nel funzionamento delle Assemblee, in quanto il loro corretto svolgimento è una garanzia fondamentale della democrazia, i regolamenti parlamentari disciplinano minutamente i modi di votazione. Si vota: a scrutinio palese – per alzata di mano, per divisione nell'aula o per appello nominale –; a scrutinio segreto, e cioè per schede, o deponendo nelle apposite urne pallina bianca o pallina nera oppure mediante procedimenti elettronici.

Per la votazione per divisione, il Presidente indica in quali settori devono prendere posto i membri del collegio che esprimono voto favorevole alla proposta in votazione ed in quale quelli che sono contrari, mentre per l'appello nominale il Presidente chiarisce il significato del « sì » e del « no » ed i Segretari di Presidenza tengono nota dei voti espressi e dei nomi degli astenuti.

Il quinto comma dell'articolo 49 del regolamento della Camera (il primo comma dell'articolo 119 del regolamento del Senato) prescrive che quando si debba procedere a votazioni segrete mediante il procedimento elettronico il Presidente ne dia il preavviso con almeno venti minuti di anticipo; pertanto, se sia necessario sospende la seduta fino allo spirare di quel termine; il preavviso non è ripetuto nel corso della stessa seduta, anche se articolata in più riprese.

Se la votazione con il procedimento elettronico ha la funzione di controprova di votazioni per alzata di mano, il preavviso è di cinque minuti, sempre che non sia già stato dato il preavviso per le votazioni a scrutinio segreto.

3. *Modi di votazione.* — Il modo ordinario di votazione dell'Assemblea e delle Commissioni è quello per alzata di mano, a meno che venga fatta richiesta di votazione qualificata.

La votazione nominale può essere richiesta in Assemblea da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica e in Commissione da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di gruppi che, separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica nella Commissione stessa. Al Senato la richiesta è fatta da quindici senatori in Assemblea e da tre senatori in Commissione.

La votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, ed in Commissione da cinque deputati o da uno o più rappresentanti dei gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. Al Senato la richiesta è fatta da venti senatori ed in Commissione da cinque.

Se queste richieste sono concorrenti prevale lo scrutinio segreto.

Le richieste di votazioni qualificate devono essere formulate al momento in cui il Presidente, dopo aver chiuso la discussione, dichiara che si passa ai voti, e prima che egli abbia invitato l'Assemblea (o la Commissione) a votare per alzata di mano. I precedenti sono sempre in questo senso tanto che si è formata una prassi: quando si intendano chiedere più votazioni segrete nel corso di uno stesso procedimento la richiesta viene formulata per iscritto per le questioni prescelte, poiché la richiesta per iscritto è espressamente contemplata nel secondo comma dell'articolo 52 del regolamento della Camera, nel quale è detto che la forma scritta non è necessaria quando il proponente domandi che la Presidenza verifichi a voce se la richiesta è appoggiata dal prescritto numero di deputati, ciò che non è necessario se la richiesta sia fatta da presidenti di gruppo. Pertanto, la forma scritta è normale (il quarto comma dell'articolo 114 del Senato infatti consente la richiesta « anche verbale ») in quanto permette di verificare se la richiesta sia appoggiata dal prescritto numero di deputati, ed inoltre, poiché la votazione qualificata equivale ad automatica verifica del numero legale, al fine di evitare, o quanto meno di rendere più difficili le manovre ostruzionistiche, il regolamento stabilisce che si intende ritirata la firma del deputato che avendo sottoscritto la richiesta non risulti presente al momento in cui si sta per procedere alla votazione. La norma è stata ritenuta applicabile anche al presidente di gruppo che non si trovi in aula al momento in cui la votazione sta per essere indetta (2).

La prassi cui si è accennato delle richieste cumulative di votazioni segrete non sembra del tutto corretta in rapporto alla norma del primo comma dell'articolo 52 del regolamento, ma tuttavia essa

appare giustificata dall'esigenza di non inasprire i rapporti tra i gruppi della maggioranza e quelli dell'opposizione, soprattutto in momenti in cui si esercita l'ostruzionismo o vi sia comunque un clima acceso, nei quali una certa flessibilità da parte della Presidenza in materia in cui ciò sia possibile e purché non vengano intaccati i princìpi basilari del sistema, anzi si può ottenere una certa economia dei lavori parlamentari, non appare certo criticabile.

La votazione nominale può aver luogo facendo l'appello dei singoli componenti i quali esprimono il voto dicendo « sì » oppure « no » e può essere fatta anche mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi. Ma questo non può essere usato nelle votazioni sulla fiducia poiché il secondo comma dell'articolo 54 del regolamento della Camera prescrive in tali casi l'appello dei componenti. La Presidenza ha avuto modo di chiarire che tale norma, in assenza di altre specificazioni deve essere applicata anche quando sia stato il Governo a porre la questione di fiducia (3).

L'appello comincia dal nome di un deputato estratto a sorte e continua fino all'ultimo nome dell'elenco alfabetico e riprende con il primo nome dell'elenco medesimo fino al nome che precede quello estratto a sorte. In Commissione si segue l'elenco alfabetico dal primo nome.

Il metodo ordinario di votazione qualificata è quello effettuato mediante procedimento elettronico, e solo in caso di difetto del medesimo si vota con il deposito di palline nell'urna o mediante l'appello nominale.

Nel caso di votazioni su persone, come si è accennato, la votazione ha luogo, di norma, per schede, ma può essere fatta anche mediante il deposito di palline nelle urne, nei casi di votazioni, dette su liste bloccate. Quando per prescrizione di legge o di regolamento si deve procedere alla nomina, mediante elezione, di Commissioni che debbono risultare composte proporzionalmente rispetto alla composizione dell'Assemblea, il Presidente comunica ai gruppi parlamentari i posti che ai medesimi risultano assegnati, e sulla base delle designazioni dei medesimi compila la lista da sottoporre all'Assemblea, la quale vota, in questi casi, come si è detto, depositando pallina bianca in urna bianca e pallina nera in urna nera per il voto favorevole e viceversa per il voto contrario. Il regolamento prescrive per questi casi soltanto lo scrutinio segreto, che quindi potrebbe essere effettuato mediante procedimento elettronico, ma la prassi si è consolidata nel senso che abbiamo esposto. Così si procede per esempio per l'elezione dei componenti effettivi e di quelli supplenti della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa.

Questa forma di votazione è stata contestata in Assemblea, ma la contestazione è possibile solo nella forma di proposta di modifica del regolamento, ma non in via di prassi, come sarebbe stato possibile con il regolamento precedente, che non recava una norma siffatta per cui il procedimento veniva seguito per prassi, che ormai le due Camere hanno codificato.

Nelle votazioni per schede ciascun votante scrive i nomi dei candidati in numero fino ai due terzi dei membri da eleggere, quando essi siano più di due. Salvo diversa prescrizione di legge o di regolamento parlamentare, sono eletti coloro che al primo scrutinio hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità tra più candidati si procede a ballottaggio tra essi, sempre che siano in numero superiore ai membri da eleggere, perché se fosse uguale l'elezione sarebbe già avvenuta.

La Camera può deferire al Presidente la nomina di Commissioni o di singoli commissari. Nelle elezioni suppletive si segue la stessa procedura seguita nella prima formazione del collegio, per quanto possibile.

4. *Computo della maggioranza.* — Al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione è stabilito che per la validità delle deliberazioni delle Camere è necessario il voto della maggioranza dei presenti. Questa norma, però, è applicata in modo differente nei due rami del Parlamento. Infatti, l'articolo 107 del regolamento del Senato stabilisce che le deliberazioni devono avere la « maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione », mentre alla Camera il primo comma dell'articolo 48 del regolamento stabilisce che le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti, ed il primo comma dell'articolo 46 stabilisce che i deputati che abbiano dichiarato di astenersi sono computati ai fini del numero legale. La norma che risulta dalla combinazione di queste due descrive esattamente la prassi sempre seguita alla Camera, per cui la maggioranza si calcola non sul numero dei presenti ma su quello dei partecipanti al voto, esclusi gli astenuti, di cui si tiene conto solo ai fini del numero legale.

Si deve notare che l'interpretazione alla norma dell'articolo 64 della Costituzione data dal Senato – più rigorosa sul piano strettamente letterale – conferisce all'astensione dal voto la sostanza di un voto negativo, mentre, occorre rilevarlo, l'astensione non può che avere appunto il valore di « non voto », che è un atteggiamento non negativo e volto pertanto, non partecipando al voto, a lasciare ad altri la responsabilità di formare la volontà dell'Assemblea in senso positivo o negativo.

In questo senso infatti è l'interpretazione che della norma costituzionale dà la Camera. Non si può tacere però il fatto che la differenza nel comportamento delle due Camere potrebbe avere riflessi notevoli sull'esistenza stessa di talune deliberazioni.

Al fine di evitare tale disparità, nella VI legislatura la Camera ha approvato una proposta di legge costituzionale (solo in prima deliberazione), che recava la firma di rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, volta a modificare l'articolo 64 della Costituzione, introducendo al terzo comma il concetto dell'effettiva partecipazione al voto. Nella relazione per l'Assemblea dell'onorevole Roberto Lucifredi (Atto Camera n. 557-*A*) si ricorda che alla Costituente mentre era stato inizialmente proposto che le deliberazioni dovessero essere « approvate dalla maggioranza dei voti », poi dal dibattito, pur senza specifica motivazione, fu introdotto il principio del computo dei presenti. L'autorevole relatore argomentava pertanto: « Nessun riferimento alla sostituzione della parola " presenti " a quella di " voto " esistente nel progetto approvato dalla seconda sottocommissione, per cui si deve ritenere che si intese attribuire alla parola " presenti " non la sua accezione normale di presenza in aula o a qualsiasi atto deliberativo del Parlamento, ma l'accezione di presenza alla votazione mediante la espressione di una volontà positiva o negativa, cioè il significato d'una partecipazione " consapevole " alla formazione della volontà del Parlamento ». La proposta di legge non fu approvata dal Senato, decadde per la fine della legislatura e non è stata più ripresentata.

Pertanto permane ancora la differenza di comportamento, sia pur dovuta, come osservava l'onorevole Lucifredi, più che ad un contrasto delle due Assemblee su una questione d'ermeneutica giuridica, concernente il significato della parola " presenti ", ad una diversa prassi regolamentare che affonda le sue radici nel tempo, sino dall'epoca dello statuto albertino.

Per lumeggiare taluni effetti derivanti da tali differenze basta pensare al caso occorso nella VII legislatura, quando nella votazione per il conferimento della fiducia al IV Governo Andreotti (11 agosto 1976) alla Camera su 605 deputati presenti si ebbero 303 astensioni (la metà più uno dei presenti in aula) e su 302 partecipanti al voto si ebbero 258 voti favorevoli e 44 contrari. Si parlò allora, appunto, di Governo della « non sfiducia », la cui vita fu resa possibile proprio dalla prassi seguita alla Camera, che considera l'astensione in quanto tale, e cioè come non partecipazione al voto. Invece al Senato, computandosi gli astenuti sostanzialmente come voti contrari, i senatori che intendevano astenersi dovevano assentarsi dall'aula,

tenendo conto, però, che era necessario che un certo numero di essi fosse presente in aula perché non venisse a mancare il numero legale, ma in misura tale da non determinare una maggioranza sfavorevole.

Note :

(1) CARCATERRA, « La votazione », in *Il regolamento della Camera dei deputati,* cit. pagg. 551 e ss.; MANZELLA, *Il Parlamento,* cit., pagg. 173 e ss.

(2) Seduta del 4 maggio 1978, *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 16825.

(3) Seduta del 27 febbraio 1981, *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 25750.

Capitolo XII

LEGALITÀ DELL'ADUNANZA

a) Il secondo comma dell'articolo 64 della Costituzione stabilisce che le deliberazioni delle Camere (del Parlamento in seduta comune) non sono valide se non è presente la maggioranza – cioè la metà più uno – dei loro membri e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale. Questo principio si indica comunemente con l'espressione « numero legale », che è appunto, salvo le precisazioni che faremo più avanti, la metà più uno dei componenti dell'Assemblea. Attualmente, parlando dell'applicazione di questo principio si distingue tra « numero legale per deliberare » e « legalità dell'adunanza », la quale ultima deriva dalla presenza di taluni requisiti formali, che non riguardano necessariamente il numero dei membri presenti. L'adunanza è legale se essa fa seguito a convocazione spedita nei modi che abbiamo indicato, e che sia stata dichiarata aperta e non ancora chiusa dal Presidente.

In passato, soprattutto nei primi passi del Parlamento subalpino, i concetti di numero legale e di legalità dell'adunanza coincidevano. Infatti, inizialmente la sussistenza del numero legale veniva accertata dopo la lettura e l'approvazione del processo verbale, e successivamente, all'apertura della seduta, mediante l'appello dei deputati.

Nel 1863, date le difficoltà che si incontravano per il raggiungimento del numero legale fu introdotto un temperamento nel suo computo, escludendo da esso i deputati che fossero in regolare congedo o in missione per servizio dello Stato. Nel 1868, invece, si introdusse il principio che il numero legale è sempre presunto attraverso la norma: « La Presidenza non è obbligata a verificare se la Camera sia o no in numero legale se non quando ciò sia richiesto da dieci deputati ». Accanto a questa norma rimasero altresì quelle già introdotte dall'esclusione dal computo per il numero legale dei

deputati in congedo o in missione ma fino al massimo di un quinto dei componenti dell'Assemblea. Questa limitazione, trattandosi ora dei deputati in missione per incarico della Camera, è scomparsa dal vigente regolamento.

Al Senato, oltre alla verifica a richiesta di otto senatori, la Presidenza può procedere autonomamente quando stiano per aver luogo votazioni per le quali sia richiesto un certo *quorum* di maggioranza. In questi casi alla Camera si vota per scrutinio segreto da cui consegue automaticamente l'accertamento del *quorum* richiesto.

Il quarto comma dell'articolo 46 del regolamento della Camera ripete la norma del vecchio regolamento stabilendo che la verifica del numero legale, dell'Assemblea o delle Commissioni in sede legislativa, è fatta solo se lo richiedono, rispettivamente, venti e quattro deputati, e si stia per procedere a votazioni per alzata di mano, che non siano però quelle espressamente prescritte dal regolamento, per le quali invece, a norma del quinto comma dello stesso articolo, la richiesta di verifica è vietata. Dagli altri metodi di votazione, scrutinio segreto e appello nominale, la verifica consegue automaticamente.

b) Alla formazione del numero legale concorrono i deputati assenti per incarico del loro ufficio fuori della sede della Camera, ed inoltre sono sempre considerati presenti i richiedenti della verifica. Infatti, il secondo comma dell'articolo 46 stabilisce che essi sono considerati presenti. Al numero dei deputati che risultino effettivamente presenti, che cioè rispondano all'appello o esprimano il voto segreto, si aggiunge il totale dei deputati in missione. Se la somma dei due numeri dà un risultato almeno pari a 316, la Camera è in numero legale.

Al Senato i senatori in congedo, non sono computati per la formazione del numero legale, fino a non oltre un quinto dei componenti dell'Assemblea.

Il regolamento della Camera del 1971 ha abolito il congedo prendendo in considerazione solo le assenze per incarico del proprio ufficio fuori della sede della Camera, mentre il Senato ha conservato, opportunamente a parere di chi scrive, il sistema dei congedi comunque motivati. Non ci pare giusto infatti che un deputato che sia ammalato o legittimamente impedito non possa ottenere di essere considerato giustificato.

Data la grande delicatezza della questione delle missioni (o dei congedi), per la loro incidenza sulla formazione del numero legale, se ne dà comunicazione in apertura di seduta o alla ripresa dopo una sospensione e la Presidenza, tramite gli uffici, tiene aggiornato

l'elenco dei deputati in missione, che assume immediatamente rilievo quando si svolgano votazioni qualificate o vi sia verifica del numero legale. La comunicazione è fatta, come si è detto, all'inizio o alla ripresa dopo una sospensione della seduta; pertanto, la presenza del deputato di cui sia stata annunciata la missione non fa di per sé venir meno l'efficacia di tale annuncio: può accadere infatti che, dovendo allontanarsi più tardi, egli intanto prenda parte ai lavori, o che, avendo terminato il suo ufficio fuori della sede della Camera prima che la seduta sia conclusa, intenda prendervi parte. È naturale però che egli non possa essere considerato in missione in modo intermittente. Analogamente si procede nelle Commissioni in sede legislativa.

Dopo la verifica del numero legale riprende vigore la presunzione che l'Assemblea (o la Commissione) sia in numero e la verifica non può essere fatta per autonoma decisione della Presidenza ma solo se ne sia fatta richiesta e unicamente se l'Assemblea stia per procedere ad una votazione per alzata di mano, come si è visto prima. Questa norma ha caratteristiche antiostruzionistiche e infatti risale alla riforma del 1900, quando appunto attraverso le questioni procedurali si frapponevano intralci ai lavori della Camera.

Nel regolamento vi è una tendenza a scoraggiare la verifica del numero legale, proprio perché si tende a favorire il più possibile lo svolgimento dei lavori parlamentari. In questa tendenza si incardina la norma del sesto comma dell'articolo 46 del regolamento della Camera, che stabilisce che sono considerati presenti ai fini del computo del numero legale i richiedenti della verifica ed i firmatari della richiesta di votazione qualificata, la quale però può essere richiesta, ora, anche da un presidente di gruppo parlamentare, che rappresenti un gruppo con il corrispondente numero di membri.

Al Senato (articolo 30, secondo comma), il numero legale nella Commissione è accertato dal Presidente all'inizio della seduta e nel corso di questa, a richiesta di un senatore.

c) La verifica del numero legale avviene automaticamente con le votazioni per appello nominale o per scrutinio segreto oppure, quando si tratti di verifica formale, mediante l'appello dei deputati e, in tutti i casi, se risulti che l'Assemblea, o la Commissione, non è in numero il Presidente può rinviare di un'ora la seduta oppure toglierla: In questo caso l'Assemblea, o la Commissione, si intende convocata per il giorno successivo non festivo, o anche festivo se fosse stato già deliberato di tenere seduta nel giorno festivo, alla medesima ora per cui era convocata la seduta che è stata tolta, e con il medesimo ordine del giorno: si intende con gli argomenti non ancora esauriti, perché l'esaurimento degli argomenti ne comporta, come si è accennato, l'automatica cancellazione dall'ordine del giorno.

Si deve ricordare che il terzo comma dell'articolo 46 del regolamento della Camera stabilisce che nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, i deputati presenti che abbiano dichiarato di astenersi dalla votazione, sono computati ai fini della formazione dal numero legale.

Capitolo XIII

PUBBLICITÀ E RESOCONTI DEI LAVORI

Sommario: 1. Accesso del pubblico alle aule parlamentari. — 2. Resoconti dei lavori parlamentari. — 3. La stampa parlamentare.

1. *Accesso del pubblico alle aule parlamentari.* — *a*) Il secondo comma dell'articolo 64 della Costituzione stabilisce che le sedute delle Camere sono pubbliche. La pubblicità dei lavori parlamentari è un principio cardine delle democrazie, poiché assicura, attraverso l'informazione del pubblico sull'attività degli eletti, il raccordo tra questi e il popolo di cui sono i rappresentanti.

Tuttavia poiché non si può pensare, nonostante talune nostalgiche invocazioni ad utopistiche condizioni socio-politiche, ad una democrazia sul sagrato, e considerata l'esperienza delle assemblee rivoluzionarie francesi, le Camere dettano proprie norme per disciplinare il regime di pubblicità dei propri lavori, in modo da provvedere alla pubblicità prevista dalla Costituzione senza che ne derivi turbamento al corretto svolgimento dei lavori parlamentari.

Infatti è principio altrettanto importante che le assemblee politiche dei regimi democratici – e proprio in quanto tali – siano salvaguardate da suggestioni e pressioni esterne, quali potrebbero derivare appunto dalle manifestazioni di un pubblico cui fosse consentito, non di partecipare allo svolgimento dei lavori parlamentari ma anche solo di esprimere le proprie opinioni al riguardo.

Tutto il nostro sistema costituzionale è improntato al principio della rappresentanza controllata attraverso la pubblicità dei lavori parlamentari; mediante il divieto di mandato imperativo e la generalità della rappresentanza (ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione), si vieta la rappresentanza di interessi dando così il massimo di contenuto al concetto di rappresentanza; e mediante l'immunità e

l'insindacabilità nell'esercizio del mandato si assicura l'indipendenza dei membri del Parlamento nell'esercizio del mandato.

b) Proprio al fine di assicurare i mezzi per il controllo direttamente da parte del pubblico garantendo nel contempo l'autonomia di giudizio e l'indipendenza fisica dei componenti delle Camere i regolamenti parlamentari disciplinano l'accesso del pubblico nelle tribune, nonché l'attuazione degli altri modi di pubblicità dei lavori.

L'ultimo comma dell'articolo 64 della Costituzione sottrae all'autonomia regolamentare delle Camere l'accesso alle aule parlamentari (dell'Assemblea e delle Commissioni, ovviamente) dei membri del Governo che non appartengano a quella Camera, o a nessuna delle due, perché il rapporto Governo-Parlamento è basilare nel nostro sistema costituzionale e pertanto deve avere identica disciplina nei due rami del Parlamento, cui non si può derogare con norme subordinate né, *a fortiori*, in via di prassi.

Il primo comma dell'articolo 64 del regolamento della Camera e il primo comma dell'articolo 70 di quello del Senato vietano l'ingresso nell'aula dove siedono le Camere agli estranei alle stesse. Per tali si devono intendere tutti coloro che non ne siano membri o che non facciano parte del personale addetto. Si deve osservare che i senatori e il personale dipendente dal Senato sono estranei per la Camera dei deputati, e viceversa. E ciò perché i due rami del Parlamento sono equiordinati nel sistema, dotati ciascuno di assoluta autonomia nei confronti dell'altro, proprio in vista del funzionamento dell'intero sistema costituzionale.

Per i membri del Governo provvede, come si è visto, direttamente la Costituzione, garantendo non solo l'accesso ma anche il diritto per essi di essere sentiti e per le Camere l'obbligo di sentirli quando facciano richiesta di esporre il punto di vista del Governo.

c) L'articolo 64 del regolamento della Camera e gli articoli 70 e 71 del regolamento del Senato dettano le norme di comportamento per il pubblico che, in base alle norme stabilite dell'Ufficio di presidenza alla Camera e dal Presidente su proposta dei Questori al Senato, sia stato ammesso nelle tribune. Le persone ammesse – compresi quindi anche i rappresentanti della stampa, dei giornali, della radio e della televisione – nelle tribune devono astenersi da ogni segno di approvazione o disapprovazione. Qualora questa norma sia disattesa, il Presidente dà gli ordini necessari a ristabilire l'ordine e può ordinare lo sgombero della sezione della tribuna nella quale il fatto sia accaduto.

Si badi bene, non di tutte le tribune, sia perché le stesse sono divise in sezioni per cui è possibile un agevole controllo sia perché lo sgombero di tutte le tribune e segnatamente di quelle della stam-

pa di fatto realizzerebbe una seduta segreta che, a norma della Costituzione, deve essere formalmente deliberata dall'Assemblea e non può pertanto essere decisa dal Presidente (1). Nel caso di tumulto in più settori il Presidente dovrebbe sospendere, o nei casi più gravi addirittura togliere la seduta, esercitando poteri che gli appartengono, in modo che l'ordine possa essere ristabilito.

d) Per le Commissioni invece non è previsto l'accesso del pubblico nelle aule ove esse si riuniscono, proprio perché sarebbe impossibile assicurare l'assoluta indipendenza dei loro membri da quelle suggestioni esterne di cui si diceva prima, dato che le aule delle Commissioni non hanno le attrezzature indispensabili per l'accesso del pubblico. Sia alla Camera sia al Senato infatti è possibile che la stampa e il pubblico possano seguire lo svolgimento delle sedute delle Commissioni in sede legislativa o in sede redigente in locali separati, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Per le sedute delle Commissioni in sede referente o consultiva questo non è consentito trattandosi di funzioni puramente istruttorie che servono, appunto, al fine di riferire all'Assemblea.

Questa norma di cui all'ultimo periodo del secondo comma dell'articolo 65 del regolamento della Camera e all'ultimo comma dell'articolo 33 di quello del Senato è assai utile proprio al fine di chiarire l'esigenza di cui si trattava prima, circa la necessità di assicurare l'accesso al pubblico e alla stampa garantendo ai membri della Commissione la libertà da interferenze.

Se in futuro le sedi parlamentari potranno essere diversamente attrezzate le norme saranno certamente adeguate alle nuove condizioni.

2. *Resoconti dei lavori parlamentari.* — *a*) Si è trattato prima della redazione del processo verbale delle sedute delle Assemblee e delle Commissioni parlamentari, che costituisce il documento che ha forza certificativa come il « messaggio » presidenziale nel procedimento legislativo. Esso ha però proprio funzione di certificazione, non di pubblicità dei lavori, cui sono ordinati invece i resoconti, che a cura degli uffici appositi si redigono nei due rami del Parlamento.

In origine, nei primi anni del Parlamento subalpino l'unico documento era il processo verbale mentre i resoconti erano redatti dai giornalisti della stampa parlamentare, che sono poi stati raccolti in volumi, integrati ove possibile con i processi verbali, e pubblicati.

Poiché, però, questi resoconti spesso risentivano della particolare posizione politica dei loro redattori, si giunse alla decisione di predisporre un servizio per la redazione e la pubblicazione dei resoconti,

che si avvaleva di funzionari stenografi e di funzionari revisori, dando così luogo alla pubblicazione ufficiale degli *Atti parlamentari.*

Questa pubblicazione incontrava però notevoli difficoltà di cui soffrivano la tempestività e la regolarità nella stampa degli atti medesimi, e quindi si riproponevano gli stessi inconvenienti che avevano preceduto la loro istituzione. Ed allora fu deciso di « affidare ai revisori la compilazione di un resoconto sommario, il quale fosse, per quanto è possibile, uno specchio fedele della discussione e dal quale i giornalisti (che lo ricevono in bozze non ancora corrette durante la seduta), potessero attingere quella parte della pubblica discussione che non fosse loro riuscito di raccogliere esattamente » (2), e tale è ancora dal 1879, quando fu introdotto alla Camera.

b) Questo resoconto sommario è una sintesi immediata dei lavori e dei dibattiti parlamentari, redatta dal vivo da funzionari parlamentari (sono ancora i revisori di cui scrivono Mancini e Galeotti), in forma impersonale, e che contiene la descrizione di quanto accade e la « sostanza politica » dei discorsi pronunciati oltre che, attraverso un uso sapiente della « fisionomia » tipografica, del clima in cui le sedute si svolgono. Viene pubblicato subito in « strisce » di stampa, come si accennava, in corso di seduta e le « strisce » alla fine di ciascuna seduta, dopo la correzione definitiva, sono pubblicate in fascicoli che vengono distribuiti, a cura dei servizi di archivio, ai singoli parlamentari, agli uffici governativi, agli uffici interni ed all'altro ramo del Parlamento.

Il *Resoconto sommario* è in sostanza un giornale parlamentare, ma essendo redatto a cura degli uffici delle Camere, esso ha carattere di assoluta imparzialità, che risponde appunto al fine per cui il resoconto medesimo è stato istituito. Infatti, per queste sue caratteristiche costituisce uno strumento di largo uso da parte della stampa parlamentare e degli uffici governativi ed anche dei gruppi e dei partiti politici oltre che, naturalmente, dei singoli parlamentari.

c) Degli *Atti parlamentari,* che sono la raccolta ufficiale di tutti gli atti e documenti delle Camere, fanno parte, e ne costituiscono anzi il fulcro, i resoconti stenografici delle sedute. Questi sono, come si è già accennato, redatti e pubblicati da funzionari stenografi e funzionari revisori. Essi contengono l'esatta descrizione di tutti gli atti compiuti, le comunicazioni effettuate ed il testo integrale dei discorsi pronunciati nelle sedute dell'Assemblea. A questo proposito si deve ricordare che le Presidenze consentono ai parlamentari di apportare correzioni ai loro discorsi, esclusivamente nella forma ed in modo da non alterarne comunque la sostanza politica. « Si tratta di un'antica norma regolamentare su cui si è formata una consuetudine integrativa, in base alla quale sono ammesse le seguenti correzioni: *a*) di-

rette a ripristinare l'esatta parola male udita dallo stenografo; *b*) dirette a migliorare la forma, lasciando inalterata la sostanza, a meno che non si tratti di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative, nei quali casi, neppure la forma può essere mutata; *c*) consistenti in aggiunte di parole con il solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore non esorbitante dai limiti della correttezza e della veridicità » (3).

La Camera dei deputati pubblica il resoconto stenografico in edizione immediata, che esce di regola il mattino seguente, dalla quale poi viene pubblicata succesivamente, dopo ulteriori correzioni, l'edizione definitiva.

Neanche a questi resoconti è attribuita forza certificativa, ma la loro importanza ai fini della documentazione dei lavori parlamentari è andata via via aumentando (soprattutto in rapporto al controllo sull'esistenza delle deliberazioni da parte di entrambe le Camere, che è condizione essenziale per l'esistenza stessa della legge), da quando si è cominciato a porre in discussione il principio della insindacabilità assoluta degli *interna corporis* delle Camere.

L'articolo 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, al terzo comma, stabilisce che il rifiuto di approvazione dello statuto di una regione da parte delle Camere è comunicato al Presidente del Consiglio regionale dal Presidente del Consiglio dei ministri « mediante trasmissione dei relativi resoconti parlamentari ». Ciò perché non essendosi formata volontà approvativa non può esservi il « messaggio », ed inoltre le « motivazioni » del rifiuto sono di fondamentale importanza e devono essere conosciute dal Consiglio regionale per adeguarvisi, la legge ha assunto – caso unico – i resoconti parlamentari come mezzo idoneo alla notificazione della volontà delle Camere.

Il fine cui i resoconti stenografici tendono è soprattutto quello di consentire il controllo sul rispetto delle norme procedimentali stabilite dalla Costituzione, soprattutto in ordine al procedimento nelle Commissioni e la riserva d'Assemblea ed alle norme sulle maggioranze speciali per le deliberazioni, direttamente sancite da essa, ciò che, per altro, deve constare anche dal messaggio dei Presidenti delle Camere.

Tutto questo chiarisce l'importanza dei resoconti al fine di assicurare il rispetto della norma costituzionale circa la pubblicità delle sedute. Si può senza tema di smentita affermare che la pubblicazione dei resoconti stenografici assicura l'accesso del pubblico più di quanto possa fare la presenza di pochi volenterosi nelle tribune delle aule.

d) Anche per le Commissioni vige analogo regime. Vi è infatti la pubblicazione del *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parla-*

mentari, che reca un resoconto sommario dei lavori di ciascuna Giunta e Commissione, permanente e speciale, analogo – ma più succinto – al resoconto sommario dell'Assemblea. Inoltre, come prescrivono i regolamenti, viene redatto negli stessi modi e con le stesse finalità che per l'Assemblea il resoconto stenografico delle sedute delle Commissioni in sede redigente e in sede legislativa.

3. *La stampa parlamentare.* — *a*) L'altro importante, e, diremo anzi, essenziale mezzo per assicurare l'attuazione della norma costituzionale sulla pubblicità delle sedute, è la stampa: sia i giornali sia la radio e la televisione.

Ciò è stato sempre e le Camere hanno sempre altamente apprezzato la funzione della stampa, sia della « carta stampata » che dei mezzi radiotelevisivi.

Vi sono nelle aule parlamentari apposite tribune destinate ai rappresentanti della stampa, e sono le sole tribune in cui sia consentito scrivere e prendere appunti o anche, su autorizzazione dei Questori, in esecuzione di disposizioni del Presidente, scattare fotografie o effettuare riprese televisive.

Inoltre, a cura delle stesse Camere è allestita una sede per la sala stampa, attraverso le cui attrezzature i rappresentanti della stampa siano agevolati nello svolgimento della loro funzione. Attraverso questa è infatti attuato il collegamento tra le Camere e il popolo di cui esse sono espressione. Collegamento informativo naturalmente, perché quello funzionale è istituzionalmente affidato ai partiti politici, come si vedrà più avanti, che per altro non possono fare a meno, come importante tramite, della stampa stessa.

b) La pubblicità dei lavori è attuata anche mediante la forma della trasmissione televisiva diretta o indiretta, su disposizione del Presidente. In pratica, ciò avviene in base agli accordi intercorsi nella Conferenza dei presidenti, e non accade molto spesso e solo per dibattiti particolarmente importanti sotto il profilo politico. Per le interrogazioni a risposta immediata, invece, la ripresa televisiva diretta è considerata normale.

Note

(1) Nella seduta della Camera del 23 gennaio proseguita senza interruzione fino al 2 febbraio 1980, il Presidente ordinò lo sgombero della tribuna dei senatori replicando ad una obiezione che le tribune della stampa rispondono ad una diversa logica, che è, appunto, quella indicata nel testo. *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 9160.

(2) MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi,* cit., pag. 115.

(3) Circolare del Presidente Leone in data 22 ottobre 1956, in *Circolari e disposizioni interpretative,* cit., pagg. 44-45.

Capitolo XIV

LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO

Sommario: 1. Premessa. — 2. La funzione di indirizzo politico: *a*) Contitolarità della funzione del Parlamento e del Governo. *b*) Mozione di fiducia. *c*) Garanzie procedurali del rapporto fiduciario. *d*) La questione di fiducia: Nozione; Disciplina regolamentare; Modalità di votazione. — 3. Procedure di indirizzo: *A*) Le mozioni: *a*) Nozione. *b*) Contenuto delle mozioni. *c*) Fissazione della data per la discussione. *d*) Ordini del giorno riferiti a mozioni. *e*) Conclusioni. *B*) La risoluzione: *a*) La risoluzione in Assemblea. *b*) La risoluzione in Commissione. *c*) Esame delle risoluzioni in Commissione. *d*) Esito delle risoluzioni in Assemblea. — 4. Bilancio e legge finanziaria: *a*) Nozione. *b*) « Sessione parlamentare di bilancio ». *c*) Esame preliminare. *d*) Esame in Assemblea.

1. *Premessa.* — Il nostro sistema costituzionale è caratterizzato in senso parlamentare dalla posizione assegnata nell'ordinamento ai due organi costituzionali cui spetta la titolarità delle fondamentali funzioni dello Stato – Parlamento e Governo – che si trovano tra loro in posizione di collaborazione dialettica. Il Governo infatti deve avere la fiducia di entrambe le Camere, ed essa gli viene accordata sulla base di un programma che esso stesso presenta e della cui attuazione risponde alle medesime, ed alla quale, approvandolo, anche le Camere si vincolano.

Il rapporto di fiducia, però, nel nostro sistema – cui è estraneo anche il metodo della sfiducia costruttiva – non è un dato fisso bensì un elemento dinamico, che vive oltre che nei grandi temi della politica generale anche nel quotidiano rapporto dialettico tra i vari gruppi parlamentari all'interno di ciascuna Camera, indipendentemente dall'appartenenza alla maggioranza o alle opposizioni, ed il Governo.

Questo rapporto mira ad assicurare il collegamento tra il popolo di cui le Camere sono diretta espressione, ed il Governo, che, in-

vece, è nominato dal Presidente della Repubblica, il quale, a sua volta, non è eletto direttamente dal popolo ma dallo stesso Parlamento.

La mediazione tra Governo e popolo è attuata nella fase elettorale dai partiti in via diretta, e poi in via mediata attraverso i gruppi che ne sono la proiezione all'interno delle singole Assemblee. I partiti hanno un ruolo essenziale nel funzionamento del sistema: ruolo che, in verità, nella pratica si è ampliato in misura assai rilevante date le caratteristiche del panorama politico italiano, in cui nessuna forza politica – salvo il caso della I legislatura – è in grado di ottenere la maggioranza assoluta della rappresentanza parlamentare, e pertanto si hanno sempre governi di coalizione, la cui formazione è determinata appunto dai partiti. Ed inoltre accade sempre che i governi debbano dimettersi per volontà degli stessi partiti i quali decidano di mettere fine a tale collaborazione, nella massima parte dei casi in sede extraparlamentare.

Tuttavia i gruppi parlamentari, che a loro volta assicurano il collegamento tra i partiti cui essi fanno riferimento e la Camera di appartenenza, svolgono importanti compiti sia nella sede della formazione del Governo sia nel quotidiano rapporto con esso all'interno della propria Assemblea.

Oltre a queste importanti funzioni, da cui, come si vedrà più avanti, altre discendono, spetta al Parlamento (anzi, in coerente sviluppo dal sorgere degli stessi parlamenti moderni è ad esso coessenziale) la funzione legislativa, che nel nostro sistema comprende anche la revisione costituzionale. La titolarità di questa funzione, e la sua composizione di diretta emanazione popolare, bastano a giustificare la posizione centrale nel sistema che spetta al Parlamento, che però non basta a giustificare l'asserita supremazia del Parlamento sugli altri organi costituzionali, in quanto nel sistema è garantito l'equilibrio nell'esercizio delle funzioni statuali la cui titolarità spetta agli altri organi costituzionali. A meno che per supremazia del Parlamento non si voglia intendere che mediante l'esercizio della legislazione, anche costituzionale, esso può influire addirittura sulla titolarità delle funzioni. Ma questa non è supremazia dell'organo costituzionale del Parlamento bensì supremazia delle leggi, secondo la gerarchia delle fonti, nei confronti delle altre fonti del diritto, che è principio cardine dei regimi democratici, in contrapposizione a quelli autoritari in cui si stempera (o si elimina del tutto) la separazione delle funzioni e, appunto, la supremazia della legge (1).

A garantire questo principio dell'equilibrio delle funzioni è posta la norma dell'articolo 134 della Costituzione, che assoggetta la legge al sindacato di legittimità costituzionale da parte della Corte costitu-

zionale, e assegna alla stessa Corte il compito di giudicare sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

2. *La funzione di indirizzo politico.*

a) *Contitolarità della funzione del Parlamento e del Governo.* — Non intendiamo in questa sede trattare diffusamente dell'indirizzo politico, né disquisire sui singoli aspetti di tale funzione in senso generale, bensì di quanto spetti al Parlamento in ordine ad esso. Infatti, l'indirizzo politico generale non nasce all'interno delle Camere, ma nel nostro ordinamento democratico, caratterizzato da una pluralità di centri di esercizio delle funzioni sovrane, che si riconducono tutte alla sovranità popolare (articolo 1, secondo comma, della Costituzione); esso ha origine proprio dall'attività dell'organo corpo elettorale nell'esercizio del diritto di voto per la scelta della rappresentanza politica.

In questa fase soprattutto i partiti esplicano il ruolo che l'articolo 49 della Costituzione assegna loro, e cioè di concorrere (quindi in un regime aperto) a determinare « la politica nazionale ». Dal risultato delle elezioni politiche emerge l'indirizzo politico generale, che sarà poi « gestito » (come usa dire il lessico politico attualmente in voga) dai partiti, sia direttamente nei periodici incontri dei loro massimi dirigenti con il Presidente del Consiglio dei ministri (i così detti « vertici politici ») sia tramite i gruppi parlamentari. Si tratta di incontri non istituzionali ma il cui valore, anche sul piano istituzionale, è dato dalla « forza » che hanno gli organi direttivi dei partiti in ordine alla determinazione dell'orientamento di questo, in quanto componente di una coalizione di maggioranza.

Dopo le elezioni per il rinnovo delle Camere, il Capo dello Stato procede alla nomina del Governo, che è il primo dei momenti di attuazione dell'indirizzo politico determinato appunto dalle elezioni. La nomina del Governo è al tempo stesso un atto di indirizzo politico – in ordine al quale ha attribuzioni anche il Presidente della Repubblica – ed è inoltre un atto di esecuzione dell'indirizzo politico: anzi, questo è l'aspetto predominante e caratterizzante dell'atto di nomina del Governo. Esso infatti deriva dai risultati elettorali e quindi dalla configurazione politica delle Assemblee parlamentari e dagli intendimenti dei partiti in ordine alle convergenze programmatiche per la composizione della coalizione di Governo. Invece, se il panorama politico fosse più semplice: se vi fosse cioè un numero di partiti minore di quello attualmente esistente o una differente distribuzione dei suffragi, il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare Presidente del Consiglio altri che il *leader* del partito uscito dalle elezioni in posizione maggioritaria.

Il Governo, dopo la nomina, presta giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (articolo 93 della Costituzione), ciò che provoca la cessazione dalla carica del precedente Governo ed immette il nuovo nell'esercizio delle sue funzioni, per ottenere la pienezza delle quali deve, però, avere la fiducia delle due Camere.

L'istituto della fiducia si è affermato in Italia già sotto il vigore dello statuto albertino determinando così l'evoluzione di quel sistema, che si può definire costituzionale puro, in senso parlamentare, divenendone il cardine. Nel sistema della Costituzione repubblicana esso è diretta conseguenza dell'appartenenza della sovranità al popolo (articolo 1 della Costituzione), ed attua, come si è accennato prima, il collegamento tra il popolo e il Governo, che non è sua diretta emanazione, in forma mediata dalla rappresentanza parlamentare.

La Costituzione stabilisce (articolo 94, primo comma) che il Governo deve avere la fiducia delle due Camere e pertanto, in base al principio maggioritario che essa stessa ha adottato (articolo 64, terzo comma), è sufficiente che la fiducia provenga dalla maggioranza di ciascuna Assemblea. Ciò non significa che l'opposizione sia priva di funzioni nella formazione del rapporto fiduciario: la fiducia è accordata su mozione motivata, che in pratica ripete il « programma » del Governo, e pertanto all'opposizione spetta di sottoporre a critica gli aspetti politici del programma mettendo in evidenza quelle che a suo parere sono le carenze, e « influire » così sugli intendimenti programmatici, ciò che fa della decisione, sia pure assunta a maggioranza (2), una decisione dell'Assemblea, realizzando così l'ipotesi prevista dalla Costituzione.

È questo il primo, e in un certo senso il principale, atto di esecuzione dell'indirizzo politico elettorale, da cui deriva l'indirizzo politico del Governo.

b) *Mozione di fiducia.* — Infatti, la maggioranza conferisce la fiducia al Governo sulla base di un « programma », che indica l'indirizzo politico del Governo e che mediante la votazione della fiducia sarà anche quello del Parlamento, divenendo così obbligatorio per entrambi.

Questo procedimento proviene dalla consuetudine parlamentare prefascista, quando lo statuto albertino non prevedeva, appunto, che il Governo dovesse avere la fiducia delle Camere. In assenza di una norma statutaria al riguardo, ritenendosi fin dagli albori del Parlamento subalpino che il Governo dovesse avere la fiducia della Camera dei deputati, si faceva, in via di prassi, ricorso ad un ordine del giorno, col quale si approvavano le dichiarazioni programmatiche del Governo. Si faceva cioè ricorso ad uno strumento procedimentale atipico, ma idoneo a manifestare la volontà approvativa

del « programma » del Governo, da cui si faceva derivare l'esistenza del rapporto di fiducia. Questa prassi, interrotta dalla dittatura fascista, venne ripresa all'Assemblea costituente e poi applicata ininterrottamente, facendo però ricorso ad una mozione motivata *ob relationem,* cioè recependo indirettamente le dichiarazioni programmatiche del Governo, fino all'VIII legislatura, quando la fiducia al Governo Spadolini è stata accordata con mozione motivata, mentre nella IX legislatura per la fiducia al Governo Craxi si è tornati alla forma precedente di mozione motivata *ob relationem*: « La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio e letti gli allegati programmatici li approva e passa all'ordine del giorno ».

È da dire che, in definitiva, anche il procedimento fino ad allora seguito ha una sua logica interna, del tutto aderente allo spirito della Costituzione, che richiede la mozione motivata e la votazione per appello nominale. Sembra, infatti, difficilmente revocabile in dubbio che le comunicazioni programmatiche del Governo costituiscano la motivazione dello strumento procedimentale dalla cui approvazione discende appunto il rapporto di fiducia, ciò che appare evidente anche dal testo sopra riportato.

La questione deve, ad avviso di chi scrive, essere posta in altri termini e rifarsi al modo in cui l'Assemblea di ciascuna Camera può essere investita della deliberazione sulla fiducia. La mozione è appunto lo strumento principale per aprire un dibattito su materia non legislativa, che possa concludersi con una votazione, ma vi è nella procedura parlamentare un altro modo per introdurre un dibattito, e cioè le comunicazioni del Governo. Pertanto, se il Governo, presentandosi alle Camere, comunica ad esse il suo programma, si intende che su questo chiede la fiducia, coinvolgendo in ciò anche l'elemento personale, che, trattandosi di governi di coalizione o comunque sostenuti da maggioranze composite, risulta stemperato nel problema della formula politica che ha dato vita al Governo.

Quel che ci sembra essenziale nella norma costituzionale è il requisito della motivazione, che può ottenersi anche nel modo che abbiamo descritto prima. Solo se mancassero le comunicazioni programmatiche, per introdurre il dibattito sulla fiducia sarebbe assolutamente indispensabile la mozione motivata prescritta dalla Costituzione.

Che la mozione di fiducia abbia queste caratteristiche, assai differenti da quelle della mozione di sfiducia, è chiarito in maniera esplicita dalla Costituzione. Infatti, per la mozione di sfiducia, quella, cioè, volta a revocare la fiducia al Governo in carica, è necessaria la firma da parte di un decimo dei componenti della Camera cui è presentata, e non può essere messa in discussione prima di tre gior-

ni dalla sua presentazione. Tutto questo non è richiesto per la mozione di fiducia, però, si deve notare, solo in sede di instaurazione del rapporto fiduciario, perché in presenza di questo, anche una mozione che appaia come confermativa del rapporto esistente, non potrebbe avere un trattamento diverso da quello di sfiducia, poiché gli effetti sono comunque i medesimi: per la mozione di sfiducia la reiezione equivale a conferma della fiducia, il reciproco per quella di fiducia.

Inoltre, alla luce di questo elemento relativo agli effetti giuridici che ne derivano si deve notare che anche la mozione confermativa della fiducia (a parte i problemi sull'ammissibilità di una mozione confermativa del rapporto ormai in atto), quindi senza il requisito del *quorum* delle firme pari a un decimo dei componenti e con tempi di votazione più rapidi, potrebbe, in effetti, essere usata allo stesso fine della mozione di sfiducia. Pertanto, per la conferma della fiducia si deve fare ricorso ad un altro strumento procedimentale, e cioè una risoluzione sulla cui approvazione il Governo ponga la questione di fiducia, ponendo in essere in questo modo una diversa situazione procedimentale. Pertanto, a parere di chi scrive, la mozione di fiducia è proponibile soltanto in sede di formazione del rapporto fiduciario non già quando esso risulti in atto, salvo che essa rivesta i requisiti formali richiesti per la mozione di sfiducia.

c) *Garanzie procedurali del rapporto fiduciario.* — Poiché è diretta a far constatare che il rapporto fiduciario è venuto meno, con la conseguenza che se essa è approvata il Governo deve rassegnare le dimissioni, la mozione di sfiducia è circondata dalla Costituzione da molte cautele, volte a garantire il Governo da colpi di mano che non riflettano la reale situazione parlamentare, in quanto la così detta crisi di governo è sempre un fatto traumatico nella vita delle istituzioni anche se, nel contempo, la sua incombente possibilità è una delle garanzie del sistema democratico. Tuttavia, la stabilità del Governo è un interesse protetto dalle garanzie costituzionali di cui si è trattato dianzi: *quorum* di proponenti pari a un decimo dei componenti, votazione per appello nominale a distanza di almeno tre giorni dalla presentazione. Inoltre, i regolamenti stabiliscono che a fronte delle mozioni di fiducia e di sfiducia non è consentita la presentazione di ordini del giorno né la votazione per parti separate.

Non è finora accaduto che il Governo si sia visto revocare la fiducia mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia poiché le poche mozioni di sfiducia presentate sono state sempre respinte. Invece è accaduto varie volte che il Governo si sia dimesso per

votazioni negative su materie che riteneva essenziali per la sua sopravvivenza.

d) *La questione di fiducia*: *Nozione.* — Il modo ordinario per ottenere la conferma del rapporto fiduciario – che però può portare alla sua rescissione – è la così detta questione di fiducia (3): quando cioè il Governo chiede che la votazione su un determinato argomento in discussione abbia valore di votazione sulla fiducia. In pratica pone la questione di fiducia sulla reiezione o sull'approvazione di un certo progetto di deliberazione, sì che, nel primo caso, se il punto in votazione è approvato la fiducia si intende negata e viceversa, nel secondo caso, la fiducia è concessa se il punto in votazione è respinto, e viceversa.

La questione di fiducia è ora disciplinata nel regolamento della Camera, ma essa si è affermata via via nella prassi, pur tra notevoli contrasti, fino ad essere considerata un istituto consuetudinario, la cui legittimità in quanto tale era generalmente riconosciuta. Il Senato anche con il regolamento del 1971 non ha inteso dare una disciplina scritta di questo istituto, lasciando così impregiudicata la prassi, che è, tra l'altro, difforme dalla disciplina dettata dal regolamento della Camera, che ha notevolmente modificato la prassi fino ad allora in vigore alla Camera, e non sempre in meglio, come avremo modo di spiegare.

Disciplina regolamentare. — Questa materia è disciplinata dall'articolo 116 del regolamento della Camera, il quale stabilisce dei rilevanti limiti al Governo nel porre la questione di fiducia, e predispone procedure non agevolative per il Governo. È vero che la questione di fiducia è lo strumento principale mediante il quale il Governo può forzare la mano, come si usa dire, al Parlamento per ottenere l'approvazione o la reiezione di una proposta che esso ritenga essenziale o di cui ritenga necessaria la reiezione, ma è vero anche che il prezzo che esso paga è sempre il rischio di doversi dimettere, e questo, soprattutto in regime di governi di coalizione, non è rischio da correrSi alla leggera.

La questione di fiducia, inoltre, è stata sempre il principale strumento antiostruzionistico, ma il regolamento vigente ne ha ridotto notevolmente l'efficacia in questo senso. Dall'esame dell'articolo 116 del regolamento della Camera, che è di grande importanza per la caratterizzazione dell'intero sistema procedimentale, scaturisce una preminenza del momento assembleare, che ha una penetrante incidenza sull'equilibrio delle funzioni costituzionali, a danno della posizione del Governo in Parlamento senza per altro che da ciò con-

segua un apprezzabile rafforzamento della funzionalità dei lavori parlamentari.

La questione di fiducia non può essere posta dal Governo su una serie assai vasta di argomenti, ed inoltre la disposizione regolamentare ricorre ad un espediente di carattere procedurale per limitare i casi in cui la questione può essere posta, mentre sarebbe stato assai più congruo, e forse anche più giusto, come è stato autorevolmente osservato (4), che il divieto fosse basato su distinzioni di carattere sostanziale, anche – noi aggiungiamo – per evitare dannosi equivoci e defatiganti incidenti procedurali. Infatti, questo articolo 116 prescrive che la questione di fiducia non può essere posta su « quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto ».

Ora, la votazione per alzata di mano è obbligatoria per tutte le questioni procedurali, ivi comprese quelle sull'ordine dei lavori e per la formazione dell'ordine del giorno, in cui è necessario un grande sforzo di immaginazione, oppure un'impostazione manichea che fa vedere negativo tutto ciò che in Parlamento provenga dal Governo, per trovare il perché se ne neghi il rilievo sull'indirizzo politico, circa il quale ci pare del tutto incontestabile, il diritto del Governo di verificare se esista il rapporto di fiducia con una o entrambe le Camere. La votazione per scrutinio segreto è prescritta per le nomine, e qui l'esclusione della possibilità di ricorrere alla questione di fiducia è di tutta evidenza, ma anche per la votazione finale dei progetti di legge, ciò che ha effetti assai diversi. Infatti non è agevole immaginare una posizione neutra del Governo rispetto alla votazione finale di un progetto di legge mediante il quale si realizzi l'attuazione del programma sul quale ha ottenuto la fiducia. È ben vero che la questione di fiducia può essere posta sui singoli articoli ma non può escludersi una valutazione complessiva del progetto di legge quale esso è venuto configurandosi nelle successive deliberazioni sui singoli articoli ed emendamenti ai medesimi, rispetto ai quali potrebbero essersi verificati i così detti « colpi di minoranza » non essendo prescritta per essi la forma di votazione qualificata.

Di più, il secondo comma dell'articolo 116 stabilisce che quando il progetto di legge consta di un articolo unico la questione di fiducia può essere posta – in ciò confermando l'assunto che abbiamo esposto prima – ma che essa viene votata per appello nominale, dopo di che l'articolo unico viene votato per scrutinio segreto. Questo sistema ha prodotto puntualmente i prevedibili effetti sul piano istituzionale: il secondo Governo Cossiga si è dimesso dopo aver ricevuto la fiducia nella votazione per appello nominale, essendo stato respinto poi a scrutinio segreto l'articolo unico del disegno di legge, sulla cui approvazione aveva posto la questione di fiducia.

Sulla legittimità di questa norma vi sarebbe molto da discutere, ma intendiamo limitarci, in questa sede, ad un solo accenno. La questione di fiducia, che sia posta sull'approvazione dell'articolo unico di un progetto di legge, una volta che abbia ottenuto la maggioranza dei voti, ha prodotto non solo l'effetto di confermare il rapporto di fiducia con il Governo ma ha realizzato anche la deliberazione approvativa del progetto di legge, perché questo era il senso della questione stessa, in quanto il Governo ha posto la fiducia sull'approvazione di quell'articolo unico. Pertanto, una volta votata favorevolmente la fiducia, l'articolo unico è approvato e quindi la successiva votazione segreta realizza quella situazione procedimentale che con formula sintetica si chiama *bis in idem*: in definitiva, con due votazioni sostanzialmente sullo stesso oggetto e con la possibilità che esse diano esito contraddittorio si pone nel nulla una deliberazione già effettuata, stravolgendo uno dei princìpi cardine della procedura parlamentare: la preclusione.

L'argomento che la prima votazione riguarda il rapporto di fiducia e la successiva il merito del progetto di legge, pertanto, è specioso, in quanto la questione di fiducia è posta proprio per ottenere l'approvazione, o la reiezione, di quel particolare progetto di legge, per cui il merito non è scindibile dalla questione stessa, di cui anzi costituisce il contenuto essenziale: se non si trattasse di quel progetto di legge il Governo non porrebbe la questione di fiducia. Si aggira così, con un espediente procedurale, la norma costituzionale che esclude che una votazione negativa per la posizione del Governo su un progetto di legge lo obblighi alle dimissioni, in quanto non è neppure pensabile che un Governo rimanga in carica dopo un evento politico di rilievo così grande, tanto da indurlo ad impegnarvi la sua stessa sopravvivenza, come è infatti accaduto con l'esempio sopra richiamato, quando poi lo stesso progetto di legge venga respinto.

Il Senato, invece, ha scelto la via di non irrigidire in norme scritte l'istituto della questione di fiducia, che rimane pertanto disciplinato dalla prassi, per cui vale solo per la Camera quanto abbiamo esposto al riguardo, anzi, al Senato può risultare consentito ciò che alla Camera è vietato.

Esaminiamo ora gli altri casi, per i quali, in base al criterio della forma di votazione, è escluso il ricorso alla questione di fiducia. Lo scrutinio segreto è prescritto per la deliberazione circa la sussistenza dei requisiti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-legge, deliberazione che è disciplinata dall'articolo 96-*bis* del regolamento.

Questa deliberazione è stata prevista nel regolamento come « filtro » di costituzionalità per la conversione in legge di decreti-legge e quindi tale esclusione potrebbe essere giustificata sotto tale profilo, ma, a parere di chi scrive, l'emanazione di decreti-legge deve essere posta in relazione con il rapporto fiduciario, in quanto l'adozione dei decreti-legge è fatta dal Governo « sotto la sua responsabilità ». Appare pertanto almeno strano che il Governo non possa porre la questione di fiducia sulla presa in considerazione ai fini dell'approvazione di un decreto-legge da esso emanato sotto la propria responsabilità (5).

La forma di votazione per alzata di mano è obbligatoria oltre che per tutte le questioni procedurali e regolamentari anche per il calendario e l'ordine del giorno, argomenti dinanzi ai quali la posizione del Governo non è e non può essere neutra, tanto è vero che non si decide se non è almeno presente un suo rappresentante. Almeno presente in quanto egli ha sempre diritto di essere ascoltato in base all'ultimo comma dell'articolo 64 della Costituzione. Si tratta di argomenti di enorme importanza per il Governo, in quanto l'esame o il rinvio dell'esame di una legge, o comunque di una certa materia, anteponendola o posponendola ad altre o prima che avvengano certi eventi o dopo che siano scaduti dei termini non è cosa che abbia poco rilievo sull'indirizzo politico e l'attuazione del programma. Si pensi, per esempio, al rifiuto della Camera di esaminare un certo disegno di legge proposto dal Governo, e su questo esso non può porre la questione di fiducia.

Questa norma, nell'intento di rafforzare la dipendenza del Governo dal Parlamento, anzitutto realizza una disparità notevole con la posizione del Governo al Senato, ed inoltre delinea una configurazione del Governo come quasi totalmente estraneo alla vita parlamentare, che non è in armonia con lo spirito e il complessivo sistema della Costituzione, dal quale invece emerge un rapporto costante tra i due organi, che si può indicare sinteticamente come il Governo in Parlamento. Dalla norma in questione è delineata invece una configurazione assembleare del sistema (realizzata per altro in uno solo dei due rami del Parlamento) in cui il Governo appare o del tutto estraneo o comunque sottordinato al Parlamento. In base al rapporto fiduciario che intercorre tra i due rami del Parlamento ed il Governo, che è, come si è più volte rilevato, l'aspetto caratteristico del nostro sistema parlamentare, il Governo è dotato di una sua funzione in Parlamento non certo compatibile con la configurazione di comitato esecutivo del Parlamento. La supremazia di questo, come abbiamo già rilevato, si sostanzia appunto nel rapporto fiduciario, che è dialettico, come emerge dall'articolo 94 della Costituzione, e trova immediata e diretta applicazione nell'articolo 64 della medesima. Per-

tanto, fatte salve le materie attinenti all'organizzazione interna delle Camere ed al dispiegarsi della sua vita interna, quelli cioè che comunemente si chiamano *interna corporis*, il Governo dovrebbe poter porre la fiducia.

Modalità di votazione. — Per le modalità di votazione la questione di fiducia ha lo stesso trattamento delle mozioni di fiducia o di sfiducia: procedura garantista conseguente all'identità degli effetti che da essa derivano sull'esistenza stessa del Governo. Si vota per appello nominale e non prima di ventiquattr'ore da quando essa è stata posta dal Governo. È possibile, se vi sia accordo tra i gruppi parlamentari, abbreviare questo termine. La possibilità di questo accordo è comunque sempre nell'ottica di evitare colpi di mano, di maggioranza o di minoranza.

3. *Procedure di indirizzo*: A) *Le mozioni.*

a) *Nozione.* — La mozione è l'istituto della procedura parlamentare atto a provocare un dibattito al fine di ottenere una deliberazione dell'Assemblea. In origine essa non aveva una propria autonomia, ma era collegata ad altri istituti procedurali in connessione sia con il procedimento legislativo sia con l'esercizio del sindacato ispettivo.

In pratica era la risoluzione che seguiva l'interpellanza, la quale così veniva a cumulare le caratteristiche della mozione con quelle dell'interpellanza.

La mozione autonoma venne introdotta con la riforma Bonghi nel 1887, ed al riguardo la relazione recita: « Mancava nel nostro regolamento una procedura speciale e sollecita per quelle mozioni che non hanno carattere di disegno di legge né si riferiscono all'ordine del giorno o dei lavori e che ciascun deputato intende presentare senza farle precedere da un'interpellanza.

Le disposizioni che vi sottoponiamo tendono a colmare questa lacuna. Esse si informano al duplice scopo di rispettare in ciascun deputato il diritto di farsi iniziatore di una mozione e nel tempo stesso di preservare la Camera dalla presentazione di mozioni di così poca importanza che non abbiano neppure l'adesione o l'appoggio di un ristretto numero di deputati.

La Commissione ha fiducia che vorrete fare una buona accoglienza a queste norme dirette a facilitare e regolare l'esercizio delle facoltà che a ciascun deputato competono di richiamare con apposita mozione l'attenzione del Governo, della Camera e del paese su quegli argomenti che a lui paiono di visibile interesse » (6).

Questo brano della relazione Bonghi rende assai chiaramente l'idea, oltre che dell'origine della mozione autonoma anche delle sue

attitudini come strumento procedimentale polivalente, che avremo modo di approfondire in seguito.

La mozione cui facciamo riferimento, infatti, deve essere firmata da almeno dieci deputati: è questo il « ristretto numero » cui fa riferimento il brano della relazione Bonghi dianzi riportato. Il regolamento del 1971, in armonia con la sua impostazione generale, prevede che al posto della firma di dieci deputati essa possa essere presentata da un presidente di gruppo parlamentare. Il che equivale ad un riconoscimento di spessore politico, almeno pari, se non maggiore, rispetto a quello derivante dalla firma di dieci deputati.

L'articolo 110 del regolamento vigente dà una chiara nozione di questo istituto, che è presentato « al fine di promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento ». Analoga norma esiste nel regolamento del Senato (articolo 157, primo comma).

Poiché però la deliberazione è preceduta da una discussione, cui, di regola, prende parte il Governo, la mozione costituisce un importante strumento di sindacato sia politico sia amministrativo, e quindi anche di informazione, ed in quanto la deliberazione si concreti in impegni per il Governo o per la Camera stessa, o anche in semplici inviti, ad un determinato comportamento, essa costituisce uno strumento di indirizzo politico, anzi, alla luce dell'esperienza si può dire che questo ne costituisce il più importante risvolto.

b) *Contenuto delle mozioni.* — Dal punto di vista normativo non esistono limiti di materia per la presentazione di mozioni, per cui il giudizio sulla loro ammissibilità come atto delle Camere, deve essere formato sulla base dei princìpi generali che esamineremo trattando degli altri strumenti del sindacato ispettivo. In questo caso, mancando anche nel regolamento del Senato una tipizzazione rigida dell'istituto, che vi è contenuta invece per le interpellanze e le interrogazioni, il rinvio che il primo comma dell'articolo 157 fa all'articolo 146 riguarda, in definitiva, solo la formulazione del testo che non deve contenere termini sconvenienti.

Dal punto di vista formale essa deve essere idonea a provocare una deliberazione dell'Assemblea, e non può quindi limitarsi a mere enunciazioni di princìpi.

Per ciò che concerne il contenuto, in assenza appunto di un'apposita previsione regolamentare, si deve procedere all'identificazione di eventuali limiti sulla base della prassi, o giurisprudenza parlamentare che dir si voglia. Ed anche questo compito non è facile, perché molto spesso la decisione presidenziale sull'inammissibilità di uno di questi documenti non lascia tracce evidenti negli *Atti parlamentari.*

Nella VIII legislatura abbiamo un'indicazione di grande interesse nella seduta del 5 luglio 1979: il deputato Mellini chiese la fissa-

zione della data per la discussione di una sua mozione in cui intendeva – assumendone apoditticamente l'ammissibilità – impegnare il Governo a revocare un decreto-legge. Il Presidente non consentì di avviare la procedura *ex* articolo 111 del regolamento sia perché non era stata ancora risolta la crisi di governo e « per una prassi costante della Camera non vi è stata mai in Assemblea trattazione di alcuno strumento di sindacato ispettivo » (7) sia perché non essendo stata ancora annunciata quella mozione si riservava di « deciderne la ammissibilità ai sensi degli articoli 89 e 139 del regolamento ». Di fatto poi quella mozione non fu ammessa.

In assenza di una esplicita pronuncia si deve ritenere che essa non sia stata ammessa in quanto mirava ad ottenere dal Governo un adempimento ormai non più possibile. Il Governo avrebbe infatti potuto soltanto abrogare il decreto-legge con successivo decreto-legge (che avrebbe così dovuto regolare i rapporti sorti sulla base del primo e sulla legittimità di tutto questo vi sono perlomeno molti dubbi), ma non certo revocare il decreto-legge medesimo, che pur avendo la veste del decreto presidenziale non è sicuramente un atto amministrativo. Pertanto, ai fini della ricostruzione dei limiti di materia questo precedente non è di grande utilità, mentre ci è più utile l'esame di talune mozioni che sono state ammesse ed anche discusse, dalle quali emerge la configurazione della mozione come strumento polivalente, il cui fulcro è sostanzialmente di natura politica. Si è dato il caso di una mozione, firmata dai presidenti dei gruppi della maggioranza, la quale, sia pure *ob relationem* in quanto il documento fu poi pubblicato in allegato ai resoconti di quella seduta, riproduceva il testo di accordi programmatici fra quei gruppi (8). Inoltre, sempre con l'approvazione di una mozione, la Camera deliberò il rinvio, poi attuato dal Governo, delle elezioni degli organi collegiali della scuola, che il ministro della pubblica istruzione aveva già indetto.

La mozione serve inoltre egregiamente nel rapporto dialettico Camera-Governo (si tratta di atto unicamerale non coinvolgente l'intero Parlamento) quando il Governo non decida autonomamente, o su sollecitazione informale dei gruppi, o formale nella Conferenza dei presidenti, di riferire su un determinato argomento, ad « indurlo » al dibattito; soprattutto perché i regolamenti stabiliscono che la data della loro discussione può essere fissata dall'Assemblea.

La mozione può essere, altresì, utilizzata per fini interni all'Assemblea quando manchino altri strumenti procedimentali per investirla della questione. Inoltre, essa può essere utilizzata per impegnare la Camera a determinati comportamenti. Con l'approvazione di una stessa mozione, da parte di entrambe le Camere poco prima del termine della VIII legislatura, è stata decisa l'istituzione di una Commissione

bicamerale di studio sulle riforme istituzionali. La decisione è stata nuovamente adottata nella IX legislatura mediante l'approvazione di mozioni di contenuto identico da parte di entrambe le Camere. Si è trattato di un caso addirittura emblematico di atto bicamerale non legislativo (9).

Un particolare limite di carattere sostanziale alla mozione deriva dall'ultimo comma dell'articolo 94 della Costituzione, per cui quando essa investa il rapporto di fiducia deve recare la firma di almeno un decimo dei componenti dell'Assemblea. Pertanto, l'esame per la ammissibilità delle mozioni deve sempre avere riguardo a questo particolare profilo di carattere costituzionale.

c) *Fissazione della data per la discussione.* — Data l'importanza delle mozioni come strumento procedurale, i regolamenti hanno sempre stabilito rigorose modalità per la loro iscrizione all'ordine del giorno delle sedute. Nel regime dei vigenti regolamenti anche per esse si deve seguire il metodo della programmazione dei lavori delle Assemblee. Tuttavia, quando l'iscrizione non avvenga nei modi ordinari, l'articolo 111 del regolamento della Camera stabilisce che, a richiesta del proponente, l'Assemblea, sentiti il Governo ed un oratore contro e uno a favore, fissa la data per la discussione (10).

Anche per le mozioni, ed a maggior ragione per esse, la prassi alla Camera prescrive che chi intenda chiedere la fissazione della data ai sensi dell'articolo 111 del regolamento, ne dà annuncio in aula e la Presidenza ne prende atto rinviando la questione, o alla Conferenza dei presidenti se il proponente accetti l'invito in questo senso oppure alla seduta successiva per la deliberazione. Anche quando il proponente avanzi direttamente la richiesta di fissazione della data, la Presidenza procede nello stesso modo, considerandola comunque come preavviso, a meno che il Governo, cui il dispositivo della mozione sia diretto, dichiari subito la disponibilità per una certa data. È appena il caso di rilevare che questa procedura non rientra nella previsione dell'articolo 111 in quanto si risolve in un accordo tra i proponenti e il Governo, sempre che non sorgano opposizioni.

Al Senato, il secondo comma dell'articolo 157 stabilisce che l'Assemblea decide sentiti il Governo e uno dei proponenti, senza discussione, per alzata di mano. È altresì previsto che nello stesso modo sia fissata la seduta supplementare, qualora, appunto, la discussione della mozione lo renda necessario.

La mozione ritirata può essere fatta propria da un presidente di gruppo o da dieci deputati. Il senso di questa norma, contenuta nel secondo comma dell'articolo 111, è da riferire al ritiro *in limine* o durante la discussione, perché per la mozione che sia ritirata in un tempo antecedente alla discussione questa previsione regolamentare sa-

rebbe del tutto superflua: non esiste infatti alcun dubbio che essa possa essere ripresentata da un presidente di gruppo o da dieci deputati, in quanto agli stessi soggetti spetta di presentare autonomamente le mozioni ed il ritiro non fa sorgere alcuna preclusione.

Per la discussione congiunta di mozioni relative ad argomenti strettamente connessi, diversamente che per le interpellanze e le interrogazioni per cui decide insindacabilmente il Presidente, occorre il consenso dell'Assemblea. Consenso che si accerta in sede di formazione dell'ordine del giorno della seduta, sia che ciò avvenga in base all'articolo 111 del regolamento, sia nei modi ordinari, oppure prima che si apra la discussione con richiamo del Presidente all'Assemblea e il consenso si ha per accertato nel caso in cui non sorgano opposizioni al riguardo.

Nel caso di discussione congiunta di più mozioni, se una o più di esse vengono ritirate, uno dei firmatari di ciascuna mozione ritirata ha facoltà di parlare dopo il proponente delle (o della) mozioni su cui si apre la discussione.

Quando si faccia un'unica discussione su interpellanze e mozioni queste hanno la precedenza sulle interpellanze e quindi gli interpellanti si considerano iscritti a parlare nella discussione subito dopo i proponenti delle mozioni.

La disciplina regolamentare avvicina la discussione delle mozioni a quella dei progetti di legge, rispetto alla quale si devono rilevare talune importanti differenze. Così l'esame delle mozioni comprende la discussione sulle linee generali e la discussione degli emendamenti. Quindi la discussione sulle linee generali comprende gli interventi dei proponenti e – nel caso in cui si discutano congiuntamente mozioni e interpellanze – degli interpellanti, e di quanti abbiano chiesto di parlare secondo i princìpi che regolano le discussioni, di cui si è parlato trattando del procedimento legislativo.

Sono proponibili la questione pregiudiziale e la questione sospensiva, e pertanto l'esame delle mozioni non può proseguire se l'Assemblea non le abbia respinte. Se invece una sola di esse venga approvata, la discussione ne subisce le conseguenze: cancellazione dall'ordine del giorno nel caso in cui sia stata approvata la pregiudiziale, oppure sospensione fino alla scadenza del termine nell'altro caso.

Se non siano state sollevate questioni incidentali o se esse siano state respinte, la discussione prosegue fino a che sia stato esaurito l'elenco degli iscritti a parlare, dopo di che si ha l'intervento del Governo, al quale hanno diritto di replicare i proponenti delle mozioni: uno per ciascuna mozione, e gli eventuali interpellanti.

Esaurita questa fase si passa agli emendamenti, che devono essere presentati per iscritto di regola almeno ventiquattro ore prima della discussione, ma possono essere presentati lo stesso giorno,

fino ad un'ora prima dell'inizio della seduta, purché siano firmati da un presidente di gruppo o da dieci deputati. I subemendamenti possono essere presentati con le stesse modalità mentre il Governo può presentare emendamenti e subemendamenti fino a che la discussione non sia iniziata.

Il principio base delle votazioni è che in pratica si vota il testo della mozione. Infatti, gli emendamenti aggiuntivi si votano prima della mozione; se l'emendamento è soppressivo si mette in votazione il mantenimento dell'inciso che l'emendamento tende a sopprimere, e quindi l'emendamento cade se l'inciso è mantenuto; se l'emendamento è sostitutivo si procede nello stesso modo e si pone in votazione l'emendamento solo se l'inciso è stato soppresso.

La votazione degli emendamenti segue il testo della mozione, secondo l'ordine dei periodi cui gli emendamenti si riferiscono. Esauriti gli emendamenti si vota la mozione nel suo complesso, anche per parti separate se sia stato ritualmente richiesto.

d) *Ordini del giorno riferiti a mozioni.* — È da ritenere ammissibile la presentazione di ordini del giorno in riferimento alla materia oggetto della mozione, ma essi non possono essere illustrati e sono posti in votazione dopo che la mozione sia stata votata ed è da ritenere che possano essere posti in votazione anche se la mozione sia stata respinta. Infatti, la norma recita: « Gli ordini del giorno presentati in riferimento alla materia oggetto di una mozione possono essere solo messi ai voti, senza svolgimento, dopo la votazione della mozione ».

Gli ordini del giorno non sono riferiti formalmente alla mozione bensì alla « materia oggetto della mozione » e ciò spiega perché possano essere, in via teorica poiché il caso non si è verificato, posti in votazione ordini del giorno pur essendo stata respinta la mozione. L'articolo 88 del regolamento della Camera, che disciplina gli ordini del giorno nel procedimento legislativo, invece, prescrive che essi devono essere riferiti ad articoli già approvati o alla legge nel suo complesso e sono posti in votazione dopo l'approvazione dell'ultimo articolo, ma prima della votazione finale. Dunque la reiezione del progetto di legge nel suo complesso travolge anche gli ordini del giorno che gli si riferiscono. E non potrebbe essere altrimenti, dato che il progetto di legge che non venga approvato non lascia alcuna traccia, se non gli strascichi politici della sua reiezione, in quanto si tratta del perfezionamento di una fase procedimentale, che produce effetti giuridici, di impulso alla successiva fase, dinanzi all'altro ramo del Parlamento o della promulgazione, che non possono, dunque, aver luogo se non vi sia stata la conclusione positiva della fase precedente.

La mozione invece è un atto unicamerale, che esaurisce la sua funzione nel rapporto tra la Camera cui è diretta e il Governo o altro destinatario, e pertanto gli effetti giuridici della materia che ne forma oggetto rimangono impregiudicati mentre gli aspetti politici possono formare oggetto di ordini del giorno, che nel sistema del vigente regolamento non possono più essere presentati autonomamente, ma che possono tuttavia restare in vita nonostante sia stata respinta la mozione, se ad esempio indichino una linea diversa da quella della mozione e quindi non operi la preclusione.

In effetti, la facoltà di presentare ordini del giorno in relazione a mozioni è un omaggio alla nostra tradizione parlamentare più che una risposta ad una reale esigenza procedimentale, soprattutto in considerazione dell'introduzione dell'istituto della risoluzione che, come vedremo, risponde in modo adeguato alle esigenze di immediatezza in rapporto all'evolversi della discussione e di indipendenza rispetto al documento principale.

e) *Conclusioni.* — Da tutto quanto abbiamo esposto a questo riguardo si evince la grande importanza che la mozione riveste nel diritto parlamentare, in quanto strumento volto a provocare una deliberazione dell'Assemblea, da cui conseguono implicazioni politiche di grande rilievo in quanto essa può contenere impegni o inviti per il Governo, che tracciano l'indirizzo della maggioranza su una determinata materia, del cui rispetto il Governo può essere chiamato a riferire ed, eventualmente, a rispondere.

Una breve annotazione a questo riguardo. Di solito la mozione prende le mosse da una determinata valutazione che di una certa materia dà l'opposizione, o una sua articolazione, e da ciò deriva la configurazione di strumento del sindacato ispettivo che alla mozione deve essere riconosciuto. Dalla discussione della mozione, invece, consegue normalmente un effetto contrario in quanto la maggioranza o respinge puramente e semplicemente la mozione con la quale l'opposizione ha provocato la discussione, oppure approva un proprio documento, ordine del giorno o risoluzione, da cui deriva invece l'angolatura per cui la mozione si atteggia a strumento di indirizzo. Questa caratteristica è naturalmente accentuata quando venga direttamente approvata una mozione di indirizzo rivolta ad impegnare il Governo ad un determinato comportamento.

B) *La risoluzione.*

a) *La risoluzione in Assemblea.* — Una innovazione dei vigenti regolamenti delle Camere, o per meglio dire, un ritorno ad uno strumento procedurale di più antica origine, è la risoluzione, che consiste

in una deliberazione diretta a manifestare orientamenti e a definire indirizzi. Essa è pertanto un tipico strumento di indirizzo.

In Assemblea la risoluzione è strumento procedurale non indipendente ma derivante da dibattiti introdotti da comunicazioni del Governo o su mozioni, e pertanto tiene il luogo della categoria di ordini del giorno che sotto il vigore del precedente regolamento svolgevano la stessa funzione: compendiare l'indirizzo dell'Assemblea – *rectius* della maggioranza dell'Assemblea – su una determinata questione introdotta in discussione nei modi di cui si è trattato.

Infatti essa è usata di solito quando sulle comunicazioni del Governo occorre una presa di posizione della maggioranza sia per approvarle, sia per indicare l'indirizzo da seguire in futuro sulle questioni prospettate. Più di frequente la risoluzione è usata in Assemblea al termine della discussione su più mozioni, quando i gruppi della maggioranza, ed anche gli altri che su quella specifica materia intendono confluire sulle posizioni della maggioranza, ritirano le mozioni presentate per compendiare in una risoluzione – il cui testo è spesso concordato tra i gruppi della maggioranza – le formule di indirizzo sulla materia oggetto della discussione. Infatti la risoluzione in Assemblea può essere votata subito, ed è questa la sua caratteristica che richiama l'ordine del giorno di cui si trattava prima, mentre una nuova mozione, che fosse eventualmente presentata, dovrebbe ormai seguire l'intero *iter*: annuncio e pubblicazione, iscrizione all'ordine del giorno e discussione nelle modalità che abbiamo descritto.

b) *La risoluzione in Commissione.* — In Commissione, invece, e questo è l'aspetto veramente innovativo del regolamento vigente, la risoluzione è indipendente da altri strumenti (al Senato anche in Commissione la risoluzione non è indipendente) e tende a provocare la discussione, e la deliberazione della Commissione, su materie che rientrano nella sua competenza e per le quali essa non debba riferire all'Assemblea.

Questa prescrizione del primo comma dell'articolo 117 del regolamento della Camera serve ad escludere, in modo del tutto chiaro, l'ammissibilità di risoluzioni in materie di cui le Commissioni siano investite, mediante progetti di legge, in qualunque sede: consultiva, referente o redigente. *A fortiori* nella sede legislativa in quanto la Commissione in tal caso è investita in via primaria ed esclusiva della materia e pertanto le sue deliberazioni al riguardo sono comprensive di ogni aspetto, in quanto il risultato finale è la formazione della volontà normativa, fonte di diritto e non solo di indirizzo. In tal caso le questioni di indirizzo vengono trattate negli ordini del giorno del procedimento legislativo. D'altro canto anche queste materie rientrano tra quelle per cui la Commissione ha in via primaria competenza a ri-

ferire all'Assemblea sulla base del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, mentre solo in quanto le Camere intendano avvalersi della facoltà di far ricorso al procedimento decentrato la Commissione ne è investita in sede deliberante in vece dell'Assemblea.

La presentazione di una risoluzione ha valore politico, oltre che procedurale, come è del resto per tutti gli istituti del diritto parlamentare, quindi anche in questo caso, come in altri che abbiamo già illustrato, non può essere considerata irricevibile una risoluzione concernente materia che può formare oggetto di progetti di legge, ma la sua discussione è da considerare senz'altro preclusa dalla decisione di procedere all'esame del progetto di legge, ciò che fa scattare il procedimento legislativo, e quindi pone in essere la causa ostativa costituita dal dover riferire all'Assemblea.

c) *Esame delle risoluzioni in Commissione.* — Le modalità per l'esame delle risoluzioni seguono quelle delle mozioni, in quanto applicabili, e per quanto riguarda la fase istruttoria la Commissione può chiedere l'intervento dei rappresentanti del Governo per averne chiarimenti su questioni di amministrazione o di politica, e anche, previa intesa con il Presidente della Camera, di dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo.

Tutto questo sottolinea il grande rilievo che la risoluzione riveste e la sua polivalenza come strumento procedimentale: infatti, il terzo comma dell'articolo 117 del regolamento dà facoltà al Governo di ottenere che la Commissione non proceda alla votazione della risoluzione e che questa sia rimessa all'Assemblea, dinanzi alla quale essa dovrebbe ripercorrere lo stesso *iter* già seguito in Commissione. Essa, in definitiva, diventa per l'Assemblea una risoluzione autonoma idonea quindi a provocare e introdurre la discussione mentre in via ordinaria dinanzi all'Assemblea la risoluzione serve solo a concludere una discussione altrimenti iniziata. Fino ad ora l'Assemblea, pur essendo stata qualche volta richiesta la rimessione all'Assemblea di talune risoluzioni, non ne ha ancora esaminate se non insieme con mozioni vertenti sullo stesso argomento.

d) *Esito delle risoluzioni in Assemblea.* — Come si è accennato, oltre al caso illustrato sopra, le Assemblee possono essere chiamate ad esprimersi su risoluzioni, che possono essere presentate da ciascun componente, ma solo in occasione di discussioni su comunicazioni del Governo o su mozioni, come è prescritto dall'articolo 118 del regolamento della Camera; al Senato ciò è previsto (articolo 105 del regolamento) soltanto per le discussioni su comunicazioni del Governo.

Da questa norma è reso chiaro che i soli due modi per introdurre in Assemblea una discussione su materia non afferente al pro-

cedimento legislativo e che possa terminare con una deliberazione, sono appunto le comunicazioni del Governo o la discussione su mozioni. Nel primo caso l'unica possibilità di deliberare è offerta dalla presentazione di una, o più risoluzioni, in mancanza delle quali il dibattito deve chiudersi senza una deliberazione.

4. *Bilancio e legge finanziaria:* a) *Nozione.* — Uno dei principali strumenti di determinazione, e nel contempo di attuazione dell'indirizzo politico, è quello che ormai viene indicato come procedura di bilancio. L'articolo 81 della Costituzione attribuisce al Governo l'iniziativa, in materia di bilancio e di rendiconto, ed al Parlamento l'approvazione dei medesimi. La legge 5 agosto 1978, n. 468, ha profondamente innovato in materia, disponendo che il bilancio annuale sia redatto oltre che in termini di competenza anche in termini di bilancio di cassa, e che oltre ad esso venga predisposto un bilancio pluriennale in termini di competenza per un arco di almeno tre e non più di cinque anni. La stessa legge n. 468 prevede un altro documento di bilancio che ha il carattere di legge formale e sostanziale – legge finanziaria – con la quale viene stabilito il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e si traduce « in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire ».

L'appartenenza di questi strumenti alla sfera della funzione di indirizzo politico è quindi di tutta evidenza. Loro tramite si dà attuazione al « programma » sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere e si detta l'indirizzo in materia finanziaria entro il quale deve svilupparsi l'indirizzo del settore pubblico: regioni, province, comuni ed altri enti del decentramento amministrativo.

Alle Camere questi strumenti pervengono sotto la forma di disegni di legge, la cui iniziativa, sulla base del primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, spetta, come si è accennato, esclusivamente al Governo.

Questa configurazione fa sì che i regolamenti parlamentari dettino particolari norme procedimentali per l'esame e l'approvazione dei medesimi. Fino ad ora, nonostante la legge n. 468 del 1978 abbia introdotto importantissime innovazioni in questa materia, la procedura era stata adottata in via di interpretazione. Inizialmente si ritenne che prima di procedere all'approvazione della legge di bilancio dovesse essere del tutto esaurito l'*iter* approvativo della legge finanziaria, successivamente si è proceduto all'esame abbinato dei due disegni di legge, dando la precedenza nell'approvazione alla legge finanziaria per poi giungere all'approvazione della legge di bilancio. Il tutto comunque sulla base del presupposto concettuale che la legge finanziaria « faccia sistema con la legge di bilancio » (11). Pertanto, dopo il primo esperimento anche alla legge finanziaria sono state ritenute applicabili

le norme procedimentali stabilite per il bilancio ed ora ciò ha trovato collocazione nel regolamento, come si vedrà più avanti.

Il Governo presenta, alternativamente nel biennio, alle Camere i disegni di legge di bilancio e della legge finanziaria, e dinanzi alla Camera cui tali disegni di legge sono presentati i ministri del bilancio e programmazione economica e del tesoro compiono l'esposizione economico-finanziaria e l'esposizione relativa al bilancio di previsione, senza tuttavia che ciò dia adito a discussione.

b) *Sessione parlamentare di bilancio* (12). — Di recente, 29 settembre 1983, la Camera ha adottato nuove norme regolamentari, introducendo una « sessione parlamentare di bilancio », per l'esame del disegno di legge finanziaria, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, dello Stato e dei documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico danaro collegati con i suddetti disegni di legge.

La sessione ha la durata massima di quarantacinque giorni, che decorrono dalla data di effettiva distribuzione dei testi relativi, quando la presentazione da parte del Governo sia fatta alla Camera, mentre se la presentazione sia avvenuta al Senato è di trentacinque giorni, che decorrono dalla data della effettiva distribuzione dei testi di eventuali modifiche da parte del Senato.

L'elemento caratterizzante di questa nuova procedura è appunto la preminenza, rispetto a tutti gli altri argomenti all'esame della Camera, durante la sessione di bilancio, dell'esame della legge finanziaria e di bilancio, ed inoltre, ciò che è di grande rilievo, segna un importante passo verso il coordinamento dell'attività dei due rami del Parlamento, al fine di evitare gli innegabili inconvenienti derivanti da un sistema bicamerale affatto paritario. Infatti già prima dell'inizio della sessione di bilancio, o nel corso di essa, la Commissione bilancio, anche congiuntamente con l'omologa Commissione del Senato, procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi in ordine ai criteri di impostazione dei bilanci a legislazione vigente, ascoltando i ministri competenti e richiedendo informazioni, rilevazioni ed elaborazioni alla Corte dei conti, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia e pareri alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano. Questa norma viene incontro all'esigenza, assai sentita, che gli organi parlamentari dispongano di conoscenze dirette e non « filtrate » attraverso gli organi governativi.

Durante la sessione di bilancio l'Assemblea e le Commissioni non possono procedere a deliberazioni in ordine a progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, salvo quelle relative alla conversione in legge di decreti-legge, di autorizza-

zione alla ratifica di trattati internazionali e di recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee, nel caso in cui dalla loro mancata approvazione possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari. Per l'esame di questi provvedimenti, inoltre, possono essere disposte sedute supplementari.

In attuazione di questa norma è stabilito che la Commissione bilancio può esaminare in sede consultiva per rendere i pareri facoltativi ed obbligatori diretti ad altre Commissioni sia in sede referente che in sede legislativa, solo i progetti di legge in ordine ai quali la nuova formulazione del quarto comma dell'articolo 119 del regolamento della Camera consente di deliberare, e che sono appunto quelli di cui si trattava dianzi.

Il mezzo principale per raggiungere il fine cui è predisposta la sessione di bilancio è la programmazione, intesa ad evitare che di norma tengano contemporaneamente seduta l'Assemblea e le Commissioni, ed insieme ad organizzare la discussione per il rispetto dei tempi fissati dal regolamento.

Quando le Commissioni siano investite dell'esame delle parti di propria competenza dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, devono sospendere l'esame di qualsiasi altro progetto di legge, fino a che non abbiano integralmente esaurito l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio per la parte di loro competenza.

I disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci vengono assegnati alla Commissione bilancio per l'esame generale ed alle singole Commissioni per l'esame delle loro parti che ricadano nella competenza di ciascuna e degli stati di previsione relativi.

c) *Esame preliminare.* — Preliminarmente, come stabilisce il secondo comma del nuovo articolo 120 del regolamento, la Commissione bilancio esamina il disegno di legge finanziaria per accertare se esso comprenda materie estranee all'oggetto della legge finanziaria, e nel caso riscontri il verificarsi di tale ipotesi propone lo stralcio delle relative disposizioni al Presidente della Camera, il quale lo sottopone all'Assemblea, che delibera per alzata di mano sentiti un oratore contro ed uno a favore della proposta.

Ciascuna Commissione, e quindi anche la Commissione bilancio e programmazione economica per la parte che rientra nella sua specifica competenza, entro i dieci giorni successivi all'assegnazione, esamina congiuntamente le parti dei progetti di legge finanziaria e gli stati di previsione della spesa di propria competenza e conclude con l'approvazione di una relazione e la nomina di un relatore, il quale può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio. Sono ammesse relazioni di minoranza negli stessi termini ed anche i ri-

spettivi relatori possono partecipare alle sedute della Commissione bilancio.

Questo esame da parte di ciascuna Commissione è un vero e proprio esame di merito, anche se non ha diretta incidenza sulla formulazione del testo per l'Assemblea, la cui predisposizione spetta alla Commissione bilancio. Le Commissioni possono esaminare, e deliberare al riguardo, su emendamenti alla parte di competenza della legge finanziaria, che comportano variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione. Se essa li approva devono essere inclusi nella relazione per la Commissione bilancio e solo se essa li abbia respinti possono essere ripresentati in Assemblea. Naturalmente ciò non esclude la facoltà che spetta al Governo ed alla Commissione bilancio di presentare nuovi emendamenti direttamente in Assemblea, in base al sesto comma dell'articolo 86 del regolamento, che viene espressamente richiamato.

Circa gli emendamenti il quinto comma dell'articolo 122 nella nuova formulazione conferisce ai presidenti delle Commissioni competenti per materia ed al presidente della Commissione bilancio, oltre alle facoltà di cui all'articolo 89 del regolamento in ordine alla loro ammissibilità, il potere di dichiarare inammissibili emendamenti ed articoli aggiuntivi concernenti materie estranee all'oggetto della legge finanziaria e della legge di bilancio. Se sorgano questioni le stesse sono rimesse al Presidente della Camera secondo la norma generale dell'ultimo comma dell'articolo 41 del regolamento. La dichiarazione di inammissibilità preclude la ripresentazione in Assemblea di tali emendamenti. Serve pertanto alla speditezza del procedimento evitando, appunto, altri incidenti sulla ammissibilità di tali emendamenti che si verificherebbero se ne fosse consentita la ripresentazione.

Le singole Commissioni, nella relazione per la Commissione bilancio, possono indicare proposte di modifica, sempre in relazione alle materie di competenza, anche in forma di emendamenti non concernenti variazioni compensative, ciò che rende ancora più evidente il carattere sostanzialmente di merito dell'esame che esse effettuano, salvo per il valore delle loro decisioni, che è, come si è visto, di proposta alla Commissione bilancio.

Sia questi ultimi emendamenti sia tutti gli altri: quelli che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti ed il livello massimo di ricorso al mercato finanziario, stabiliti nel disegno di legge finanziaria, ovvero le ripartizioni di spesa tra più stati di previsione ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa o il quadro generale riassuntivo, devono essere presentati alla Commissione bilancio, che li esamina insieme con quelli che le sono trasmessi dalle altre Commissioni, al fine della formu-

lazione della sua proposta per l'Assemblea. Essa deve motivare nella sua relazione, esplicitamente, il mancato accoglimento delle proposte che le siano state avanzate dalle altre Commissioni.

Anche tra questi emendamenti quelli respinti possono essere ripresentati in Assemblea. Mentre le singole Commissioni esaminano le parti di propria competenza dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci, la Commissione bilancio ne inizia l'esame generale mediante lo svolgimento delle esposizioni introduttive dei relatori e dei ministri competenti. Scaduto il termine di dieci giorni assegnato alle singole Commissioni la Commissione bilancio, entro i successivi quattordici giorni, effettua l'esame congiunto dei disegni di legge – finanziaria e di approvazione dei bilanci – ed i documenti connessi ed adotta la relazione per entrambi. Le eventuali relazioni di minoranza devono essere presentate entro lo stesso termine.

Poiché l'Assemblea è chiamata a deliberare prima sul disegno di legge finanziaria, la Commissione esamina la nota di variazioni al bilancio di previsione che il Governo può presentare subito dopo l'approvazione della legge finanziaria da parte della stessa Commissione bilancio, e che deve presentare comunque prima che l'Assemblea passi all'esame degli articoli del disegno di legge di approvazione dei bilanci. Ciò perché il progetto di bilancio, redatto in termini di cassa e di competenza, sottoposto all'esame dell'Assemblea, deve contenere già le variazioni conseguenti ad eventuali modifiche introdotte dall'Assemblea nella legge finanziaria, che è la legge sostanziale di spesa e di entrata.

La scelta della forma della nota di variazioni è in armonia con la norma costituzionale, che assegna al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, e la nota di variazioni è in tutto analoga, quanto alla forma, al disegno di legge di approvazione del bilancio, salvo quella presentata durante l'*iter* di approvazione del bilancio, la quale, appunto, deve essere collegata nell'esame al bilancio medesimo, con il quale, in definitiva, fa corpo.

d) *Esame in Assemblea.* — Trascorso il termine di quattordici giorni assegnato alla Commissione bilancio per l'esame di merito ha luogo l'esame in Assemblea, nel testo della Commissione se essa ha presentato nel termine la relazione generale ed in mancanza sui disegni di legge del Governo corredati delle relazioni delle Commissioni competenti per materia.

In Assemblea la discussione sulle linee generali dei disegni di legge finanziaria e del bilancio si svolge congiuntamente e concerne l'impostazione globale della politica economica e finanziaria, nonché lo stato di attuazione e l'ulteriore corso del programma economico

nazionale. La discussione stessa si effettua nel termine prestabilito dall'organizzazione dei lavori effettuata dalla Conferenza dei presidenti e dal Presidente della Camera, come si è già accennato, e secondo i tempi assegnati a ciascun gruppo parlamentare. Ciò comporta che una volta esaurito il tempo assegnato ad un gruppo, a nessun componente del medesimo può essere più concessa la parola in quella fase della discussione. Naturalmente valgono per ogni oratore i limiti di tempo per gli interventi stabiliti dall'articolo 39 del regolamento.

Già sotto il vigore delle norme regolamentari di recente sostituite non era ammessa la presentazione di questioni incidentali volte a bloccare il procedimento di approvazione dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci, trattandosi di adempimenti cui le Camere sono obbligate dalla Costituzione a provvedere entro il 31 dicembre e comunque non oltre la data di scadenza dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio, che, per disposizione della Costituzione, non può superare il 30 aprile.

Ora, a seguito della istituzione della sessione parlamentare di bilancio, l'inammissibilità di tali questioni è vieppiù rafforzata, essendo stabilito dalle norme del regolamento che i disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci siano approvati entro quarantacinque (o trentacinque) giorni, proprio al fine di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio.

Terminata la discussione congiunta sulle linee generali l'Assemblea passa all'esame degli articoli del disegno di legge finanziaria. Questa fase, ovviamente, comprende l'esame degli articoli, emendamenti ed articoli aggiuntivi, che seguono le regole prima esposte. Non è ammessa la presentazione di nuovi emendamenti salvo quelli che, a norma del sesto comma dell'articolo 86 del regolamento, possono presentare il Governo e la Commissione bilancio e che non sono subemendabili; possono essere ripresentati gli emendamenti già respinti sia dalle Commissioni per le singole parti di competenza sia dalla Commissione bilancio.

La discussione degli articoli si svolge secondo le regole generali per cui gli interventi si intendono riferiti all'articolo in esame ed al complesso degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi allo stesso presentati; quindi si effettuano le votazioni in base alle norme dell'articolo 87 del regolamento.

Terminati l'esame e la votazione degli articoli si passa all'esame degli ordini del giorno, che possono essere presentati in Assemblea solo se non accettati dal Governo o respinti nelle Commissioni competenti per materia oppure anche nuovi qualora attengano all'indirizzo globale della politica economica e finanziaria.

Perché l'esame possa concludersi entro il termine utile per l'ulteriore esame e approvazione del disegno di legge di bilancio entro i termini regolamentari della sessione di bilancio, è necessario che l'organizzazione della discussione si estenda a tutte le fasi dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci, assegnando, quindi, i tempi anche per l'esame degli articoli e degli ordini del giorno.

Dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria l'Assemblea passa all'esame degli articoli del disegno di legge di approvazione dei bilanci annuale e pluriennale dello Stato e dei relativi stati di previsione, che si svolge nelle stesse forme di quello del disegno di legge finanziaria.

La sessione di bilancio, nel caso in cui l'*iter* abbia avuto inizio al Senato, ha la durata di trentacinque giorni che decorrono dal giorno della effettiva distribuzione dei testi delle modifiche apportate dal Senato. Ciò perché nel caso di presentazione da parte del Governo al Senato – che avviene ad anni alterni – le Commissioni competenti per materia iniziano l'esame di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione, senza procedere a votazioni, prima della approvazione del Senato. È questo il cosiddetto « preesame », che spiega i suoi effetti, come si è visto, dopo la effettiva distribuzione dei testi delle modifiche apportate dal Senato. Conseguentemente le Commissioni competenti per materia devono procedere nel termine di sette giorni.

Il Senato non ha adottato modifiche delle norme del proprio regolamento in questa materia, ma ha adottato i necessari adattamenti del procedimento in via di interpretazione, tenuto conto del fatto che quel regolamento consente già l'organizzazione dei lavori e attribuisce in materia, come si è già visto, assai incisivi poteri al Presidente.

Note

(1) Cfr. T. MARTINES, *Governo parlamentare e governo democratico,* Milano 1967, pag. 139.

(2) « Una dittatura della maggioranza sulla minoranza non è, alla lunga, possibile, per il semplice fatto che una minoranza condannata a non avere alcuna influenza, rinuncia alla fine a quella che è una partecipazione solo formale alla creazione della volontà collettiva e quindi non solo per essa inutile ma perfino dannosa; e con ciò essa toglie alla maggioranza - concettualmente impossibile senza una minoranza - il carattere suo proprio. Ora precisamente questa possibilità costituisce per la minoranza un mezzo per influire sulle deliberazioni della maggioranza. E ciò vale in modo affatto particolare per la democrazia parlamentare ». H. KELSEN, « La democrazia », in *Il primato del Parlamento,* Milano 1982, pag. 30.

(3) Cfr. A. MANZELLA, « Note sulla questione di fiducia », in *Annali Giur. Genova,* 1970, pagg. 270 e ss.

(4) Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.,* pag. 268.

(5) Anche questo è certamente uno degli effetti del divieto di porre la questione di fiducia stabilito in base alla forma di votazione. Vedi A. P. TANDA, « Riflessioni sui decreti-legge », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1982, 1, pagg. 233-267.

(6) *Atti parlam.,* Camera, Raccolta degli Atti stampati, leg. XVI, sessione II, vol. I, Doc. III-*bis*. Questo stralcio è riportato anche in V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori,* cit., pag. 209.

(7) *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, seduta del 5 luglio 1979, pag. 166.

(8) Pubblicati in allegato alla seduta del 12 luglio 1977. *Atti Parlam.* Camera, Discussioni, pagg. 8914-8934. La mozione fu poi approvata nella seduta del 15 luglio 1977.

(9) *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, 14 aprile 1983; Senato 14 aprile 1983; Camera 12 ottobre 1983; Senato 12 ottobre 1983.

(10) G. FIORUCCI, « Le mozioni alla Camera: osservazioni sull'ammissibilità e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea », in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 1982, pagg. 47-56.

(11) *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, seduta del 1° aprile 1980, pag. 11958.

(12) Questa esposizione non può valersi di precedenti poiché al momento la nuova normativa non ha avuto applicazione. Inoltre i disegni di legge finanziaria e di bilancio per l'esercizio 1984 sono stati presentati al Senato, secondo l'alternanza di cui si è fatto cenno nel testo.

CAPITOLO XV

LA FUNZIONE LEGISLATIVA

SOMMARIO: Nozione. — La formazione delle leggi:

A) *L'iniziativa*: 1. Iniziativa del Governo. — 2. Iniziativa parlamentare. — 3. Iniziativa del popolo. — 4. Iniziativa del CNEL. — 5. Iniziativa delle regioni. — 6. Iniziativa *ex* articolo 133, primo comma, della Costituzione.

B) *Assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni*: 1. Assegnazione in sede referente. — 2. Assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni in sede consultiva. — 3. Assegnazione in sede legislativa. — 4. Assegnazione in sede redigente.

C) *Esame dei progetti di legge da parte delle Commissioni in sede referente*: 1. Esame preliminare. — 2. Nomina di comitati ristretti. — 3. Approvazione all'unanimità da parte della Commissione. — 4. Presentazione delle relazioni.

D) *L'esame in Assemblea*: 1. Discussione sulle linee generali. — 2. Ostacoli al proseguimento della discussione. — 3. Esame degli articoli e degli emendamenti. — 4. Gli emendamenti. — 5. Votazione degli emendamenti e dell'articolo. — 6. Gli ordini del giorno. — 7. Il coordinamento finale del testo approvato. — 8. La votazione finale.

E) *Esame da parte delle Commissioni in sede legislativa.*

F) *La promulgazione*: 1. La promulgazione ultima fase del procedimento legislativo. — 2. Il messaggio dei Presidenti delle Camere. — 3. Obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgare le leggi. — 4. Disciplina normativa della promulgazione.

NOZIONE

Tipica attribuzione dei Parlamenti è la funzione legislativa, che è addirittura coessenziale alla loro stessa esistenza, e che ha subìto una notevole evoluzione nel corso dei tempi. Infatti, l'attribuzione ai Parlamenti del compito di legiferare nacque come limite all'arbitrio del monarca, *legibus solutus* in quanto titolare della sovranità, quindi

del potere di legiferare. Una volta giurata dal principe l'osservanza di una legge fondamentale che affidi al Parlamento il compito di legiferare – quindi la funzione legislativa – la legge prevale sugli atti del principe sia pure assunti tramite il Governo in quanto questo ne risponde solo al principe. Il successivo affermarsi della prevalenza del Parlamento tramite l'istituto della fiducia, e quindi della responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento, ha reso ancor più chiara la caratteristica della legge come limite all'azione del Governo, titolare dell'attuazione dei fini statuali sotto il profilo dell'esecuzione.

Nei regimi parlamentari più evoluti la legge è divenuta ormai il principale strumento per l'attuazione dell'indirizzo politico, ciò che presuppone una stretta collaborazione tra Parlamento e Governo, sia nella fase della formazione delle leggi sia in quella esecutiva delle medesime.

L'esercizio della funzione legislativa è senza dubbio inquadrata nell'indirizzo politico ma è pur sempre predisposta per attuare la più solenne affermazione della volontà statuale, attuata dalla rappresentanza popolare nel Parlamento, cui spetta la titolarità della funzione, in cui rientra la legislazione ordinaria e la legislazione costituzionale e di revisione costituzionale.

L'articolo 70 della Costituzione stabilisce che essa è esercitata collettivamente dalle due Camere (articolo 70) e poi agli articoli 71 e 72 sono dettate le principali norme procedimentali per la realizzazione dell'atto collettivo di formazione della legge. Infatti, poiché da esso discende la incardinazione nell'ordinamento di norme giuridiche che lo modificano innovando, sia mediante l'introduzione di precetti nuovi sia abrogando norme preesistenti, tutto il procedimento è preordinato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari che l'attuano ed in qualche modo integrano la stessa.

La produzione legislativa tuttavia non è riservata esclusivamente al Parlamento, poiché oltre le norme già ricordate la Costituzione consente che il Parlamento deleghi al Governo l'emanazione di norme con il valore di legge ordinaria (articolo 76) che possono essere emanate anche dal Governo in casi straordinari di necessità ed urgenza (articolo 77, secondo comma) ed inoltre un potere legislativo è attribuito anche alle regioni.

L'esercizio della funzione legislativa avviene tramite un complesso procedimento, articolato in varie fasi, ciascuna delle quali produttiva di effetti giuridici in ordine al procedimento stesso. Anzitutto si deve rilevare che esso, sulla base dell'articolo 70 della Costituzione, si snoda in due subprocedimenti, in tutto analoghi in quanto già la Costituzione ne stabilisce i principali momenti e modi, che si svolgono in ciascuno dei due rami del Parlamento (1).

LA FORMAZIONE DELLE LEGGI

A) L'INIZIATIVA.

a) *Nozione* (2) — Varie norme della Costituzione trattato dell'iniziativa, che è l'atto di impulso dell'intero procedimento di formazione della legge, atto di impulso che esiste sempre per ogni procedimento, e che è tanto più necessario per i procedimenti che interessino collegi. Atto di impulso, si deve però mettere in evidenza, diverso dall'atto di convocazione del collegio, il quale rende, come si è visto, materialmente possibile l'avvio del procedimento ma non ne fa parte, essendo soltanto, sul piano giuridico, l'atto che legittima la riunione stessa del collegio.

Parlando dell'iniziativa come fase del procedimento si deve precisare che questa si concreta – e per altro anche si esaurisce – nella presentazione, ad una delle due Camere da parte di uno dei titolari del diritto stesso, di un progetto di legge.

Negando all'iniziativa il carattere di fase autonoma del procedimento legislativo ci si lascia, forse, fuorviare dal momento preparatorio della « proposta », che non appartiene alla Camera che la proposta tende ad attivare, ma è tutto interno alla sfera del soggetto titolare dell'iniziativa, mentre solo il risultato: la proposta, entra nella sfera della Camera cui è rivolta.

La predisposizione del progetto segue, infatti, modalità diverse, secondo i diversi titolari, mentre l'esercizio dell'iniziativa è uguale per tutti e provoca in ogni caso gli stessi effetti giuridici: dalla presentazione e dalla conseguente acquisizione del progetto da parte dell'Assemblea parlamentare che esso tende ad attivare, deriva sempre l'avvio del procedimento, che, si deve sottolineare, non può aversi in altro modo.

L'esercizio dell'iniziativa è, infatti, l'atto di impulso del procedimento legislativo, ne segna l'inizio e ne è insieme *conditio sine qua non*, poiché, date la natura e la composizione dei collegi politici quali le Camere, non è nemmeno immaginabile in quali modi esse potrebbero funzionare proficuamente se mancasse una proposta articolata. Si realizzerebbe così una condizione in cui il collegio si troverebbe a dover esaminare proposte diverse, estemporanee (altrimenti si ricadrebbe nell'ipotesi dell'iniziativa come atto di impulso) e difficilmente riconducibili ad omogeneità e sistematicità.

Alla base della necessarietà dell'iniziativa vi sono pertanto motivi che si possono definire pregiuridici, mentre i problemi di carattere giuridico, con importanti risvolti politici per altro, sorgono in ordine alla predisposizione della proposta. Questa potrebbe essere interna

all'Assemblea, sia come autoproposta attraverso i suoi organi interni, sia come proposta proveniente dai suoi membri, oppure esterna ad essa.

b) *I titolari.* — Di qui il problema della titolarità dell'iniziativa. La nostra Costituzione ha operato un contemperamento tra i vari sistemi, riconoscendo l'iniziativa al Governo, ai singoli membri del Parlamento nei confronti della Camera di appartenenza, ai consigli regionali, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e al popolo (3), ma, si deve rilevare in relazione a quanto si diceva prima, non l'ha riconosciuta alle Assemblee parlamentari in quanto tali e nemmeno a loro organi interni.

c) *Modalità dell'esercizio dell'iniziativa comuni a tutti i titolari.* — L'esercizio dell'iniziativa oltre alle forme peculiari di ciascuno richiede determinate forme uguali per tutti i soggetti:

il progetto di legge deve essere presentato per iscritto. Questa forma, pur non essendo mai stata imposta da norme scritte, è stata tuttavia sempre ritenuta indispensabile per l'idoneità della proposta a dare impulso al procedimento legislativo. È senza dubbio in connessione con la funzione che il progetto di legge è chiamato ad assolvere: esso deve, fin dal principio, rivestire le forme che lo rendano idoneo a divenire legge, che è il prodotto del procedimento che la « proposta » tende ad attivare;

deve essere redatto in articoli, come si evince dal disposto del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione;

deve contenere la previsione di norme giuridiche, con tutti i requisiti delle stesse e non la semplice dichiarazione di intenzioni o enunciazione di princìpi. Il progetto deve, in definitiva, essere idoneo a divenire, una volta terminato il procedimento di formazione, legge dello Stato, e deve averne fin da principio tutte le caratteristiche.

Dal punto di vista del contenuto si deve innanzitutto stabilire, ai fini dell'ammissibilità, se il progetto di legge riguardi materia legislativa e non amministrativa, anche se, talvolta, i confini tra questi due piani sono difficilmente individuabili soprattutto in presenza delle così dette « leggi provvedimento ». Il progetto di legge deve pertanto contenere norme in materia non riservata alla competenza legislativa delle regioni, se non sotto il profilo della disciplina generale per la legislazione regionale, le così dette « leggi quadro » o « leggi cornice ».

Esso non deve, inoltre, invadere la sfera della competenza regolamentare degli organi costituzionali, e quindi neanche dei regolamenti parlamentari, anche se non mancano esempi in senso contrario. Vi è poi da stabilire se le norme contenute nel progetto rientrano nella

sfera della legislazione ordinaria, oppure se, investendo la materia costituzionale, implichino modifiche alla Costituzione; o pur non comportandone modifiche tuttavia investano appunto la materia costituzionale. In tali casi infatti il progetto di legge deve seguire il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione: pertanto la questione ha enorme rilievo.

A questo fine le Camere cui i progetti sono presentati, prima che da atto dei rispettivi proponenti si trasformino in atti della Camera che sono diretti ad attivare, lo sottopongono ad un preventivo esame sotto questo profilo; esame che è fondato sul potere di autotutela dell'organo e che rientra nel suo potere di autoregolamentazione in vista dell'esercizio della funzione. Tanto più in questo caso, in quanto ciascuna Camera si trova dinanzi ad una pluralità di titolari dell'iniziativa, per ciascuno dei quali vi sono peculiarità dal punto di vista sia della forma sia del merito (4).

1. *Iniziativa del Governo.*

a) *Titolarità.* — L'iniziativa legislativa del Governo si basa, come si è già avuto modo di accennare, sulla natura stessa dei rapporti tra Governo e Parlamento ed è stata, in concreto, sia nella nostra sia nella storia di tutti i regimi a carattere parlamentare, di gran lunga la più importante rispetto alle altre, per il nesso tra la « fiducia » e la funzione di indirizzo politico.

Questa è inoltre l'interpretazione che si evince dalla prassi parlamentare: durante i periodi di « crisi di governo » le Camere ricevono solo i disegni di legge che siano stati deliberati dal Consiglio dei ministri e per i quali l'autorizzazione del Presidente della Repubblica sia stata data prima delle dimissioni del Gabinetto, fatta eccezione per i disegni di legge di conversione in legge di decreti-legge o comunque di adempimento costituzionale.

Per contro, le Camere non danno luogo all'esercizio della funzione legislativa se non in tali casi, fino alla concessione della fiducia al nuovo Governo. Questo comportamento si basa sul presupposto – esatto a parere di chi scrive – che un Governo dimissionario non può assumere impegni in nome di una maggioranza che si è dissolta: e che in pratica vincolerebbero quella futura in materia certamente attinente all'indirizzo politico, quale è la legislazione.

Dal punto di vista formale, nell'esercizio dell'iniziativa il Governo è vincolato ad un procedimento predeterminato normativamente e conseguente alla struttura e posizione costituzionale dell'organo. In mancanza di una organica legge sulle attribuzioni e sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri ci si deve rifare al disegno costituzionale ed a varie fonti normative.

Innanzitutto il primo comma dell'articolo 71 della Costituzione attribuisce l'iniziativa legislativa al Governo e non ai suoi singoli membri. Questa disposizione è da intendere come riferita al Governo nella sua più stretta accezione di organo costituzionale collegiale e pertanto l'obbligo della deliberazione del Consiglio dei ministri discende da essa prima che dall'articolo 1 del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466.

b) *Deliberazione del Consiglio dei ministri e autorizzazione del Presidente della Repubblica.* — Il quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge, e ciò, oltre a mettere in evidenza il grande rilievo che nel sistema della nostra Costituzione riveste l'iniziativa legislativa, chiarisce inequivocabilmente che la deliberazione del Consiglio dei ministri deve precedere la richiesta di autorizzazione del Capo dello Stato per la presentazione alle Camere: perché il Presidente della Repubblica possa autorizzare la presentazione alle Camere il disegno di legge deve « esistere », e quindi deve essere stato deliberato dal Consiglio dei ministri. E ciò non è di poco conto poiché l'iniziativa legislativa ha rilievo non solo sul piano giuridico come atto di impulso al procedimento legislativo, ma ha anche contenuto e rilievo politici, e sul piano politico gli atti del Governo in quanto organo politico, non necessitano di alcuna autorizzazione.

Al fine di promuovere la deliberazione del Consiglio dei ministri è necessario, anche in questo caso, un atto di impulso, data la struttura complessa dell'organo i cui componenti, oltre che membri del collegio, sono anche titolari di competenze proprie nell'ambito della pubblica amministrazione, di cui anzi costituiscono i vertici. Atto di impulso reso necessario inoltre dal complesso procedimento preparatorio. Quando il progetto investa la sfera di competenza di più dicasteri è necessario il « concerto » dei ministri interessati e comunque, quando esso importi nuove spese o la previsione di minori entrate, dei ministri del tesoro, del bilancio e delle finanze. Il « concerto » si realizza mediante l'adesione dei singoli ministri ad uno schema di disegno di legge che il primo proponente loro sottopone a tal fine. Si deve sottolineare che il concerto dei ministri è adempimento diverso dalla partecipazione dei ministri alla formazione della volontà del collegio Consiglio dei ministri, in quanto si tratta di atto individuale riferito al ministro in quanto capo di un dicastero e non come membro del collegio ed è diretto ad un fine diverso.

Il disegno di legge così formato deve essere presentato ad una delle due Camere accompagnato da una relazione illustrativa e dal

decreto con il quale il Presidente della Repubblica ne autorizza la presentazione, e che deve fare menzione della deliberazione del Consiglio dei ministri e far constare il concerto dei ministri interessati.

L'autorizzazione del Presidente della Repubblica non è una semplice formalità ma rientra nell'ambito delle funzioni presidenziali. Non si tratta di un residuo del vecchio ordinamento ma è stato previsto dalla Costituzione repubblicana con un preciso incardinamento tra le funzioni attribuite al Capo dello Stato e deve essere vista all'interno del nostro sistema, in cui il Presidente della Repubblica non è titolare della funzione legislativa, come il re nel vecchio ordinamento tramite la sanzione (ciò che attribuiva ovviamente valore diverso all'atto di autorizzazione, che era in tal caso direttamente afferente all'esercizio della funzione legislativa da parte del re come « terzo ramo del Parlamento »), ma che non può essere considerata semplicemente un simbolo.

Essa, rientrando, come si è detto, nell'ambito della generale funzione presidenziale di garanzia, può riguardare sia la legittimità sia il merito dell'iniziativa, ma si deve pensare che debba esplicarsi unicamente in un rinvio atto a sollecitare dal Governo il riesame della questione, analogamente all'esercizio del potere di rinvio delle leggi alle Camere di cui al primo comma dell'articolo 74 della Costituzione.

c) *Competenza per materia e titolarità esclusiva del Governo.* — Dal punto di vista del contenuto il Governo non incontra alcun limite, anzi, vi sono materie che per loro stessa natura sono riservate alla sua iniziativa.

Ad esempio, i disegni di legge per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) e per l'approvazione del bilancio e del consuntivo dello Stato sono riservati, in base al primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, all'iniziativa del Governo. In verità, questa norma più che istituire una riserva alla competenza del Governo appare piuttosto come una presa d'atto confermativa di una nozione connessa con la natura stessa dell'istituto. Non ci pare per altro che altrettanto possa dirsi per la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio: infatti, la norma del secondo comma dello stesso articolo 81 istituisce una riserva di legge formale ma lascia del tutto impregiudicato il problema dell'iniziativa. Per altro la prassi è stata finora nel senso dell'esercizio da parte del Governo.

Anche per l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali si parla di iniziativa esclusiva del Governo poiché l'atto che costituisce il contenuto dell'autorizzazione è nella disponibilità del solo Governo, e non anche del Parlamento, in quanto deriva da « intese »

con soggetti di diritto internazionale con i quali il solo Governo è legittimato, sia dall'ordinamento interno sia dalle norme del diritto internazionale, a negoziare il testo del trattato o le modificazioni al medesimo. Queste connessioni con il diritto internazionale comportano pertanto la inemendabilità del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati nella parte relativa al trattato stesso: l'autorizzazione può essere data o negata ma non può essere assoggettata a condizioni o termini che non siano contenuti nel trattato stesso (5).

d) *Iniziativa* ex *articolo 132 della Costituzione.* — Una particolare forma di iniziativa deriva dall'articolo 132 della Costituzione in materia di assetto territoriale delle regioni: il primo comma disciplina la costituzione di nuove regioni mediante il distacco di parte del territorio di una o più regioni o mediante la fusione di più regioni esistenti; il secondo comma detta norme per l'aggregazione di una o più province o comuni ad una regione diversa da quella di appartenenza. Nel primo caso richiede una legge costituzionale, nel secondo caso una legge ordinaria, per le quali la norma della Costituzione non attribuisce la titolarità dell'iniziativa ma si limita a prescrivere che la richiesta provenga dai comuni e che sulla richiesta si debbano pronunciare le popolazioni interessate mediante il *referendum.* La legge 25 maggio 1970, n. 352, disciplina anche questi *referendum.*

La capacità di questo istituto di raggiungere i suoi fini è basata su un meccanismo che funziona con un'ampia distribuzione di competenze, che investono la magistratura, il Governo, il Capo dello Stato, i comuni ed i cittadini. Nel caso di *referendum* abrogativo, dalla pubblicazione dell'esito deriva immediatamente l'effetto abrogativo o confermativo della norma; da quello relativo al procedimento legislativo costituzionale deriva la caducazione dell'approvazione di una legge costituzionale deliberata dalle Camere con una maggioranza pari almeno a quella assoluta ma inferiore ai due terzi dei propri componenti o l'obbligo per il Presidente della Repubblica di procedere alla promulgazione.

Invece perché i *referendum* previsti dall'articolo 132 della Costituzione raggiungano i loro effetti è necessaria l'attività di altri soggetti per la presentazione del relativo progetto di legge, nel caso in cui la proposta di formazione di nuove regioni o di diversa aggregazione di province e comuni sia stata sottoposta a *referendum* con esito favorevole.

A questo fine il quarto comma dell'articolo 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, stabilisce che entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* dell'esito del *referendum,* favorevole alla

richiesta, il Ministro dell'interno « presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale od ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione ». Pertanto da questa norma discende l'obbligo per il Governo di presentare il relativo disegno di legge, nell'ambito dell'attribuzione delle competenze per l'esercizio del *referendum*. Si deve però osservare che se entro quel termine il Governo non ottemperi non è da escludere che il procedimento possa essere utilmente avviato a seguito dell'iniziativa di altri titolari. Non è pensabile, infatti, che l'inerzia del Governo, fatte salve le sanzioni a suo carico, possa mettere nel nulla il procedimento avviato con la celebrazione del *referendum* favorevole all'iniziativa.

2. *Iniziativa parlamentare.*

a) *Titolarità.* — L'iniziativa parlamentare, riconosciuta cioè ai membri del Parlamento rispetto alla Camera di appartenenza, costituisce un bilanciamento dell'iniziativa legislativa del Governo e può inoltre, sul piano politico, servire di stimolo a questa.

In seno alla seconda Sottocommissione della Costituente, l'onorevole Einaudi, collegandola con la forma parlamentare delineata nel « Progetto », ritenne che, essendo il Governo un'emanazione del Parlamento fosse ormai venuta meno l'occasione di leggi di iniziativa parlamentare (6). La Sottocommissione, invece, approvò la norma che la riguarda, che trovò poi collocazione nella Costituzione.

L'iniziativa parlamentare ha il suo fondamento, una volta riconosciuta dalla Costituzione, nello *status* giuridico dei membri del Parlamento, e pertanto il relativo diritto si acquista in virtù dell'elezione il cui atto di accertamento produttivo di tutti gli effetti giuridici è la proclamazione (7), fino al momento in cui venga messa in discussione la validità dell'elezione nel relativo procedimento, di cui si tratta in altra parte.

Nel caso di elezione contestata, fino a quando non la Giunta delle elezioni ma l'Assemblea abbia deliberato l'annullamento dell'elezione il membro del Parlamento può esercitare l'iniziativa. Si porrà semmai un problema di correttezza, dopo la proposta di annullamento da parte della Giunta e prima della decisione dell'Assemblea, ma non di legittimità formale. Altrettanto si deve dire per quanto riguarda l'insorgere di cause ostative alla permanenza in carica del parlamentare: il venir meno delle condizioni di eleggibilità o l'insorgere di cause di incompatibilità.

Problema più sottile è quello che deriva dall'applicazione della sanzione di cui al terzo comma dell'articolo 60 del regolamento della Camera e al terzo comma dell'articolo 67 di quello del Senato: l'in-

terdizione dal partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni alla Camera e fino a dieci giorni al Senato. Tale sanzione, proprio per la natura disciplinare, la cui incidenza su un diritto riconosciuto da norme costituzionali non può giungere fino ad escluderne l'esercizio, sia pure per un tempo determinato, ed inoltre per la non univoca interpretazione delle norme regolamentari e per la natura e le finalità stesse dell'iniziativa legislativa non sembra a chi scrive che si possa escludere che il parlamentare che ne sia colpito possa esercitarla.

b) *Esercizio dell'iniziativa.* — Il diritto ed il concreto esercizio del medesimo sono connessi con lo *status* di membro del Parlamento e pertanto deve essere accertata la provenienza della proposta stessa, soprattutto quando la medesima non venga depositata personalmente dal primo o da altro firmatario presso la Presidenza. Secondo la prassi avviene infatti che si ricevano proposte inviate dagli uffici dei gruppi parlamentari o per posta. Nel primo caso oltre la firma autografa almeno del primo firmatario le segreterie dei gruppi provvedono alla ufficializzazione della proposta, mentre nel caso di invio per posta si effettua innanzitutto la ricognizione della firma per confrontarla con quella che all'inizio di ciascuna legislatura viene depositata presso gli uffici e, soprattutto, si effettua la riprova con l'invio al primo firmatario, nella casella all'interno del palazzo della Camera, delle bozze di stampa che il medesimo deve restituire con il suo benestare per la stampa definitiva.

La Giunta per il regolamento, nella riunione del 19 gennaio 1978, in riferimento a proposte di legge pervenute alla Segreteria generale della Camera sottoscritte con il nome del deputato Sandro Saccucci, il quale, inseguito da mandato di cattura spiccato dall'autorità giudiziaria, a seguito della concessione della relativa autorizzazione da parte dell'Assemblea, non si è mai presentato nella sede della Camera dopo l'elezione, ha adottato la seguente decisione: « rilevato che l'esercizio del diritto costituzionale di iniziativa legislativa implica l'accertamento della libera provenienza dell'atto da parte dell'avente diritto e constatato che tale accertamento non è operabile dalla Presidenza della Camera in relazione alle proposte di legge pervenute con la sottoscrizione del deputato Saccucci, attualmente in stato di latitanza, esprime il parere che tali proposte siano, in mancanza di autenticazione a norma di legge, irricevibili » (8). Infatti di esse non è stata data comunicazione alla Camera. Si nota al riguardo che neanche della dichiarazione di irricevibilità, salvo il comunicato del parere della Giunta di cui sopra, pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* è stata data comunicazione in aula, in quanto esplicazione diretta dei poteri presidenziali.

3. *Iniziativa del popolo.*

a) *Titolarità.* — Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione recita testualmente: « Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli ».

L'esame di questa norma è assai interessante poiché essa, dopo avere individuato il titolare del diritto: « il popolo », attribuisce la titolarità dell'esercizio del diritto medesimo al « corpo elettorale » in quanto il progetto di legge deve essere proposto da almeno cinquantamila « elettori ». Viene così a delinearsi un rapporto di rappresentanza per l'esercizio di questo diritto, in tutto analogo al rapporto popolo-corpo elettorale nell'esercizio del diritto di voto per l'elezione dei rappresentanti del popolo negli organi istituzionali. Deriva da questa norma – articolo 71 della Costituzione – una distinzione ontologica tra diritto ed esercizio del medesimo – tra diritto e potere di esercitarlo – che supera l'apparente discordanza della norma. Non è esatto pertanto, e nemmeno necessario, ritenere che debba leggersi « corpo elettorale » là dove nella Costituzione è scritto « popolo », perché i due termini vi sono usati con significati diversi. Anche perché il corpo elettorale è una delle forme organizzative mediante le quali si realizza l'esercizio dei diritti che la Costituzione riconosce al popolo. Un'altra forma è appunto quella dell'iniziativa delle leggi, che spetta ad almeno « cinquantamila elettori ». È il raggiungimento di questo numero che perfeziona la forma organizzativa di cui si tratta.

Con l'attribuzione del diritto di iniziativa al popolo la Costituzione ha inteso realizzare una delle forme di partecipazione diretta del popolo all'esercizio della sovranità, chiamandolo a collaborare, sia pure con il solo atto di impulso, all'esercizio della funzione legislativa.

b) *Nozione di iniziativa popolare* (9). — In concreto infatti l'iniziativa legislativa del popolo si colloca in posizione mediana tra il *referendum* e la petizione, che è la semplice esposizione alle Assemblee legislative di comuni necessità o la richiesta di provvedimenti legislativi da parte del cittadino *uti singulus* (articolo 50 della Costituzione) e deriva dalle antiche suppliche al sovrano, poi trasferitesi alle Assemblee legislative quando queste vennero a dividere con il monarca l'esercizio della sovranità.

La petizione (10) si esaurisce in quanto tale nel porre a disposizione delle Camere l'esposizione di comuni necessità, la richiesta e le sue eventuali motivazioni e non può sfociare comunque in una manifestazione di volontà delle medesime se non mediante l'instaurazione di un altro procedimento: presentazione di una mozione o

di un progetto di legge da parte di membri del Parlamento o da parte del Governo.

Il *referendum,* nelle sue varie forme è, invece, un procedimento diretto a porre in essere una manifestazione di volontà che incide direttamente nell'ordinamento giuridico generale. Infatti mediante il *referendum* costituzionale si convalida, o no, una legge costituzionale che sia stata approvata dalle Camere con la maggioranza assoluta ma non qualificata dal suffragio dei due terzi da parte di ciascuna Camera nella seconda deliberazione; con il *referendum* abrogativo si ottiene l'effetto di abrogare una norma o di confermarne la validità, ed in questo caso la legge (25 maggio 1970, n. 352, articolo 38) coerentemente con la natura dell'istituto, vieta che la norma confermata possa essere nuovamente sottoposta a *referendum* per cinque anni. Dal *referendum* in materia territoriale degli enti locali derivano effetti sul piano amministrativo ed anche legislativo, l'esito dà il contenuto all'atto legislativo che modifica l'assetto organizzativo degli enti territoriali.

Come ben si vede, pertanto, il *referendum* costituisce esercizio diretto della sovranità da parte del popolo mediante una manifestazione di volontà normativa, che incide direttamente sull'ordinamento.

L'iniziativa popolare, invece, tende ad attivare il procedimento legislativo – ciò che la distingue dalla petizione – e non è però soggetta ad automatismi e non è direttamente una manifestazione di volontà normativa ma è, invece, soggetta alla valutazione politica, discrezionale delle due Camere (ciò che la distingue dal *referendum*). Essa tende a provocare una manifestazione di volontà normativa da parte dell'organo istituzionalmente investito della funzione legislativa.

c) *Osservazioni sulla norma costituzionale.* — Pur in presenza della norma del secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione, che è formulato, come si è visto, in modo assai preciso, si è discusso se l'iniziativa legislativa del popolo potesse essere esercitata senza una legge di attuazione. Vi era infatti, prima dell'emanazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, una situazione di incertezza per il diverso atteggiamento assunto al riguardo dai due rami del Parlamento: la Camera scelse la posizione negativa (nessuna proposta di legge di iniziativa popolare venne annunciata alla Camera, con la sola eccezione di cui si tratterà più avanti) mentre il Senato le ritenne ammissibili facendo loro seguire il normale *iter.*

Ora, è pur vero che in assenza di norme procedimentali si presentano problemi anche delicati sulla genuinità e autenticità della sottoscrizione, ma è anche vero che la Costituzione afferma che « il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte

di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli », e questa norma sembra a chi scrive immediatamente applicabile.

Per completezza di esposizione si deve ricordare che una proposta di legge di iniziativa popolare presentata al Senato prima dell'entrata in vigore della legge 25 maggio 1970, n. 352, fu da esso discussa, approvata, trasmessa alla Camera e, approvata anche da questa, divenne la legge 25 novembre 1962, n. 1679: « Provvedimenti per il credito alla cooperazione ». La disputa sull'ammissibilità giunse fino all'Assemblea del Senato dinanzi alla quale la sostenne il relatore per la maggioranza (Monni) ritenendo applicabile per analogia l'articolo 75 della Costituzione mentre il relatore di minoranza (Leone) sosteneva l'ammissibilità non ritenendo possibile il ricorso all'analogia.

d) *Esercizio dell'iniziativa del popolo.* — La legge 25 maggio 1970, n. 352, delinea un vero e proprio procedimento per la predisposizione della proposta. Vi è infatti la fase preliminare che tende a rendere ufficiale, incardinandolo nell'ordinamento, l'intento di promuovere la presentazione di una proposta di legge di iniziativa del popolo. Almeno dieci cittadini italiani, elettori, dichiarano alla cancelleria della Corte di cassazione di voler promuovere l'iniziativa popolare, e di ciò la stessa cancelleria dà notizia nella *Gazzetta ufficiale* al fine di stabilire una data certa per l'iniziativa e di evitare, altresì, la confusione che deriverebbe dalla raccolta, in più direzioni e senza un momento unificante, delle firme dei proponenti. Infatti, solo da tale data è possibile procedere utilmente alla raccolta delle firme per la proposta di iniziativa popolare.

Sui fogli recanti le firme, che devono essere autenticati dal segretario di un comune della Repubblica, da un giudice conciliatore o da una cancelleria giudiziaria, deve essere stampato il progetto di legge, in modo che risulti chiara la volontà di chi sottoscrive, di voler presentare quella proposta di legge. Questo ci sembra l'adempimento di maggiore importanza in quanto è esso che attua il dettato costituzionale, il quale fa riferimento proprio alla « proposta », da parte di almeno cinquantamila elettori.

Le firme devono essere apposte alla presenza di un notaio, cancelliere, giudice conciliatore, segretario comunale, che ne attestano l'autenticità. Inoltre esse devono essere accompagnate dalla certificazione della iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, in quanto la Costituzione richiede la qualità di elettore per i proponenti.

Tutti questi adempimenti servono a rendere certo e formalmente corretto l'esercizio dell'iniziativa popolare ed assicurano parità di trattamento per tutte le iniziative di tal genere.

e) *Presentazione della proposta di iniziativa popolare.* — Una volta completata la raccolta delle firme ed assicurate le dovute certificazioni avviene la materiale presentazione della proposta, accompagnata da una relazione illustrativa, in base al primo comma dell'articolo 49 della legge n. 352 già citata.

A questo scopo non è richiesta alcuna particolare forma ma è sufficiente il materiale deposito presso gli uffici della Camera, o del Senato (la scelta è dei promotori), i quali provvedono all'accertamento della regolarità ed ammissibilità della proposta stessa.

In ordine all'ammissibilità deve essere assicurato il rispetto del secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione che richiede che il testo sia redatto in articoli ed esso deve inoltre, come tutti gli altri progetti di legge, contenere la previsione di norme giuridiche e non la pura e semplice enunciazione di princìpi. Il giudizio in ordine a queste deve inoltre riguardare il loro carattere ordinario o costituzionale, ciò che ha riflessi immediati sul procedimento, che nel secondo caso è quello previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Inoltre perché sia ammissibile la proposta deve esistere in quanto tale, quindi occorre accertarne la provenienza da almeno cinquantamila elettori mediante l'accertamento del rispetto delle norme relative dettate dalla legge 25 maggio 1970, n. 352. Il secondo comma dell'articolo 48 di questa stabilisce che spetta alla Camera, cui la proposta è stata presentata, provvedere alla verifica ed al computo delle firme per accertare la regolarità della « richiesta », così si esprime la legge.

Questa norma sarebbe in verità da considerare superflua, in quanto il giudizio sulla regolarità dell'iniziativa spetta sempre, e non può essere altrimenti per i princìpi cui si ispira il nostro ordinamento costituzionale, alla Camera che essa è diretta ad attivare, ma essa serve comunque a rendere esplicita l'attribuzione di questa funzione anche per le proposte di legge di iniziativa popolare ad evitare che taluno, invocando l'analogia con il *referendum*, ne contesti alle Camere la titolarità. Questa ipotesi non è tanto remota se si pone mente che lo stesso legislatore, proprio nel dettare questa norma, ha usato la locuzione « richiesta » del tutto impropria in quanto riferita alle proposte di legge di iniziativa popolare: richiesta è invece termine appropriato per il *referendum*.

Una volta accertata la regolarità della proposta ed annunciata all'Assemblea, questa viene stampata, distribuita ed assegnata alle Commissioni secondo le norme regolamentari che disciplinano il procedimento legislativo. Anche le proposte di legge di iniziativa del popolo possono essere assegnate alle Commissioni in sede legislativa, purché non vertano su materie per cui tale procedimento è escluso dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

Sempre in riferimento all'ammissibilità si deve ricordare la tesi che invoca, per analogia con il *referendum*, l'applicazione del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, che vieta il *referendum* per talune materie. A parte le considerazioni generali sull'inammissibilità del ricorso all'analogia in ordine all'introduzione di limiti non espressamente previsti – appunto – nell'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti, vi è il riscontro testuale: l'articolo 75 della Costituzione fa riferimento esclusivamente al *referendum* abrogativo. Poiché l'iniziativa legislativa è istituto diverso dal *referendum* ed esplicitamente disciplinato dalla Costituzione nella sua individualità con norme di univoca interpretazione, che non prevedono alcun limite di materia per il suo esercizio, i soli limiti che può incontrare l'iniziativa del popolo sono quelli generali, comuni agli altri titolari dell'iniziativa, e che sono relativi alla competenza esclusiva del Governo.

4. *Iniziativa del CNEL.*

a) *Titolarità.* — L'articolo 99 della Costituzione, che prevede l'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, al terzo comma gli attribuisce, tra le funzioni, anche l'iniziativa legislativa nelle materie che ricadono nella sua competenza.

La sua iniziativa legislativa è dunque vincolata per materia già per la natura stessa dell'organo, che non ha compiti di carattere generale, e questi limiti sono comunque ribaditi e precisati dalla legge 5 gennaio 1957, n. 33. L'articolo 10 stabilisce anzitutto che l'iniziativa può essere esercitata in materia di economia e di lavoro e poi al secondo comma pone il divieto per le leggi di carattere costituzionale, per le leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali.

b) *Esercizio dell'iniziativa.* — L'articolo 10 già citato stabilisce le norme del procedimento per la formulazione della proposta ai fini dell'esercizio dell'iniziativa, che è abbastanza complesso.

Deve essere deliberata dall'assemblea la presa in considerazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti in carica. La commissione o l'apposito comitato riferiscono all'assemblea su un progetto redatto in articoli, il quale, se approvato con la maggioranza assoluta dei voti, ulteriormente qualificata dalla presenza di almeno due terzi dei componenti del Consiglio, è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri per la presentazione ad una delle due Camere.

Il CNEL non può esercitare l'iniziativa (articolo 11 della legge 5 gennaio 1957, n. 33) su materie per le quali sia stato richiesto del parere da parte delle Camere o del Governo oppure sulla quale il Governo abbia già presentato un disegno di legge. Questo divieto non

è assoluto ma ha solo valore sospensivo, cioè fino a sei mesi dopo la pubblicazione della relativa legge o la reiezione del progetto da parte di una delle due Camere.

5. *Iniziativa delle regioni.*

a) *Titolarità.* — Il secondo comma dell'articolo 121 della Costituzione riconosce ai consigli regionali l'iniziativa legislativa. Essa non pone dei limiti all'esercizio di questo diritto mentre per le regioni a statuto speciale: Sicilia (articolo 18), Sardegna (articolo 51), Trentino-Alto Adige (articolo 29), l'iniziativa è limitata alle materie di interesse regionale e per il Friuli-Venezia Giulia (articolo 26) l'iniziativa può riguardare « materie estranee alla sua competenza, ma che presentano particolare interesse per la regione ».

Sulla base di queste previsioni costituzionali e sulla base di una nozione dell'autonomia speciale come necessariamente più ampia dell'autonomia delle regioni a statuto ordinario si è voluto argomentare che questo limite deve intendersi esteso anche a queste. Non pare di poter accogliere questa interpretazione, anzitutto sulla base di un riscontro testuale: se questa tesi dovesse ritenersi esatta, poiché lo statuto della Valle d'Aosta non fa cenno del diritto di iniziativa, dovrebbe dedursi che il Consiglio della Valle ne sia sfornito. Si deve invece ritenere che ad essa si applichi il secondo comma dell'articolo 121 della Costituzione, proprio perché, altrimenti, una sola delle regioni sarebbe priva del diritto di iniziativa nei confronti del Parlamento nazionale.

Questo esempio serve proprio a dimostrare il carattere di specialità di questi statuti regionali. Anzitutto, se da una parte il carattere costituzionale conferito alle norme di quegli statuti ne accentua le garanzie dinanzi al legislatore ordinario, dall'altra parte sottrae all'autonomia della regione medesima la formulazione delle norme del proprio statuto, e in ciò non può non riconoscersi un limite all'autonomia. Pertanto anche se appare un po' strano che il diritto di iniziativa incontri un limite negli statuti approvati con leggi di carattere costituzionale, e quindi *de iure condendo* si può pensare ad una modifica, si può affermare con sicurezza che quel limite esiste soltanto per queste regioni, per le quali è espressamente previsto dalle norme, e non esiste invece per le altre regioni per le quali le norme non pongono alcun limite espresso.

Inoltre per chiarire il carattere di specialità dell'iniziativa di queste regioni si deve ricordare l'articolo 29 dello statuto del Trentino-Alto Adige, che dispone che i voti e le proposte di quel consiglio regionale devono essere trasmessi alle Camere tramite il Presidente del Consiglio dei ministri, rimettendo pertanto a questi la scelta della

Camera cui presentare la proposta, ciò che costituisce ancora un limite all'autonomia di quella regione. Così l'articolo 26 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, mentre allarga l'ambito dell'iniziativa, come si è già visto, contiene il limite nella scelta della Camera cui accedere, dovendo la proposta essere presentata tramite la Giunta ed il Governo. Non si può pertanto ritenere che questo limite sia estensibile per analogia alle regioni a statuto ordinario.

Da uno sguardo agli statuti ordinari si nota che solo per uno, quello della Toscana (articolo 21, numero 4) le proposte riguardano « tutti gli oggetti che coinvolgono interessi della regione », ma si tratta, anzitutto, di una autolimitazione, pertanto del tutto ammissibile, e che potrebbe anche essere ritenuta superflua o essere comunque una specificazione del modo di esercizio del diritto. Infatti è da ritenere che solo se siano coinvolti interessi generali della regione il consiglio regionale sia indotto a presentare una proposta di legge al Parlamento.

b) *Esercizio dell'iniziativa.* — Ciascun consiglio regionale ha regole procedimentali proprie per l'approvazione delle proposte di legge da presentare alle Camere. Non vi sono regole per la scelta della Camera e per quanto a livello governativo siano stati esperiti tentativi per disciplinare questa fase, in modo da raggiungere una certa uniformità, ciascun consiglio regionale si è regolato finora a sua discrezione, e talvolta si è avuta la presentazione ad entrambe le Camere, per cui queste hanno dovuto procedere di intesa per evitare il doppione.

c) *Ammissibilità della proposta.* — Occorre però, e questa è una norma generale che si è vista applicata a tutte le forme di iniziativa, l'accertamento della volontà del proponente, il consiglio regionale, di presentare la proposta di legge, ciò che può avvenire solo mediante la certificazione della relativa deliberazione del consiglio stesso.

È norma consuetudinaria, indirettamente recepita dal regolamento della Camera, che i progetti di legge devono essere accompagnati da una relazione illustrativa. Per le proposte di legge di iniziativa popolare ciò è stabilito, come si è già accennato, dalla legge.

Per le proposte di iniziativa regionale si è formata una diversa prassi, in quanto vengono accettate anche proposte prive della relazione illustrativa preliminare, in considerazione del complesso procedimento per la predisposizione del progetto, e inoltre perché non sarebbe motivata sul piano costituzionale la non accettazione di una proposta di iniziativa regionale perché non accompagnata dalla relazione illustrativa. Il consiglio regionale, in quanto titolare di un diritto costituzionalmente riconosciuto non può essere costretto ad un certo comportamento nell'esercizio di quel diritto se non in base a

norme di legge o di statuto, trattandosi appunto di consigli regionali. È questo il grande tema del valore delle « norme » parlamentari nei confronti dei « terzi », che non è però nello scopo di queste note di affrontare.

Si deve osservare inoltre che la relazione non potrebbe essere inoltrata per le vie brevi, ma dovrebbe seguire lo stesso procedimento seguito dalla proposta, dovendo, in base all'articolo 121 della Costituzione, essere imputata al consiglio regionale.

6. *Iniziativa* ex *articolo 133, primo comma, della Costituzione.* — Si deve ora trattare, sempre in ordine alla titolarità dell'iniziativa, della norma contenuta nel primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, la quale stabilisce che al mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove province si provvede con leggi della Repubblica « su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione ». La lettera della norma sembra che assegni la titolarità esclusiva dell'iniziativa legislativa in questa materia ai comuni, mentre la prassi parlamentare è del tutto opposta, almeno fino a questo momento. Tuttavia sia l'interpretazione letterale sia la prassi meritano alcuni rilievi critici.

Intanto la norma non appare immediatamente attuabile nel suo significato letterale, in quanto essa non individua un titolare « certo » del diritto, poiché si riferisce ai « comuni » lasciando così nel vago di quali comuni debba trattarsi. Posto che, come del resto è ovvio, debbano essere i comuni interessati, non si saprebbe se essi debbano esercitare questa iniziativa congiuntamente – ciò che la renderebbe impossibile nel caso in cui anche uno solo di essi non si pronunci o lo faccia in senso contrario – oppure singolarmente; se debbano essere tutti i comuni interessati o anche solo taluni di essi. *Quid agendum* in ordine alla contiguità territoriale dei medesimi ?

Rimane poi in ogni caso da stabilire con quale parametro deve essere individuato l'interesse, che sarebbe alla base della titolarità del diritto ed addirittura attributivo del medesimo. Infatti, la norma costituzionale si riferisce a comuni, quindi in assenza di altri criteri si deve intendere che si tratti di quelli che vi hanno interesse e pertanto sarebbe questo stesso requisito ad attribuire la titolarità di un diritto, che invece deve essere predeterminata. Per l'iniziativa popolare è richiesta infatti la qualità di elettore ed il numero: almeno cinquantamila, che sono dati obiettivi predeterminati.

Dalla norma costituzionale non può, dunque, dedursi altro che la volontà del Costituente di dare rilievo all'iniziativa dei comuni in materia di mutamento di circoscrizioni provinciali, ai quali la Costituzione riconosce il diritto di dare impulso all'iniziativa legislativa, che deve essere esercitata sentita la regione.

Da quanto si è esposto risulta evidente l'esigenza che vengano emanate norme per l'attuazione di questo precetto costituzionale, analogamente a quanto è stato fatto per l'iniziativa legislativa del popolo, ciò che ha qui maggiore rilievo, per l'attuazione dell'articolo 132 della Costituzione in materia di circoscrizioni regionali.

Riguardo all'articolo 133 della Costituzione si è determinata una situazione analoga a quella che si era determinata per l'iniziativa del popolo prima dell'emanazione della legge, con la differenza che in questo caso, in assenza della legge di attuazione, la norma dell'articolo 133 è stata totalmente disapplicata e le leggi per l'istituzione delle nuove province di Pordenone, Isernia e Oristano provenivano da iniziative diverse e senza che fosse mai fornita la prova della partecipazione dei comuni, e talvolta anche delle regioni, alla stessa iniziativa.

B) ASSEGNAZIONE DEI PROGETTI DI LEGGE ALLE COMMISSIONI.

1. *Assegnazione in sede referente.*

a) *Stampa e distribuzione.* — Dopo che è stato presentato e ritenuto ammissibile, oppure trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, il progetto di legge viene stampato e distribuito e poi assegnato alle Commissioni.

La stampa del testo e la distribuzione dello stampato non sono meri fatti, bensì adempimenti strumentali al procedimento, e da essi discendono importanti conseguenze giuridiche. Infatti, quando lo stampato che riproduce il testo del progetto di legge è effettivamente distribuito ai membri dell'Assemblea, al Governo, agli uffici, scatta la presunzione di piena conoscenza, e pertanto nessun parlamentare può addurre di non conoscerlo per ostacolarne o ritardarne l'*iter*.

b) *Natura dell'assegnazione.* — L'assegnazione a Commissione in sede referente risponde al precetto del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione. È fatta dal Presidente (della Camera o del Senato), il quale ne dà comunicazione all'Assemblea, nell'esercizio di un potere presidenziale espressamente disciplinato dai regolamenti (articolo 72 Camera e articolo 34 Senato), e si tratta di un atto di adempimento costituzionale.

c) *La procedibilità.* — Il secondo comma dell'articolo 72 del regolamento della Camera (articolo 76 di quello del Senato) sospende per sei mesi l'assegnazione alle Commissioni di progetti di legge che riproducano sostanzialmente il contenuto di altri precedentemente respinti.

Questo limite risponde al principio generale della preclusione per evitare che si torni continuamente sulle deliberazioni adottate garan-

tendone così la necessaria « certezza », che è un basilare principio giuridico.

Si è giunti a sospendere l'esame dei progetti di legge riproducenti testi respinti, che possono pertanto essere ripresentati anche subito dopo la reiezione, perché il diritto di iniziativa in quanto profondamente intriso di contenuti politici non è comprimibile – e questo ne costituisce un'altra prova – se non sotto il profilo della procedibilità, nei cui confronti il diritto dell'Assemblea prevale su quello del singolo componente della medesima. La ripresentazione, che non intacca il principio sopra richiamato della « certezza » delle deliberazioni, di un progetto respinto, può essere ordinata a mere finalità politiche, pienamente legittime nel nostro sistema, salvo il diritto dell'Assemblea di sospenderne l'esame per un tempo definito.

In base alla norma regolamentare non è necessario che l'improcedibilità di questi progetti di legge venga dichiarata formalmente, e in questo senso è la prassi, ma opera di diritto.

d) *Modalità dell'assegnazione.* — L'assegnazione, che è un atto dovuto, deve essere fatta non appena sia disponibile lo stampato, ed anche prima, come si vedrà per i decreti-legge, ma non vincolato nel merito, salvo che per quanto riguarda nuove spese e minori entrate o gli aspetti di legittimità costituzionale.

Spetta al Presidente dirimere le questioni relative al merito dell'assegnazione, salvo il caso di diversa assegnazione, di cui si tratterà più avanti. È infatti il Presidente che autorizza due Commissioni a deliberare in comune, su loro richiesta, ed è sempre il Presidente che, se lo ritiene opportuno, può sottoporre la questione alla Giunta per il regolamento. Ed inoltre il Presidente può decidere di istituire una Commissione speciale.

Riteniamo sufficienti questi accenni per suffragare la natura di atto presidenziale dell'assegnazione ed a tal fine occorre prendere in esame il procedimento per l'assegnazione nel caso di proposte diverse dall'assegnazione fatta dal Presidente. Il primo comma dell'articolo 72 del regolamento della Camera (34 del regolamento del Senato) recita: « Il Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti [...] e ne dà notizia in aula ». Se però nei due giorni successivi alla comunicazione un presidente di gruppo o dieci deputati propongono una diversa assegnazione, il Presidente deve investirne l'Assemblea, con lo stesso procedimento che si segue per le questioni procedurali: deliberazione per alzata di mano sentiti un oratore contro e uno a favore. La questione deve essere iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea, ma è stata anche, in via di prassi, ammessa la deliberazione immediata.

L'articolo 96-*bis* del regolamento della Camera, approvato il 14 novembre 1981, dispone che il Presidente assegna subito i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni di merito ed alla Commissione affari costituzionali per la formulazione del parere sulla esistenza dei requisiti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. Inoltre, stabilisce che la proposta di diversa assegnazione deve essere sollevata subito dopo l'annuncio del Presidente e subito risolta con deliberazione per alzata di mano sentito un oratore contro ed uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno.

Da tutto questo si evince con chiarezza, a parere di chi scrive, la natura di atto presidenziale dell'assegnazione tanto che, quando vi sia una richiesta di modifica dell'assegnazione, la proposta del Presidente conserva sempre la sua caratteristica. La votazione avviene solo se vi sia richiesta di diversa assegnazione rispetto alla proposta del Presidente, la quale diviene esecutiva immediatamente e non per il fatto che non vi sia opposizione, come avviene invece per le assegnazioni in sede legislativa. Al Senato (articolo 34 del regolamento) tale carattere di atto presidenziale è ancor più evidente.

2. *Assegnazione dei progetti di legge alle Commissioni in sede consultiva.*

a) *Assegnazione per il parere.* — L'articolo 73 del regolamento della Camera e l'articolo 38 del regolamento del Senato stabiliscono che il Presidente, se lo ritiene utile, ai fini dell'esame di merito da parte della Commissione cui il progetto di legge è assegnato perché ne riferisca all'Assemblea, può richiedere il parere di altra Commissione.

Questo metodo della formulazione dei pareri al fine di un più approfondito esame del contenuto dei progetti di legge risponde alla esigenza di ovviare alla complessità del sistema normativo e del conseguente intrecciarsi delle competenze amministrative e tecniche. La sua origine storica ha motivazioni più tecniche; infatti inizialmente esso riguardava soltanto il parere, obbligatorio, della Commissione finanze e tesoro in ordine alla copertura delle spese o delle minori entrate, previste nel progetto di legge.

Il parere può essere richiesto anche dalla Commissione di merito, tramite il Presidente al Senato, previo assenso del Presidente alla Camera. In pratica, avviene che nel deferire il progetto di legge alla Commissione competente il Presidente lo assegna, per il parere, ad altre Commissioni. Quando invece il parere sia richiesto dalla Commissione di merito (alla Camera), il Presidente annuncia la decisione

con una formula che mette in evidenza il carattere di atto presidenziale del deferimento: « ritengo di accogliere la richiesta ».

b) *Pareri facoltativi.* — L'emissione del parere deve avvenire nel termine di otto giorni dalla data dell'assegnazione per il parere e di tre giorni nel caso di urgenza. Il termine decorre dalla data di effettiva distribuzione dello stampato, ma di regola l'assegnazione avviene dopo che lo stampato è stato distribuito.

La Commissione di merito può concedere una proroga pari al termine ordinario ed ulteriori proroghe, assolutamente eccezionali, devono essere espressamente autorizzate dal Presidente della Camera. Al Senato, i termini sono di quindici e otto giorni, rispettivamente ordinari e nei casi di urgenza, salva la facoltà del Presidente di fissare un termine più breve, secondo le circostanze ed a suo giudizio insindacabile.

Questi termini sono da ritenere tassativi se si pone mente alla norma contenuta nell'ultimo periodo del secondo comma dell'articolo 73 del regolamento della Camera, che rende la Commissione di merito libera di procedere nell'esame del progetto di legge se i termini siano scaduti, almeno per i pareri facoltativi.

Per il secondo comma dell'articolo 39 del regolamento del Senato, invece, se i termini sono trascorsi senza che la Commissione consultata abbia espresso alcun parere e se non sia stata concessa una proroga, si intende che essa non ritenesse necessario pronunciarsi.

Per la Commissione di merito, alla Camera, prima che siano trascorsi i termini concessi alle Commissioni consultate per la formulazione del parere non è consentito concludere l'esame del progetto di legge (11), ed in sede legislativa è da ritenere che non sia consentito nemmeno iniziarlo, anche se talvolta particolari ragioni di urgenza consentono di iniziare l'esame del progetto, senza giungere però al dettaglio tecnico, al fine di evitare che eventuali pareri contrastanti conducano ad un diverso avviso ed a mettere perciò nel nulla decisioni già prese.

c) *Pareri obbligatori.* — I pareri di cui abbiamo trattato finora sono quelli facoltativi, mentre i regolamenti delle due Camere prevedono taluni pareri obbligatori: della Commissione bilancio per tutti i provvedimenti che comportino nuove spese o minori entrate; della Commissione affari costituzionali in ordine ai riflessi di legittimità costituzionale e per i provvedimenti sul pubblico impiego, e di quest'ultima sulla esistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, di cui si tratterà in modo specifico più avanti.

La Commissione bilancio della Camera, con una deliberazione adottata nella seduta del 28 ottobre 1976, ha codificato la prassi se-

guita fino ad allora, rendendo così assai evidente la grande incisività che il suo parere ha in ordine al procedimento legislativo, stabilendo che l'esame per la sua formulazione non debba limitarsi al mero accertamento dell'esistenza di una corretta copertura di bilancio per le nuove spese o per le minori entrate, ma estendersi a tutte le implicazioni economico-finanziarie, anche di carattere pluriennale e di valutazione degli oneri della finanza pubblica allargata.

Tale parere, diretto alla Commissione di merito in sede legislativa, se contrario, è vincolante, ma è di grande rilievo anche per la sede referente dato il carattere dell'esame da cui esso discende.

Anche il parere della Commissione affari costituzionali è da considerare obbligatorio nonostante la poco felice formulazione dell'articolo 75 del regolamento della Camera che usa la stessa terminologia usata dall'articolo 73 che tratta dei pareri facoltativi. L'effetto vincolativo che deriva dal parere della Commissione affari costituzionali in ordine agli aspetti di legittimità costituzionale e per la materia del pubblico impiego, sono certamente diversi, in quanto connessi ad adempimenti esclusivamente regolamentari, da quelli derivanti dal parere della Commissione bilancio, poiché questa è incaricata di assicurare il rispetto della norma, immediatamente eseguibile, del primo comma dell'articolo 81 della Costituzione. L'esame della Commissione affari costituzionali ha attinenza, invece, con la legittimità costituzionale delle leggi in senso generale, e ciò anche per la materia del pubblico impiego, al fine di assicurare uniformità di trattamento nelle diverse branche della pubblica amministrazione.

In base al terzo comma dell'articolo 94 del regolamento della Camera (quarto comma dell'articolo 40 di quello del Senato) nel caso in cui i pareri obbligatori delle Commissioni bilancio e affari costituzionali siano contrari all'approvazione di un progetto di legge, la Commissione di merito non intenda conformarvisi e la Commissione consultiva lo confermi, il progetto di legge è rimesso automaticamente all'Assemblea. È questo uno dei principali effetti dei pareri obbligatori sul procedimento. « Per la sede referente essi non hanno effetto prelusivo in quanto la norma si limita a far obbligo della loro pubblicazione in allegato alla relazione per l'Assemblea » (12).

I pareri devono essere stampati in allegato alla relazione per l'Assemblea. Mancando la relazione scritta, quando la Commissione sia stata autorizzata a riferire oralmente, il parere può essere illustrato oralmente all'Assemblea da un relatore della Commissione.

d) *Esame per la formulazione del parere.* — L'esame di un progetto di legge in sede consultiva ai fini della formulazione del parere si apre con la sua illustrazione da parte di un relatore no-

minato dal presidente della Commissione, il quale conclude con una proposta di parere: favorevole o contrario; o favorevole con osservazioni; o favorevole subordinatamente a modificazioni specificamente formulate. Il parere può anche esprimersi con la formula: « nulla osta all'ulteriore corso del progetto » (articolo 73, terzo comma, del regolamento della Camera).

In base al quarto comma dell'articolo 73 del regolamento della Camera, la Commissione può stabilire che il parere sia illustrato oralmente presso la Commissione di merito ed essa può chiedere altresì che sia stampato in allegato alla relazione scritta per l'Assemblea.

In assenza di esplicita previsione che vi faccia riferimento, ed in considerazione della natura stessa del parere, non si può dar luogo a pareri di minoranza, come ha chiarito il Presidente della Camera riferendosi ad un precedente in tal senso per formulare una espressa censura a questo riguardo (13).

L'articolo 22 del regolamento della Camera, al quarto comma, consente che le Commissioni istituiscano Comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza – tra i quali, evidentemente, rientrano i pareri sui progetti di legge – al fine proprio di snellire il lavoro delle Commissioni plenarie.

Questo comma, prevedendo l'istituzione di tali Comitati, stabilisce tra questi e la Commissione plenaria lo stesso rapporto che intercorre tra la Commissione in sede legislativa e l'Assemblea. Il Comitato esercita una funzione che è propria della Commissione in vece di questa in base ad un rapporto organico di rappresentanza. Infatti, le relazioni dei Comitati sono distribuite a tutti i componenti della Commissione e ciascuno di essi può chiedere che deliberi la Commissione plenaria. Si tratta, in definitiva, di una rimessione al *plenum* analoga alla rimessione all'Assemblea dei progetti di legge assegnati alle Commissioni in sede legislativa.

e) *Parere sull'esistenza dei requisiti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-legge.* — Una particolare forma di esame per il parere è quello previsto dall'articolo 96-*bis*, che la Camera ha introdotto nel proprio regolamento in ordine al procedimento per la conversione in legge dei decreti-legge. Si tratta del parere della Commissione affari costituzionali sull'esistenza dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-legge.

Questi requisiti, che pur sono di merito, vengono trattati alla stregua di requisiti di legittimità costituzionale sostanziale, sui quali poi si assume una deliberazione dell'Assemblea che non può che essere di carattere politico.

A questo fine il Presidente della Camera procede all'assegnazione alla Commissione affari costituzionali del disegno di legge di conversione, non appena questo sia stato presentato dal Governo o trasmesso dal Senato. Il parere deve essere reso per iscritto e motivato. Sono diversi sul piano procedimentale i suoi effetti se esso sia favorevole o contrario alla esistenza dei requisiti in questione. Si tratta in questo caso di un parere in una fase che si può chiamare pregiudiziale all'esame del provvedimento: se il parere è favorevole l'esame prosegue a meno che trenta deputati o uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, chiedano che sulla questione si pronunci l'Assemblea. Questa deve pronunciarsi sempre quando la Commissione concluda per l'inesistenza dei requisiti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. Pertanto, se l'Assemblea respinge il parere favorevole della Commissione o approva il parere contrario, ciò che equivale alla dichiarazione di inesistenza dei predetti requisiti, consegue che la Camera respinge la conversione in legge del decreto-legge, il quale pertanto perde efficacia, fin dall'inizio, secondo il precetto costituzionale, dal momento del diniego di conversione che si accerta a mezzo della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della relativa comunicazione.

Da questo consegue che il parere della Commissione affari costituzionali può apparire come un giudizio di legittimità circa l'emanazione del decreto-legge.

Il Senato ha modificato l'articolo 78 del proprio regolamento introducendo un procedimento analogo. Il disegno di legge di conversione viene, non appena presentato dal Governo o trasmesso dalla Camera, deferito alla Commissione di merito e contestualmente alla Commissione affari costituzionali, la quale riferisce, anche oralmente, sulla esistenza dei presupposti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, sentito il parere della Commissione di merito.

Questo adempimento attenua di molto il carattere di decisione sulla legittimità costituzionale del provvedimento in quanto istituisce un collegamento con il merito di questo, che nella normativa della Camera non è presente. E ciò correttamente, in quanto i requisiti di necessità ed urgenza di cui tratta il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione devono essere considerati proprio in rapporto al merito del provvedimento.

L'Assemblea è chiamata sempre, a differenza della Camera, dove la decisione dell'Assemblea può mancare, a pronunciarsi con una decisione assunta dopo un dibattito limitato. È molto importante che l'Assemblea sia sempre chiamata a deliberare, qualunque sia il parere della Commissione affari costituzionali, il quale in questo modo con-

serva appunto questa caratteristica, rimuovendo il pericolo che la decisione della Commissione appaia una pronuncia sulla legittimità formale del provvedimento.

3. *Assegnazione in sede legislativa.*

a) *Fondamento dell'assegnazione alle Commissioni in sede legislativa.* — Il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione stabilisce che i progetti di legge possono essere approvati, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, da Commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari: sono queste le Commissioni in sede legislativa, che, come si è visto, sono una caratteristica propria e innovatrice della nostra Costituzione.

Lo stesso articolo istituisce, però, una competenza esclusiva dell'Assemblea per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione dei bilanci e consuntivi. A questi devono aggiungersi i disegni di legge di conversione di provvedimenti con forza di legge emanati dal Governo in base all'articolo 77 della Costituzione. Questo è stabilito dal primo comma dell'articolo 35 del regolamento del Senato e dall'articolo 96-*bis* di quello della Camera, che istituiscono, in sede regolamentare, una riserva d'Assemblea.

Per altro queste norme regolamentari attuano il precetto costituzionale quale si desume dall'articolo 77, il quale si pone con caratteristiche di specialità rispetto alla norma dell'articolo 72, che ha invece il carattere di generalità. I provvedimenti con forza di legge sono atti straordinari emanati in casi di necessità ed urgenza e sono quindi assoggettati al regime procedimentale loro proprio, cioè quello delineato nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

Il primo comma vieta al Governo di emanare decreti con valore di legge ordinaria se non vi sia stato delegato dalle Camere. La legge di delegazione è riservata, come si è visto, alle Assemblee per espressa disposizione costituzionale, e pertanto non può essere diversamente per la legge di conversione (o per l'atto di conversione, comunque lo si voglia considerare), che ne tiene il posto, sia pure in via successiva e sotto forma di convalida.

Vi sono stati alcuni, pochi per fortuna, esempi di approvazione di leggi di conversione da parte di Commissioni in sede legislativa, nella I legislatura, ma tale pratica non si è più ripetuta.

Il regolamento del Senato, primo comma dell'articolo 35, istituisce riserva di Assemblea anche per il riesame delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 74 della Costitu-

zione. Questa norma, che tende a dare giusto rilievo al rapporto con il Presidente della Repubblica nell'esercizio del suo potere di rinvio alle Camere delle leggi da queste approvate, non risponde però ad un obbligo costituzionale.

Infatti, la norma costituzionale tratta di riesame e di riapprovazione, senza fissare particolari *quorum* nella seconda approvazione perché sorga l'obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgarla; il valore del rinvio è puramente sospensivo e pertanto non crea obblighi particolari, se non quelli derivanti dalla doverosa deferenza nei riguardi del Capo dello Stato, che si è avvalso di un suo potere costituzionale. Obbligo giuridico vi è per le Camere, se intendono riesaminare la legge, di ripercorrere l'intero *iter* approvativo alla luce delle motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica, e pertanto se la prima approvazione è stata data in Commissione in sede legislativa non vi è ostacolo costituzionale a che il secondo esame avvenga nella stessa forma. Vero è che il secondo comma dellarticolo 71 del regolamento della Camera stabilisce che la Commissione « riferisce sul progetto di legge all'Assemblea », ciò che sembra istituire anche alla Camera una riserva d'Assemblea in sede regolamentare.

Il primo comma dell'articolo 92 del regolamento della Camera definisce le ipotesi per l'assegnazione in sede legislativa: « Quando un progetto di legge riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale ». Questa disposizione appare riduttiva dei compiti delle Commissioni in sede legislativa (anche rispetto alla stessa norma della Costituzione), ma lo stesso comma poi consente che a tale assegnazione si faccia ricorso anche per i progetti che rivestano particolare urgenza, senza riferimento al loro contenuto, se non in rapporto al divieto della Costituzione per le materie da essa elencate all'articolo 72.

In pratica si procede ad assegnare in sede legislativa progetti di legge di notevole importanza, anche di ordine generale, sulla base di criteri diversi, anche di opportunità politica, ad esempio per l'elevato tecnicismo della materia che ne forma oggetto.

b) *Procedimento per l'assegnazione.* — Per l'assegnazione in sede legislativa occorre che la Camera si esprima, almeno nella forma della non opposizione, in armonia con la norma costituzionale che pone alla base del procedimento in Commissione il consenso: infatti, il secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione stabilisce che il progetto di legge è comunque rimesso all'Assemblea qualora lo richiedano un decimo dei componenti della Camera che procede all'esame, un quinto dei componenti della Commissione oppure il Governo.

Al fine dell'assegnazione in sede legislativa la relativa proposta viene iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea. In pratica, poiché spesso le proposte sono numerose e l'ordine del giorno della seduta, che deve essere un documento di facile lettura, risulterebbe prolisso e di lettura difficile, viene iscritta la voce comprensiva di tutte le proposte di assegnazione in sede legislativa.

La Presidenza annuncia all'Assemblea le proposte di assegnazione in sede legislativa che saranno poi iscritte all'ordine del giorno della seduta successiva; ma al fine di mettere i singoli gruppi parlamentari nella condizione di poter valutare l'effettiva portata della proposta di assegnazione, provvede a darne tempestivamente comunicazione ai gruppi stessi.

Se dinanzi all'Assemblea, quando il Presidente rinnova la proposta per l'assegnazione, vi è opposizione, questa, sentiti un oratore contro e uno a favore, vota per alzata di mano. Se però l'opposizione è fatta dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera il progetto di legge è assegnato senz'altro alla Commissione in sede referente. Questo discende dalla norma costituzionale che si è prima citata, mentre correttamente si procede a votazione quando l'opposizione non sia appoggiata da un numero di deputati pari ad un decimo dei componenti. Si è detto appoggiata in quanto in pratica l'opposizione si intende così appoggiata se proviene, tramite il suo presidente o rappresentante autorizzato in base al secondo comma dell'articolo 15 del regolamento della Camera, da un gruppo parlamentare che abbia un numero di iscritti superiore ad un decimo dei componenti della Camera. Questa prassi corrisponde, da un lato all'ispirazione di fondo dell'attuale regolamento, che si basa sul metodo della programmazione e della funzione dei gruppi in questo contesto. Pertanto, se dopo l'enunciazione della proposta non sorgono opposizioni, il Presidente dà atto che così è stato stabilito.

Il terzo comma dell'articolo 92 del regolamento della Camera consente che si proceda all'assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa durante i periodi di aggiornamento dei lavori dell'Assemblea e pertanto senza quella espressa pronuncia che si è illustrata prima. Si deve però seguire una procedura atta ad accertare comunque il consenso richiesto dalla Costituzione: infatti, la proposta di assegnazione in questo caso deve essere comunicata a tutti i deputati almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente. È questo il periodo entro il quale il Governo, un presidente di gruppo o dieci deputati possono manifestare la loro opposizione, in seguito alla quale la proposta di assegnazione è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea, ed a questa, in tal caso, è richiesto di esprimersi con un voto, sentiti un oratore contro ed uno a favore.

Al Senato, invece, il deferimento in sede legislativa è un potere presidenziale, soggetto soltanto alla rimessione all'Assemblea nei modi previsti dalla Costituzione. Può essere altresì decisa la rimessione all'Assemblea per la votazione finale con sole dichiarazioni di voto.

c) *Trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa.* — L'assegnazione in sede legislativa può avvenire anche dopo che la Commissione ha esaminato il progetto di legge in sede referente. In questi casi, la richiesta deve provenire da tutti i rappresentanti dei gruppi presenti nella Commissione o da più dei quattro quinti della Commissione stessa, con l'assenso espresso dal Governo, purché siano stati acquisiti i pareri, espressamente formulati, delle Commissioni bilancio e affari costituzionali, quando siano necessari, e qualora la Commissione di merito non intenda aderirvi e queste vi insistano il progetto di legge è rimesso all'Assemblea.

Se sorge conflitto tra la Commissione cui il progetto di legge è assegnato ed altra Commissione richiesta del parere, la questione, ai sensi del quarto comma dell'articolo 72 del regolamento è rimessa al Presidente della Camera, il quale, se lo ritenga necessario, può investirne la Giunta per il regolamento.

d) *Rimessione all'Assemblea.* — L'opposizione all'assegnazione in sede legislativa può sorgere anche in Commissione, una volta che la stessa ne abbia iniziato, ma non ancora concluso, l'esame, ed allora deve essere presentata al presidente della Commissione dal Governo o da un quinto dei componenti della Commissione come prescrive la Costituzione, e si seguono le stesse modalità seguite in Assemblea per l'assegnazione. Prima che il progetto di legge sia iscritto all'ordine del giorno della Commissione, la richiesta di rimessione all'Assemblea deve essere presentata al Presidente della Camera. Se essa sia presentata dal Governo o da almeno un quinto dei componenti della Commissione diviene subito operativa e pertanto dopo l'annuncio all'Assemblea il progetto di legge resta assegnato alla stessa Commissione in sede referente perché essa ne riferisca, appunto, all'Assemblea.

4. *Assegnazione in sede redigente.* — L'altra forma di procedimento legislativo decentrato, anch'esso fondato sulle previsioni del terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione è quello della Commissione in sede redigente regolato nel capo XIX del regolamento della Camera e agli articoli 36 e 42 del regolamento del Senato, presso il quale, però, a questo modo di approvazione delle leggi si fa ricorso più di frequente che alla Camera.

L'articolo 96 del regolamento della Camera di recente modificato (14), prevede che l'Assemblea, prima di passare all'esame degli articoli, e

quindi dopo aver effettuato la discussione sulle linee generali, può decidere di deferire alla Commissione – permanente o speciale – la formulazione degli articoli di un progetto di legge, riservandosi la approvazione, senza dichiarazioni di voto dei singoli articoli e l'approvazione finale del progetto di legge con dichiarazioni di voto. Si deve notare anzitutto che questa procedura prevede che la Commissione abbia già esaminato il progetto di legge in sede referente ed abbia anche riferito all'Assemblea. È ben vero che è previsto che l'Assemblea fissi un termine alla Commissione per la formulazione degli articoli, ma non può negarsi che si tratti di una doppia discussione che invece non avviene al Senato, il cui regolamento prevede che all'assegnazione in sede redigente possa provvedere in via principale (articolo 36, primo comma) il Presidente del Senato, mentre la discussione preliminare è solo eventuale, a richiesta di otto senatori.

Il secondo comma del nuovo articolo 96 del regolamento della Camera prevede che all'assegnazione in sede redigente si addivenga con deliberazione dell'Assemblea anche su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi nella Commissione o di più dei quattro quinti dei componenti della Commissione medesima, come avviene per il trasferimento alla sede legislativa, accompagnati dai pareri, effettivamente espressi (cioè con esclusione del tacito assenso per decorrenza dei termini), della Commissione bilancio e affari costituzionali quando queste ne siano state richieste.

All'atto del deferimento l'Assemblea può stabilire, deliberando su un ordine del giorno predisposto dalla Commissione, princìpi e criteri direttivi alla Commissione per la formulazione del testo degli articoli, con votazioni per alzata di mano, con dichiarazioni di voto per non più di cinque minuti ciascuno limitate ad un deputato per gruppo. Poiché proviene dalla Commissione e non è pensabile che ad essa sia rimesso il potere di stabilire i princìpi e i criteri direttivi per se medesima, a parere di chi scrive, l'ordine del giorno può essere, se non emendato, almeno modificato.

Al Senato, invece, l'eventuale ordine del giorno è rimesso alla iniziativa dei senatori, presumibilmente gli stessi che hanno richiesto che si pronunci l'Assemblea.

C) ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE DA PARTE DELLE COMMISSIONI IN SEDE REFERENTE.

1. *Esame preliminare.* — Nella Commissione in sede referente la discussione è introdotta dal presidente o da un relatore da lui incaricato.

In base all'articolo 80 del regolamento della Camera, se l'autore di una proposta di legge (questa locuzione è da intendere come riferita al primo firmatario della proposta medesima – regolamento del Senato, articolo 41, terzo comma – non potendosi immaginare alcun mezzo giuridicamente accettabile per provare la qualità di autore della proposta stessa) non fa parte della Commissione incaricata di esaminarla, egli deve essere avvertito della convocazione della Commissione in modo che possa partecipare alle sedute con il diritto di parlare, se lo richiede, ma senza voto deliberativo. Egli può essere incaricato della relazione introduttiva in Commissione e può essere anche nominato relatore per l'Assemblea. Questa norma tende giustamente a valorizzare l'apporto tecnico della persona che ha già approfondito l'argomento per predisporre il progetto di legge.

Poiché la Commissione nell'esame in sede referente svolge una funzione che le è conferita dalla stessa Costituzione, articolo 72, il secondo comma dell'articolo 79 del regolamento stabilisce che in quella sede non possono essere posti in votazione, anche perché alla Commissione in sede referente non spettano poteri deliberativi definitivi, strumenti comunque volti ad impedire la conclusione dell'esame. Non si tratta, infatti, nemmeno di questioni – poiché queste postulano l'obbligo di votarle – ma di eccezioni pregiudiziali sospensive o dirette al fine del non passaggio agli articoli o comunque volte ad impedire il compimento della funzione di riferire all'Assemblea, che, in perfetta coerenza con il dettato costituzionale, questa norma del regolamento definisce come obbligo. Tuttavia di queste eccezioni, qualora vengano sollevate, deve essere fatta menzione nella relazione della Commissione per l'Assemblea.

Analogamente si procede al Senato (articolo 43, terzo comma), data l'omogeneità della funzione esercitata dalle Commissioni.

2. *Nomina di comitati ristretti.* — Una volta concluso l'esame preliminare la Commissione può nominare un comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore esame per la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli. Questo metodo viene seguito di norma quando le proposte siano numerose e si proceda all'abbinamento delle stesse, o comunque la materia presenti aspetti di particolare complessità e la Commissione demandi al comitato ristretto la redazione del testo unificato. La Commissione può, invece, procedere direttamente alla scelta di un testo base, fra i tanti che sono al suo esame e che devono essere abbinati nella discussione (articoli 77, primo comma, del regolamento della Camera e 51, primo comma, di quello del Senato), rispetto al quale gli altri progetti

di legge si considerano come emendamenti al medesimo. Più di frequente, comunque, si procede alla formazione di testi unificati.

Quando vi sia un solo progetto la scelta del testo base è fatta mediante la valutazione, in linea di massima favorevole al testo in discussione, che la Commissione ritiene di proporre per la discussione in Assemblea.

L'esame e la formazione del testo in sede referente può essere fatto anche dalla Commissione plenaria, la quale però non procede secondo il formalismo che deve essere seguito dalla Commissione in sede legislativa. E ciò si comprende agevolmente se si pone mente che l'esame in sede referente è finalizzato a predisporre la base per il dibattito dinanzi all'Assemblea. Pertanto non è necessario seguire regole severissime o troppo rigide, salvo naturalmente alcune essenziali come il numero legale – un quarto dei componenti alla Camera, un terzo al Senato – e deliberazione a maggioranza dei votanti con esclusione della votazione a scrutinio segreto da cui consegue l'automatico accertamento della presenza del numero legale (che però al Senato deve essere accertato dal presidente in apertura delle sedute) e di presentazione di ordini del giorno, che sono riservati alla sede legislativa ed all'Assemblea. L'appello nominale è invece espressamente previsto per le Commissioni in tutte le sedi, soprattutto per accertare la regolarità delle sostituzioni dei membri con parlamentari appartenenti allo stesso gruppo.

Invece possono essere presentati e svolti senza particolari formalismi emendamenti e articoli aggiuntivi, per cui occorre assicurare il massimo di snellezza, concisione e rapidità allo svolgimento dei lavori.

In base al secondo comma dell'articolo 80 del regolamento della Camera ciascun deputato può far pervenire emendamenti o articoli aggiuntivi anche alle Commissioni di cui non faccia parte e chiedere di svolgerli dinanzi ad esse, e le Commissioni ne danno notizia nelle loro relazioni.

Da quanto si è esposto risulta che la Commissione ha amplissimi margini di discrezionalità nell'effettuare l'esame in sede referente ma essa incontra comunque dei limiti: ad esempio per i progetti di legge già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, per i quali, in base al secondo comma dell'articolo 70 (al Senato articolo 104) del regolamento la Camera può deliberare, prima della votazione finale, solo sulle modifiche introdotte dal Senato e pertanto la Commissione incontra gli stessi limiti, i quali, però, si riferiscono alle modifiche e non anche, in quella sede, alla discussione. Infatti, per poter valutare appieno la portata delle modificazioni introdotte dal Senato occorre prendere in esame il complesso delle norme te-

nendo però presente che possono essere introdotte ulteriori modificazioni ma solo in rapporto alle modificazioni del Senato e reciprocamente dalla Camera.

Un altro limite è connesso con la natura dei trattati internazionali rispetto ai quali la Commissione può deliberare di proporre il diniego dell'autorizzazione ma non può modificare il testo del trattato, come si è già visto a proposito dell'iniziativa. Essa, invece, può introdurre modifiche al testo del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica purché con esse non si incida sulla sostanza del trattato stesso o sulla sua piena ed intera esecuzione da parte del nostro Stato.

3. *Approvazione all'unanimità da parte della Commissione.* — Il sesto comma dell'articolo 79 del regolamento della Camera prevede che quando la Commissione approvi all'unanimità di voti un progetto di legge sia nelle sue disposizioni sia nelle motivazioni della sua relazione, la Commissione stessa può proporre all'Assemblea che si discuta nel testo del proponente e ne adotta la relazione. Questa norma è applicabile, evidentemente, per i progetti di legge esaminati in prima lettura e non anche quando siano stati già approvati, sia pure nell'identico testo, dall'altro ramo del Parlamento, in quanto le motivazioni della relazione, soprattutto se l'altro ramo del Parlamento non abbia fatto altrettanto ed abbia predisposto una propria relazione, sono ormai travolte dalla deliberazione di quella Camera. Per farla rivivere sarebbe necessario, quanto meno, un atto espresso di volontà da parte dell'Assemblea.

4. *Presentazione delle relazioni.* — In genere, concluso l'esame del progetto di legge, ed approvato il testo da presentare all'Assemblea, la Commissione nomina un relatore, che di regola è lo stesso che ha riferito alla Commissione, salvo il caso, nemmeno tanto infrequente, in cui la Commissione sia andata nell'avviso contrario a quello da lui espresso e in questa circostanza ne sarà nominato un altro; e nomina altresì un comitato di nove membri, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, che ha il compito di esaminare gli emendamenti presentati direttamente in Assemblea: e prima che questa li discuta o comunque deliberi su di essi. Questo esame può essere fatto dalla Commissione plenaria, se il presidente lo ritenga opportuno. Il presidente della Commissione ed i relatori, per la maggioranza e di minoranza, non sono computati nella composizione del Comitato dei nove il quale delibera a maggioranza dei suoi componenti.

I gruppi che dissentono dalle conclusioni adottate a maggioranza possono presentare relazioni di minoranza. Poiché questa è solo una

facoltà, mentre per la maggioranza la presentazione della relazione è un obbligo, la qualità di relatore di minoranza, con le relative facoltà di intervento nel dibattito, si acquista soltanto con la presentazione alla Presidenza della rispettiva relazione. Le relazioni, per la maggioranza e di minoranza, devono essere stampate e distribuite almeno ventiquattr'ore prima che si apra la discussione, a meno che l'Assemblea non stabilisca, per motivi di urgenza, un termine più breve o autorizzi la Commissione a riferire oralmente. La mancata distribuzione della relazione di minoranza non è considerata causa ostativa all'apertura della discussione.

Questi adempimenti devono comunque precedere l'apertura della discussione e non seguirla. Tuttavia si deve rilevare che il termine di ventiquattr'ore di cui al quinto comma dell'articolo 79 del regolamento non è rigorosamente osservato poiché si segue il criterio che trova per altro numerose applicazioni, che in mancanza di eccezioni al riguardo si ammette che si possa procedere nell'esame, e che una volta iniziato esso non possa essere interrotto con tale motivazione.

Le Commissioni devono presentare le loro relazioni entro quattro mesi dall'assegnazione dei progetti di legge, alla Camera, due mesi al Senato. Questa norma non stabilisce un obbligo per le Commissioni di riferire comunque, in quei termini, all'Assemblea, tanto che i due regolamenti fissano le procedure per sanare l'inerzia della Commissione, che non sono a funzionamento automatico ma devono essere attivate, a richiesta del proponente, di un presidente di gruppo o dieci deputati alla Camera o su iniziativa del Presidente al Senato. Ciò significa che la scadenza dei termini assegnati alla Commissione per riferire non ha l'effetto di provocare l'iscrizione automatica all'ordine del giorno dell'Assemblea dei progetti di legge per cui il termine sia scaduto ma da tale evento, salvo il caso di proroga del termine da parte dell'Assemblea, nasce la facoltà per i soggetti prima ricordati di attivare la procedura per l'esame del medesimo nel testo del proponente.

Questo sembrerebbe in contrasto con l'articolo 72 della Costituzione che prescrive che i progetti di legge prima che dall'Assemblea debbono essere esaminati da una Commissione, e lo è almeno nella lettera, ma in effetti queste norme servono di correttivo ad un comportamento omissivo della Commissione, la quale, non esprimendosi, priva l'Assemblea del diritto di discutere e pronunciarsi sui progetti di legge presentati. Se non esistesse questo correttivo, infatti, il potere di insabbiamento da parte delle Commissioni, che pur esiste e di cui è perfettamente inutile negare l'esistenza ed una certa legittimità, sarebbe assoluto, tanto da violare i diritti dell'Assemblea di esaminare e di deliberare sui progetti di legge, rispetto ai quali la funzione della Commissione, pur voluta dalla Costituzione, è solo strumentale.

Per altro, il procedimento delineato nel quarto comma dell'articolo 81 del regolamento della Camera e nel terzo comma dell'articolo 44 di quello del Senato ha la conseguenza di mettere l'Assemblea in condizione di esaminarlo a suo giudizio, compatibilmente con quanto stabilito per la programmazione dei lavori. E questa specificazione serve appunto a chiarire la portata di queste norme in modo che non possa inferirsene l'esistenza di un diritto del proponente, o degli altri soggetti di cui si è fatto cenno, ad ottenere comunque una decisione da parte dell'Assemblea, o, se si vuole, un obbligo costituzionale di questa di pronunciarsi sui progetti di legge che siano stati presentati.

Inoltre, la compatibilità con il programma fissato rimette la questione più che alle Assemblee stesse alle Conferenze dei presidenti dei gruppi parlamentari.

D) L'ESAME IN ASSEMBLEA.

1. *Discussione sulle linee generali.*

Caratteristiche della discussione. — Dopo che la relazione è stata stampata e distribuita – o che la Commissione sia stata autorizzata a riferire oralmente – e il progetto è stato iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea, esso viene posto in discussione.

Il primo comma dell'articolo 82 del regolamento della Camera stabilisce che l'esame dei progetti di legge da parte dell'Assemblea consta di due fasi: la discussione sulle linee generali del progetto e la discussione degli articoli. Questa seconda fase ha subìto notevoli modifiche in ordine all'illustrazione degli emendamenti. Essa constava a sua volta di due subfasi: discussione dell'articolo e illustrazione degli emendamenti, mentre ora esse sono state unificate.

Il primo comma dell'articolo 83 chiarisce che la discussione sulle linee generali comprende gli interventi dei relatori, per la maggioranza e di minoranza, per non più di venti minuti ciascuno, e del Governo. Questa è pertanto l'ipotesi ordinaria, prevista in rapporto al fatto che il progetto di legge è stato esaminato e discusso nella Commissione in sede referente.

Questa disciplina della discussione sulle linee generali risponde indubbiamente all'esigenza di snellire il dibattito riducendolo all'illustrazione dei punti essenziali del progetto in discussione, ma non potrebbe essere l'unico modo di svolgimento dell'esame, poiché in tal caso risulterebbero compromessi i diritti dei singoli parlamentari ad esprimere il loro punto di vista al riguardo, diritti che devono essere sì esercitati secondo regole procedimentali prefissate, ma che non possono, a meno che non si voglia ricondurre l'istituto parlamentare ad un altro modello, essere eliminati o comunque vanificati.

Perciò, in armonia con i princìpi ispiratori del regolamento della Camera del 1971, che ruota intorno al concetto della funzione dei gruppi parlamentari ai fini della programmazione dei lavori, anche in questo momento è data ai gruppi la facoltà di modificare questo modo di discussione.

Pertanto venti deputati o uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di pari consistenza numerica, possono chiedere, di regola ventiquattr'ore prima che si apra il dibattito in Assemblea:

1) che sul progetto di legge abbia luogo un dibattito limitato ad un oratore per gruppo. Hanno diritto, in questo caso, di prendere la parola anche i deputati che intendano esporre posizioni in dissenso rispetto a quelle del proprio gruppo;

2) che la discussione si svolga con iscrizioni a parlare libere a norma dell'articolo 36, ferme restando le disposizioni degli articoli 44 (chiusura della discussione) e 50 (dichiarazioni di voto e riapertura della discussione nel caso di nuove dichiarazioni del Governo).

In questi due casi il relatore ed il Governo, anche se non hanno svolto interventi nella fase iniziale, possono replicare agli oratori intervenuti nel dibattito.

Le iscrizioni a parlare a norma dell'articolo 36 sono fatte al banco della Presidenza (durante le sedute dell'Assemblea, ma anche, secondo la prassi, presso gli appositi uffici nelle ore in cui essa non sieda) solo dopo che l'oggetto su cui si intende prendere la parola è stato iscritto all'ordine del giorno e in ogni caso non oltre il secondo giorno dall'inizio della discussione. Questa limitazione è importante proprio al fine di rendere possibile la programmazione dei lavori avendo ben chiaro, volta a volta, il numero dei richiedenti la parola nella discussione.

Per l'ordine degli interventi si deve tener conto il più possibile delle alternanze, uno contro e uno a favore, naturalmente presuntivamente non essendo tenuto il deputato a dichiarare preventivamente la propria intenzione, salvo il caso, che si è prima riportato sotto il numero 1), del dibattito allargato ad un solo oratore per gruppo, per chi, non designato dal suo gruppo, intenda tuttavia prendere la parola.

I deputati possono scambiarsi tra loro il turno ma devono darne avviso alla Presidenza perché se il Presidente constati che il deputato che si era iscritto a parlare non è presente, dichiara, in base al secondo comma dell'articolo 36, che si intende che abbia rinunciato a parlare e pertanto questi non può chiedere la parola in quella fase del procedimento.

Per prendere la parola occorre che il Presidente, il quale chiama nell'ordine i deputati iscritti a parlare, ne dia facoltà.

L'articolo 39 del regolamento della Camera, come si è accennato, stabilisce i limiti di durata dei discorsi, che non può eccedere i quarantacinque minuti per la discussione su progetti di legge o su mozioni, fatta eccezione per quelle di fiducia e di sfiducia. La lettura dei discorsi non può eccedere in nessun caso i trenta minuti. La durata dei discorsi può essere ampliata fino al doppio per i progetti di legge costituzionale, in materia elettorale e per quelli di delegazione legislativa. Il Presidente può aumentarli nella stessa misura per i progetti di legge di particolare importanza.

Al Senato, i limiti derivano solo dalla organizzazione della discussione. Unico limite normativamente espresso per le discussioni generali è posto per la lettura dei discorsi, che non può eccedere i trenta minuti.

2. *Ostacoli al proseguimento della discussione.*

a) *Questione pregiudiziale e questione sospensiva.* — Nella discussione, qualunque sia il modo del suo svolgimento a norma dell'articolo 83, possono essere sollevate le cosiddette questioni incidentali, cioè la questione pregiudiziale e la questione sospensiva.

Questi istituti procedimentali sono disciplinati agli articoli 40 del regolamento della Camera e 93 di quello del Senato, con differenze del tutto marginali. Anzitutto dobbiamo individuarne la nozione: è questione pregiudiziale quella « che un dato argomento non debba discutersi » e può essere « diversamente motivata » – come si esprime il regolamento del Senato – e cioè sollevata « per motivi di costituzionalità » oppure « per motivi di merito » come si esprime il regolamento della Camera.

È sospensiva la questione per cui « la discussione debba rinviarsi al verificarsi di scadenze determinate ».

Entrambe le questioni sono « incidentali » e pertanto la discussione non può proseguire se l'Assemblea, o la Commissione quando sia consentito sollevarle in quella sede, non le abbiano risolte.

Esse debbono essere presentate, da un singolo deputato o senatore (o più senza un *quorum* particolare) prima che la discussione abbia inizio; possono essere eccezionalmente ammesse per motivi emersi dopo l'inizio del dibattito al Senato, ed alla Camera quando la discussione sia già iniziata debbono essere sottoscritte da dieci deputati in Assemblea e da tre nelle Commissioni in sede legislativa.

Comunque il loro effetto sul procedimento è identico: se sono presentate prima della discussione questa non può avere inizio, se sono presentate durante la discussione essa non può proseguire, se la questione non sia stata risolta.

Nel procedimento legislativo sono comunque strumenti procedimentali che possono essere usati soltanto in rapporto con la discussione sulle linee generali, non già in ordine agli articoli (15), né a fronte del testo articolato nel suo complesso, rispetto a quest'ultima ipotesi solo come collocazione temporale nel procedimento e non come motivazione, in quanto una volta esaurita la discussione sulle linee generali, l'unico strumento idoneo a bloccare il procedimento è ormai l'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli. Dal punto di vista della qualificazione della pregiudiziale – se di costituzionalità o di merito – il riferimento all'articolato è non solo ammissibile ma addirittura necessario, mentre non è ammissibile il riferimento a singoli articoli, poiché a questo riguardo, oltre all'obbligo dell'esame degli articoli previsto dalla Costituzione, esiste lo strumento specifico degli emendamenti e precipuamente l'emendamento interamente soppressivo dell'articolo.

Quando sia presentata una sola questione, sia essa pregiudiziale o sospensiva, possono parlare due soli deputati a favore, compreso il proponente e due contro, con i limiti di tempo ordinari, mentre al Senato può prendere la parola un senatore per ciascun gruppo, per non più di dieci minuti ciascuno; nel caso di concorso di più questioni si svolge una sola discussione: alla Camera prende la parola un oratore per ciascun gruppo, compresi i proponenti con i limiti di tempo ordinari per la durata degli interventi, mentre al Senato i proponenti illustrano la propria questione e nella discussione può intervenire un oratore per gruppo per non più di dieci minuti ciascuno.

Le stesse norme valgono nel caso di concorso tra la pregiudiziale e la sospensiva, nel quale caso però ha la precedenza la pregiudiziale, per lo svolgimento e nell'ordine delle votazioni, poiché l'eventuale approvazione della pregiudiziale comporta la reiezione dell'argomento in discussione rendendo così inutile la sospensiva.

Nel caso in cui siano state presentate più questioni sospensive con l'indicazione di scadenze diverse, prima si vota la sospensiva e se questa risulti approvata si delibera sulla scadenza, a partire, secondo una regola di generale applicazione, da quella più lontana.

L'approvazione della pregiudiziale comporta, come si accennava, un'esplicita reiezione, nel caso in esame, del progetto di legge – e comunque del punto in discussione – con tutti gli effetti che ne derivano, e cioè la cancellazione dall'ordine del giorno e, in caso di ripresentazione, improcedibilità per sei mesi dalla data in cui fu approvata la pregiudiziale.

Dall'approvazione della sospensiva consegue appunto una sospensione del procedimento fino allo scadere del termine fissato o al verificarsi della condizione sospensiva, certa e da cui sia chiaramente desumibile il termine.

Circa l'applicabilità si deve dire che non è ammessa la presentazione della questione sospensiva a fronte di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge, in quanto per questi già la Costituzione stabilisce il termine di validità dei decreti-legge in sessanta giorni trascorso il quale essi decadono automaticamente se non convertiti in legge. Comunque, il testo del quinto comma dell'articolo 96-*bis* del regolamento della Camera stabilisce che a fronte di disegni di legge di conversione, una volta riconosciuta la sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, non possono essere proposte questioni pregiudiziali o sospensive o ordini del giorno di non passaggio all'esame degli articoli.

È ammissibile, anzi può essere considerato strumento più idoneo al fine di pronunciare il diniego della conversione in legge, il ricorso alla questione pregiudiziale, dati gli effetti, di cui si è trattato prima, di sostanziale reiezione del provvedimento, con specifiche motivazioni afferenti alla legittimità costituzionale in senso sostanziale del provvedimento, anche in presenza della procedura prevista dall'articolo 96-*bis* del regolamento della Camera.

b) *Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli.* — Si deve osservare che la pregiudiziale e la sospensiva riguardano qualsiasi argomento sia portato all'esame delle Camere salvo le interpellanze e le interrogazioni e le questioni incidentali, per le quali è stabilito un dibattito limitato, e non soltanto il procedimento legislativo, rispetto al quale si deve ora esaminare l'altra questione ostativa al suo proseguimento: l'ordine del giorno diretto ad impedire il passaggio all'esame degli articoli, di cui agli articoli 64 del regolamento della Camera e 96 di quello del Senato.

La norma della Camera si riallaccia direttamente all'articolo 81 del regolamento abrogato in cui era disciplinata la complessa materia degli ordini del giorno. La norma in vigore intanto vieta che possano essere presentati e svolti durante la discussione sulle linee generali ordini del giorno di istruzione e direttiva, ed ammette soltanto che possano essere presentati e svolti ordini del giorno diretti ad impedire che si passi all'esame degli articoli del progetto di legge, istituto che deriva dall'ordine del giorno puro e semplice del vecchio regolamento. Quest'ultimo, infatti, che terminava con le parole: « e passa all'ordine del giorno » significava che la Camera dovesse spogliarsi dell'esame di quell'argomento per passare al successivo nell'ordine del giorno della seduta.

La formula attuale è diversa ed è studiata in rapporto al momento in cui ne sono ammessi lo svolgimento e la votazione, cioè prima che si apra l'esame degli articoli, ma ha gli stessi effetti dell'ordine del giorno puro e semplice: se è approvato la Camera non può proseguire l'esame

del progetto di legge, che deve essere cancellato dall'ordine del giorno e se ripresentato non può essere assegnato alle Commissioni se non dopo che siano trascorsi sei mesi dalla data in cui l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli è stato approvato. Pertanto gli effetti sono identici a quelli conseguenti dall'approvazione della pregiudiziale anche se diverso è il momento in cui questa interviene e cioè prima che si apra o durante la discussione sulle linee generali; comunque entrambi gli strumenti, se approvati, impediscono che la Camera deliberi sul merito del progetto di legge.

L'articolo 84 del regolamento della Camera prevede due ipotesi distinte:

presentazione dell'ordine del giorno prima che si apra o durante la discussione sulle linee generali, ed allora il proponente ha facoltà di svolgerlo per dieci minuti anche se intervenga la chiusura della discussione a norma dell'articolo 44;

presentazione dopo la chiusura della discussione sulle linee generali, e cioè immediatamente prima, appunto, che si passi all'esame degli articoli.

Il Senato invece ha conservato la possibilità di presentare e svolgere gli ordini del giorno ordinari durante la discussione generale con precedenza per la « proposta di non passare all'esame degli articoli » sullo svolgimento e sulla votazione degli ordini del giorno.

3. *Esame degli articoli e degli emendamenti.*

a) La disciplina di questa fase alla Camera ha subìto profonde innovazioni, come si è già accennato. Infatti sono state unificate le subfasi della discussione sulle linee generali dell'articolo e dell'illustrazione degli emendamenti, da cui è risultata la « fase della discussione dei singoli articoli e dei relativi emendamenti ». Ne consegue pertanto che questa fase ha conservato la caratteristica di discussione sulle linee generali dell'articolo in cui vengono illustrati anche gli emendamenti ed articoli aggiuntivi allo stesso articolo.

Questa figura procedimentale, d'altro canto, non è nuova per la Camera. Infatti accadeva di sovente, prima che entrasse in vigore la nuova norma, che gli emendamenti venissero illustrati nel corso della discussione sulle linee generali, non solo dell'articolo – che era il caso più frequente – ma addirittura dell'intero progetto di legge.

Che si tratti di una fase a sé stante del procedimento è chiaramente desumibile dall'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 85 del regolamento della Camera ed è inoltre avvalorato dal fatto che è applicabile l'articolo 44 per la chiusura della discussione.

Ciascun deputato può intervenire nella discussione, ma una sola volta, per non più di trenta minuti, anche se sia presentatore di più emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi. Tuttavia questi interventi si configurano come interventi in una discussione che ha i caratteri di discussione generale: infatti, il secondo comma dell'articolo 85 prosegue stabilendo che i presentatori di proposte emendative devono « contestualmente » illustrare le proprie e pronunciarsi sulle proposte emendative altrui.

Una deroga a questa norma è contenuta nel terzo comma dello stesso articolo, che consente di intervenire, per non più di dieci minuti ciascuno, sul complesso dei subemendamenti che siano stati presentati a propri emendamenti anche se l'oratore sia già intervenuto per illustrare questi ultimi. Questi limiti di tempo sono ridotti alla metà per i disegni di legge di conversione di decreti-legge.

b) Si è accennato dianzi alla chiusura della discussione di ciascun articolo applicando la norma dell'articolo 44, ed anche prima che siano stati illustrati tutti gli emendamenti: ciò distingue la nuova normativa da quella abrogata, che, invece, vietava espressamente la chiusura della discussione prima che fossero stati illustrati tutti gli emendamenti, poiché la fase dell'illustrazione degli emendamenti costituiva una subfase della discussione degli articoli con le caratteristiche di fase incidentale, ed in cui gli emendamenti venivano illustrati singolarmente. Il quarto comma dell'articolo 86 assicura comunque tale illustrazione in quanto consente che dopo che sia stata deliberata la chiusura della discussione possono prendere la parola, per non più di dieci minuti ciascuno, i primi firmatari o altro firmatario degli emendamenti non ancora illustrati, purché essi non siano intervenuti nella discussione prima della chiusura.

Altra deroga al principio suddetto è prevista al quinto comma dell'articolo 85, che consente l'intervento di un deputato per ciascun gruppo – senza specificazione e quindi anche se oratori di quel gruppo siano già intervenuti – qualora siano presentati emendamenti o articoli aggiuntivi dalla Commissione o dal Governo *in limine* alla votazione dell'articolo cui si riferiscono, ai sensi del sesto comma dell'articolo 86 del regolamento.

4. *Gli emendamenti.*

a) *Nozione del diritto di emendamento.* — Il diritto di presentare emendamenti è connesso con il diritto di iniziativa, anzi costituisce una diversa estrinsecazione dello stesso diritto: quello di partecipare alla formazione della volontà dell'Assemblea, oltre che con il voto, espressione di volontà deliberativa, mediante la formulazione

di proposte, che nel caso dell'iniziativa sono, come si è visto, manifestazione della volontà di dare impulso al procedimento, e nel caso della presentazione di emendamenti sono invece manifestazione della volontà di influire, nel procedimento in corso, sulla formazione della volontà dell'Assemblea che si concreta nella formulazione del testo legislativo.

Infatti le proposte di modifica del testo sottoposto all'esame – in cui si sostanzia l'emendamento – e di cui si chiede la trasformazione in legge, sono volte al fine di far corrispondere questo testo, o di avvicinarlo il più possibile, al punto di vista del proponente degli emendamenti stessi, che può essere non solo distante ma addirittura opposto rispetto a quello del proponente del testo base, realizzando in questo modo una forma esplicita di iniziativa legislativa. Quanto abbiamo esposto sopra serve altresì a spiegare la diversa natura degli emendamenti ed il loro carattere nel procedimento.

Come si vedrà più avanti nell'esposizione, il diritto di emendamento ha un'influenza diretta sul procedimento assai più incisiva di quella della stessa iniziativa; infatti, mentre questa non fa sorgere un diritto assoluto del proponente ad ottenere una pronuncia espressa della Camera sulla sua proposta, se non nei casi in cui questa intenda pronunciarsi su proposta analoga (obbligo dell'abbinamento), l'emendamento, in quanto interviene nel corso del procedimento, fa sorgere l'obbligo per l'Assemblea (o la Commissione) di esprimersi prima di procedere oltre, a meno che il proponente lo ritiri.

Non può essere proposta, e la vecchia formulazione dell'articolo 85 lo prevedeva, la questione pregiudiziale in quanto dall'emendamento stesso discende l'obbligo di una espressa pronuncia, che è, essa stessa, pregiudiziale al prosieguo dell'*iter*.

Non è opponibile, a maggior ragione, la questione sospensiva in quanto sospendere l'esame di un emendamento (16), se non per abbinarlo ad altra fase del procedimento – il così detto « accantonamento » – significherebbe sospendere l'esame, in modo surrettizio, dell'intero procedimento, poiché l'esame dell'articolo non può proseguire se l'Assemblea (o la Commissione) non si sia pronunciata sugli emendamenti presentati al medesimo. L'intero procedimento può essere sospeso, ma con altri strumenti, ad esempio l'inversione dell'ordine del giorno, in base agli articoli 26 del regolamento della Camera e 56 di quello del Senato.

Si tratta, nel caso degli emendamenti, di una iniziativa *sui generis* dal punto di vista sia della titolarità sia delle modalità di esercizio.

b) *Titolarità del diritto di emendamento.* — La titolarità spetta soltanto ai soggetti attivi del procedimento, e cioè i componenti dell'Assemblea, il Governo, la Commissione di merito.

Delle modalità di esercizio di tratterà con maggiore diffusione più avanti, mentre qualche parola merita il diritto di emendamento della Commissione, che è poi una delle due sole forme in cui le spetti di influire sull'iniziativa. La prima – e principale – è quella della formazione del testo base per l'Assemblea la quale, a norma del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, può deliberare unicamente su quello. Alla formazione del testo base tende tutto l'esame in sede referente ed il testo sul quale l'Assemblea delibera è sempre il testo della Commissione, anche se esso coincida con il testo del proponente. Questo è messo visivamente in evidenza negli stampati per l'Assemblea, che contengono, a fronte, il testo del proponente e quello della Commissione, e mediante la dicitura « identico » sono riportati anche quando essi coincidono.

Vi è al riguardo il sesto comma dell'articolo 79 del regolamento della Camera, che mette in evidenza questo assunto, quando stabilisce che « qualora un progetto di legge sia approvato integralmente da una Commissione permanente ad unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della sua relazione, la Commissione stessa può proporre all'Assemblea che si discuta sul testo del proponente adottandone la relazione ».

Se la Commissione, durante l'esame in aula, intende modificare in qualche modo il testo deve, essa stessa, proporre emendamenti.

A questo punto, non appena l'esame del progetto di legge è iscritto nell'ordine del giorno della seduta, tutti i deputati (e i senatori rispetto a quell'Assemblea) possono presentare gli emendamenti, i quali devono essere esaminati dalla Commissione soprattutto per quanto riguarda i nuovi emendamenti, quelli cioè che non siano già stati esaminati dalla Commissione nella discussione in sede referente. Trattandosi di nuovi emendamenti che pongono in essere situazioni procedimentali nuove, anche sotto il profilo politico, la Commissione può trovarsi nella condizione di dover modificare il testo. Trattandosi pertanto di un potere della Commissione connesso con la funzione di predisposizione del testo per la deliberazione dell'Assemblea, i regolamenti lo riconoscono alla Commissione fino al momento dell'inizio della votazione dell'articolo cui si riferiscono. Altrettanto è per il Governo e per ragioni connesse alla particolare posizione in ordine al procedimento legislativo. Alla Camera questi emendamenti non sono ritenuti soggetti a subemendamenti.

Titolare del diritto di emendamento è unicamente la Commissione, non già il Comitato dei nove, la cui funzione è soltanto quella di « esaminare gli emendamenti presentati direttamente in Assemblea ». Pertanto, l'opportunità di riunire la Commissione plenaria, di cui all'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 86 del regolamento della Camera, diventa un obbligo quando da tale esame consegua

l'esigenza di presentare nuovi emendamenti della Commissione; la relativa decisione spetta infatti alla Commissione plenaria, non già al Comitato dei nove, il quale deve unicamente seguire la discussione in Assemblea ed esaminare, come si è già detto, gli emendamenti che la Commissione non ha avuto modo di esaminare prima.

Tuttavia, quando ciò accada – non di rado per altro – non si può inferirne l'illegittimità se non siano sorte opposizioni a tale procedura: il rapporto che intercorre tra il Comitato e la Commissione è basato sul consenso, e finché non consti che esso è venuto meno quanto viene fatto dal Comitato è imputabile alla Commissione.

c) *L'emendamento.* — Si deve ora chiarire che per emendamento si intende una proposta di modifica riferita ad un articolo di un progetto di legge (o mozione) in discussione, e che si considera emendamento anche la proposta di un articolo in aggiunta, in una posizione determinata, al testo articolato, in modo che, concettualmente, costituisca una modifica al testo medesimo sempre in rapporto con un articolo, e che la nuova disciplina regolamentare della Camera, pur distinguendo il *nomen* – articolo aggiuntivo – ha equiparato quanto al procedimento.

L'emendamento deve tendere a introdurre una modifica nel testo proposto all'approvazione, che può essere anche di carattere formale, ma deve consistere in una modifica, non già in una mera correzione di errore materiale, che può essere sempre effettuata su semplice segnalazione.

Vi è senza dubbio una sfera di discrezionalità nella proposizione di emendamenti, ma vi sono anche, ovviamente, dei limiti, il primo e principale dei quali è costituito dalla materia del progetto di legge, cui devono essere attinenti gli emendamenti. Essi non possono riguardare argomenti « affatto estranei », come si esprime l'articolo 89 del regolamento della Camera (primo comma dell'articolo 97 di quello del Senato), e non devono essere preclusi da votazioni precedenti. Questa della preclusione è questione assai delicata, perché la preclusione è legata all'ordine in cui avvengono le diverse votazioni e discende dal contenuto delle deliberazioni adottate: ad esempio se sia stato approvato un principio secondo il quale sono stati vietati certi comportamenti non può essere più posta in votazione una norma che, anche implicitamente, consente gli stessi comportamenti.

In ordine agli emendamenti si esplicano in misura assai penetrante e incisiva i poteri di direzione del Presidente dell'Assemblea, che il testo dell'ultimo comma dell'articolo 96-*bis* della Camera ha meglio precisato circa gli emendamenti riferiti a decreti-legge.

Essi devono sempre riguardare la materia oggetto del provvedimento, in quanto l'introduzione di materia nuova mediante emen-

damento viola il principio cardine del procedimento, poiché la Camera è chiamata a deliberare su materia non iscritta all'ordine del giorno e sulla quale la Commissione non ha riferito all'Assemblea giusta l'articolo 72 della Costituzione. Tutto questo sarebbe ancor più grave in riferimento a decreti-legge in quanto gli emendamenti, in tal caso, hanno la sostanza di iniziativa autonoma perché, sia pure con il tramite procedimentale del disegno di legge di conversione, essi vanno ad incidere su norme che sono già in vigore.

L'emendamento si pone, rispetto al testo base, nella stessa posizione procedimentale delle questioni incidentali (pregiudiziale e sospensiva o richiamo al regolamento): infatti, il testo dell'articolo non può essere posto in votazione se prima non sia stato esaurito l'esame dell'emendamento. Ciò che può avvenire con la votazione – qualunque ne sia l'esito – o col ritiro da parte dei presentatori oppure con l'accertamento della sua preclusione a seguito di precedenti votazioni.

d) *Presentazione degli emendamenti.* — L'articolo 86 del regolamento della Camera ricorda anzitutto che gli emendamenti sono di regola presentati e svolti in Commissione, e giustamente, perché proprio a questo fine tende la norma del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione nel prescrivere l'esame dei progetti di legge da parte di Commissioni in sede referente. Ma poiché l'*iter* legislativo non si esaurisce in Commissione non può essere di certo impedita la ripresentazione in aula degli emendamenti respinti in Commissione e la presentazione di nuovi emendamenti.

Il predetto articolo 86, al primo e al secondo comma prende in esame le due distinte ipotesi:

1) gli emendamenti respinti in Commissione (quelli approvati ovviamente sono entrati a far parte del testo di cui la Commissione propone l'approvazione) possono essere ripresentati in Assemblea fino ad un'ora prima della discussione degli articoli cui gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi si riferiscono;

2) gli emendamenti o articoli aggiuntivi nuovi possono essere presentati dal singolo deputato fino a ventiquatt'ore prima della seduta in cui verranno discussi gli articoli cui essi si riferiscono e fino ad un'ora prima di questa seduta se recano la firma di venti deputati o di uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.

La ragione di questo differente trattamento, che si concreta in una maggiore difficoltà nella materiale presentazione di nuovi emendamenti, si spiega con il fatto che quelli già respinti in Commissione

sono stati già esaminati da questa e su di essi si è formato un chiaro orientamento e sono già stati, inoltre, acquisiti i pareri necessari secondo i casi, mentre quelli nuovi devono essere esaminati dal Comitato dei nove incaricato appunto di questa funzione, salvo che il presidente della Commissione ritenga di doverne investire la Commissione plenaria.

Vi è inoltre l'adempimento organizzativo disposto ai fini della loro piena conoscenza, di cui al nono comma dell'articolo 86, per cui gli emendamenti si distribuiscono stampati in principio di seduta. Occorrerà pertanto il tempo tecnicamente necessario per la stampa, o nel caso di emendamenti presentati solo un'ora prima nei modi dianzi ricordati, per riprodurre delle copie che vengano distribuite all'Assemblea in luogo degli stampati prescritti dal regolamento; e per quelli implicanti nuove spese o minori entrate se ne deve poter valutare la portata.

e) *Pareri sugli emendamenti.* — Si è fatto cenno dei pareri, ciò che alla Camera è disciplinato dal terzo comma dell'articolo 86, che prescrive che la Commissione bilancio, cui devono essere inviati gli emendamenti o articoli aggiuntivi che importino maggiori spese o diminuzioni di entrata, ne valuti le conseguenze finanziarie. Il termine per la loro presentazione è sempre di ventiquattr'ore prima della seduta in cui sarà esaminato l'articolo cui essi sono riferiti appunto perché vi sia il tempo necessario per siffatto esame da parte della Commissione.

L'esame di questi emendamenti da parte dell'Assemblea può essere rinviato dal Presidente su richiesta del presidente della Commissione bilancio, finché questa non si sia espressa sui medesimi.

Gli emendamenti ad emendamenti, i così detti subemendamenti, in relazione ai tempi di presentazione degli emendamenti principali possono essere presentati anche nel corso della seduta purché siano firmati da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo, che, separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica. Anche questi devono essere esaminati dal Comitato dei nove o dalla Commissione, che possono richiedere a tale titolo un breve rinvio della votazione con sospensione della seduta per poter procedere all'esame nella sede appropriata, e nei modi dovuti.

La facoltà della Commissione o del Governo di presentare emendamenti e subemendamenti si estende fino al momento in cui si inizi la votazione in rapporto all'articolo cui si riferiscono, e ciò in relazione al fatto che tanto la Commissione quanto il Governo devono poter richiamare, mediante l'unico strumento veramente efficace a tal fine, l'attenzione dell'Assemblea sulla necessità di nuove modifiche a seguito delle deliberazioni adottate dalla medesima, e

quindi di adattare la parte del testo non ancora approvata alla sostanza delle modifiche che siano state apportate.

f) *Emendamenti e questione di fiducia* (17). — Una forma particolare di esame degli emendamenti è quella disciplinata dall'articolo 116 del regolamento della Camera, e che in passato, anche recente, ha dato adito a vivaci polemiche e ad incisive decisioni presidenziali.

Il secondo comma di questo articolo stabilisce infatti che se il Governo pone la questione di fiducia « sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti siano stati illustrati ». Questo, naturalmente, è stato causa di numerosi inconvenienti quando la norma dell'articolo 85 ormai sostituita prevedeva che gli emendamenti potessero essere illustrati singolarmente. Si era enucleata allora la teoria della illustrazione congiunta degli « emendamenti a grappolo », che è stata canonizzata, quanto al momento della votazione, nell'ottavo comma del nuovo testo dell'articolo 85.

La norma dell'articolo 116 si prestava egregiamente alla pratica ostruzionistica, ed infatti si giunse nella seduta iniziatasi il 23 gennaio e terminata il 3 febbraio 1980, alla decisione presidenziale, assunta sentito il parere della Giunta per il regolamento. Secondo tale decisione « l'illustrazione degli emendamenti – considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi, comunque ed esplicitamente, sulla fiducia – assume pertanto il carattere di una discussione politica tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia. Non è quindi riferibile in alcun modo all'articolo 85; e va disciplinata alla luce del principio generale di cui all'articolo 43 secondo il quale non si può parlare più di una volta nel corso di una discussione ».

Si deve ricordare a questo riguardo che l'istituto della posizione della questione di fiducia è nato e si è sviluppato proprio al fine di superare l'ostruzionismo, o comunque di richiamare alle proprie responsabilità la maggioranza che sostiene il Governo, essendo stati sempre, i governi italiani, espressione di una maggioranza di coalizione e non già espressione di un solo partito, anche quando la compagine ministeriale fosse tale, i così detti « governi monocolore ». Pertanto, l'articolo 116 del regolamento della Camera viene a disciplinare questo istituto, che in passato era disciplinato unicamente dalla prassi, e tale è rimasto al Senato.

Questo articolo non ha una felice formulazione, poiché i primi due commi non sono tra loro facilmente armonizzabili, almeno nella loro accezione letterale. A questo fine mira infatti la decisione presidenziale ricordata prima. Evidentemente il regolamento ha inteso, cosa

d'altro canto ineccepibile, garantire i gruppi di opposizione rispetto alla maggioranza di governo, disponendo che gli emendamenti debbono essere tutti illustrati, nonostante sia stata posta la questione di fiducia da parte del Governo. Una interpretazione strettamente letterale renderebbe del tutto inutile la stessa questione di fiducia in quanto se tutti gli emendamenti dovessero venire illustrati singolarmente secondo le regole fino a poco tempo fa in vigore, che inoltre prevedevano la possibilità di derogare ai limiti di tempo per la durata dei discorsi, sarebbe stata impossibile la decisione della Camera in ordine alla questione di fiducia, che, una volta che sia stata posta, costituisce un obbligo per la Camera. Inoltre, questa si sarebbe trovata nell'impossibilità di esercitare una delle funzioni fondamentali delle Camere, quella cioè di accordare o negare la fiducia al Governo, che non si esaurisce nella fase della sua costituzione.

Perciò l'illustrazione degli emendamenti, come si è visto trattando in generale degli emendamenti, in quanto proposte tendenti a modificare il testo base sul quale la Camera è chiamata a pronunciarsi, perde il suo significato specifico essendone venuto meno il presupposto: la votazione degli emendamenti stessi. Non potendosi pensare ad un errore nella predisposizione del regolamento non può assumersi altro significato per le norme dell'articolo 116 del regolamento della Camera. Altrimenti ne deriverebbe una contraddizione insanabile: lo stesso regolamento proprio nell'ammettere la questione di fiducia, che ha precipuamente il carattere di strumento anti-*filibustering* gli conferirebbe invece il carattere di strumento principe della manovra ostruzionistica.

Ora questa norma è da mettere in relazione con la nuova disciplina dell'illustrazione degli emendamenti, che viene fatta insieme con la discussione dell'articolo cui i medesimi sono riferiti, ed è possibile anche deliberare, come si è già visto, la chiusura della discussione prima che tutti gli emendamenti siano stati illustrati. In tal caso, però, il rispetto della norma del secondo comma dell'articolo 116 è assicurato dalla norma di salvaguardia del quarto comma dell'articolo 85, che dà facoltà ai proponenti degli emendamenti che non siano stati illustrati prima della chiusura della discussione di intervenire per illustrarli per non più di dieci minuti ciascuno e purché essi non siano già intervenuti nella discussione.

Questa nuova disciplina costituisce il naturale sviluppo di quella decisione presidenziale, dimostrandone così il grande rilievo ai fini procedimentali.

5. *Votazione degli emendamenti e dell'articolo.*

Parere della Commissione e del Governo sugli emendamenti. — Prima della votazione degli emendamenti, da cui discende in sostanza,

come si è già rilevato, la formulazione del testo dei singoli articoli (se l'emendamento è approvato esso fa ormai parte del testo dell'articolo, se è respinto si consolida il testo base), i relatori e il Governo esprimono il parere sui medesimi, ai sensi del settimo comma dell'articolo 86 del regolamento della Camera e del nono comma dell'articolo 100 di quello del Senato.

Il parere del Governo non deriva da un espresso obbligo costituzionale ma dalla posizione del Governo in quanto contitolare della funzione di indirizzo ed è uno dei modi in cui il Governo dà la sua attiva collaborazione al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa.

La Presidenza dell'Assemblea non può, senza venir meno ad un adempimento obbligatorio, porre in votazione un emendamento sul quale il Governo non sia stato chiamato ad esprimersi, tenuto conto che tale parere deve avere riguardo oltre che ai riflessi politici specifici ai riflessi che la modifica proposta avrebbe sull'ordinamento.

Il parere del Governo deve inoltre ritenersi collegato alla piattaforma programmatica sulla quale si basa il rapporto fiduciario che ne condiziona l'esistenza. Pertanto, sulla base dell'ultimo comma dell'articolo 64 della Costituzione il Governo può far valere il suo diritto ad essere sentito dall'Assemblea, anche se la Presidenza non lo abbia interpellato, senza per altro che per ciò si riapra il dibattito.

È elemento essenziale del procedimento il parere della Commissione, in quanto connesso con l'obbligo posto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, per cui l'esame dei progetti di legge deve avvenire sempre dopo l'esame di una Commissione che ne riferisce all'Assemblea. L'obbligo assoluto, dalla cui inosservanza deriva cioè l'illegittimità del procedimento, è posto per gli emendamenti nuovi, quelli cioè che siano presentati direttamente in Assemblea, e non per quelli che la Commissione ha già respinto e sui quali, quindi, si è già espressa, ciò che assicura almeno indirettamente il rispetto della norma costituzionale.

Abbiamo visto prima che il diritto di presentare emendamenti è una particolare estrinsecazione dell'iniziativa legislativa, e pertanto in ordine agli emendamenti vale l'obbligo sancito dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione: l'Assemblea delibera su relazione di una Commissione, che nel caso degli emendamenti è la stessa, e non potrebbe essere altrimenti, che riferisce sul progetto di legge al quale gli emendamenti sono riferiti.

Il parere della Commissione, espresso in Assemblea dal relatore, in pratica formulato dal Comitato dei nove, risponde ai princìpi giuridici che abbiamo ricordato ma ha anche il fine politico di delineare al riguardo l'indirizzo della maggioranza. Non ha carattere vincolante,

in alcun modo per l'Assemblea, se non, come si è visto, per l'obbligo di sentirlo: essa infatti delibera non di rado in difformità dai pareri della Commissione e del Governo, anche se essi siano concordi.

Terminata la discussione dell'articolo e dei relativi emendamenti ed articoli aggiuntivi, udito il parere dei relatori e del Governo, si passa alla votazione degli emendamenti, cominciando da quelli interamente soppressivi dell'articolo, ed al riguardo occorre considerare due distinte ipotesi:

1) che sia presentato un solo emendamento, soppressivo dell'intero articolo;

2) che siano presentati più emendamenti, di cui uno interamente soppressivo.

1) Nel primo caso, cioè dell'unico emendamento (o più ma con lo stesso oggetto) interamente soppressivo dell'articolo, si mette in votazione non l'emendamento bensì il mantenimento dell'articolo affinché sia chiaro il significato del voto. Infatti, in caso di parità di voti – poiché per l'approvazione occorre la metà più uno dei voti a favore – se fosse messo in votazione l'emendamento si avrebbe la sua reiezione e quindi si avrebbe l'approvazione di un articolo sul quale non si sarebbe, in realtà, formata una volontà approvativa, in quanto l'oggetto della votazione era diverso, mentre se l'oggetto della votazione è l'articolo non essendosi formata la volontà approvativa esso si intende respinto.

2) Votazione di emendamenti interamente soppressivi in presenza di altri parzialmente soppressivi, sostitutivi o modificativi. In questo caso si mette in votazione l'emendamento soppressivo e poi se esso non risulti approvato via via tutti gli altri. Infatti non si ha, se l'emendamento soppressivo è respinto, automatica approvazione dell'articolo, ma solo una manifestazione di volontà di mantenere l'articolo per sottoporlo alla prova delle successive deliberazioni in senso modificativo ed all'approvazione finale dell'articolo stesso. Non si può, in questo caso, mettere in votazione per primo il mantenimento dell'articolo poiché la sua approvazione metterebbe nel nulla tutti gli altri emendamenti. Qualora siano stati presentati più emendamenti tra loro differenti, solo per variazioni a scalare di cifre o dati, o espressioni altrimenti graduate, il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario, ed un certo numero di emendamenti intermedi, fino a quello più vicino. Da ciò consegue l'assorbimento degli altri emendamenti. Inoltre il Presidente può modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini della loro economia e chiarezza.

Prima che sia posto in votazione, su ciascun emendamento è consentita una dichiarazione di voto, per non più di cinque minuti cia-

scuno, ad un deputato per ciascun gruppo ed ai deputati che intendono esprimere una posizione dissenziente da quella del proprio gruppo. Esaurite le votazioni sugli emendamenti si pone in votazione l'articolo, nel testo della Commissione se non siano stati presentati emendamenti o se quelli presentati siano stati tutti respinti o dichiarati preclusi, oppure nel testo modificato dagli emendamenti approvati. Anche sugli articoli sono consentite dichiarazioni di voto negli stessi modi. Così per ciascun articolo. Se invece si tratti di un progetto di legge formato da un solo articolo questo si mette in votazione solo se sia richiesta la votazione per parti separate, altrimenti si passa direttamente alla votazione segreta finale.

6. *Gli ordini del giorno.*

a) *Nozione.* — L'articolo 88 del regolamento della Camera (95 di quello del Senato) disciplina la materia degli ordini del giorno, i quali sono stati al centro di varie vicende regolamentari.

Gli ordini del giorno non hanno valore legislativo ma servono unicamente ad impegnare il Governo ad adottare certi criteri nell'applicazione della legge. La norma del primo comma dell'articolo 88 del regolamento della Camera non è di chiara formulazione, infatti essa recita: « Nel corso della discussione degli articoli possono essere presentati e svolti, per non più di venti minuti... ». Ora non sembra possibile che essi debbano essere svolti nel corso della discussione degli articoli, ma sembra piuttosto che ciò debba riferirsi alla loro presentazione e non anche allo svolgimento, che invece si collega logicamente all'indicazione cronologica della loro votazione: « dopo l'approvazione dell'ultimo articolo ma prima della votazione finale ». La prassi è in questo senso, e, sempre secondo la prassi, gli ordini del giorno che siano stati presentati da deputati che siano intervenuti nella discussione sulle linee generali, si intendono già illustrati e perciò vengono posti direttamente in votazione. Prima della votazione il Governo è chiamato a dare il suo parere sugli ordini del giorno, in quanto questi sono diretti ad impegnare il Governo a determinati adempimenti nell'applicazione della legge cui essi sono riferiti. Questo non è previsto dal regolamento della Camera ma discende dalla prassi, mentre al Senato è prescritto dal quarto comma dell'articolo 95 del regolamento anche il parere del relatore. In pratica, il Governo può dichiarare di accettare l'ordine del giorno senza condizioni, accettarlo come raccomandazione, accettarlo subordinatamente a qualche modifica (che a sua volta il proponente può accettare o respingere, insistendo sul proprio testo) o può dichiarare di non accettarlo dandone la motivazione.

Se il proponente non si accontenta della dichiarazione di accettazione del suo ordine del giorno o insiste per la votazione di quel-

lo non accettato, l'ordine del giorno viene messo in votazione. I modi di votazione sono quelli ordinari: per alzata di mano se non venga richiesta votazione qualificata.

Se accettato, e ancor più se approvato, esso dispiega certi effetti che nel sistema dei vigenti regolamenti parlamentari pur essendo prevalentemente di carattere politico hanno riflessi di ordine giuridico, almeno all'interno della Camera cui essi sono stati presentati. Vi sono infatti le norme del quinto comma dell'articolo 143 del regolamento della Camera e del secondo comma dell'articolo 46 di quello del Senato, in base alle quali il Governo può essere chiamato a riferire, anche per iscritto, sull'esecuzione data anche ad ordini del giorno approvati dall'Assemblea (o dalle Commissioni in sede legislativa) o accettati dal Governo.

b) *Presentazione degli ordini del giorno.* — Nella presentazione degli ordini del giorno si incontrano i limiti stabiliti dal secondo comma dell'articolo 88 del regolamento della Camera e dell'articolo 97 di quello del Senato: non sono ammissibili, infatti, ordini del giorno che riproducano emendamenti o articoli aggiuntivi che siano stati già respinti. È prassi, invece, che emendamenti o articoli aggiuntivi vengano ritirati prima di una votazione, che si può ragionevolmente prevedere come sfavorevole, per ripresentarli sotto forma di ordini del giorno con il fine di mettere in luce un particolare aspetto del progetto di legge o delineare un certo criterio di comportamento del Governo nell'applicazione di una norma.

Nel caso in cui la Presidenza ritenga inammissibile un ordine del giorno per le ragioni che abbiamo visto sopra, viene data lettura dell'ordine del giorno, e, sentito uno dei proponenti, l'inammissibilità è dichiarata dal Presidente. Se il proponente insiste e il Presidente non ritenga di dover decidere autonomamente può consultare l'Assemblea, che decide per alzata di mano, senza discussione. Nel caso in cui, invece, l'inammissibilità sia fondata sulla formulazione con frasi sconvenienti oppure in quanto vertenti su argomento del tutto estraneo alla discussione ovvero siano già preclusi da precedente votazione, il Presidente non ne dà lettura ma si limita a motivare la sua decisione, che può mantenere anche se il deputato insiste, ma può, in questo caso, consultare l'Assemblea, che decide per alzata di mano senza discussione.

7. *Il coordinamento finale del testo approvato.*

a) *Fondamento del coordinamento finale.* — Poiché nel procedimento dinanzi all'Assemblea (o alla Commissione in sede legislativa) sono ammesse la presentazione, discussione, e votazione di emendamenti ed è un dato di fatto che dall'approvazione di emendamenti

derivano problemi di armonizzazione del testo, l'articolo 90 del regolamento della Camera e l'articolo 103 di quello del Senato dettano le norme per il coordinamento. Alla Camera esso è demandato al Presidente, con espressa autorizzazione della Camera, autorizzazione che, di norma, è richiesta proprio dalla Presidenza. Al Senato, invece, la Commissione, sempre espressamente autorizzata dall'Assemblea provvede a proporre le modifiche necessarie, sulle quali l'Assemblea delibera.

L'articolo 90 del regolamento della Camera configura due diverse ipotesi di coordinamento: al primo comma si prevede che prima della votazione finale del progetto di legge il Comitato dei nove o il Governo possono richiamare l'attenzione dell'Assemblea sulle correzioni di forma che esso richieda e proporre le conseguenti modificazioni sulle quali la Camera delibera; al secondo comma è previsto che l'Assemblea può autorizzare il Presidente al coordinamento finale del testo approvato.

b) *Modalità del coordinamento.* — Le norme sono di formulazione assai chiara ma la loro applicazione non è scevra da problemi. Infatti, soprattutto se l'Assemblea non si sia limitata a semplici ritocchi ma abbia attuato un ampio rimaneggiamento del testo proposto dalla Commissione, è necessario eliminare le inevitabili disarmonie tra le diverse parti, oltre che provvedere a correggere gli eventuali errori materiali.

In questi casi le materiali correzioni al testo pongono il problema che la necessaria modifica possa riprodurre il testo di un emendamento precedentemente respinto, e ciò appare, francamente, non ammissibile, in quanto l'istituto della preclusione è di generale applicazione ed opera di diritto, pertanto non si può, in sede di coordinamento finale, introdurre una norma, un principio o una variante sui quali l'Assemblea si è già pronunciata in senso negativo. L'unico caso in cui è possibile una deroga al principio della preclusione è riscontrabile nell'accoglimento di una modifica introdotta nell'altro ramo del Parlamento e che il primo che l'aveva già respinto decida invece di accogliere, modificando così il suo precedente avviso. Questa però è la principale conseguenza del sistema bicamerale, anzi, si potrebbe dire che questo caso è addirittura emblematico del bicameralismo, cioè la possibilità di un ripensamento da parte di uno dei due rami del Parlamento al fine di ottenere la doppia approvazione di un identico testo. Non si può dire pertanto che si tratti di una deroga al principio della preclusione, bensì di una situazione espressamente sottratta alla preclusione.

La norma del regolamento della Camera abrogato nel 1971 prevedeva la possibilità che il coordinamento comprendesse anche modifi-

che « agli emendamenti già approvati che sembrino inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni », ma benché questa norma non figuri in quello vigente non sembra che da tale esigenza si possa prescindere e pertanto non si può escludere che il coordinamento possa giungere a tanto.

Il caso in cui il coordinamento avviene prima della votazione finale del progetto di legge non presenta particolari problemi in rapporto alla conformità del testo all'effettiva volontà dell'Assemblea, in quanto questa è chiamata ad esprimersi. Analogamente al Senato quando la Commissione comunica all'Assemblea le modificazioni introdotte nel testo per il coordinamento.

Le questioni di maggiore importanza si pongono se il coordinamento avviene dopo la votazione finale del provvedimento, sempre su espressa autorizzazione dell'Assemblea data al Presidente, presso la Camera. Presso il Senato la funzione spetta comunque all'Assemblea. Gli organi deputati al coordinamento sono pertanto vincolati non solo dai princìpi generali cui si è accennato prima, ma anche dalla volontà dell'Assemblea quale essa appare dai testi approvati che devono essere armonizzati, con delle correzioni che non possono in alcun modo alterarne il significato. Per fare ciò occorre anzitutto eliminare eventuali errori materiali ed anche lessicali, ma occorre anche eliminare quelle espressioni la cui sopravvivenza nel testo potrebbe alterarne il senso rispetto alla volontà dell'Assemblea. Se l'autorizzazione lo comprenda, gli organi del coordinamento possono anche attuare una sistemazione degli articoli diversa da quella risultante dalle deliberazioni adottate. Questo però deve essere espressamente autorizzato o deve essere poi ratificato dall'Assemblea.

Vi è poi il caso degli errori materiali che emergono, nonostante il sistema dei controlli incrociati, non in sede di coordinamento ma successivamente allo stesso invio del messaggio: è ben vero che nel sistema bicamerale la correzione degli errori anche materiali può essere fatta presso l'altro ramo del Parlamento, però non è questo il senso del bicameralismo (sarebbe infatti ben poca cosa), ma siffatto procedimento produrrebbe un'artificiosa *navette* tra i due rami del Parlamento, mentre è possibile invece, per mezzo della correzione del messaggio, sempre prima che l'altro ramo del Parlamento abbia deliberato, evitare ciò che sarebbe, in definitiva, una disfunzione.

Vi è poi l'altra considerazione, che qualora si riscontri l'errore materiale, si « deve » procedere alla correzione proprio per facilitare e rendere possibile la formazione corretta della volontà del Parlamento.

8. *La votazione finale* (18). — Il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione stabilisce che dopo la votazione articolo per articolo i progetti di legge debbono essere votati nel loro complesso.

In attuazione di questo precetto costituzionale l'articolo 91 del regolamento della Camera prescrive che la votazione finale ha luogo per scrutinio segreto immediatamente dopo la discussione e la votazione degli articoli. Ma nel seguito dello stesso articolo è data facoltà al Presidente di differire la votazione e di disporre che varie votazioni avvengano contemporaneamente.

La Costituzione ha lasciato alle Camere la scelta del metodo di votazione e infatti esse si regolano in modo differente: alla Camera la votazione avviene sempre per scrutinio segreto, mentre al Senato il voto segreto non è prescritto e viene effettuato solo se richiesto da venti senatori.

Sull'adozione dello scrutinio segreto da parte della Camera per la votazione delle leggi si è scritto e detto molto; esso risale fino al 1848, e la Camera ha conservato questo modo di votazione (19), rispetto al quale si pone il problema delle dichiarazioni di voto. Infatti i sostenitori dello scrutinio segreto hanno sempre addotto che esso tutela maggiormente di quello palese la libertà di espressione del voto, eppertanto questa esigenza mal si concilia con la segretezza. Infatti con il vecchio regolamento si faceva ricorso ad un espediente: le dichiarazioni di voto venivano effettuate dopo la votazione del penultimo articolo e prima che si passasse alla votazione dell'ultimo articolo, in modo che le dichiarazioni di voto apparivano formalmente riferite a questo articolo, che veniva poi messo in votazione per alzata e seduta e non per scrutinio segreto come il testo complessivo della legge.

Il regolamento del 1971, invece, ammette la dichiarazione di voto ogni volta che la Camera si appresti a votare, ad eccezione di quelle che hanno luogo dopo discussioni limitate per espressa disposizione del regolamento, e quindi sono ammesse anche quando la Camera si appresti a votare per scrutinio segreto. Perciò sono possibili anche per le votazioni segrete finali dei progetti di legge, per cui la forma di votazione segreta è prescritta.

I deputati (e i senatori) che intendano astenersi debbono dichiararlo ai segretari di Presidenza, che ne tengono nota. Ciò non è necessario quando la votazione avviene mediante l'apparecchiatura elettronica, perché in tal caso è l'apparecchio elettronico che registra il nominativo del votante che ha manovrato il tasto corrispondente all'astensione, che si badi, anche in questo caso è dichiarata, in quanto nella votazione segreta i votanti, favorevoli o contrari, vengono evidenziati nel tabellone con lo stesso colore, mentre gli astenuti vengono evidenziati con colore diverso oltre che figurare nel « tabulato » della votazione.

Quando il progetto di legge consiste in un articolo unico si passa, come si è già notato, dopo le eventuali dichiarazioni di voto, diretta-

mente alla votazione finale, a meno che sia richiesta la votazione per parti separate nel qual caso si pongono in votazione le singole parti. Mentre nel caso in cui siano stati presentati uno o più emendamenti interamente soppressivi dell'articolo si passa direttamente alla votazione finale del progetto di legge.

E) ESAME DA PARTE DELLE COMMISSIONI IN SEDE LEGISLATIVA.

In sede legislativa la Commissione segue, con qualche variante che sarà posta in evidenza, le norme che regolano il procedimento dinanzi all'Assemblea.

Anzitutto l'*iter* si apre con l'esposizione del relatore nominato dal presidente della Commissione, e quindi si svolge la discussione sulle linee generali, che deve avvenire anche quando vi sia già stato l'esame in sede referente, ma, in questo caso, essa ne risulterà naturalmente sveltita. Pertanto, dopo la discussione sulle linee generali vi saranno le repliche del relatore e del Governo, la cui presenza è sempre indispensabile in questa sede.

La presentazione degli emendamenti può essere fatta nel corso della discussione, a differenza del procedimento in Assemblea, in cui le singole subfasi del procedimento sono nettamente distinte. Così come per il parere sul progetto di legge anche per gli emendamenti implicanti nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate o per la materia del pubblico impiego o che richiedano un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale occorre il parere, rispettivamente delle Commissioni bilancio e affari costituzionali, prima che gli stessi emendamenti vengano posti in votazione.

Se la Commissione non ritenga di aderire a uno di tali pareri e se la Commissione consultata lo confermi, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea. Ciò significa che l'esame prosegue in sede referente ed i pareri devono essere riportati nella relazione per l'Assemblea.

Si è detto prima che la Commissione in sede legislativa deve osservare, salvo le differenze che si sono ora ricordate, le norme del procedimento dinanzi all'Assemblea.

Possono inoltre essere presentati ordini del giorno diretti ad impedire l'esame degli articoli, che seguono le norme degli analoghi ordini del giorno in Assemblea. Gli ordini del giorno di cui all'articolo 88 del regolamento sono assoggettati appunto a queste norme.

Dell'approvazione dei progetti di legge da parte di Commissioni in sede legislativa il Presidente dà comunicazione all'Assemblea. Inoltre i lavori delle Commissioni in sede legislativa hanno un regime di pubblicità diverso da quello in vigore per la sede referente,

infatti, oltre al resoconto sommario pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* viene pubblicato anche il resoconto stenografico, ed inoltre la stampa ed il pubblico possono seguire, quando ciò sia disposto dal Presidente, lo svolgimento in locali separati, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

F) LA PROMULGAZIONE (20).

1. *La promulgazione ultima fase del procedimento legislativo.* — L'ultima fase del procedimento legislativo – omologa all'iniziativa – ne segna la conclusione ed è strumentale all'efficacia della legge, si concreta nella promulgazione da cui consegue l'obbligo della pubblicazione del testo.

Parlando del procedimento legislativo si è appunto parlato di « complesso *iter* di formazione delle leggi » il quale deriva dal compimento di svariate attività, talune delle quali consistono, come si è visto, in manifestazioni di volontà, altre hanno carattere organizzativo e strumentale, altre contenuto dichiarativo e certificativo.

Ora resta da esaminare l'ultima fase per chiarirne gli effetti e l'incidenza sullo stesso procedimento.

Dopo che una Camera ha approvato un progetto di legge, sia che ciò sia avvenuto nella Commissione in sede legislativa o in Assemblea, il Presidente di quella Camera trasmette il « messaggio »: all'altra Camera se l'approvazione è avvenuta per la prima volta o se siano intervenute modificazioni al testo approvato dall'altra; al Governo nel caso in cui sia stato approvato lo stesso testo già approvato dall'altro ramo del Parlamento, essendosi così realizzato l'esercizio collettivo della funzione legislativa delineato dall'articolo 70 della Costituzione.

Il « messaggio » inviato all'altra Camera serve ad attivare dinanzi ad essa il procedimento, e costituisce, in sostanza, l'atto di iniziativa, come si è già accennato, intendendo però questo soltanto nel senso di atto di impulso della fase del procedimento dinanzi all'altro ramo del Parlamento.

Il « messaggio » della Camera che ha approvato per ultima il testo è inviato al Governo, che lo sottopone al Presidente della Repubblica per la promulgazione, attivando così il soggetto titolare dell'esercizio di quest'ultima fase del procedimento.

2. *Il messaggio dei Presidenti delle Camere.* — Il messaggio deve in tutti i casi contenere le indicazioni relative all'*iter*, sia che si tratti dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento oppure della promulgazione da parte del Capo dello Stato.

Agli *Atti parlamentari* non è riconosciuto, come si è accennato, carattere certificativo, se non come « notizia » dei fatti, ai fini dell'esa-

me in ordine alla legittimità del procedimento, che è, invece, comunemente riconosciuto al « messaggio ».

Da esso il Presidente della Repubblica apprende infatti i dati essenziali che fanno scattare il meccanismo della promulgazione, cioè: approvazione dell'identico testo da parte di entrambi i rami del Parlamento; esistenza della maggioranza qualificata per le leggi di cui all'articolo 138 della Costituzione; *iter* in Commissione in sede legislativa o in Assemblea ai fini del controllo in rapporto alla norma dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

3. *Obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgare le leggi.* — « Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione »: questa norma del primo comma dell'articolo 73 della Costituzione configura con sufficiente chiarezza come atto dovuto da parte del Presidente della Republica la promulgazione delle leggi, configurazione che è ancor più avvalorata dal secondo comma dello stesso articolo che consente alle Camere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, di abbreviare tale termine.

Ora vediamo il contenuto dell'obbligo. La promulgazione è dovuta ma il Presidente non può essere obbligato a violare la Costituzione quando gli sia presentata per la promulgazione una legge che possa configurare il reato per il quale lo stesso Presidente può essere messo in stato di accusa ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione. Né egli può essere obbligato a promulgare una legge che, sempre sulla base della certificazione risultante dal « messaggio », ed anche *aliunde*, quando si tratti di fatti, violi in modo patente la Costituzione, ad esempio nel caso già citato del divieto di procedimento nella Commissione in sede legislativa contro il disposto dell'articolo 72 della Costituzione, o sul quale non esista la doppia deliberazione sull'identico testo, certificata dal « messaggio ».

Si deve escludere che il Presidente della Repubblica debba esercitare un sindacato sulla legittimità costituzionale della legge da promulgare al fine di stabilire se ne sussista l'obbligo, poiché nel nostro sistema il sindacato sulla legittimità costituzionale della legge è di natura giurisdizionale ed appartiene ad un organo *ad hoc*: la Corte costituzionale. Salvo che per i casi che abbiamo richiamato sopra, e che attengono all'esistenza della legge da promulgare, il Presidente della Repubblica può compiere l'esame circa la legittimità costituzionale di una legge che gli sia presentata per la promulgazione ma solo in vista del suo potere di rinvio alle Camere per il riesame della legge stessa. Questo potere presidenziale può, però, essere esercitato anche per motivi di merito e non solo di legittimità formale. Si deve inoltre ricordare che la riapprovazione senza maggioranze

speciali fa sorgere l'obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgare la legge, la cui inottemperanza costituisce attentato alla Costituzione stessa, salvo che, come si accennava, proprio la promulgazione di quella legge realizzi la consumazione del reato.

4. *Disciplina normativa della promulgazione.* — Nel nostro ordinamento la promulgazione è regolata da vecchie norme: testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, e decreto legislativo luogotenenziale 19 giugno 1946, n. 1, ma norme di carattere speciale, che però costituiscono punti di riferimento molto importanti per la promulgazione in generale, sono contenute nella legge 25 maggio 1970, n. 352.

L'articolo 14 di questa legge disciplina la promulgazione delle leggi costituzionali, che siano state approvate senza il *quorum* dei due terzi nella seconda lettura, qualora l'Ufficio centrale per il *referendum* (di cui all'articolo 12 della stessa legge) abbia dichiarato non ammissibile la richiesta di *referendum* e siano trascorsi i tre mesi dalla data di pubblicazione del testo.

Così l'articolo 25 della stessa legge disciplina la promulgazione della legge costituzionale a seguito dell'esito favorevole del *referendum;* l'articolo 46 disciplina la promulgazione della legge costituzionale prevista dall'articolo 132 della Costituzione e l'ultimo comma dello stesso articolo riguarda la promulgazione della legge ordinaria prevista dal secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

Pertanto si deve dire che ormai esiste una disciplina completa delle varie ipotesi di promulgazione nell'ordinamento repubblicano. Infatti, le norme speciali che or ora abbiamo citato recepiscono *in toto* le formule promulgative che ci derivano dalla tradizione e che sono usate in base alle norme, tuttora vigenti, del testo unico del 1931 e del decreto legislativo luogotenenziale del 1946, già citati. Quel che di molto interessante invece risulta dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, è il carattere certificativo delle formule di promulgazione in ordine alle « fasi speciali » di certi procedimenti rinforzati, quali, appunto, quelli cui le formule di promulgazione di cui si tratta si riferiscono. Infatti, se si pone mente, ad esempio, all'ultimo comma dell'articolo 46 si vede appunto che la formula relativa alla promulgazione della legge ordinaria per la diversa aggregazione regionale di comuni, di cui all'articolo 132 della Costituzione, è la seguente: « La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al *referendum* indetto in data ... hanno approvato; il Presidente della Repubblica, promulga, etc. ». Da questo si evince perciò chiaramente che l'attività conoscitiva in ordine al procedimento legislativo, di cui la promulgazione costituisce l'ultima fase, non si limita alla acquisizione del « messaggio », ma si estende alla acquisizione dei dati relativi all'intero procedimento, dovendosi, nella promulgazione, dare

atto anche delle attività diverse dalla approvazione delle due Camere, non desumibili altrimenti che dalle certificazioni degli organi attivi nel procedimento.

Non si può dunque non riconoscere un certo carattere costitutivo all'atto di promulgazione, che realizza il momento unificante dell'intero procedimento, il punto di arrivo finale per cui la « legge », compiuto il suo *iter* formativo, è incardinata nell'ordinamento ed esplica la sua efficacia, il cui primo effetto è l'obbligo della sua pubblicazione.

Questo obbligo deriva infatti dalla promulgazione ed è condizione essenziale perché scatti la presunzione, *iuris et de iure*, di piena conoscenza per l'esecuzione del precetto normativo.

La promulgazione si concreta, in definitiva, in un'attività del Capo dello Stato volta ad accertare la regolarità formale del procedimento per quanto attiene alla Costituzione (e non agli *interna corporis* del Parlamento) e quindi il rispetto delle norme relative ai procedimenti rinforzati, e poi, nell'apposizione della firma del Presidente della Repubblica e dei ministri, che, in base all'articolo 4 del testo unico del 1931, sono i ministri proponenti.

Questa norma ovviamente riguarda le leggi che provengono dalla iniziativa del Governo, per cui è richiesta la firma degli stessi ministri che l'avevano apposta sul decreto di presentazione, ministri intesi come *officium*, non come persone fisiche. Per le leggi provenienti da altre iniziative deve intendersi la dizione come ministri competenti, quelli cioè che sono titolari delle competenze interessate dalle norme da promulgare. Inoltre deve apporre la propria firma anche il Presidente del Consiglio dei ministri. Queste controfirme sono apposte non al fine di assumere dinanzi al Parlamento la responsabilità dell'atto, poiché si tratta di atto presidenziale assunto nella sfera propria del Presidente della Repubblica, bensì *ad validitatem*, cioè al fine della perfezione formale dell'atto.

Ai fini della formazione dell'originale della legge, che sarà « inserto » nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana, è necessaria l'apposizione, da parte del ministro di grazia e giustizia, del gran sigillo dello Stato, custodito sotto la sua responsabilità (di qui il nome di ministro guardasigilli, ormai abbastanza anacronistico) e del suo visto e firma.

La legge così promulgata è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* ed è, decorsi i termini di *vacatio*, da attuarsi come legge dello Stato.

Note

(1) Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova 1976, pagg. 726 ss.; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano 1978, pagg. 119-163; F. COSENTINO, « Il procedimento legislativo nel sistema parlamentare », in *Rass. Parlam.,* 1960, pagg. 1207 ss.; S. GALEOTTI, *Contributi alla teoria del procedimento legislativo,* Milano 1957; A. SANDULLI, « Legge », in *Nuovissimo Digesto Italiano;* A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Roma 1965, pag. 209. Vedi anche A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo,* Milano 1964 (ristampa).

(2) Cfr. V. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi,* Milano 1958; LEONI, « Note sull'iniziativa delle leggi », in *Giur. Cost.,* 1963, pagg. 1281 ss.; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa delle leggi,* Milano 1971.

(3) Cfr. P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare,* Milano 1968.

(4) *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, 2 maggio 1978, pag. 16642 e 4 maggio 1978, pag. 16781; cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* cit., pag. 121; Circolare del Presidente Ingrao del 26 luglio 1976, in *Circolari e disposizioni* cit., pagg. 281-282.

(5) *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, 11 novembre 1955, pagg. 22089-22090, 17 dicembre 1976, pagg. 3647-3708, 10 marzo 1981.

(6) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente,* VII, pag. 1239.

(7) Cfr. A. MANZELLA, « Formazione della Camera - Stato giuridico del deputato - La verifica dei poteri - L'autorizzazione a procedere », in *Il regolamento della Camera dei deputati,* cit., pag. 101.

(8) *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* 19 gennaio 1978.

(9) Cfr. BETTINELLI, « Note sull'iniziativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano », in *Il Politico,* 1970, pagg. 589-632; V. SPAGNA MUSSO, *op. cit.;* F. CUOCOLO, *op. cit.*

(10) Cfr. F. COSSIGA, « Diritto di petizione e diritti di libertà », in *Foro Pad.,* 1951, pagg. 307 ss.; U. ROSSI MERIGHI, « Il diritto di petizione - Note e spunti ricostruttivi », in *Studi Chiarelli,* Milano 1974, pagg. 1692 ss.

(11) Lettera del Vicepresidente vicario Zaccagnini al presidente della XIV Commissione in data 18 luglio 1974, in *Circolari e disposizioni,* cit., pagg. 364-365.

(12) Ivi.

(13) Lettera del Presidente Pertini del 31 gennaio 1975 al presidente della I Commissione, in *Circolari e disposizioni,* cit., pagg. 368-369.

(14) 30 settembre 1982.

(15) Parere della Giunta per il regolamento del 23 luglio 1974, in *Circolari e disposizioni,* cit. pag. 378.

(16) Ivi.

(17) Seduta del 23 gennaio proseguita ininterrottamente fino al 2 febbraio 1980, *Atti parlam.,* Camera, Discussioni, pag. 8329 - Il principio è stato successivamente riconfermato.

(18) Cfr. G. CARCATERRA, « La votazione », in *Il Regolamento della Camera dei deputati - Storia Istituti Procedure* cit., pagg. 551-613.

(19) Negli allegati alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Craxi è contenuto un accenno al problema del voto segreto, ed in seguito si è sviluppato il dibattito in ordine alla prevalenza del voto palese sul voto segreto almeno per le leggi di carattere finanziario e formerà certamente oggetto dell'attività della Commissione intercamerale di studio per le riforme istituzionali.

(20) Cfr. BARTHOLINI, *La promulgazione,* Milano 1955.

Capitolo XVI

PROCEDIMENTO DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

L'articolo 138 della Costituzione stabilisce che i progetti di legge costituzionale (che sono le leggi di integrazione della Costituzione e che non implicano modifiche a norme della Costituzione) e di revisione della Costituzione (che, invece, modificano norme della Costituzione) devono essere deliberati due volte, a distanza di almeno tre mesi l'una dall'altra, da parte di entrambe le Camere.

La prima deliberazione, stabiliscono i regolamenti parlamentari, avviene seguendo la procedura fissata per i progetti di legge ordinaria. Il progetto di legge costituzionale così approvato è trasmesso all'altro ramo del Parlamento e se questo lo modifica lo rinvia alla Camera che lo ha esaminato per prima, la quale procede all'esame delle sole modifiche introdotte così come stabilito per i progetti di legge ordinaria.

Quando sia avvenuta l'approvazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, l'intervallo di tre mesi per procedere alla seconda deliberazione decorre, compresi i periodi di aggiornamento, dalla data della prima deliberazione da parte della Camera che lo ha approvato per prima, o comunque dalla data in cui questa lo ha approvato nello stesso testo trasmessole dall'altra. Cioè avviene che le due deliberazioni si intersecano in modo che quando la prima Camera può procedere al secondo esame decorrono nel frattempo i tre mesi per l'esame da parte dell'altra.

Ai fini della seconda deliberazione, la Commissione competente riesamina il progetto di legge nel suo complesso e ne riferisce all'Assemblea. In questa fase non possono essere presentati emendamenti né ordini del giorno, né può essere chiesto lo stralcio di articoli, cioè non sono ammessi strumenti volti a modificare il testo, il che farebbe riaprire tutta la procedura fin dall'inizio. Per evitare che il voto sugli articoli possa produrre modificazioni del testo – tramite il voto con-

trario su uno o più articoli – dopo la discussione generale, il progetto di legge è posto direttamente in votazione nel suo complesso, salvo le eventuali dichiarazioni di voto. Che ciò sia legittimo, pur alla luce del precetto costituzionale per cui i progetti di legge devono essere votati articolo per articolo, oltre che con votazione finale, è chiarito dalla considerazione – che può apparire banale – che se non si trattasse di legge costituzionale il progetto a quel punto sarebbe ormai « legge ». Per altro, ed è questo che supera la banalità, l'articolo 138 della Costituzione prescrive solo due deliberazioni, a distanza di tre mesi, e la maggioranza qualificata nella seconda e quest'ultima norma, evidentemente, pone in una condizione di « specialità » la seconda deliberazione rispetto alla prima, la quale, infatti, avviene in entrambe le Camere nelle forme ordinarie, e cioè con votazione dei singoli articoli e finale.

Inoltre non è ammessa la presentazione di questioni pregiudiziali o sospensive, che mirano ad impedire, o comunque ad arrestare l'*iter* di approvazione del progetto di legge. È ammessa soltanto la richiesta di brevi rinvii sulla quale decidono inappellabilmente i Presidenti. L'esatto parallelismo tra le norme regolamentari delle due Camere mostra chiaramente l'intento di favorire la formazione del testo e la doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere, facendo ricorso anche alla funzione di garanzia del Presidente, in quanto è in gioco un procedimento di carattere costituzionale.

La Costituzione stabilisce che per l'approvazione in seconda deliberazione è necessaria almeno la maggioranza assoluta, e cioè la metà più uno dei componenti di ciascuna Camera. Se è approvato da entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Assemblea, il progetto di legge costituzionale è approvato in via definitiva ed è sottoposto al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Se invece sia stato approvato col voto favorevole della maggioranza assoluta ma non dei due terzi anche in una sola delle Camere, la legge costituzionale può essere sottoposta a *referendum*, come prescrive il secondo cómma dell'articolo 138 della Costituzione, quando ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o 500 mila elettori o cinque consigli regionali.

In attuazione di questa norma, l'articolo 3 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il ministro di grazia e giustizia provvede a pubblicare nella *Gazzetta ufficiale* il testo della legge con l'indicazione che nella seconda votazione l'approvazione è avvenuta a maggioranza assoluta senza il requisito dei due terzi, insieme con la data dell'approvazione finale e con l'avvertenza che entro tre mesi può essere richiesto il *referendum*. La promulgazione avviene solo se nel *referendum* la legge sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi o se il *referendum* non sia stato richiesto.

Questa è l'unica forma prevista dalla Costituzione in cui il popolo, tramite il corpo elettorale, svolge un ruolo attivo nell'esercizio della funzione legislativa (oltre all'esercizio dell'iniziativa), infatti è chiamato a confermare o non confermare una legge costituzionale o di revisione della Costituzione, che non abbia ottenuto un numero di suffragi parlamentari tale da far ritenere che essa sia confortata da un consenso popolare abbastanza vasto quale è necessario appunto per una norma di valore costituzionale. È questa una funzione di supporto alla funzione costituente riconosciuta in queste forme al Parlamento. Si tratta infatti di una funzione mediata, in quanto il popolo, chiamato alle elezioni, ha eletto i membri delle due Camere e non un'Assemblea costituente. In questo caso infatti l'elettore non risponde ad una domanda elettorale volta in via immediata all'elezione di un corpo costituente: pertanto quando la legge costituzionale non ottenga nelle Camere un consenso sufficientemente elevato da far presumere un largo consenso popolare deve potersi esprimere direttamente il popolo. Ma in questo caso il *referendum* può essere attivato oltre che da 500 mila elettori anche da un quinto dei membri di una Camera o cinque consigli regionali e questo rafforzamento del potere di iniziativa mira appunto a facilitare il ricorso al *referendum.* Il consenso risulta confermato se non venga avanzata richiesta di *referendum* o se dalla celebrazione di esso risulti la maggioranza dei voti validi a favore.

CAPITOLO XVII

LA FUNZIONE ISPETTIVA E DI CONTROLLO

SOMMARIO: 1. Il sindacato ispettivo. — 2. Le interrogazioni. — 3. Le interpellanze. — 4. Le mozioni. — 5. Le inchieste parlamentari. — 6. Approvazione di conti consuntivi — 7. Decreti registrati con riserva. — 8. Parere sulle nomine ministeriali. — 9. Audizioni in Commissione.

1. *Il sindacato ispettivo.* — Come diretta esplicazione della funzione di indirizzo politico in connessione con il rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo e il Parlamento, sia anche perché quest'ultimo emana dal popolo, gli spetta di accertare che gli atti del Governo siano conformi all'indirizzo politico e siano altresì corretti sotto il profilo dell'osservanza delle norme. Questo profilo è assai importante, perché dagli atti di ispezione e di controllo del Parlamento non discende l'annullamento degli atti del Governo, ma l'ispezione tende, una volta accertata la non correttezza dell'atto – sotto qualsivoglia profilo – a far valere la responsabilità politica, anche semplicemente rendendo pubblici i fini di determinati provvedimenti ed i modi nei quali essi sono stati adottati. Si tratta infatti, in taluni casi, unicamente della scelta di una determinata soluzione politica, rispetto ad altre tutte formalmente e politicamente legittime, ma, ad esempio, di diversa efficacia rispetto ai fini o di diversa graduazione nella opportunità di adottarla.

Il Governo, si deve ricordare, oltre che organo costituzionale costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri, che agiscono in quanto componenti del collegio Consiglio dei ministri, è anche, nella sua accezione più lata, il vertice della pubblica amministrazione. Ciascun ministro è anche a capo di un dicastero, eccetto i ministri senza portafoglio che hanno compiti politici, salvo deleghe speciali per competenze amministrative (ad esempio, il ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile). Per dicastero

si intende la direzione politica di un complesso di competenze amministrative stabilite per legge. In questa struttura si possono individuare due diverse direttrici di esplicazione dei poteri dello Stato. È infatti puramente teorico che il loro esercizio sia imputato al personale politico – ministri e sottosegretari di Stato – il quale soltanto, per altro, è chiamato a risponderne dinanzi al Parlamento. Eccettuati i grandi temi dell'attività del dicastero, l'attività amministrativa è condotta dal personale organico, quello che, con termine ormai canonico, viene indicato come « burocrazia » ministeriale. Il termine è coniato ad indicare la forza insita nell'esercizio di quei compiti, tale da essere qualificata appunto come « potere » e ne rende icasticamente l'idea. La Costituzione detta varie norme a questo riguardo, secondo le quali il rapporto organico dei pubblici impiegati deve essere instaurato in base a pubblico concorso; essi sono al servizio esclusivo della nazione; le loro funzioni devono essere svolte in modo imparziale; i pubblici funzionari sono responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, secondo le leggi penali, civili e amministrative. Da tutto ciò emerge che non vige per essi il regime di responsabilità politica, che ricade invece sul personale politico, ministri e sottosegretari di Stato, nei confronti dei quali le Camere possono instaurare processi, formali ed informali, ma talvolta sufficientemente persuasivi, al fine di provocarne le dimissioni (1). Sanzione politica, come ben si vede, ma le cui conseguenze sono indubbiamente di carattere giuridico.

Naturalmente, in dipendenza dalla struttura collegiale ed a seguito delle esigenze del rito, trattandosi di rapporti tra organi costituzionali diversi, la procedura parlamentare ha approntato gli strumenti idonei all'esercizio della funzione di controllo mediante gli atti che vengono indicati come sindacato ispettivo: interrogazioni, interpellanze e mozioni. Delle inchieste tratta direttamente la Costituzione.

Questo potere di sorveglianza appartiene alle Camere nel loro complesso, ed è esercitato, come sempre d'altronde, quando si tratti di collegi, su impulso di organi a ciò preposti dalle norme organizzatorie del collegio: in questi casi, titolari dell'atto di impulso sono i membri ma l'esercizio della funzione è di pertinenza del collegio.

Pertanto, perché dalla presentazione dei documenti relativi discendano i corrispondenti obblighi per il Governo, è necessario che essi siano atti della rispettiva Camera nei limiti e nei modi stabiliti dalle norme regolamentari (2). Le norme dei regolamenti parlamentari relative all'esercizio del sindacato ispettivo sono ora interpretate unicamente come producenti per il Governo l'onere di ottemperare, mentre in origine furono poste come limite all'attività parlamentare ed a salvaguardia del Governo, il quale così non avrebbe potuto essere chiamato a rispondere, in modo estemporaneo, alle interrogazioni e alle interpellanze presentate, esponendosi ad imprevedibili conseguenze po-

litiche. Allora la mozione non era usata, o aveva altre caratteristiche strutturali.

Perché da atto di iniziativa del singolo membro dell'Assemblea esso diventi atto di questa è necessario che della sua presentazione sia dato annuncio all'Assemblea e sia pubblicato nel resoconto della seduta (3), così come, d'altro canto, è anche dell'iniziativa legislativa. Esso, come il progetto di legge, rimane nella disponibilità del proponente: come per le proposte di legge può essere ritirato o anche trasformato in altro e diverso strumento del sindacato ispettivo ma non può essere fatto proprio da altro membro dell'Assemblea.

I parlamentari fanno largamente ricorso al sindacato ispettivo e per svariati motivi: oltre che per chiedere notizie ne presentano per sollecitare provvedimenti e addirittura per fornire notizie al Governo. Essi diventano pertanto uno strumento di pressione per la tutela di interessi specifici. Infatti, l'esercizio di questa funzione non è compito esclusivo dell'opposizione, anche se, evidentemente, questa è l'ipotesi più frequente. Ma si deve dire che nel rapporto sempre più antagonistico – sino a schematismi manichei per cui tutto ciò che proviene dal Governo è per lo meno sospetto – tra il Governo ed i gruppi parlamentari all'interno di ciascuna Camera, il sindacato ispettivo è sempre più argomento di polemica spesso assai vivace.

La ragione è forse legata alla struttura del sistema politico italiano, in cui il momento dell'accordo tra i partiti – *rectius*, tra i vertici dei partiti – è più importante rispetto al momento assembleare, meno incisivo nell'esercizio delle funzioni parlamentari, per cui i singoli membri del Parlamento si rivolgono all'uso degli strumenti procedimentali che ancora, e nemmeno tutti per altro, sfuggono alla logica del rapporto tra i partiti e si prestano ad un apporto personale, anche di natura politica e non meramente tecnica, quale è ormai quasi esclusivamente la partecipazione al procedimento legislativo.

Da questo deriva il grandissimo numero di strumenti del sindacato ispettivo e quindi l'impossibilità pratica di esaurirne l'esame (4). Inoltre, il troppo elevato numero di documenti del sindacato ispettivo blocca i meccanismi procedimentali per la loro iscrizione all'ordine del giorno ed attribuisce in via di fatto al Governo un potere di cernita dei documenti cui fornire la risposta, e questo svuota l'istituto delle sue elevate potenzialità, rendendo possibile che ottengano risposta proprio quelli meno scomodi per il Governo. Questi effetti negativi sono solo in parte corretti dalla programmazione dei lavori attuata dalla Conferenza dei presidenti e dal ricorso all'Assemblea da parte dei presentatori, almeno per le interpellanze e le mozioni ed ora dalla nuova procedura per lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

2. *Le interrogazioni.* — Sono strumento del sindacato ispettivo minore rispetto alle interpellanze. Consistono, come si esprime il regolamento della Camera: « nella semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato ». Se ne evince una configurazione snella di questo istituto, assai diversa da quella che emerge dalla prassi: infatti, si dovrebbe trattare di « una domanda » cui si fornisce « una risposta ». Invece assai spesso si tratta di molte domande (5), per altro incardinate in un discorso politico, cui si dà una serie di risposte, con un formalismo che sminuisce di molto il valore dell'istituto. Secondo i regolamenti, le interrogazioni hanno un diverso trattamento procedurale, a richiesta degli interroganti: può essere chiesto che venga data risposta scritta, oppure orale, ed in quest'ultimo caso in Assemblea oppure in Commissione.

a) *Interrogazioni con richiesta di risposta scritta.* — La risposta a queste interrogazioni deve pervenire, non oltre venti giorni dalla loro pubblicazione nei resoconti della seduta in cui ne è stata annunciata la presentazione, all'interrogante e alla Presidenza che ne cura la pubblicazione in allegato agli *Atti parlamentari.*

Se il termine è trascorso inutilmente, il Presidente della Camera, a richiesta dell'interrogante, pone l'interrogazione all'ordine del giorno della seduta successiva della Commissione competente. In pratica avviene che nei resoconti è pubblicata la richiesta del proponente di trasformazione dell'interrogazione con richiesta di risposta scritta in quella con richiesta di risposta in Commissione, e da ciò sorge l'obbligo per il presidente della Commissione di disporne lo svolgimento nel più breve tempo possibile, e nel caso di inottemperanza provvede il Presidente della Camera.

Al Senato (articolo 153, secondo comma, del regolamento) è prevista la trasformazione in interrogazione con risposta orale in aula o in Commissione, con lo stesso sistema.

In realtà, dato l'enorme numero delle interrogazioni che vengono presentate, e sempre in aumento ad ogni nuova legislatura, i termini regolamentari vengono superati abbondantemente ed il meccanismo non è più in grado di funzionare automaticamente.

b) *Interrogazioni con richiesta di risposta orale in Commissione.* — È innovazione assai importante, e che merita una maggiore utilizzazione, quella introdotta con i regolamenti del 1971: l'interrogazione con risposta in Commissione, la quale cumula il vantaggio della oralità con lo svolgimento in un collegio più ristretto e di più agevole attivazione. Il seguito così inferiore alle aspettative è dovuto

forse ad una forma incompleta di pubblicità, poiché del relativo svolgimento: risposta del Governo e replica dell'interrogante, è riportata nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* una succinta sintesi e non è riportato nemmeno il testo dell'interrogazione. Inoltre, delle sedute delle Commissioni in questa sede non è redatto il resoconto stenografico (che invece viene redatto per le Commissioni del Senato, come prescritto dall'ultimo comma dell'articolo 152 del regolamento), e nell'aula delle Commissioni non sono ammessi i rappresentanti della stampa e non sempre, anzi, di rado, le sedute delle Commissioni sono trasmesse mediante gli impianti televisivi a circuito chiuso.

Per queste ragioni, riteniamo, si fa ricorso assai largamente alle interrogazioni con risposta orale in Assemblea, che invece sono svolte in sedute dell'Assemblea con tutta la pubblicità che da ciò deriva.

Vari metodi potrebbero essere escogitati per incoraggiare lo svolgimento in Commissione di un maggiore numero di interrogazioni, strumento del sindacato ispettivo che svolge una funzione preziosa di controllo, critica e stimolo per l'azione del Governo nell'attuazione quotidiana delle sue funzioni. Quotidiana e per questo meno appariscente ma invece di fondamentale importanza perché tocca assai spesso le basi della vita associata e del costume.

Per esempio, le sedute delle Commissioni dedicate a queste incombenze potrebbero svolgersi nell'aula della Camera, quando non vi sia seduta dell'Assemblea, dedicando a ciò un giorno stabilito della settimana, facendo sì che possano valersene tutte le Commissioni, in modo programmato, al fine di dare allo svolgimento di queste interrogazioni lo stesso regime di pubblicità di cui godono quelle svolte in Assemblea. Si potrebbero utilizzare aule apposite dotate di analoghi servizi, e si potrebbe prevedere una nuova formula procedimentale – nuova per l'attuale ordinamento ma che trova riscontro nel precedente ordinamento anche se per altri scopi, e nell'ordinamento britannico – costituendo la Camera in « Comitato generale » o « Comitato privato » (6), presieduta di volta in volta dal presidente della Commissione competente, o, a turno, da uno dei presidenti delle Commissioni.

Evidentemente tutto questo non può essere attuato soltanto in via di prassi, ma occorre una previsione regolamentare che la istituisca e disciplini, poiché si tratta di questione di grande rilievo, e che, se opportunamente attuata, potrebbe anche produrre un notevole mutamento del costume parlamentare, molto spesso tendente alla verbosità. A questo fine una novella regolamentare, l'articolo 135-*bis*, approvata il 12 ottobre 1983 ha introdotto le interrogazioni con risposta immediata di cui tratteremo tra poco.

Da ciò risulterebbe la riserva per l'Assemblea delle interpellanze, che sono strumento più rilevante del sindacato ispettivo, come si vedrà più avanti.

c) *Interrogazioni con richiesta di risposta orale in Assemblea.* — Secondo la richiesta del presentatore, all'interrogazione può essere data risposta orale in Assemblea, ciò che dà ad essa un regime di pubblicità completo. Oltre al fatto che esse vengono trattate in aula, il testo dell'interrogazione è riportato integralmente nell'ordine del giorno ed è, altresì, riprodotto nel resoconto stenografico della seduta, in cui sono riportati i testi della risposta fornita dal Governo e della replica dell'interrogante. Inoltre, un'efficace sintesi di entrambi è pubblicata nel *Resoconto sommario* delle sedute dell'Assemblea.

Il regolamento della Camera dispone che le interrogazioni siano poste al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta in cui sia previsto lo svolgimento di interrogazioni, dopo che siano trascorse due settimane dalla presentazione, ma questo meccanismo non è assolutamente in grado di funzionare automaticamente. Si pensi che in ciascuna delle normali cinque sedute di una settimana siano presentate dieci interrogazioni con richiesta di risposta orale in aula; in due settimane se ne avrebbero cento, per esaurire le quali, calcolando cinque minuti per la risposta e i cinque regolamentari per la replica di ciascun interrogante, sono necessarie oltre sedici ore. Inoltre, in pratica tale numero è spesso superato abbondantemente.

d) *La risposta del Governo.* — I regolamenti delle due Camere prevedono che il Governo possa dichiarare di non poter rispondere, motivando tale dichiarazione, e se affermi di dover differire la risposta deve precisare in quale giorno (alla Camera non più lontano di un mese) sia disposto a rispondere. Tutto questo meccanismo procedimentale può funzionare concretamente solo con un numero di documenti tale che consenta, appunto, l'iscrizione all'ordine del giorno delle singole sedute, secondo l'ordine di presentazione o per ragioni di connessione, alla scadenza del termine regolamentare. Pertanto, nell'impossibilità concreta di realizzare l'iscrizione automatica all'ordine del giorno, occorre, in pratica, che il Governo sia d'accordo sulla iscrizione all'ordine del giorno delle interrogazioni, con gli effetti che si sono prima descritti.

Il Governo può rispondere anche nello stesso giorno in cui le interrogazioni sono presentate, che, pertanto, non figurano all'ordine del giorno, qualora accetti di farlo riconoscendone l'urgenza. Si tratta in effetti di casi in cui il Governo stesso intenderebbe riferire all'Assemblea su fatti di grande rilievo e sui quali viene sollecitato

a riferire. Il Governo potrebbe farlo autonomamente con proprie dichiarazioni, ma sulle dichiarazioni autonome del Governo si apre un dibattito che si svolge con iscrizioni a parlare e può dare adito anche a deliberazioni su risoluzioni che in tali casi possono essere presentate. Questo richiederebbe un accordo sull'organizzazione del dibattito, se non fosse, come è d'altronde naturale, già previsto nella programmazione dei lavori. Tale discussione sulle modalità del dibattito potrebbe essere anche assai più lunga della discussione sul merito. Se invece si tratta di interrogazioni, le modalità del procedimento sono già fissate dai regolamenti ed è inoltre possibile prevederne con sufficiente approssimazione la durata.

e) *Replica degli interroganti.* — Dopo la risposta del Governo l'interrogante può replicare, per non più di cinque minuti, per dichiarare se la risposta del Governo lo abbia soddisfatto oppure per enunciare le ragioni della sua insoddisfazione.

Alla Camera non possono essere iscritte all'ordine del giorno più di due interrogazioni presentate dallo stesso deputato, a meno che taluna di esse sia connessa, *ratione materiae*, con documenti presentati da altro deputato. Qualunque sia il numero di documenti, comunque, non possono cumularsi i tempi di replica che rimangono cinque minuti.

Se l'interrogante (ed anche l'interpellante) non è presente quando il rappresentante del Governo si accinge a rispondere, in pratica quando nella trattazione degli argomenti si giunge alla sua interrogazione, si intende che vi abbia rinunciato e quindi essa si intende esaurita.

Dalla configurazione procedimentale dell'istituto ed in assenza di una norma regolamentare che abiliti a farlo non può essere deliberata l'iscrizione all'ordine del giorno di interrogazioni se il Governo non consenta. Infatti, i regolamenti prevedono gli automatismi che abbiamo descritto prima ed in caso di loro mancato funzionamento il singolo deputato non può fare altro che richiedere l'applicazione dell'articolo 128 del regolamento o appellarsi alla Presidenza, per le interrogazioni a risposta orale, perché questa eserciti il suo potere di « persuasione » nei confronti del ministro riluttante. È del tutto pacifico che ad indurre il ministro a rispondere è sempre il potere di cui è dotata la Presidenza, in base al regolamento, di iscrivere le interrogazioni all'ordine del giorno secondo l'ordine cronologico di presentazione, ciò che metterebbe in imbarazzo molti ministri costringendoli comunque a recarsi alle Camere per rispondere, oppure dichiarare di non poterlo fare, indicando per rispondere un termine inferiore ad un mese. Il valore politico di questa posizione ci pare di tutta evidenza.

f) Question time *e interrogazioni a risposta immediata.* — Il regolamento del Senato (articolo 148, primo comma), destina, di norma, una seduta per ogni settimana di lavori parlamentari allo svolgimento di interrogazioni a risposta orale in Assemblea. Il primo comma dell'articolo 130 del regolamento della Camera riserva i primi quaranta minuti di ciascuna seduta allo svolgimento di interrogazioni, a meno che l'ordine del giorno non sia interamente dedicato ad altri argomenti. È chiaro pertanto che queste disposizioni hanno carattere programmatico, infatti devono essere interpretate alla luce del principio della programmazione dei lavori.

È questo tempo dedicato alle interrogazioni, che, con termine inglese viene chiamato *question time.*

Una forma nuova per il nostro ordinamento, e che più si avvicina al modello britannico di *question time* è stata introdotta con l'articolo 135-*bis* del regolamento della Camera, e cioè le interrogazioni a risposta immediata, che si svolgono con il seguente sistema.

In sede di formulazione del calendario, è inserita all'ordine del giorno della seduta pomeridiana di ogni mercoledì, all'inizio, la risposta del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio o di un ministro, ad interrogazioni a risposta immediata.

Essendo previsto l'inserimento nel calendario da parte della Conferenza dei presidenti di gruppo, la disposizione non configura un obbligo ma solo una facoltà da armonizzare con le esigenze della programmazione. Una volta inserita nel calendario, il Presidente della Camera, sentiti i gruppi parlamentari e d'intesa con il Governo, stabilisce per ogni seduta le materie sulle quali devono vertere le interrogazioni, che i deputati devono presentare per iscritto entro le ore dodici del lunedì precedente la seduta indicata. Esse devono consistere in una pura e semplice domanda, senza alcun commento. In realtà anche la norma del secondo comma dell'articolo 128 del regolamento, come si è già visto, delinea una figura della interrogazione analoga a questa, ma la nuova disposizione, con l'inciso « senza alcun commento », tende ad ovviare alla tendenza che è ormai invalsa di redigere le interrogazioni in forma complessa ed articolata e, come si è avuto modo di rilevare, talvolta assai prolissa.

Tra le interrogazioni presentate, il Presidente ne sceglie non più di sei in modo che, nell'ambito della materia trattata, gli argomenti siano diversi e siano diversi i gruppi dei presentatori, e, fermo restando il principio della appartenenza dei presentatori a gruppi diversi in base allo stesso criterio della rotazione, il Presidente, qualora siano presentate più interrogazioni sullo stesso argomento, sceglie quella da iscrivere all'ordine del giorno. Solo ec-

cezionalmente, in caso di urgenza, possono essere iscritte all'ordine del giorno, con il consenso del Governo, anche interrogazioni presentate tardivamente o relative a materie diverse da quelle stabilite. È pertanto da escludere la trattazione di interrogazioni non iscritte all'ordine del giorno.

In Assemblea, il Presidente dà lettura di ciascuna interrogazione, alla quale il Governo risponde per non più di due minuti ed il presentatore può replicare per non più di un minuto. Questo intervento, trattandosi di quesiti puri e semplici, ha le caratteristiche di una replica vera e propria e non di una dichiarazione di soddisfazione ed insoddisfazione, quale è prevista per le interrogazioni ordinarie. Inoltre, sullo stesso argomento di tale interrogazione possono chiedere precisazioni non più di cinque deputati appartenenti a gruppi diversi tra loro e da quello del presentatore, per non più di trenta secondi ciascuno. A questi, che sono stati scelti dal Presidente tra i deputati che ne fanno richiesta, al termine della risposta del Governo, sono da quest'ultimo fornite ulteriori precisazioni per non più di due minuti senza che essi abbiano diritto alla replica.

In ogni seduta a ciò dedicata, lo svolgimento di queste interrogazioni non può superare i sessanta minuti.

Gli elementi di questa procedura veramente nuovi per il nostro costume parlamentare, incline alla verbosità ed in cui predomina il rito, sono da individuare sia nella semplicità del quesito unita alla brevità della risposta e della replica, sia, ciò che è di maggiore rilievo, nella attribuzione di incisivi poteri al Presidente nelle varie fasi di essa. Infatti il Presidente della Camera ha facoltà preliminarmente di stabilire la materia sulla quale devono vertere le interrogazioni da presentare e di sceglierne tra queste non più di sei, anche se poi è vincolato ai criteri fissati dal regolamento, che però gli lascia ampi margini di discrezionalità.

Ma ciò che è veramente nuovo, pur nella novità dell'intera procedura, è la possibilità di rivolgere al Governo quesiti estemporanei, nell'ambito della materia oggetto dell'interrogazione, oltre alla facoltà concessa al Presidente dell'Assemblea di scegliere tra i richiedenti la parola, i cinque deputati cui è consentito di rivolgere al Governo la richiesta di ulteriori precisazioni: ed è questo l'elemento che avvicina di più questa nuova procedura al sistema britannico. Però solo l'evoluzione del costume potrà segnarne il completo successo come momento di effettivo confronto tra il Governo e i membri dell'Assemblea.

La norma dell'ottavo comma dell'articolo 135-*bis* del regolamento prevede, ed anche questa è un'importante novità, che quando per

la risposta interviene il Presidente del Consiglio – o se l'importanza degli argomenti lo richieda – il Presidente della Camera dispone la trasmissione televisiva diretta.

L'attribuzione di questi poteri non pregiudica quelli che al Presidente attribuiscono gli articoli 89, in ordine all'ammissibilità, e 139 per quanto riguarda le modalità dello svolgimento.

Il decimo comma dello stesso articolo 135-*bis* vieta che le interrogazioni svolte con questo sistema siano ripresentate come interrogazioni ordinarie, al fine di evitare che sulla materia oggetto di così agile e celere procedura si innesti un processo di cristallizzazione da cui la novità potrebbe essere influenzata negativamente e ricondotta al consueto.

3. *Le interpellanze.*

a) *Nozione.* — Altro importante strumento del sindacato ispettivo è l'interpellanza, anzi lo strumento principe e di antica origine, che oltre ad introdurre un dibattito, sia pur limitato tra l'interpellante e il Governo, può dare adito alla presentazione di una mozione, che è invece uno strumento abilitato ad introdurre un dibattito generale che si conclude normalmente – a meno che la mozione sia ritirata – con una deliberazione.

L'interpellanza consiste nella domanda, sempre rivolta per iscritto, « circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica » (7), ed è, quindi, strumento maggiore rispetto all'interrogazione. Infatti essa deve riguardare non già la pura e semplice richiesta di comunicazione di notizie o documenti, bensì i motivi del comportamento del Governo o i suoi intendimenti su certi aspetti della sua politica o in ordine a certi settori dell'amministrazione.

Si capisce quindi che l'interpellanza ha un contenuto più specificamente politico generale, o almeno per settori di notevole importanza, per cui non sarebbe rimesso unicamente alla scelta del presentatore il ricorso all'interpellanza piuttosto che all'interrogazione. Solo se l'argomento rientri nella previsione regolamentare la scelta è rimessa al presentatore, il quale, se lo ritenga, può presentare un'interrogazione o un'interpellanza.

b) *Le interpellanze alla Camera.* — Il secondo comma dell'articolo 137 del regolamento della Camera stabilisce che le interpellanze sono poste senz'altro all'ordine del giorno della seduta del lunedì successivo alla scadenza della seconda settimana dopo la loro presentazione. Il sistema è completato dalle norme del quarto comma dello stesso articolo, per cui prima della scadenza del predetto termine o

nel giorno fissato per lo svolgimento – nella seduta nel cui ordine del giorno figuri lo svolgimento dell'interpellanza – il Governo può dichiarare di non poter rispondere, indicandone il motivo, ovvero di voler differire la risposta ad altra data entro le successive due settimane, salvo che l'interpellante accetti una data più lontana.

Anche questo complesso meccanismo può funzionare solo in presenza di un numero ragionevole di interpellanze, ma quando questo sia enorme, come nelle ultime legislature e specialmente nella VIII, esso si inceppa e non è più in grado di reggere l'automatismo che ne è alla base.

A questo fine tende la norma contenuta nell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 137, che prevede la facoltà per l'interpellante di chiedere che l'Assemblea fissi, su sua proposta, un giorno per lo svolgimento, nei casi in cui non ritenga di accettare la data indicata dal Governo o nei casi di urgenza. È questa la norma che segna la differenza di « rango » procedurale tra l'interpellanza e l'interrogazione, per la quale non è possibile che sia l'Assemblea a fissare la data, poiché il regolamento non fa cenno di questa facoltà per le interrogazioni, al contrario delle interpellanze. Di contro, le interrogazioni possono essere trattate anche se non figurino nell'ordine del giorno, ciò che invece non è possibile per le interpellanze e proprio in virtù dell'espressa previsione regolamentare che prefigura il procedimento per iscriverle all'ordine del giorno con deliberazione dell'Assemblea. Questo, naturalmente, irrigidisce la procedura entro lo schema prestabilito impedendone lo svolgimento, che, con termine corrente, viene definito « fuori sacco ».

Nella prassi, che ormai la Presidenza considera vincolante ed alla quale fa spesso espresso richiamo, avviene che l'interpellante preannunci, alla fine di una seduta, che intende chiedere la fissazione della data per lo svolgimento di una sua interpellanza, e nella successiva seduta formula la richiesta indicando la data. Se il Governo l'accetti o esso stesso ne indichi una, che a sua volta l'interpellante accetti, la data si intende fissata. Nel caso di dissenso si svolge un dibattito limitato ai sensi dell'articolo 41 del regolamento, e cioè un oratore contro e uno a favore della proposta dell'interpellante e deliberazione per alzata di mano. Può essere applicato, sempre che il Presidente lo ritenga opportuno, anche l'articolo 45, che consente l'intervento di un oratore per ciascun gruppo che ne faccia richiesta.

Questa prassi è rigorosamente applicata, tanto che qualora l'interpellante presenti immediatamente la sua richiesta, la Presidenza si limita a prenderne atto come preannuncio della richiesta stessa. Anzi, dopo l'entrata in vigore delle nuove norme sulla programmazione dei lavori invita il proponente a rimettere la questione alla

Conferenza dei presidenti di gruppo tramite il presidente del proprio gruppo ed a ripresentare la sua proposta in aula solo se gli accordi della Conferenza non lo soddisfino. Questa prassi è perfettamente in armonia con il principio generale dell'economia dei lavori parlamentari: evitare cioè un dibattito ed una deliberazione che potrebbero rivelarsi superflui se sia possibile verificare la possibilità di un accordo su una determinata proposta. Infatti, se il Governo accetti, sia nella Conferenza dei presidenti dei gruppi sia in aula, la data proposta dall'interpellante, o viceversa, è del tutto superfluo impegnare la Camera in un dibattito ed in una deliberazione che potrebbero, d'altro canto, avere un esito contrario proprio alla richiesta. Ma per ottenere questo è necessario che il Governo ed i gruppi parlamentari siano preavvertiti perché possano decidere sull'atteggiamento da tenere in ordine alla richiesta stessa.

È questo, infatti, uno dei casi in cui sono possibili i così detti « colpi di minoranza », cioè la deliberazione a sorpresa mentre sia casualmente invertito, in quel particolare momento, il rapporto di presenze nell'Assemblea, situazione del tutto legittima sul piano strettamente formale, ma di significato politico ambiguo, e che le Assemblee nella disciplina dei propri comportamenti tendono a evitare.

c) *Le interpellanze al Senato.* — Le interpellanze hanno al Senato sostanzialmente lo stesso trattamento che alla Camera, con talune significative differenze nella formulazione delle norme del regolamento, che ci sono di valido aiuto nella ricostruzione di questo istituto che è – e non potrebbe essere altrimenti per i motivi che abbiamo sopra ricordato – lo stesso che alla Camera. Infatti, i regolamenti non fanno che disciplinare l'esercizio di un particolare aspetto di una funzione, di cui esclusivo titolare è l'organo, e che appartiene dunque in modo del tutto uguale ad entrambe le Camere.

In particolare, il secondo comma dell'articolo 154 del regolamento di questo ramo del Parlamento rende esplicito, come per le interrogazioni, il potere presidenziale di sindacato sull'ammissibilità (8): infatti è stabilito che il Presidente, dopo avere accertato l'esistenza dei requisiti « ne dispone l'annuncio all'Assemblea e la pubblicazione nei resoconti della seduta ». Questa norma rende chiaramente la configurazione di « atto del Senato » (o della Camera secondo le precisazioni esposte dianzi) dell'interpellanza che ci siamo sforzati di spiegare prima, e quindi mette in evidenza l'inopportunità, se non addirittura l'illegittimità, del comportamento di quei parlamentari che comunicano ai giornali le loro interpellanze, o interrogazioni, prima che ne sia stata dichiarata l'ammissibilità. Accade infatti che compaiano sulla stampa testi di documenti del sindacato ispettivo che poi non corrispondono al testo definitivo che compare nei resoconti

delle Camere, e ciò proprio a seguito dell'esercizio da parte delle rispettive presidenze, del potere di accertare la rispondenza dei documenti del sindacato ispettivo alle norme regolamentari che ne dettano la disciplina (9).

d) *Svolgimento delle interpellanze.* — Normalmente le Camere destinano la prima e l'ultima seduta della settimana parlamentare allo svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni, salvo che le Conferenze dei presidenti di gruppo abbiano stabilito altrimenti.

Alla Camera l'interpellante ha quindici minuti di tempo per svolgere ciascuna interpellanza e dieci minuti dopo le dichiarazioni del rappresentante del Governo per esporre le ragioni per cui sia o no soddisfatto. Al Senato rispettivamente venti e cinque minuti. In complesso, quindi, in entrambe le Camere venticinque minuti. Il presidente può disporre a suo insindacabile giudizio che interpellanze e interrogazioni che trattano argomenti connessi siano svolte congiuntamente. Questo comporta l'automatico richiamo nello stesso contesto di tutti i documenti che siano connessi per materia, e i presentatori non possono quindi sollevare eccezioni. Al Senato è stabilito che ciò avviene « di norma » ed in questo senso è la prassi.

Alla Camera non possono essere poste all'ordine del giorno della stessa seduta più di due interpellanze presentate dallo stesso deputato. Questa norma è volta ad evitare che uno stesso parlamentare monopolizzi gran parte di una stessa seduta ed in modo che possano essere svolti il maggior numero possibile di documenti, e ne risulti così esaltata la funzione politica del sindacato ispettivo, che in caso contrario ne risulterebbe depressa.

Naturalmente, come già si è accennato, il divieto non vale per i documenti concernenti argomenti connessi, per cui anzi è in facoltà del Presidente disporre che siano svolti congiuntamente. Su questa base era invalso alla Camera l'uso che trattandosi di argomenti di notevole rilievo politico, o ai quali taluno annettesse grande importanza, che uno stesso deputato presentasse più di una interpellanza o fosse anche cofirmatario di vari documenti del sindacato ispettivo proprio al fine di cumulare i tempi per lo svolgimento di ciascun documento.

Quest'uso non è conforme allo spirito del regolamento, il quale, come si è visto, mira ad ampliare il ventaglio degli argomenti da trattare sotto il profilo del sindacato ispettivo, ed inoltre fissa limiti ben precisi nei tempi del loro svolgimento. Pertanto la Presidenza, su conforme parere della Giunta per il regolamento, ha adottato questa decisione: « gli articoli 129, terzo comma, e 137, terzo comma, del regolamento, devono essere interpretati nel senso che possano essere iscritte all'ordine del giorno di una stessa se-

duta fino a un massimo di due interpellanze e di due interrogazioni presentate dal medesimo deputato ma vertenti su argomenti diversi, e che, inoltre, deve considerarsi inammissibile la somma dei tempi di intervento spettanti a diversi oratori da parte di un unico deputato » (10).

Qualora l'interpellante non sia soddisfatto della risposta del Governo può presentare una mozione. In questo caso basta la firma del presentatore dell'interpellanza, senza la firma di un presidente di gruppo o di dieci deputati, come invece è prescritto per le mozioni autonome.

4. *Le mozioni.* — Della mozione si è trattato insieme con le procedure di indirizzo (11), in cui se ne è data la nozione di strumento procedimentale polivalente, e che è anche, appunto, strumento del sindacato ispettivo. Ciò proprio in quanto è atto idoneo ad introdurre un dibattito, anzi dato il procedimento per la fissazione della seduta per la discussione, idoneo anche a « costringere » il Governo al dibattito. Appare perciò evidente che nelle motivazioni della stessa, nello svolgimento della discussione, tende a chiarire, sottolineare, evidenziare le ragioni ed i modi della condotta del Governo in una data circostanza o su una certa materia, concludendo quindi con una censura o una manifestazione di consenso. Per censura non intendiamo qui sfiducia, in quanto si ricadrebbe nell'ipotesi della mozione di sfiducia delle cui caratteristiche si è già trattato ed alle quali si fa rinvio in questa sede.

La caratteristica di atto del sindacato ispettivo è lumeggiata egregiamente dalla possibilità di discussione congiunta di mozioni, e interpellanze, ed inchieste parlamentari (che deve avvenire distintamente da ogni altra discussione) mentre esse possono essere abbinate alla discussione della programmazione, e del bilancio, ciò che ne evidenzia le caratteristiche di atto di indirizzo.

5. *Le inchieste parlamentari.* — Le inchieste parlamentari sono un altro strumento del sindacato ispettivo che si fonda sempre sul rapporto Parlamento-Governo e sulla speciale posizione del Parlamento nel sistema come diretta emanazione del popolo. Il potere di inchiesta è ora disciplinato dall'articolo 82 della Costituzione, ma esso era riconosciuto alle Camere anche sotto il vigore dello statuto albertino, per il quale il Senato era di nomina regia e che non faceva cenno delle inchieste, anzi, fino al 1868 nel regolamento della Camera non vi erano norme al riguardo e in quello del Senato nemmeno in seguito, tuttavia inchieste erano state disposte dalle Camere. Nel 1863 però la Commissione bilancio che era stata incaricata di svolgere un'inchiesta sulle condizioni della marina militare e mer-

cantile ritenne di non poterla compiere senza una legge *ad hoc*. L'ufficio centrale del Senato bloccò il relativo disegno di legge, che era stato più volte ripresentato, con un ordine del giorno che così si esprimeva tra l'altro: « Atteso che non è abbastanza dimostrato il bisogno di una legge generale sulle inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi... » (12). Ciò che dimostra con chiarezza che già da allora il fondamento del potere di inchiesta si faceva risalire alle funzioni delle Camere complessivamente intese, senza, quindi, il ricorso all'attivazione dei poteri legislativi delle medesime: d'altro canto le inchieste effettuate sino ad allora erano monocamerali.

Il problema era naturalmente – ed ha formato oggetto di dibattito dottrinale e politico – sull'estensione e i limiti di questo potere. La Costituzione nella norma dell'articolo 82 ha risolto il problema attribuendo alla Commissione di inchiesta nella conduzione dei propri lavori « gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ». Questo articolo, quanto al fondamento giuridico del potere di inchiesta appare del tutto ricognitivo, in quanto anche il primo comma: « Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse », mira più che ad attribuirlo a circoscriverlo alle materie di pubblico interesse, ciò che esclude appunto il perseguimento di fini particolari o di indagare nella sfera privata dei singoli senza collegamento col « pubblico interesse » (13).

Il potere di inchiesta viene esercitato sia al fine di acquisire dati per la predisposizione delle leggi sia per controllare l'attività del Governo, prescindendo dalla collaborazione di questo, che è invece necessaria in ordine agli altri strumenti del sindacato ispettivo. E ciò proprio in quanto l'inchiesta tende a mettere a disposizione della Camera che l'ha deliberata notizie e dati che essa non potrebbe avere altrimenti.

Fino al 1868, come si è già accennato, non esistevano norme regolamentari sulle inchieste, per cui le Camere ricorrevano a svariati strumenti procedimentali, fino all'ordine del giorno. Nel regolamento approvato in quell'anno esse furono equiparate, sotto il profilo procedurale soltanto, alle altre proposte di iniziativa parlamentare, intendendo per tali le proposte di legge, ed i regolamenti del 1971, che hanno equiparato il procedimento per tutti i progetti di legge, fanno riferimento, appunto, a queste.

È prevista la composizione tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari e la nomina può essere delegata al Presidente. Questa pratica è abbastanza antica, poiché, come fu osservato: « giova tuttavia ritenere che, se la nomina del presidente è un atto politico, non sarebbe possibile vedere nell'esercizio delle funzioni presidenziali se non l'imparzialità fatta persona... E seguì infatti nella

nostra Camera che le Commissioni di inchiesta elette dal presidente furono composte in guisa da soddisfare le più scrupolose esigenze » (14): questa è diventata la norma.

Ormai, poiché la forma prescelta per l'istituzione di Commissioni d'inchiesta è la legge, in quanto si ricorre a Commissioni formate da deputati e senatori, la proporzionalità, soprattutto per la rappresentanza dei gruppi minori, è osservata con qualche aggiustamento appunto tra i gruppi delle due Camere. Questa caratterizzazione delle Commissioni d'inchiesta ne realizza in effetti una figura nuova, che influisce in misura assai incisiva sul bicameralismo. Si tratta infatti di un organo comune alle due Camere dotato però di larga autonomia nei confronti delle medesime, tanto che potrebbero realizzarsi situazioni di conflitto tra la Commissione ed una delle due Camere o entrambe.

Tuttavia, nonostante queste, che possono essere chiamate disarmonie rispetto al sistema, se non veri e propri *vulnera* del medesimo, la figura tipica della Commissione d'inchiesta è quella monocamerale. Tanto è vero che i regolamenti parlamentari (articolo 141, terzo comma, della Camera e articolo 162, terzo comma, del Senato) stabiliscono che le Commissioni nominate da ciascuna Camera su identica materia possono deliberare di procedere congiuntamente. Questa, in cui ciascuna Commissione conserva la propria individualità e risponde organicamente alla Camera che l'ha eletta, è la forma meglio rispondente al disegno costituzionale.

I poteri della Commissione d'inchiesta sono ormai stabiliti dalla Costituzione e sono quelli dell'autorità giudiziaria, che non possono essere derogati, né in senso limitativo né ampliandoli, con una legge ordinaria. L'instaurazione di procedimenti penali da parte dell'autorità giudiziaria non preclude, proprio in virtù della distinzione delle funzioni, lo svolgimento di inchieste parlamentari. Si pongono pertanto problemi in ordine ai rapporti tra la Commissione d'inchiesta e l'autorità giudiziaria: questa non può eccepire il segreto istruttorio mentre la Commissione deve porre a disposizione dell'autorità giudiziaria tutti gli atti e i documenti in suo possesso che non siano specificamente ad essa riservati da una norma di legge.

Le Commissioni d'inchiesta, proprio per la loro natura di organi politici, hanno la possibilità di servirsi di procedimenti atipici, svincolati dal severo formalismo dell'inchiesta giudiziaria, ricorrendo ad audizioni libere di persone da esse stesse individuate (15).

Di recente si sono manifestate esigenze di svolgere attività di indagine all'estero per cui sono sorti anche problemi di diritto internazionale, in quanto le convenzioni di collaborazione reciproca con Stati esteri prevedono come solo interlocutore l'autorità giudiziaria

e non le Commissioni d'inchiesta né la Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa (Commissione Sindona e Commissione P 2).

Per completezza di esposizione si deve ora far cenno dei due tipi in cui le inchieste vengono comunemente distinte: inchieste legislative e inchieste di controllo. Le prime sono quelle svolte per mettere a disposizione del Parlamento la conoscenza approfondita di determinati settori della vita del paese, prescindendo dalla collaborazione del Governo e talvolta addirittura in contrapposizione col medesimo, al fine di predisporre leggi adeguate alle esigenze così acclarate. Ma i nuovi regolamenti, e la prassi sotto il vigore di quelli abrogati, hanno attribuito alle Commissioni permanenti il potere di attuare indagini conoscitive con le stesse finalità, ciò che ha reso più improbabile il ricorso a siffatte Commissioni di inchiesta.

Hanno conservato e, negli ultimi tempi, assunto anche maggiore importanza, le inchieste di controllo, di cui segnaliamo come molto rilevanti quella sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, sul caso Sindona, sulla loggia massonica denominata P 2.

L'Assemblea costituente non accettò il principio dell'« inchiesta di minoranza », e cioè che essa potesse essere disposta per determinazione di una minoranza qualificata, come esaltazione del principio della maggioranza che governa e della minoranza che controlla. La Costituzione ha conservato all'inchiesta il carattere di strumento parlamentare che viene adottato, e per altro anche funziona, a maggioranza. È ben vero che ciò crea il rischio che da strumento di controllo, come è stato teorizzato (16), essa diventi strumento di Governo. Vi è da dire però che il rapporto Governo-Parlamento va sempre più assumendo carattere dialettico, soprattutto come naturale conseguenza della necessità che si formino governi di coalizione, e per il fatto che spesso le inchieste si rivolgono a centri di potere non direttamente collegati con la responsabilità ministeriale e rispetto ai quali, anzi, vi è la coincidenza dell'interesse del Parlamento e del Governo alla conoscenza approfondita.

Un correttivo all'uso dell'inchiesta come strumento della maggioranza è il divieto stabilito all'articolo 116 del regolamento della Camera di porre la questione di fiducia sulle proposte di inchiesta parlamentare. Questo, d'altro, canto, dà una configurazione dell'inchiesta rigorosamente aderente al modello di strumento di una funzione di stretta pertinenza del Parlamento, dinanzi alla quale il Governo è non solo « altro », ma addirittura oggetto dell'esercizio del potere di inchiesta. Per questo gli è vietato, almeno alla Camera, di ricorrere, mediante la questione di fiducia, alla solidarietà della maggioranza, al fine di evitare che si deliberi l'istituzione di una Commissione d'inchiesta.

6. *Approvazione di conti consuntivi.* — L'articolo 81 della Costituzione prescrive che le Camere, oltre al bilancio preventivo, approvano anche quello consuntivo. Questi compiti sono infatti del tutto complementari poiché la base per l'esame del conto consuntivo non può che essere la rispondenza di questo al preventivo. Assume particolare rilievo in questo l'ausilio della Corte dei conti sancito dal secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione. Il controllo della Corte è appunto di legittimità, e consiste sul riscontro della corrispondenza della spesa effettuata all'autorizzazione da parte del Parlamento. Infatti, per assicurare questa rispondenza il Governo procede all'invio alle Camere di apposite note di variazione al bilancio, la cui approvazione, mentre è indubbiamente sotto il profilo formale un'autorizzazione, in effetti ha la sostanza e il valore politico di un atto di controllo.

L'esame del conto consuntivo è fatto dalle Camere sulla base della relazione della Corte dei conti la quale oltre alla « parificazione del conto » esprime i suoi rilievi sulla base dei documenti giustificativi che le sono stati (o no) forniti dal Governo.

La « fortuna » parlamentare dei rendiconti non è esaltante, ed il loro esame avviene di solito con un rito abbastanza formale, almeno dinanzi alle Assemblee; nelle Commissioni, invece, ed in particolare nelle Commissioni bilancio delle due Camere, si hanno dibattiti approfonditi e penetranti. È accaduto in passato che i rendiconti fossero approvati con gravi ritardi: vi è stata la *navette* tra le due Camere del rendiconto per il 1978. Presentato al Senato il 28 giugno 1979 venne da questo approvato il 22 novembre dello stesso anno; modificato dalla Camera fu trasmesso al Senato e nuovamente modificato da questo venne approvato definitivamente dalla Camera solo il 16 giugno 1982.

Con le modifiche regolamentari del 29 settembre 1983 è stato stabilito che il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è esaminato, con il disegno di legge che approva l'assestamento degli stanziamenti di bilancio per l'esercizio in corso e con le relazioni che la Corte dei conti invia al Parlamento sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, entro il mese successivo alla presentazione dei disegni di legge, con le stesse modalità fissate per la sessione di bilancio, salvo i termini per la espressione dei pareri, che, trattandosi di una sessione più breve, sono fissati dal Presidente della Camera in modo da consentire l'approvazione dei due disegni di legge – di approvazione del rendiconto e di assestamento degli stanziamenti di bilancio – nel termine fissato, che è, appunto, il mese successivo alla loro presentazione.

Una novità interessante è la facoltà concessa alle Commissioni dalla nuova formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 149 del regolamento di votare una risoluzione oltre ad allegare alla relazione

sul rendiconto il proprio parere su ciascuna gestione il cui esame rientri nella sua competenza. Precedentemente le due facoltà erano tra loro alternative.

7. *Decreti registrati con riserva.* — Il Governo dinanzi a rilievi della Corte dei conti in ordine a propri decreti può disporne la registrazione con riserva da parte di questa. In tal caso la Corte provvede a trasmettere il decreto registrato con riserva, insieme con i propri rilievi, al Parlamento. I regolamenti delle due Camere stabiliscono che questi vengono assegnati alla rispettiva Commissione competente per materia la quale ha un mese di tempo per l'esame, che può essere concluso con una risoluzione.

Come abbiamo accennato in altra parte di questo scritto non spetta alle Camere alcun potere di annullamento degli atti del Governo, ed anche in questo caso il loro controllo mira alla formazione di una valutazione politica del comportamento del Governo. Non è dissimile, dunque, dagli altri atti del controllo parlamentare.

8. *Parere sulle nomine ministeriali.* — Sempre in riferimento al rapporto di fiducia, nell'espletamento quotidiano delle funzioni di controllo cui si è accennato, le Commissioni sono chiamate ad esprimere il parere sulle nomine ministeriali richiesto dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, sul controllo parlamentare negli enti pubblici. Questa ha trovato attuazione nell'ambito parlamentare con un comma aggiuntivo all'articolo 143 del regolamento della Camera e nell'articolo 139-*bis* di quello del Senato.

Si tratta di un momento importante dell'esercizio della funzione di controllo, soprattutto in un campo, quale quello dell'economia, in cui l'esistenza di numerosi centri di decisione effettiva, al di là della formale imputazione al Governo, postula più incisive forme di controllo democratico.

Di queste forme di controllo si erano avuti taluni esempi già in assenza di norme regolamentari che le prevedessero specificamente: uno dei quali era il Comitato permanente per le nomine bancarie, istituito dalla Commissione finanze e tesoro della Camera all'inizio della VIII legislatura.

Una tappa di rilievo in questo processo si rinviene nell'articolo 33 della legge 20 marzo 1975, n. 70, che poneva in capo al Governo l'obbligo di comunicare al Parlamento la nomina dei presidenti e dei componenti del consiglio di amministrazione degli enti pubblici del parastato, corredate dai motivi della scelta e dalle biografie dei nominati e dall'elenco degli incarichi già ricoperti. La legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla ristrutturazione e riconversione industriale, all'articolo 43, obbliga il Governo a comunicare le proposte di nomina dei presidenti e vice-

presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, ad una Commissione parlamentare – istituita *ad hoc* con la stessa legge – la quale è, a sua volta, tenuta ad esprimere il proprio parere entro i successivi venti giorni. La competenza di questa Commissione, data la sua specificità, è stata conservata anche a seguito della emanazione della legge n. 14 del 1978, che ha portata più generale.

Il parere espresso in base a questa legge è obbligatorio e si estende alle nomine dei presidenti e vicepresidenti di istituti ed enti economici, fatta eccezione per quelle dipendenti dallo svolgimento del rapporto di pubblico impiego o che siano vincolate per disposizione di legge. Il parere è formulato dalle Commissioni parlamentari competenti sulla base del regolamento della rispettiva Camera e non ha carattere vincolante per il Governo. La sua « forza persuasiva », come quella di vari altri strumenti della procedura parlamentare non forniti di sanzione diretta, deriva dalla sede politica in cui esso viene espresso e, soprattutto, dal collegamento del Governo con la sua maggioranza nel dispiegarsi del rapporto fiduciario e dal rapporto dialettico con l'opposizione.

La pratica attuazione di queste norme pone naturalmente taluni problemi procedurali, che alla Camera non hanno avuto univoche norme di indirizzo da parte della Presidenza o della Giunta per il regolamento, salvo il divieto di rapporto diretto della Commissione con le persone per la cui nomina sia richiesto il parere.

Problema assai delicato, perché involge da un lato le prerogative di insindacabilità dei membri del Parlamento e dall'altro il diritto dei nominandi alla tutela della propria immagine, è quello relativo alla pubblicità dei lavori delle Commissioni in ordine alla formulazione del parere. Trattandosi di persone non legate da un vincolo diretto con l'Assemblea parlamentare (quale ad esempio si ha per i membri del Governo) dovrebbe valere la regola generale che i lavori debbano essere riservati, e debba quindi essere limitata la pubblicità dalle motivazioni del parere, soprattutto quando sia negativo. In mancanza di precise norme regolamentari ci si deve, al riguardo, richiamare al generale potere di autodisciplina dell'organo, sì che venga raggiunto lo scopo del controllo effettivo rispettando la sfera di libertà dei singoli.

La norma della legge prevede la formulazione di un parere, quindi si deve pensare che a ciò si debba giungere anche mediante la votazione di più proposte di parere finché una ne risulti approvata in modo esplicito. Escludendo cioè che si mettano in votazione contemporaneamente pareri alternativi in modo che dalla reiezione di una proposta di parere consegua automaticamente l'approvazione di un'altra.

Giustamente, trattandosi in definitiva di giudizi su persone, il Senato ha prescritto lo scrutinio segreto, che, invece, alla Camera

è solo eventuale. La norma di entrambi i regolamenti parlamentari non prescrive che delle decisioni in ordine al parere venga data notizia alle Assemblee, ciò che avviene indirettamente con la pubblicazione nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari.* Ciò dà un'idea di estraneazione dell'Assemblea dall'esercizio di questa importante funzione, che non è del tutto in armonia con il suo carattere di funzione di controllo, collegata quindi, come si è visto, con il rapporto di fiducia Parlamento-Governo.

D'altro canto, non è previsto che la Camera, e neanche le Commissioni, siano informate degli accadimenti successivi alla formazione del parere, ciò che diminuisce notevolmente l'incisività della funzione di controllo, limitandone gli effetti a quelli di indirizzo.

9. *Audizioni in Commissione.* — Si è già accennato (17) alla funzione di controllo esercitata dalle Commissioni, sia mediante l'audizione di membri del Governo chiamati a chiarire taluni aspetti della politica governativa, sia mediante l'audizione di funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione. Queste rientrano nel concetto di controllo mediante l'informazione, mentre attiene più specificamente al controllo in senso proprio la facoltà riconosciuta alle Commissioni dal terzo comma dell'articolo 143 del regolamento della Camera e dal secondo comma dell'articolo 46 di quello del Senato, di chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi ed all'attuazione data ai documenti di indirizzo. Ciò mira a rendere effettivo, sanzionandolo, l'obbligo del Governo di conformarsi al voto espresso su mozioni, risoluzioni o ordini del giorno, o ad impegni assunti dal Governo stesso.

Tali norme, infatti, mettendo in evidenza il comportamento del Governo nella sede politica del controllo, rendono possibile l'attivazione del procedimento per farne valere la responsabilità politica, con indubbi risvolti, come si è avuto modo di chiarire in altra parte, di carattere giuridico.

Note

(1) Dopo la fuga del colonnello Kappler, detenuto per crimini nazisti, dall'ospedale militare del Celio in Roma, si erano svolti dibattiti nelle Commissioni difesa del Senato e della Camera, rispettivamente il 23 e il 25 agosto 1977. Il 13 settembre alla Camera si ebbe lo svolgimento di interrogazioni, al quale fa riferimento la lettera con la quale il 18 il Presidente del Consiglio Andreotti comunicava alla Camera gli avvenimenti all'interno del Governo: « ..., a seguito della recente discussione alla Camera dei deputati, il ministro della difesa ha messo a disposizione il suo incarico ... ». *Atti parlamentari,* Discussioni, 19 settembre 1977, pag. 10348.

Nella seduta del 3 marzo 1980, il deputato Melega chiedeva la fissazione della data per lo svolgimento di una sua interpellanza sul « caso Evangelisti » originato da talune dichiarazioni rese alla stampa dell'allora ministro della marina mercantile. Il dibattito avvenne il 7 marzo ed il Presidente del Consiglio dei ministri Cossiga, rispondendo agli interpellanti e interroganti, faceva riferimento ai documenti del sindacato ispettivo prima di dare notizia delle dimissioni dalla carica di ministro presentate dal deputato Evangelisti. *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, 7 marzo 1980, pagg. 10978-11084.

(2) « La procedura di inserzione automatica prevista dal secondo comma dell'articolo 137, a cui ella ha fatto riferimento, è collegata, per costante interpretazione, al momento della presentazione formale alla Camera del documento (sottolineo questo punto), momento che coincide con quello dell'annuncio alla Camera e della connessa pubblicazione », così si esprimeva il Presidente Ingrao nella seduta del 13 settembre 1977. Vedi *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 10069.

(3) Articolo 129, primo comma, per le interrogazioni e articolo 137, primo comma, per le interpellanze alla Camera; articoli 146 e 154, secondo comma, al Senato.

(4) Nella VII legislatura sono state presentate 1.600 interrogazioni a risposta in Commissione, 1.736 a risposta scritta, 3.831 a risposta orale, 545 interpellanze e 70 mozioni; nella VIII, 4.079 interrogazioni a risposta in Commissione, 20.204 a risposta scritta, 7.886 a risposta orale, 2.546 interpellanze e 246 mozioni.

(5) Per un esempio fra i tanti, l'interrogazione Accame n. 3-06105 svolta nella seduta di lunedì 10 gennaio 1983 (*Atti parlamentari,* Discussioni, pagg. 56002-56016) il cui testo occupa trenta colonne di stampa.

(6) Era usata, sull'esempio inglese, per il procedimento legislativo con il metodo delle tre letture.

(7) Articolo 154, primo comma, del regolamento del Senato: « L'interpellanza consiste nella domanda rivolta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta su questioni di particolare rilievo o di carattere generale ».

(8) Alla Camera, comunque, esso viene esercitato; infatti nella seduta pomeridiana del 18 marzo 1983, il deputato De Cataldo, svolgendo una sua interpellanza fa esplicito riferimento alla modifica del testo di una sua interrogazione a seguito dell'intervento degli uffici della Camera (evidentemente per disposizioni presidenziali); *Atti parlamentari,* Discussioni, pag. 60525.

(9) Vedi Circolare del Presidente Bucciarelli Ducci in data 20 ottobre 1964, in *Circolari e disposizioni,* cit., pag. 291.

(10) Seduta di lunedì 22 marzo 1982, *Atti parlamentari,* Camera, Discussioni, pag. 42773, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 2 marzo 1980.

(11) Vedi sopra, pagg. 147-151.

(12) MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi,* cit., pag. 384.

(13) Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento,* cit., pag. 135.

(14) MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi,* cit. pag. 387.

(15) Corte costituzionale, sentenza n. 231 del 1975.

(16) PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative,* Milano 1973, pagg. 104-142.

(17) Vedi pag. 84.

CAPITOLO XVIII

IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

SOMMARIO: 1. L'organo. — 2. Le funzioni. — 3. Gli organi interni.

1. *L'organo.* — Il progetto di Costituzione dei « Settantacinque » prevedeva, oltre alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, un terzo organo del Parlamento: l'Assemblea nazionale, sì che, secondo le parole della Relazione del presidente della Commissione, « pur serbando la bicameralità, si pongono le basi di una trattazione unitaria dei problemi fondamentali » (1). Queste affermazioni del relatore Ruini erano pienamente giustificate dall'esercizio dei rilevanti poteri che il « Progetto » le attribuiva: mobilitazione generale ed entrata in guerra; amnistia e indulto (articolo 75); elezione del Presidente della Repubblica (articolo 79); messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (articolo 85, ultimo comma); conferimento della fiducia al Governo di nuova nomina (articolo 87); mantenimento o revoca della fiducia al Governo in caso di conflitto tra il Governo ed una delle due Camere (articolo 88, ultimo comma); nomina del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura e di metà dei membri del medesimo (articolo 97); nomina dei giudici della Corte costituzionale (articolo 127, secondo comma). Di queste numerose ed importanti funzioni, a seguito della lotta asperrima attuata in seno all'Assemblea costituente, soprattutto ad opera di Francesco Saverio Nitti (2), al Parlamento in seduta comune, cui fu tolto anche il nome di « Assemblea nazionale », fu attribuita la funzione di eleggere il Presidente della Repubblica e di riceverne il giuramento; di nominare un terzo dei giudici della Corte costituzionale e formare l'elenco per il sorteggio dei giudici aggregati della stessa Corte per i giudizi penali; di nominare un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, di deliberare sulla messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri.

Nella dottrina che si è occupata del Parlamento in seduta comune si notano due indirizzi fondamentali: *a*) che costituisca un semplice modo di riunione delle due Camere; *b*) che esso sia un organo autonomo e distinto dalle Camere.

Pare a chi scrive, anche sulla base della evoluzione della prassi dell'Assemblea del Parlamento in seduta comune, che debba essere considerato un organo a sé stante del Parlamento. I deputati ed i senatori sono proprio in quanto tali membri del Parlamento in seduta comune, la cui composizione è così predeterminata, salvo che per l'elezione del Presidente della Repubblica, quando entrano a farne parte i rappresentanti dei consigli regionali (tre per ciascuna regione eccetto la Valle d'Aosta, che ne ha uno). A seguito della elezione i deputati ed i senatori vengono investiti anche della carica di membro del Parlamento in seduta comune, secondo un collegamento funzionale fra le diverse cariche, di cui non mancano esempi nel nostro ordinamento.

Tuttavia, pur non essendo certamente trascurabile quello della natura di organo del Parlamento in seduta comune, il problema che ha maggiore importanza pratica è quello circa la natura di collegio perfetto dell'Assemblea del medesimo.

Il Parlamento in seduta comune non è una mera riunione delle due Camere congiuntamente in quanto corpo elettorale per la provvista di talune cariche, proprio perché la Costituzione gli attribuisce la deliberazione per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica e dei ministri, ciò che basterebbe a far concludere per la sua natura di collegio perfetto.

Ma il corpo elettorale, che è la figura di collegio imperfetto cui si vorrebbe assimilare il Parlamento in seduta comune, è convocato da organi esterni, anzi gli è sottratta ogni possibilità di autoorganizzazione ed anche il potere di autoconvocarsi, ed esso non può esprimersi altrimenti che su quesiti già predisposti, ai quali può dare solo la risposta stabilita per legge o esprimere il voto su liste già predisposte.

Invece il secondo comma dell'articolo 64 della Costituzione stabilisce che il Parlamento in seduta comune al pari delle due Camere può « deliberare di adunarsi in seduta segreta ». E la deliberazione presuppone un procedimento, quello appunto che è caratteristico, e caratterizzante, dei collegi perfetti.

Le sedute del Parlamento in seduta comune si aprono, così come quelle delle Camere, con la lettura e l'approvazione del verbale della seduta precedente. Anzi le sedute in cui si elegge il Presidente della Repubblica e quelle in cui si deliberi sulla messa in stato di accusa si chiudono anche con l'approvazione del processo verbale, in quanto

documento certificativo degli atti dell'Assemblea. E sul processo verbale, in base all'articolo 32 del regolamento della Camera (che si applica alle sedute del Parlamento in seduta comune), è consentito di prendere la parola per « proporre una rettifica », per « chiarire il proprio pensiero » espresso nella seduta cui il verbale si riferisce, o « per fatto personale ».

Questa è un'altra delle caratteristiche dei collegi perfetti: infatti i verbali dei collegi imperfetti in quanto redatti da organi esterni al collegio stesso sono sottratti al sindacato dell'organo di cui essi certificano l'attività.

Il secondo comma dell'articolo 63 della Costituzione stabilisce che quando si riunisce il Parlamento in seduta comune « il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati ».

Il progetto dei « Settantacinque » prevedeva che tali cariche venissero esercitate dai titolari delle corrispondenti cariche della Camera e del Senato alternativamente in parallelo con la supplenza del Presidente della Repubblica. L'ipotesi avanzata nell'Assemblea costituente della elezione di un presidente *ad hoc* fu scartata per la considerazione che questi si sarebbe trovato, come membro di una delle due Camere, soggetto all'autorità del Presidente della Camera di appartenenza (3).

Il Presidente del Parlamento in seduta comune esercita compiti di enorme rilievo nel funzionamento del sistema, taluni disposti dalla Costituzione e che sono ordinati alla elezione del Capo dello Stato, mentre altri derivano dalle norme per i procedimenti di accusa, in ordine, appunto, a questi.

Il Presidente esercita tutti i poteri di governo dell'Assemblea che il regolamento della Camera gli attribuisce, sia sotto il profilo del buon andamento delle sedute sia per il funzionamento dell'organo nel suo complesso. In questo è coadiuvato dall'Ufficio di presidenza come collegio e dai singoli membri del medesimo nell'espletamento delle funzioni che a ciascuno di questi spettano. Così i Vicepresidenti presiedono a turno l'Assemblea, i Segretari di presidenza lo assistono nei compiti specifici ed i Questori altrettanto.

2. *Le funzioni.*

a) *Elezione del Presidente della Repubblica.* — Per l'elezione del Presidente della Repubblica, come stabilisce il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, il Parlamento in seduta comune è integrato da tre « delegati per ogni regione eletti dal consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze » ed uno per la Valle d'Aosta.

Poiché il Parlamento deve essere convocato trenta giorni prima che scada il mandato del Presidente in carica (sette anni computati dalla data del suo giuramento), il Presidente della Camera nella sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune invita i consigli regionali ad eleggere i propri delegati, che saranno convocati insieme con i deputati ed i senatori per procedere alla elezione del Presidente della Repubblica. Poiché anche i delegati regionali entrano a far parte del Parlamento in seduta comune per l'esercizio di questa particolare funzione, spetta al medesimo di accertarne i titoli di ammissione, come a ciascuna Camera per i propri componenti. Per una prassi ormai consolidata provvede a questo compito l'Ufficio di presidenza, il quale accerta il rispetto, da parte dei consigli regionali, della norma costituzionale che prescrive la rappresentanza delle minoranze. Tale requisito sussiste quando i delegati siano stati eletti con il voto limitato.

Qualora manchino meno di tre mesi alla cessazione delle Camere o esse siano sciolte sono prorogati i poteri del Presidente della Repubblica in carica o, se si tratti di dimissioni, morte o impedimento permanente del medesimo, è prorogata la supplenza del Presidente del Senato fino alla elezione del nuovo Capo dello Stato, la quale « ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove ».

La votazione si effettua a scrutinio segreto per schede, e per i primi tre scrutini è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea, mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la metà più uno dei componenti della stessa.

Per questo le schede per la votazione vengono predisposte normalmente di colore diverso per ciascuno scrutinio e comunque con l'indicazione a stampa del numero del medesimo.

Non è prevista dalle norme vigenti la presentazione di candidature, in applicazione – in verità un po' troppo rigorosa – della norma della Costituzione che rende eleggibile ogni cittadino italiano « che abbia compiuto i cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici » come stabilito dal primo comma dell'articolo 84. Questa prassi non è scevra da inconvenienti: dato l'altissimo numero di suffragi necessari per la elezione è evidente che indicazioni di nomi debbano esservi e quindi che accordi, o almeno ricerca di consensi, in forma ufficiale o ufficiosa avvengano comunque. Meglio sarebbe dunque che ciò venisse disciplinato mediante norme regolamentari la cui osservanza assicurerebbe correttezza e trasparenza di comportamenti in una materia così delicata.

Inoltre, sino ad ora l'elezione è caduta su persone che facevano parte del Parlamento, e quindi il possesso dei diritti civili e politici era già accertato mentre il requisito dell'età era facilmente riscon-

trabile tramite le pubblicazioni ufficiali delle Camere, ma qualche inconveniente potrebbe sorgere qualora il designato fosse estraneo alle Assemblee parlamentari.

Non appena terminato lo spoglio delle schede, fatto in seduta pubblica direttamente dal Presidente dell'Assemblea, che ha al suo fianco il Presidente del Senato (o un Vicepresidente nel caso in cui il Presidente eserciti la supplenza del Capo dello Stato), dopo che sia stato raggiunto il *quorum* richiesto dalla Costituzione per l'elezione, viene letto – ed approvato – il processo verbale della seduta, che poi verrà letto dinanzi al Presidente della Repubblica eletto, come notificazione al medesimo dell'avvenuta elezione (4).

Dopo che il Presidente della Repubblica è stato eletto, il Parlamento in seduta comune, senza la partecipazione dei delegati regionali (perché la Costituzione non lo prevede, anzi, sulla base della collocazione della norma essa è esclusa) ne riceve il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione.

A questo adempimento, prescritto dall'articolo 91 della Costituzione, che segna l'assunzione delle funzioni da parte del Presidente eletto, si provvede nel giorno corrispondente alla data del giuramento del predecessore, ovviamente nel caso di scadenza normale, e immediatamente negli altri casi.

Questo è l'unico caso in cui il Presidente della Repubblica in carica ha accesso nell'Assemblea del Parlamento ed ha la parola per pronunziare il suo messaggio di inaugurazione del mandato. Infatti gli altri messaggi, nei casi previsti dalla Costituzione, vengono « inviati » alle Camere, come si esprime il secondo comma dell'articolo 87 della Costituzione e non pronunziati dal Capo dello Stato dinanzi alle medesime.

b) *Elezione dei giudici della Corte costituzionale.* — L'articolo 135 della Costituzione stabilisce che cinque dei quindici giudici della Corte costituzionale sono eletti dal Parlamento in seduta comune, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, i professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo venti anni di esercizio.

L'elezione deve avvenire a scrutinio segreto per schede e con la maggioranza di tre quinti dei componenti dell'Assemblea per i primi due scrutini ed a maggioranza dei tre quinti dei votanti dal terzo scrutinio. Queste modalità sono stabilite dall'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2.

Anche queste elezioni avvengono con votazioni libere, infatti ciascun membro del Parlamento può scrivere sulla scheda tanti nomi quanti sono i membri da eleggere. Non è prevista infatti la presen-

tazione di candidature ufficiali, e quindi l'Assemblea non sa, al momento in cui vota, se le persone su cui cadono i voti appartengano alle categorie di eleggibili stabilite dalla Costituzione. Se si pensa poi che spetta alla Corte costituzionale di accertare l'esistenza dei requisiti soggettivi di eleggibilità, e quindi di pronunziare l'annullamento della elezione in caso di difetto, si intende chiaramente come un previo accertamento in sede di candidatura sia auspicabile.

Questo potrebbe per altro formare oggetto di norme regolamentari del Parlamento in seduta comune in quanto norme esecutive di precetti costituzionali (5).

Per la formazione dell'elenco dei cittadini aventi i requisiti per l'elezione a senatore, da cui vengono estratti a sorte i sedici giudici aggregati per i giudizi penali, valgono le stesse norme valide per l'elezione dei giudici della Corte. Trattandosi però di un elenco di 45 persone non vengono posti in votazione i nomi singolarmente ma si procede alla formazione dell'elenco, che viene poi votato globalmente per scrutinio segreto, secondo la proposta della Presidenza, che procede a seguito della designazione da parte dei gruppi parlamentari. L'elenco è valido per nove anni e si procede alla sua integrazione, nelle stesse forme, quando esso si riduca a meno di 36 persone.

c) *Elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.* — L'Assemblea del Parlamento in seduta comune provvede inoltre ad eleggere un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura come previsto dal quarto comma dell'articolo 104 della Costituzione, in numero di dieci, in base all'articolo 1 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, che modifica l'articolo 1 della legge 24 marzo 1958, n. 195 concernente norme sulla costituzione ed il funzionamento del Consiglio stesso.

Anche queste votazioni, in base all'articolo 22 della citata legge n. 19, avvengono a scrutinio segreto per schede, ed è richiesta per l'elezione la maggioranza dei tre quinti dei componenti dell'Assemblea per i primi due scrutini, mentre per quelli successivi la maggioranza dei tre quinti è calcolata sui votanti. Vengono proclamati eletti coloro che in ciascuno scrutinio hanno riportato la maggioranza prescritta. Si tratta infatti di elezioni libere, per procedere alle quali ciascun votante può scrivere sulla scheda tanti nomi quanti sono i membri da eleggere. Questi devono essere scelti tra i professori ordinari di università di materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale. Tra i membri eletti dal Parlamento poi il Consiglio stesso dovrà eleggere il vicepresidente, che eserciterà in via ordinaria la presidenza che lo stesso articolo 104 della Costituzione assegna al Presidente della Repubblica.

3. *Gli organi interni.*

a) *Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa.* — Organi interni del Parlamento in seduta comune, oltre l'Assemblea, il Presidente e l'Ufficio di presidenza, di cui abbiamo già trattato, sono la Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa ed i commissari di accusa.

La Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa non è prevista dalla Costituzione bensì dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che all'articolo 12 stabilisce appunto che sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, « il Parlamento in seduta comune delibera su relazione di una Commissione di dieci deputati e di dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, ogni volta che si rinnova, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità del proprio regolamento ».

In effetti la nomina di questa Commissione, che in passato – fino alla emanazione della legge 10 maggio 1978, n. 170 – era denominata Commissione inquirente per i giudizi di accusa, è regolata dall'articolo 2 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, che era stato approvato dalle due Camere separatamente nel 1961 e modificato nello stesso modo nel 1979.

Si è così restituita alla Commissione la fisionomia che le è propria di organo del Parlamento in seduta comune, in quanto esercita funzioni che appartengono a questo e non alle singole Camere, quale invece sembrerebbe configurare la lettera della norma della legge costituzionale citata, il cui rispetto è per altro assicurato dalla deliberazione assunta separatamente sullo stesso testo da entrambe le Camere e dal richiamo ai regolamenti delle stesse per le modalità di votazione.

A norma dell'articolo 2 di tale regolamento i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro e sentiti i presidenti dei gruppi parlamentari, determinano la ripartizione dei seggi in modo da rispecchiare la proporzione degli stessi nella formazione della Commissione. Ciascun Presidente, pertanto, in conformità di questa ripartizione forma l'elenco secondo le designazioni dei gruppi parlamentari e lo sottopone all'Assemblea della rispettiva Camera, che vota per scrutinio segreto (ciascuna secondo le norme del proprio regolamento).

I commissari supplenti vengono eletti contestualmente e nello stesso modo. Essi subentrano ai commissari effettivi appartenenti allo stesso gruppo parlamentare, nell'ordine di designazione dello stesso, ed in via permanente: nel caso di non accettazione della nomina, dimissioni, astensione o cessazione dall'ufficio di deputato o senatore.

Per i casi di impedimento decide il Presidente della Commissione avendo valutato la natura dell'impedimento.

La Commissione opera sulla base della Costituzione (articoli 90 e 96) e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (articolo 12), della legge 25 gennaio 1962, n. 20, modificata dalla legge 10 maggio 1978, n. 170 e del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa (approvato dalla Camera nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato nella seduta del 20 luglio 1961 e modificato con deliberazioni del Senato in data 7 febbraio 1979 e della Camera in data 11 marzo 1979).

Il primo comma dell'articolo 1 della legge n. 170 del 1978 rende esplicito quanto espresso sinteticamente dal primo comma della legge costituzionale n. 1 del 1953, nel quale è stabilito, come si è già accennato, che la deliberazione sulla accusa da parte del Parlamento in seduta comune è adottata « su relazione » appunto della Commissione. Infatti al fine di riferirne al Parlamento la Commissione deve indagare « sui fatti costituenti reato previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione », come dispone appunto la norma dell'articolo 1 della legge n. 170 del 1978.

La Commissione agisce « con gli stessi poteri e le stesse limitazioni previsti dall'articolo 82 della Costituzione per le Commissioni di inchiesta », che sono, in definitiva, quelli propri dell'autorità giudiziaria. Questo rinvio, che potrebbe apparire ellittico, invece risponde allo scopo di sottolineare la natura dell'indagine cui la Commissione deve procedere, che non è (o non dovrebbe concettualmente essere) di carattere giurisdizionale, ma parlamentare, e più specificamente *ad referendum* nei confronti dell'organo Parlamento in seduta comune, il quale unicamente deve decidere sull'esercizio dell'azione penale in ordine ai reati di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione. Infatti la legge n. 170 del 1978 ha modificato in modo assai incisivo la norma dell'articolo 3 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, che attribuiva alla Commissione « gli stessi poteri, compresi quelli coercitivi e cautelari, attribuiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nell'istruzione sommaria » e le attribuiva altresì altri poteri compreso quello di disporre direttamente della forza pubblica e delle forze armate.

La Commissione nell'esercizio dei suoi compiti, in base alle norme vigenti, può concludere:

1) che la notizia del fatto è manifestamente infondata e quindi delibera l'archiviazione con ordinanza motivata. Si deve però distinguere ancora: se la archiviazione è deliberata con il voto favorevole di almeno quattro quinti dei componenti della Commissione essa è definitiva; se invece è deliberata con almeno 11 voti ma meno

dei quattro quinti, entro i cinque giorni successivi alla comunicazione nelle due Camere, un terzo dei componenti del Parlamento può chiedere che la Commissione presenti comunque la sua relazione al Parlamento in seduta comune;

2) dichiarando la propria incompetenza in quanto il fatto denunciato non rientra nelle ipotesi degli articoli 90 e 96 della Costituzione.

La nuova legge e le modifiche apportate al regolamento parlamentare, che hanno fatto venire meno l'ipotesi della deliberazione di non luogo a procedere, hanno maggiormente adeguato la fisionomia della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa alla previsione costituzionale. Essa, infatti, salvo i casi di archiviazione per manifesta infondatezza, deve riferire al Parlamento in seduta comune, esplicando, dopo avere sgombrato il campo dalle denunzie manifestamente infondate, una funzione puramente istruttoria. Ma, si badi bene, istruttoria in senso strettamente parlamentare e non già in senso giudiziario, analogo a quello, sia pure con le dovute differenze in quanto essa può (e deve) entrare nel merito per accertare la fondatezza della denunzia, esercitato dalla Giunta per l'esame delle domande delle autorizzazioni a procedere in giudizio. Deve cioè preparare la materia perché il Parlamento in seduta comune possa deliberare *ex informata conscientia.*

Tuttavia non si deve dimenticare la realtà in cui sia la Commissione sia il Parlamento si trovano ad operare, e cioè l'ambito politico. Pertanto tutte le deliberazioni inevitabilmente ne sono influenzate e sono deliberazioni politiche. Ciò era stato certamente scontato da parte del Costituente quando ha inteso sottrarre le ipotesi di reato previste agli articoli 90 e 96 della Costituzione all'obbligatorietà dell'azione penale sancita per tutti gli altri reati dall'articolo 112 della Costituzione. Questo non costituisce un caso di esenzione dalla giurisdizione bensì la sottoposizione, dinanzi a quelle particolari fattispecie di reati, dell'azione penale ad una condizione di procedibilità: la deliberazione da parte di un organo politico quale è il Parlamento in seduta comune della messa in stato di accusa; tanto più che la conoscenza di tali reati è stata sottratta ai giudici ordinari ed attribuita alla Corte costituzionale nella composizione allargata per i giudizi in sede penale.

b) *I commissari di accusa.* — Quando il Parlamento in seduta comune delibera la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, o del Presidente del Consiglio dei ministri o di ministri, elegge i commissari per sostenere l'accusa, come stabilisce l'articolo 13 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Questa norma attri-

buisce al Parlamento in seduta comune poteri di autoorganizzazione, poiché l'Assemblea prima di eleggerli deve stabilire il numero dei commissari, che possono essere eletti anche tra gli stessi membri del Parlamento.

L'articolo 10 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa precisa appunto gli adempimenti, per cui, una volta deliberata la messa in stato di accusa l'Assemblea deve determinare il numero dei commissari per sostenerla dinanzi alla Corte, deliberando su proposta della Presidenza o della Commissione parlamentare. Dopo di che procede all'elezione a scrutinio segreto per schede con votazione libera, poiché ciascun votante può scrivere sulla scheda tanti nomi quanti sono i commissari da eleggere, e sono eletti quelli che ottengono il maggior numero di voti.

Quando i commissari di accusa siano più di due essi si costituiscono in collegio di accusa eleggendo fra loro il presidente. Questa norma, contenuta nel primo comma dell'articolo 18 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 rende assai evidente il rapporto organico tra i commissari di accusa e l'Assemblea del Parlamento in seduta comune che li elegge; rapporto organico per l'esercizio davanti alla Corte costituzionale delle funzioni di pubblico ministero che spettano allo stesso Parlamento.

I commissari di accusa, o il collegio di accusa, sono vincolati nel mandato all'atto di accusa deliberato dal Parlamento, ed in questo senso si esprime l'ultimo comma dell'articolo 18 del regolamento parlamentare, il quale però accenna alle deliberazioni del collegio stesso in ordine all'esercizio delle funzioni nel processo. Infatti l'obbligo non può comprendere il sostegno comunque dell'accusa, anche contro le risultanze processuali, conformemente appunto al contenuto delle funzioni di pubblico ministero.

Note

(1) *Atti Costituente,* Documenti, pag. 13.

(2) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente,* IV, pagg. 3365-3371.

(3) *Ivi,* vol. VII, pag. 1599; VI, pag. 230; IV, pag. 3444.

(4) La formula usata dal Presidente è la seguente: « ... con il Presidente del Senato, mi recherò immediatamente a comunicare al neoeletto Presidente della Repubblica l'esito della votazione ed il processo verbale che ne fa fede e ne costituisce la ratifica ».

(5) La Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, nella seduta del 29 novembre 1978 ha per altro espresso il seguente parere: « che non sia necessario né opportuno elaborare un regolamento speciale, e che la disciplina normativa di specifiche e particolari situazioni possa essere eventualmente contenuta nel regolamento della Camera che, a' termini degli articoli 35 del regolamento della Camera e 65 del regolamento del Senato, si applica alle riunioni del Parlamento in seduta comune ».

CAPITOLO XIX

LE COMMISSIONI BICAMERALI

SOMMARIO: 1. Nozione. — 2. Princìpi normativi. — 3. Esclusione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa. — 4. Le Commissioni bicamerali.

1. *Nozione.* — La nostra Costituzione ha istituito un Parlamento composto da due Camere, con un terzo organo formato dalla riunione in comune della Camera e del Senato. Questa fu una scelta assai sofferta da parte dell'Assemblea costituente, da cui sortì poi l'assoluta parità delle due Camere e la reciproca autonomia delle medesime. La parità si è poi vieppiù accentuata con la parificazione anche della durata delle due Camere (inizialmente sei anni per il Senato e cinque per la Camera) portata a cinque anni per entrambe con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2.

Pertanto ora esse si distinguono soltanto perché è differente l'età per l'elettorato attivo e passivo (25 e 40 anni per il Senato, maggiore età e 25 anni per la Camera); perché il Senato è eletto su base regionale e col sistema uninominale corretto e perché ne fanno parte gli ex Presidenti della Repubblica e i cinque senatori a vita nominati del Presidente della Repubblica, oltre che per il numero dei componenti eletti; 630 deputati e 315 senatori.

A causa di tale assoluta parità, soprattutto di funzioni, sono venute via via emergendo esigenze di raccordo tra le due Camere, risolte prima in termini informali e poi consacrate in norme regolamentari e concretizzatesi nelle « intese » di cui i regolamenti trattano in ordine a specifiche attività.

Così le Commissioni d'inchiesta monocamerali nominate da entrambe le Camere possono deliberare – come si è visto – di agire congiuntamente (articoli 141, terzo comma, Camera e 162, terzo

comma, Senato); il Presidente informa l'altro ramo del Parlamento quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un disegno di legge concernente materia connessa rispetto a quella di un progetto presentato presso quest'ultimo (articoli 78 Camera e 51, terzo comma, Senato); quando Commissioni di entrambe le Camere abbiano disposto indagini conoscitive sulla stessa materia i presidenti della rispettiva Assemblea promuovono intese affinché le Commissioni dei due rami del Parlamento procedano congiuntamente (articoli 144, quinto comma, Camera e 48, settimo comma, Senato).

Questi esempi rendono chiaro come sia possibile superare gli inconvenienti, innegabili, derivanti dalla assoluta parità delle funzioni, pur salvaguardando l'autonomia di ciascuna Camera, che è una caratteristica non secondaria del nostro sistema costituzionale.

Per autonomia deve intendersi, in questo senso, non solo che le Camere si regolano autonomamente l'una dall'altra ma anche che adottano le proprie decisioni separatamente, in modo che sia imputabile a ciascuna solo ed esclusivamente il proprio operato.

Per chiarire questo concetto è sufficiente osservare che la Costituzione, articolo 70, stabilisce che la funzione legislativa è esercitata « collettivamente » da entrambe le Camere, ed in questo avverbio è contenuto appunto il precetto della separazione tra le diverse deliberazioni. Infatti nella nozione di atto collettivo vi è proprio il concetto della separazione delle diverse fasi del procedimento attraverso cui l'atto stesso si forma. E ciò esalta in massimo grado il valore dell'autonomia, che, pertanto, significa anche potenziale diversità di forme procedimentali – ovviamente quelle che non siano già definite dalla Costituzione – e quindi anche potenziale diversità del merito delle deliberazioni, ciò che costituisce il midollo del bicameralismo.

Nei fatti l'esigenza di coordinamento si è affermata invece che attraverso gli strumenti indicati sopra, piuttosto mediante la costituzione di organi bicamerali, con varie competenze, funzioni e composizione. Già la Costituzione offre un esempio di siffatti organi, là dove, quarto comma dell'articolo 126, prevede una Commissione per le questioni regionali, composta di deputati e di senatori.

Questa disposizione serve indubbiamente a giustificare la legittimità costituzionale delle Commissioni composte da deputati e da senatori, che ormai si è convenuto di chiamare bicamerali. È infatti assai viva la discussione sia in sede dottrinale (1) sia in sede politica sulla legittimità costituzionale dell'uso di procedere alla costituzione di siffatte Commissioni, ma, a parere di chi scrive, la questione non può essere generalizzata e deve essere risolta in rapporto a ciascuna Commissione, soprattutto sulla base delle funzioni che ad

essa siano attribuite, ed all'esame della fonte normativa da cui le funzioni stesse derivano.

L'esistenza stessa di talune di queste Commissioni e l'attribuzione di funzioni persino in ordine al procedimento legislativo, come di fatto è accaduto, costituiscono importanti elementi al fine di lumeggiare quella lettura della procedura parlamentare – come fortemente permeata, di politica – cui si è accennato fin dalla premessa di questo lavoro.

L'istituzione di siffatte Commissioni bicamerali spesso è venuta incontro, sul piano della organizzazione parlamentare, a situazioni politiche per allora nuove, ed in un certo senso anche non del tutto omogenee con il disegno costituzionale esistente. Ciò in particolare nella VII legislatura, ma le cui prime importanti manifestazioni si ebbero già nella precedente, quando si manifestò la tendenza ad incentrare nel Parlamento compiti di governo, anche se filtrati attraverso il concetto di indirizzo e di vigilanza o di consulenza. Si pensi alla Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza sulla RAI-TV ed alle numerose Commissioni per l'esame preventivo dei decreti del Governo in attuazione di leggi di delegazione.

2. *Princìpi normativi.* — Il fondamento normativo della istituzione di Commissioni composte di deputati e di senatori è da ricercare indubbiamente nell'articolo 64 della Costituzione, norma per altro ricognitiva di un potere di autorganizzazione ed autodisciplina connaturato, nel sistema, all'esistenza stessa del Parlamento e quindi di ciascuno dei suoi rami nel senso che si è dianzi riportato.

Il ricorso alla legge per l'istituzione di Commissioni bicamerali non sarebbe di per sé criticabile, almeno non sotto il profilo della inosservanza del *quorum* della maggioranza assoluta prescritto dall'articolo 64 della Costituzione per l'approvazione di norme regolamentari da parte delle Camere. Questa norma, infatti, istituisce riserva di regolamento per la normazione intesa a disciplinare la propria attività da parte di ciascuna Camera, e la prescrizione della maggioranza assoluta non può riguardare che esclusivamente questa. Infatti, come si è avuto modo di esporre in altra parte di questo studio, le norme regolamentari si pongono in genere come limite nell'esercizio delle proprie funzioni ed in vista di queste; esse hanno carattere garantista nei confronti di tutte le parti di ciascuna Assemblea, ciò che è assicurato, appunto, dalla loro approvazione con la maggioranza assoluta dei propri componenti da parte di ciascuna Assemblea.

Ma le Commissioni bicamerali tendono ad altri fini, e cioè all'esercizio di funzioni che le Camere ritengono di sottoporre ad un diverso

regime, quello intercamerale, appunto, mentre l'attività delle Commissioni stesse rientra sotto l'impero delle norme regolamentari delle Camere, queste sì, approvate nel modo previsto dall'articolo 64 della Costituzione. Ma anche questa regola ha in pratica diverse eccezioni. In questo quadro la legge è uno dei modi utili per la istituzione di Commissioni bicamerali, in quanto manifestazione di volontà di entrambe le Camere. Così come è, per altro, per altri tipi di procedimenti bicamerali anche se non legislativi, come ad esempio l'approvazione di una mozione o di una risoluzione, da parte di entrambe le Camere. Come è avvenuto nella VIII legislatura ed in quella in corso per l'istituzione di una Commissione di studio per le riforme istituzionali.

Spesso si è fatto ricorso alla legge per attribuire alle Camere una certa competenza, incidendo quindi nella sfera di altri soggetti, e quindi si deve vedere piuttosto caso per caso per stabilire se, non il ricorso allo strumento della legge, bensì il merito di questa invada la sfera, riservata, di altri soggetti. Intendiamo proprio riservata e non che rientri semplicemente nelle zone grigie di confine non coperte da norme attributive di grado superiore. La legge, in quanto tale, ben si presta a imporre obblighi a soggetti che, non avendo un legame istituzionale con le Camere, si trovino in condizione di terzietà rispetto alle medesime. Ciò che invece non è in armonia con il disegno costituzionale è l'attribuzione, mediante norme di legge, di funzioni proprie delle Camere che rientrano invece nella riserva di regolamento di cui all'articolo 64 della Costituzione, e più specificamente quelle riguardanti il procedimento legislativo e la funzione ispettiva (2).

Si deve notare che delle Commissioni bicamerali istituite con legge, talune – soprattutto quelle di più antica origine – sono a composizione mista, cioè di membri parlamentari e di membri non appartenenti alle Camere bensì alla pubblica amministrazione. Pertanto occorre distinguere, come si è già accennato, tra le varie Commissioni, perché la presenza in esse di membri del Parlamento non è certo di per sé sola sufficiente a farne degli organi parlamentari, ma l'indagine deve estendersi ad altri più significativi elementi.

Quando venga approvata una norma che istituisce una Commissione composta di membri di entrambe le Camere, sia pure con legge, sorge l'obbligo per il rispettivo Presidente di provvedere perché la stessa si costituisca adottando i necessari atti preparatori o di nomina se essa sia loro demandata dalle norme. Non pare infatti ipotizzabile un'inerzia dei Presidenti (3) dinanzi ad una norma di legge di cui siano i destinatari. Non sembra infatti che si possa assumere,

argomentando sulla autonomia dei due rami del Parlamento, che la legge sia uno strumento inidoneo in ordine ad adempimenti interni delle Camere stesse.

D'altro canto, l'articolo 26 del regolamento del Senato (e la corrispondente norma consuetudinaria sempre osservata alla Camera) prescrive che « quando si deve procedere alla formazione di organi collegiali bicamerali, il Presidente del Senato promuove le opportune intese con il Presidente della Camera dei deputati al fine di assicurare, nel rispetto della proporzionalità, la rappresentanza del maggior numero di gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento ». Questa norma consente infatti che la proporzionalità venga conservata rispetto alle due Camere insieme, piuttosto che a ciascuna singolarmente ciò che produce una più larga rappresentanza dei gruppi minori, che altrimenti ne resterebbero sovente esclusi. Questo sistema è legittimato dalla assoluta parità delle Camere tra loro, cui si è già accennato e dalla omogeneità dei corrispondenti gruppi parlamentari nelle due Camere, che è resa evidente dai comportamenti dei gruppi omologhi nelle riunioni del Parlamento in seduta comune.

Talvolta, oltre che la nomina dei componenti, nei modi suddetti, le norme istitutive demandano ai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro, la nomina del Presidente, nel quale caso il potere di convocazione, anche della seduta di insediamento, spetta a questo, mentre negli altri casi deve provvedere il Presidente della Camera presso la quale la Commissione ha sede. In ogni caso le Commissioni procedono all'elezione del proprio Ufficio di presidenza.

L'ultimo comma dell'articolo 26 del regolamento del Senato, e la corrispondente norma consuetudinaria alla Camera (4), prescrivono che la Commissione bicamerale applichi le norme del regolamento della Camera presso la quale la Commissione stessa ha sede. In pratica piuttosto che alla sede intesa in senso logistico si ha riguardo alla « sede » giuridica e cioè all'appartenenza del presidente all'una o all'altra Camera. Quindi si applicano le norme previste per le Commissioni permanenti dal regolamento dell'una o dell'altra Camera secondo i criteri accennati dianzi.

3. *Esclusione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa.* — Per affrontare una trattazione delle singole Commissioni bicamerali e tentarne una certa classificazione occorre, come si è già accennato, studiarne le norme istitutive e le funzioni. Quindi un cenno preliminare sulla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa, che viene comunemente compresa tra le Commissioni bicamerali, di cui ha certamente l'apparenza, e che, invece, abbiamo già trattato tra gli organi del Parlamento in seduta comune.

Essa, infatti, è prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, in attuazione delle norme degli articoli 90 e 96 della Costituzione concernenti la messa in stato di accusa rispettivamente del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio e dei ministri.

La funzione cui tale Commissione è ordinata non è di pertinenza delle due Camere ma è propria del Parlamento in seduta comune. Solo la concezione di questo come semplice modo di riunione delle due Camere – contraddetta per altro proprio dall'esercizio della funzione di accusa attribuitagli della Costituzione – può consentire di configurare questa Commissione come organo delle Camere e non del Parlamento in seduta comune.

L'articolo 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953 stabilisce che essa è eletta da ciascuna Camera ogni volta che si rinnova, ma si deve tener presente che quando questa norma fu approvata le Camere avevano diversa durata e quindi è spiegabile in questo modo tale distinzione. Per altro fin dalla prima costituzione essa fu intesa come organo unitario ed in questo senso vennero dettate le norme del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa. Il titolo I di quel regolamento reca la rubrica « Degli organi del procedimento di accusa » ed il capo II « Della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa », all'articolo 3, primo comma, stabilisce che il rifiuto della nomina a commissario deve essere comunicato « al Presidente dell'Assemblea » entro tre giorni dalla nomina stessa, là dove è chiara, dunque, l'imputazione all'Assemblea del Parlamento in seduta comune, con la quale appunto la Commissione è in rapporto organico. Lo conferma il terzo comma dell'articolo 4, che dà facoltà ai commissari di astenersi « con il consenso del Presidente della Camera » ed inoltre dal primo comma dell'articolo 6 che prescrive che alla convocazione della Commissione dopo la sua nomina provveda il Presidente della Camera « sentito il Presidente del Senato ». Questo inciso ricorre sempre nelle norme regolamentari per l'attività del Parlamento in seduta comune, poiché « l'intesa » mira ad evitare che tali attività si incrocino con l'attività del Senato, i cui componenti sono anche componenti del Parlamento in seduta comune.

Per queste considerazioni si è ritenuto di collocare la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa nella trattazione del Parlamento in seduta e non, quindi, tra le Commissioni bicamerali.

4. — *Le Commissioni bicamerali.*

a) *Commissione parlamentare per le questioni regionali.* — Il quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione prescrive che lo

scioglimento dei consigli regionali è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica « sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica ». Questa norma merita alcune considerazioni ed una innanzitutto: il rinvio ad una legge per la costituzione di una Commissione di deputati e di senatori. Proprio questa scelta sta ad indicare la peculiarità che il Costituente annetteva alla creazione di siffatta Commissione, chiamata appunto ad esercitare compiti non legislativi, ma il cui esercizio proprio in quanto non legislativo e pur attribuito alle Camere, abbisognava di unità di indirizzo. Ad esempio, doveva essere evitata ogni possibile contraddittorietà nel parere per lo scioglimento dei consigli regionali, e per tutte le altre « questioni regionali », che appunto la legge istitutiva avesse potuto attribuire alla sua competenza.

L'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, ha stabilito che essa è composta di quindici deputati e quindici senatori (ora portati a venti rispettivamente, per effetto dell'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775) designati con criteri di proporzionalità, col divieto di partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della regione nei cui collegi siano stati eletti. Questa norma è evidentemente in diretto collegamento con la norma dell'articolo 68 della stessa legge – ma non solo con quella – che attribuisce alla Commissione la facoltà di presentare al Governo proposte relative all'attribuzione alla regione dei contributi speciali di cui al terzo comma della Costituzione, e il primo comma dell'articolo 52 le attribuisce, in caso di scioglimento di un consiglio regionale, la designazione di nove cittadini eleggibili al consiglio regionale, tra i quali il Presidente della Repubblica nomina i tre commissari previsti dall'ultimo comma dell'articolo 126 della Costituzione.

Queste norme giustificano appieno la scelta della legge per la costituzione di questa Commissione prevista per altro già dalla Costituzione.

Si deve pensare pertanto che già nell'intenzione del Costituente fosse prefigurata una Commissione formata di parlamentari, ma non parlamentare *stricto sensu* in quanto chiamata ad attribuzioni di carattere speciale. Infatti già la legge che attua questo punto della Costituzione attribuisce compiti di consulenza del Governo e di proposta nei confronti del medesimo.

L'articolo 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 – modificato dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1084 – disciplina il procedimento di approvazione degli statuti delle regioni a statuto ordinario, per i quali l'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione prescrive una legge della Repubblica. La Camera ha dettato partico-

lari norme procedimentali per l'approvazione di tali leggi, che però non prevedono in alcun modo l'intervento della Commissione per le questioni regionali, la cui estraneità a questo procedimento al Senato risalta ancor più poiché mancano in quel regolamento norme *ad hoc* per l'approvazione degli statuti regionali.

I due regolamenti – articolo 102 Camera e articolo 137 Senato – si occupano della questione di merito per contrasto di interessi che può essere sollevata dal Governo dinanzi alle Camere in base all'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione in ordine alla emanazione di leggi regionali.

Si tratta, ed è di tutta evidenza, delle « questioni regionali » di cui al quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione per l'esame delle quali quella norma prevede l'istituzione della Commissione di cui ci stiamo occupando. Le norme dei regolamenti parlamentari prevedono infatti che sulla questione di merito si acquisisca il parere della Commissione per le questioni regionali, che viene inviato alla Commissione parlamentare permanente competente sulle cui conclusioni poi la rispettiva Assemblea delibera nelle forme ordinarie.

Altre leggi attribuiscono compiti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; gli articoli 6 e 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, emanato in base alla delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, ne prescrivono il parere per l'adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri, rispettivamente in ordine ad inadempimenti di obblighi comunitari o di esecuzione di opere pubbliche statali in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici. Inoltre ne è richiesto il parere per l'emanazione di decreti in attuazione di leggi di delega. Dalla esemplificazione che se ne è fatta risulta che i compiti che le sono assegnati sono di varia natura, alcuni dei quali, e precipuamente i pareri sull'attuazione di leggi di delegazione, non propriamente rientranti tra le « questioni regionali » di cui tratta la Costituzione.

È questo, comunque, il campo del merito politico, che resterà tale, però, fino a che non sarà oltrepassato il crinale della norma costituzionale, per altro assai alto, trattandosi in questo caso di una Commissione direttamente prevista dalla Costituzione.

b) *Commissione per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.* — Tra le Commissioni bicamerali istituite con legge quella che solleva le maggiori perplessità sotto il profilo del rispetto della Costituzione è la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi quale risulta dalla legge 14 aprile 1975, n. 103. La sua istituzione risale al decreto legislativo luogotenenziale 3 aprile 1947, n. 428, poi modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681, ed era composta di trenta membri, nominati pariteticamente dai Presidenti

delle due Camere in modo che vi fossero rappresentati tutti i gruppi parlamentari. Già quella legge, articoli 13 e 14 (quest'ultimo modificato dalla legge n. 681 del 1949) ne dava una configurazione piuttosto complessa: organo parlamentare dotato di norme regolamentari emanate di concerto dai Presidenti delle Camere sentiti i rispettivi Uffici di presidenza, con compiti diretti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non alle Camere.

La legge 14 aprile 1975, n. 103, oltre a modificarne la denominazione ne ha ampliato la composizione a quaranta membri.

Anche le nuove norme non ne hanno alterato la natura di organo delle due Camere, ma le hanno conferito una competenza che va ben al di là delle funzioni parlamentari di indirizzo e di controllo attribuendole compiti che appartengono certamente alla sfera amministrativa, e proprio in quanto esercitati da un organo parlamentare non sono soggetti ad alcuna autorità di controllo sia sul piano strettamente amministrativo sia sotto il profilo giurisdizionale: si tratta quindi di un'autorità amministrativa non soggetta ad alcun controllo sia di merito sia di legittimità, che l'articolo 113 della Costituzione prescrive per gli atti della pubblica amministrazione.

La stessa legge 14 aprile 1975, n. 103, stabilisce la modalità per l'approvazione dal regolamento interno, che deve essere elaborato dalla stessa Commissione ed emanato di concerto dai Presidenti delle Camere sentiti i rispettivi Uffici di presidenza. La legge, inoltre, stabilisce che la Commissione deve « articolarsi » in sottocommissioni, una delle quali è competente per l'esame delle richieste di accesso.

Le sono attribuiti compiti di gestione: infatti formula gli indirizzi generali per l'attuazione dei princìpi di indipendenza, obiettività e apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione – e quindi per la predisposizione dei programmi –; disciplina direttamente le rubriche delle *Tribune*. Stabilisce le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo e decide sui ricorsi presentati contro le deliberazioni adottate dalla sottocommissione per l'accesso. Indica i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa; approva i piani di massima della programmazione annuale e pluriennale; formula indirizzi generali relativamente ai messaggi pubblicitari e fissa il tetto degli introiti per la pubblicità. Analizza il contenuto dei messaggi radiofonici e televisivi, accertando i dati di ascolto e di gradimento dei programmi trasmessi; nomina dieci consiglieri di amministrazione della società concessionaria.

Come si vede da questa elencazione – che non è completa – le sue funzioni sono molte e complesse e fanno di questa Commissione parlamentare un *novum*. Si tratta infatti dell'attribuzione al Parlamento

di compiti di amministrazione attiva e di controllo, che il medesimo esercita proprio tramite tale organo *ad hoc*. Ciò comporta, sul piano strettamente parlamentare, notevoli problemi, che ad oggi non hanno trovato una completa soluzione. Infatti, poiché si tratta di organo bicamerale, evidentemente si attenuano di molto nei suoi confronti i poteri di direzione ai fini del buon andamento dei lavori, che i regolamenti parlamentari attribuiscono al Presidente di ciascuna Camera nei confronti dei collegi minori, o è, almeno, necessario il concerto fra i due Presidenti, tanto più che la sfera di competenze è attribuita dalla legge direttamente alla Commissione stessa, la quale, quindi è dotata di larga autonomia nei confronti delle Camere stesse.

Dalla attribuzione così specifica e dettagliata di compiti di controllo e di amministrazione attiva derivano subito delle conseguenze in ordine all'esercizio del sindacato ispettivo da parte delle Camere. Infatti, il Governo che venga interrogato su fatti attinenti il servizio pubblico radiotelevisivo rinvia alla competenza della Commissione in ordine al controllo sulla società concessionaria per l'esercizio della concessione stessa. D'altro canto non è agevole né sul piano concettuale né all'atto pratico far assumere alla Commissione la veste del Governo come interlocutore delle Camere quando queste esercitino la loro funzione di sindacato ispettivo.

La Commissione riferisce al Parlamento con una relazione annuale sulle attività e sui programmi della Commissione. Anche la discussione di tali relazioni ha comportato taluni problemi sul piano procedimentale. Infatti le Camere discutono sulla relazione senza un interlocutore almeno sul piano formale e, poiché i regolamenti non contengono norme *ad hoc*, rimane indeterminata la figura del relatore, poiché non è stabilito, e non è facilmente desumibile dai princìpi generali, se vi sia un diritto di replica ed a quale titolo. Infatti il Governo, rappresentato dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni (anche se azionista unico della società concessionaria è l'IRI, ente a partecipazione statale), o non prende la parola oppure afferma chiaramente di esprimersi solo su quanto è rimasto nella sua competenza.

La discussione può concludersi, e di fatto è accaduto, con la votazione di una o più risoluzioni, ed anche sulle risoluzioni il rappresentante del Governo si esprime solo su quelle, o su parti di esse, che ritenga afferiscano alla sua competenza (5).

Questo meccanismo mette in evidenza, con sufficiente chiarezza, i punti deboli dell'attività di Commissioni parlamentari che siano dotate di competenze di amministrazione, per i quali, proprio in quanto parlamentari e quindi legate da rapporto organico alle Assemblee, non è agevole predisporre strumenti per farne valere la responsabilità di-

nanzi ai collegi maggiori, strumenti che di fatto attualmente non esistono. Per quanto riguarda la Commissione parlamentare sui servizi radiotelevisivi la legge istitutiva non li prevede, ma prevede anzi una sfera di competenze proprie della Commissione, rispetto alle quali esiste soltanto l'obbligo di riferire al Parlamento, senza che sia previsto il seguito di tali relazioni.

c) *Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno.* — L'articolo 4 del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, istituisce una Commissione parlamentare permanente, composta da quindici senatori e quindici deputati nominati proporzionalmente alla consistenza dei gruppi parlamentari, per il controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno. Oltre a questi compiti, che sono da considerare tipici di una Commissione bicamerale siffatta e che la avvicinano alla Commissione per le questioni regionali, la legge le attribuisce di esprimere pareri sui provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento, sia pure sotto il profilo della loro coerenza con l'obiettivo dello sviluppo delle regioni meridionali.

Questa è certamente una forma di partecipazione al procedimento legislativo per la cui attribuzione lo strumento della legge non appare congruo in quanto entra in una sfera riservata al regolamento dell'articolo 64 alla luce degli articoli 70 e 72 della Costituzione. In questo infatti la Commissione parlamentare per il Mezzogiorno non è paragonabile alla Commissione per le questioni regionali, in ordine alla sua partecipazione all'approvazione degli statuti regionali, in quanto proprio per tale specifica attività la Camera (al Senato non è prevista) ha fatto ricorso proprio alle norme regolamentari. E ciò rende ancor più evidente l'anomalia della posizione della Commissione per il Mezzogiorno. Si deve inoltre osservare che lo stesso articolo 4 del citato testo unico la abilita a richiedere al Governo dati ed elementi sull'attuazione del programma e dei singoli progetti di competenza delle amministrazioni statali, degli enti pubblici e delle imprese pubbliche e private e di convocare il presidente della Cassa per il mezzogiorno per acquisire direttamente dati o informazioni. Anche questa norma, a rigore, sarebbe dovuta rientrare in previsioni regolamentari anche se lo strumento della legge appare congruo almeno per la parte in cui pone oneri a carico del Presidente della Cassa per il mezzogiorno, per il quale, diversamente, la richiesta della Commissione sarebbe dovuta passare per il tramite del ministro responsabile. La richiesta di dati al Governo rientra invece nella disciplina di rapporti che è comunemente accettato che venga attuata mediante norme regolamentari, in

quanto esplicazione della funzione parlamentare di controllo. Infatti a queste richieste sono applicabili gli articoli 143 del regolamento della Camera e 46 di quello del Senato.

Correttamente, invece, l'articolo 82 del citato testo unico dispone che la relazione annuale sull'attuazione delle norme sui finanziamenti agevolati e di contributi in conto capitale, dal ministro competente deve essere presentata al Parlamento, e non dà alcuna indicazione procedimentale, lasciando perciò alle Camere di applicare le proprie. Pur dovendo considerare questa Commissione quale organo parlamentare, per le ragioni esposte prima si deve rilevare, sulla base dell'articolo 1 della legge n. 183 del 1973, che essa deve rendere al CIPE un parere sui programmi quinquennali di intervento. Ciò le conferisce funzioni consultive dirette al Governo e questo di per sé non desterebbe gravi perplessità se non si trattasse di un parere obbligatorio in un procedimento amministrativo, di competenza esclusiva del Governo, del quale il medesimo deve poi rispondere al Parlamento. Dovrebbe poi esserne investita la Commissione in quanto la materia rientri nella sua competenza ?

d) *Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale.* — La legge 12 agosto 1977, n. 675, sul coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore, all'articolo 13, istituisce una Commissione parlamentare composta di quindici senatori e quindici deputati, nominati dai Presidenti delle Camere proporzionalmente alla consistenza dei gruppi per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del fondo istituito dalla stessa legge. Il carattere parlamentare di questa Commissione oltre che dalla composizione, interamente di parlamentari, è data dalle funzioni consultive verso le stesse Camere, oltre che nei confronti del Governo, e soprattutto dall'attribuzione del parere preventivo sulle nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali. Anzi, i dubbi, e non lievi, sorgono semmai sul ricorso alla legge per l'attribuzione di tale competenza, che avrebbe dovuto trovare una più idonea collocazione in norme regolamentari, trattandosi dell'esercizio di una funzione di controllo di carattere tipicamente parlamentare. La legge 24 gennaio 1978 ha confermato tale attribuzione di competenza, ripetendo, a parere di chi scrive, l'anomalia della legge n. 675 del 1977 estendendola anzi alle altre Commissioni anche permanenti. In applicazione del primo comma dell'articolo 2 della legge n. 14 del 1978, come si è visto, le Camere si sono date norme regolamentari che disciplinano il procedimento per la formazione dei pareri sulle nomine, proposte o designazione di presidenti di istituti e di enti pubblici anche economici di spettanza del Governo. Pertanto queste norme, che sono in tutto analoghe in entrambi i regolamenti parlamentari,

devono trovare applicazione anche presso la Commissione per la ristrutturazione e riconversione industriale.

La legge n. 675 disciplina in dettaglio i rapporti tra il Governo, rappresentato dal ministro delle partecipazioni statali, e la Commissione, ciò che avrebbe trovato più idonea collocazione in norme regolamentari. Questa Commissione svolge inoltre compiti consultivi per il Governo, incardinati, così come si è visto per la Commissione per il Mezzogiorno, in procedimenti per il perfezionamento di atti amministrativi, analogamente a ciò che avviene per il parere per la definizione da parte del CIPI del modello di statuto dei consorzi, che deve poi essere approvato dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

e) *Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.* — A seguito della profonda riforma dei servizi di sicurezza e delle norme sul segreto di Stato, l'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, istituisce un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità. Il carattere parlamentare di questo Comitato è reso evidente anzitutto dalle funzioni che gli sono attribuite, che sono proprie del Parlamento, il quale le esercita suo tramite proprio in ragione della delicatezza della materia, che non si presta alle forme improntate al principio della pubblicità in cui ordinariamente si esplica il controllo parlamentare. In verità, prima della riforma operata dalla legge n. 801 del 1977, questa materia era considerata, e le norme suffragavano questo concetto, come strettamente riservata alla competenza del Governo. Il Parlamento ha però ritenuto di doverla assoggettare a forme di controllo più penetranti, avendo dovuto occuparsene nell'esercizio del potere di inchiesta. Si tratta infatti di materia vitale per il corretto funzionamento di istituti tanto importanti per la vita democratica della comunità nazionale.

Le norme relative delineano un sistema improntato a princìpi di carattere parlamentare non avvicinabili a quelle stabilite per la Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi. Infatti non è stata operata la parlamentarizzazione della competenza del Governo, come è avvenuto per la Commissione sui servizi radiotelevisivi, ma si è istituito un sistema di controlli parlamentari esercitati, come si è già accennato, tramite il Comitato che è l'organo delle Camere in collegamento funzionale con le stesse.

Infatti il Comitato esercita il controllo sull'applicazione dei princìpi stabiliti dalla legge n. 801, chiedendo al Presidente del Consiglio dei ministri, e al Comitato interministeriale per le informazioni e la

sicurezza, informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei servizi e può inoltre formulare proposte e rilievi.

Quando il Presidente del Consiglio dei ministri opponga al Comitato – esponendo le ragioni essenziali – l'esigenza di tutela del segreto, il Comitato, se ritenga, dietro deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione non sia fondata, può riferire alle Camere per le conseguenti valutazioni politiche. Non vi è dubbio pertanto che ci si trovi entro lo schema strettamente parlamentare. Il segreto cui sono vincolati i membri e gli atti del Comitato è in armonia con i princìpi costituzionali sia perché l'attività è diretta alla sicurezza dello Stato, sia perché la Costituzione consente deroghe al principio generale della pubblicità degli atti, senza la prescrizione di speciali *quorum* per la relativa deliberazione.

f) *Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.* — Il capo IV della legge 13 settembre 1982, n. 646, istituisce e disciplina una Commissione composta da venti deputati e venti senatori, nominati dai Presidenti delle Camere in base al criterio della proporzionalità ma assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno uno dei rami del Parlamento. Il Presidente, scelto al di fuori di questi componenti ma tra i membri del Parlamento, è nominato di concerto tra loro dai Presidenti delle Camere.

Essa deve verificare l'attuazione della stessa legge n. 646 del 1982, delle altre leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento in riferimento al fenomeno mafioso ed alle sue connessioni. Questi sono pertanto compiti ispettivi caratteristici delle funzioni parlamentari e che sono in stretta correlazione con quelli più propriamente propositivi che la stessa legge le attribuisce, cioè di accertare la congruità della normativa vigente rispetto al diverso atteggiarsi del fenomeno nel tempo, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo che ritenga opportuno per rendere più incisiva l'iniziativa dello Stato. Questo non significa che la Commissione in quanto tale sia dotata di iniziativa legislativa, poiché ciò non rientra nella previsione costituzionale – come si è già chiarito in altra parte – ma significa che la proposta è diretta ai vari titolari dell'iniziativa, quindi, ed in primo luogo è da ritenere, ai propri membri in quanto « membri del Parlamento » rispetto alla Camera di appartenenza.

Al Governo sono comunque dirette le proposte di carattere amministrativo che essa ritenga di dover formulare, sempre « per rendere più incisiva l'iniziativa dello Stato ». Il termine « iniziativa » è forse improprio e potrebbe apparire equivoco, ma a nostro avviso sta per « azione » o « attività » dello Stato.

In ordine a questi compiti la Commissione deve riferire annualmente al Parlamento e può farlo ogni volta che lo ritenga opportuno.

Inoltre essa è dotata di autoregolamentazione poiché l'articolo 34 della legge 13 settembre 1982, n. 646, la abilita a darsi un proprio regolamento per disciplinare la propria attività ed il funzionamento interno. Ciò la pone in una particolare condizione di autonomia nei confronti delle stesse Camere, anche sotto il profilo organizzativo, fatta eccezione per ciò che riguarda il presidente, che, come si è visto, è nominato dai Presidenti delle Camere, e per la determinazione del numero dei membri dell'Ufficio di presidenza, che è stabilito dalla legge in due vicepresidenti e due segretari. Questi, però, sono eletti dalla Commissione al suo interno.

L'articolo 34 della legge consente alla Commissione, tenuto conto della estrema delicatezza della materia che rientra nella sua competenza, di deliberare di riunirsi in seduta segreta. Ciò la avvicina di molto alle Commissioni parlamentari di inchiesta dalle quali la distinguono tuttavia la differenza di compiti ed il fatto che, non essendo stata qualificata come tale dall'atto istitutivo non ne ha i poteri, che sono, invece, quelli riconosciuti alle Commissioni parlamentari in sede ispettiva.

g) *Commissioni bicamerali miste.* — Sono ancora in funzione tre Commissioni composte anche di deputati e di senatori, la cui istituzione risale all'epoca statutaria. Esse furono istituite per andare incontro all'esigenza, assai sentita, di più validi controlli su settori che poco prima erano stati toccati da profonda crisi, chiamando a parteciparvi anche membri delle Camere.

Ad esse sono attribuiti, e ciò fin dalla loro istituzione, compiti di vigilanza, destinatario dei quali è il Governo medesimo e non le Camere. Quindi, per escluderne il carattere di organi parlamentari vi sono non solo la composizione mista – membri facenti parte della pubblica amministrazione oltre ai membri tratti dalle Camere – ma anche le funzioni, che sono non solo proprie della pubblica amministrazione ma dirette alla medesima. Ed è questo, appunto, il discrimine, poiché non si tratta di compiti amministrativi avocati dal Parlamento – come in altri casi di cui si è già trattato – ciò che si presta a critiche ma non basta di per sé ad escludere il carattere parlamentare dell'organo, esercitati in posizione non di ausiliarità o in vece del Parlamento bensì in posizione di ausiliarità della pubblica amministrazione, fatta eccezione per la Commissione di vigilanza sull'amministrazione della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza.

Il regio decreto 28 aprile 1910, n. 204, all'articolo 110 istituisce, agli effetti della vigilanza sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, una Commissione permanente, presieduta dal ministro del tesoro, composta di tre senatori, tre deputati e cinque membri di nomina governativa, che sono: un presidente o consigliere

di Stato; un presidente o consigliere della Corte dei conti; il direttore generale del tesoro; il direttore generale per la vigilanza sull'istituto di emissione; il direttore generale del credito presso il Ministero dell'industria. Il vicepresidente è eletto dalla Commissione nel suo seno.

I compiti della Commissione sempre esercitati su richiesta dal ministro del tesoro, si concretano nell'espressione di pareri sempre diretti allo stesso ministro.

La Commissione parlamentare per la vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico è costituita da tre senatori e da tre deputati, eletti dalle Camere ad inizio di legislatura e che durano in carica fino alla nuova elezione; da tre consiglieri di Stato nominati dal Presidente del Consiglio di Stato; dal segretario generale della Corte dei conti; da un consigliere della Corte dei conti nominato dal presidente della stessa Corte; dal presidente di una camera di commercio nominato dal ministro dell'industria. Il presidente è nominato tra questi componenti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri.

Come si vede il modo di formazione oltre alla composizione farebbero già concludere per l'esclusione del carattere parlamentare di questa Commissione, ma inoltre essa redige ogni anno una relazione sull'amministrazione del debito pubblico e « il ministro del tesoro la presenta al Parlamento ». La presentazione, fatta per il tramite del ministro significa che tale relazione proviene dalla pubblica amministrazione e segue l'*iter* delle relazioni degli organi di controllo esterni al Parlamento, che hanno l'obbligo di riferire al medesimo, e non già l'esercizio del controllo parlamentare. Non si tratta pertanto nemmeno di un raccordo con il Parlamento.

La Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli istituti di previdenza è composta da quattro senatori e quattro deputati eletti all'inizio di ogni legislatura e che durano in carica nell'intervallo fra due legislature; tre consiglieri di Stato e tre consiglieri della Corte dei conti nominati dai rispettivi presidenti, che durano in carica come i membri parlamentari e possono essere riconfermati. Il presidente ed il vicepresidente sono eletti dalla Commissione al suo interno.

Alla fine di ogni quadrimestre la Commissione esamina la situazione contabile delle varie aziende che compongono l'amministrazione, disponendo le verifiche che ritenga necessarie. In ordine a questa attività il presidente della Commissione presenta al Parlamento una relazione annuale.

La stessa Commissione approva i conti consuntivi della Cassa depositi e prestiti, degli Istituti di previdenza e delle gestioni annesse, i quali poi dopo la verifica della Corte dei conti sono inviati al Parla-

mento entro l'anno successivo a quello cui si riferiscono, insieme con la relazione annuale della Commissione.

Da tutto ciò emerge con sufficiente chiarezza che questa Commissione si trova in posizione di ausiliarità del Parlamento, con il quale ha rapporti non mediati dal Governo ma svolti direttamente attraverso i suoi organi.

È ben vero che essa è chiamata ad esprimere un parere circa la determinazione del saggio di interesse da corrispondersi per i depositi e per le somme che saranno date a prestito, ma questo non ne altera la natura parlamentare in quanto la sua funzione principale è esercitata in raccordo con il Parlamento ed il cui esito è diretto al medesimo.

Note

(1) Cfr. C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano 1979; G. F. CIAURRO, « Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1981, n. 1.

(2) Cfr. G. F. CIAURRO, *op. cit.*, pag. 145.

(3) D'altro canto i membri delle Assemblee, anche in seduta, sollecitano le Presidenze a provvedere alla nomina delle Commissioni previste dalle norme, quando si verifichino ritardi.

(4) C. CHIMENTI, *op. cit.*, pagg. 150 e 177-193.

(5) Vedi ad esempio le sedute della Camera dell'11, 12 e 13 aprile 1983.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

SUL DIRITTO PARLAMENTARE

S. FURLANI, « Guida bibliografica », in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure,* Roma 1968.

V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano 1978.

V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* Milano 1981.

V. LONGI - M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori - 1848-1952,* Milano 1958.

R. ASTRALDI - F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano. Storia - Esposizione, Raffronti - Interpretazioni,* Roma 1950.

Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma 1968.

G. NEGRI, « Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico », in *Studi in onore di Gaspare Ambrosini,* II, Milano 1970.

P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia,* Roma 1971.

E. ZAMPETTI, « L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente,* V, Firenze 1969.

G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto,* Torino 1970.

M. CAPURSO, « Sui nuovi regolamenti parlamentari », in *Rass. Parlam.,* 1971.

G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali,* Padova 1972.

M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari,* Padova 1955.

G. AMATO, « Il Parlamento nell'esperienza repubblicana », in *Giust. Cost.,* 1973, 1-2, pagg. 42-44.

T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari,* Pavia 1952.

A. TESAURO, « Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari », in *Rass. dir. pubbl.,* 1959.

BARTOLE, « Osservazioni sui nuovi regolamenti parlamentari », in *Crit. Soc.,* 1971.

R. FRATERNALE, « Appunti di diritto parlamentare », in *Foro Amm.*, 1974, pagg. 672-679.

S. PRISCO, « Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge" », in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1980.

A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977.

S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974.

S. GALEOTTI, « Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'articolo 134 della Costituzione », in *Giur. Cost.*, 1981.

F. COSENTINO, « Note sui princìpi della procedura parlamentare », in *Discorsi e scritti sulla Costituzione*, Milano 1953.

F. MODUGNO, « In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli *interna corporis acta* della Camera », in *Scritti Ambrosini*, pag. 1307, ed in *Riv. It. Scienze giur.*, 1969, pagg. 197 e ss.

Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori, pubblicato dal Segretariato Generale della Camera dei deputati.

CAPITOLO I

S. BENVENUTO, « L'elezione dei Presidenti delle Camere: aspetti procedurali », in *Parlamento*, 1980, 1-2, pagg. 20-21.

V. DI CIOLO, « Parlamento, Organizzazione e procedure », in *Enciclopedia del diritto*, 1981.

P. DI MUCCIO, « Gli organi provvisori della Camera », in *Stato e reg.*, 1977.

M. PACELLI, « Il Parlamento italiano: I. Le strutture », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1982, n. 2.

CAPITOLO II

F. ANCORA, « Parlamento e funzione amministrativa », in *Diritto e Società*, 1981, pagg. 737-766.

S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova 1958.

C. CHIOLA, *Riscontri sulla funzione amministrativa del Parlamento*, Roma 1979.

P. DI MUCCIO, « *Nemo iudex in causa propria*: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari », in *Foro Amm.*, 1977, I, pagg. 3047 e ss.

P. DI MUCCIO, « Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili », in *Foro Amm.*, 1980, I, pagg. 1555 e ss.

C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma 1934, ristampato dalla Camera dei deputati nel 1980.

D. W. S. LIDDERDALE, « Il personale dei Parlamenti », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1970, n. 2.

V. LONGI, « Carlo Finzi, studioso delle istituzioni parlamentari », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1983, n. 1.

P. G. LUCIFREDI, « Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato », in *Rass. Parl.,* 1971, pagg. 33 e ss.

F. MOHRHOFF, « I segretari generali delle Assemblee legislative », in *Montecitorio,* 1962, pag. 11.

M. R. MORELLI, « Sul problema della costituzionalità della autodichia delle Camere nella controversia di impiego dei propri dipendenti », in *Giust. Civ.,* 1978, II, 107, pag. 290.

N. OCCHIOCUPO, « Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti », in *Diritto e società,* 1979, pagg. 737 e ss.

M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio,* Roma, 1983.

S. PANUNZIO, « Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto », in *Giust. Cost.,* 1978, 2, pagg. 256-323.

A. M. SANDULLI, « Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale », in *Giur. It.,* 1977, I, 1, 1831.

A. SAVIGNANO, « Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro giudicabilità », in *Rass. dir. pubb.,* 1960, pagg. 626 e ss.

C. SPECCHIA, « L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento », Roma 1982, ora anche in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1983, n. 1.

CAPITOLO III

G. F. CIAURRO, « La responsabilità politica dei Presidenti delle Camere », in *Nuovi St. Pol. Cost.,* 1973, nn. 3-4.

V. DI CIOLO, « Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari. Appunti », in *Foro Amm.,* 1975, 11, pagg. 612-636.

P. DI MUCCIO, « Il Presidente della Camera dei deputati nel periodo statutario (1848-1939) (Una cronaca parlamentare) », in *Foro Amm.,* 1979, 9-10, pagg. 2005-2054.

P. DI MUCCIO, « I questori del Parlamento italiano », in *Parlamento,* 1980, 1-2, pagg. 37-40.

G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare,* Milano 1965.

N. GRECO, « Funzione di rappresentanza ed autonomia politica dei Presidenti di Assemblee parlamentari », in *Montecitorio,* 1967, 1-2, pag. 5; 3-6, pag. 3.

D. NOCILLA, « Le dimissioni del Presidente della Camera e la sua posizione costituzionale », in *Giust. Cost.*, 1971, pagg. 2808 e ss.

V. SICA, « Rilievi sulla Presidenza delle Assemblee legislative », in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I, pag. 238.

F. SPANTIGATI, « Il ruolo del Presidente della Camera », in *Pol. diritto*, 1979.

E. TERZI, « Presidente d'Assemblea, Governo e gruppi politici nell'organizzazione del lavoro parlamentare », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1968.

S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera dei deputati*, Roma 1983.

CAPITOLO IV

G. F. CIAURRO, « Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze 1969.

F. COCCO, « La costituzione dei gruppi parlamentari », in *Dem. Dir.*, 1977, pagg. 797-806.

G. NEGRI, « Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento », in *Nuovi Studi Pol.*, 1978, 3, pagg. 37-50, ed anche in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano 1979, pagg. 257-266.

P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, 1970, pagg. 229 e ss.

A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa 1969.

P. RESCIGNO, « L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari », in *Giur. Cost.*, 1961, pagg. 265 e ss.

A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli s.d.

G. SILVESTRI, « I gruppi parlamentari tra pubblico e privato », in *Studi Campagna*, II, 267.

M. STRAMACCI, « Il presidente di gruppo parlamentare », in *Studi in onere di G. Chiarelli*, II, Milano 1974.

A. TESAURO, *Gruppi parlamentari*, Napoli 1965.

CAPITOLO V

ABBAMONTE, DE CHIARA, D'ONOFRIO, IANNUZZI, PERNA, VALENTINI, « Immunità parlamentare: Opinioni a confronto », in *Avv. Enti pubblici*, 1973, 1, pagg. 15-43.

E. ALONGI - E. ESPOSITO, « Note e documenti sull'immunità parlamentare », in *Avv. Enti pubblici*, 1972, 2, pagg. 17-49.

E. CAPALOZZA, « L'immunità parlamentare e l'articolo 68, primo comma, della Costituzione », in *Scritti giuridico-penali*, Padova 1962.

E. CASETTA, « Autorizzazione a procedere », in *Enc. Dir.*, Milano 1959.

F. COMPASSO, A. FANTAUZZO, A. MURETA, G. TORTORICI, « Immunità parlamentare: Opinioni a confronto », in *Avv. Enti pubblici*, 1973, 2, pagg. 115-130.

G. CONTINI, « Qualche osservazione sui privilegi parlamentari », in *Giur. Cost.*, 1968, pagg. 442 e ss.

E. COSTA, « Sui poteri dei comitati inquirenti della Giunta delle elezioni », in *Riv. Amm.*, 1977.

G. DE FINA, *Diritto elettorale*, Torino 1977.

V. DI CIOLO, « Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri », in *Giur. Cost.*, 1966.

V. DI CIOLO, « I senatori a vita nella Costituzione italiana », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, pagg. 559 e ss.

V. DI CIOLO, « Sul rapporto tra Parlamento e società civile alla luce dei nuovi regolamenti parlamentari », in *Civitas*, 1974, 2, pagg. 3-25.

V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 1980.

O. DOMINIONI, « Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi », in *Pol. Dir.*, 1979, 1-2, pagg. 23-52.

S. FURLANI, « Elettorato passivo », in *Noviss. Dig. It.*, 1960.

S. FURLANI, « Opzione (Diritto pubblico) », in *Noviss. Dig. It.*, 1965.

S. FURLANI, « La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali », in *Nuovi St. Pol.*, 1983, 2, pagg. 11-33.

F. GABRIELE, « La Corte costituzionale fra ineleggibilità e incompatibilità », in *Foro Amm.*, 1976.

L. GALATERIA, « Incompatibilità (Diritto pubblico) », in *Noviss. Dig. It.*, 1962.

S. GALEOTTI, « Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'articolo 134 della Costituzione », in *Giur. Cost.*, 1981, I, pag. 1111.

P. GIOCOLI NACCI, « *Prorogatio* del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari », in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, I.

G. LOJACONO, *La prerogativa dei membri del Parlamento (articolo 68 della Costituzione)*, Milano 1954.

G. LONG, « Autorizzazione a procedere e regolamenti parlamentari. Nota all'ordinanza del tribunale di Milano del 25 settembre 1974 », in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1975, 2, pagg. 602-617.

V. LONGI, « Incompatibilità parlamentari », in *Rass. Parl.*, 1960.

A. MANNINO, « La potestà regolamentare del Parlamento in seduta comune », in *Studi Arena*, pag. 1285.

S. MANNUZZU, « Immunità parlamentari e processo democratico », in *Pol. Dir.*, 1981, 1, pagg. 71-85.

MASSIMI, « Ineleggibilità e incompatibilità nella legge elettorale politica », in *Amm. It.*, 1967.

M. MAZZIOTTI, « Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati », in *Giur. Cost.*, 1958, pagg. 418 e ss.

F. MOHRHOFF, « Incompatibilità parlamentare », in *Noviss. Dig. It.*, VIII, 1962.

R. MORETTI, « Sui limiti della immunità parlamentare », in *Giur. Cost.*, 1976, 4, pagg. 751-789.

P. NAPOLITANO, « Portata dell'espressione " Società ed imprese volte al profitto dei privati " di cui al n. 2 dell'articolo 10 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974.

C. NOCELLA, « Insufficienza dei nuovi regolamenti parlamentari in tema di " autorizzazione a procedere " », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1972.

S. NUSSBAUM, « L'immunità parlamentare (interrogativi e incertezze) », in *Nuovo Dir.*, 1977.

M. PACELLI, « Fondamento e natura giuridica dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, V, pagg. 509-541.

F. SEPE, Status *del parlamentare*, Roma 1977.

F. SEPE, « Considerazioni su immunità parlamentare e autorizzazione a procedere », in *Jus*, 1978.

L. STRAMACCI, « Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei deputati », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1982, n. 2.

F. TRASSARI, « L'inviolabilità dei membri del Parlamento », in *Il Politico*, 1971, 3, pagg. 550-568.

S. TRAVERSA, « Le prerogative personali dei membri del Parlamento », in *Studi in memoria di C. Esposito*, IV, Padova 1974.

G. VACCARI, « Le immunità parlamentari », in *Parlamento*, 1981, 1-3, pagg. 15-21.

G. VASSALLI, « Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento », in *Giust. Pen.*, 1973, I, pagg. 193 e ss.

P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo s.d.

G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino 1979.

G. ZAGREBELSKY, « Azione penale e potere politico », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1974, pagg. 89 e ss.

V. ZANGARA, *Prerogative costituzionali* (*Rilievi e prospettive*), Padova 1972.

CAPITOLO VI

A. BALDASSARRE, « Esperienze e prospettive delle Commissioni bicamerali », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano 1979.

G. BERTOLINI, « Le Commissioni parlamentari nei regolamenti della Camera e del Senato », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1973, pagg. 33 e ss.

F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano 1972.

E. CLERICI, « Le Commissioni legislative permanenti », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, V, Firenze 1969.

L. ELIA, « Commissioni parlamentari », in *Enc. Dir.*, Milano 1960.

L. ELIA, « Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo », in *Arch. giur.*, 1961, XXIX, pagg. 42 e ss.

GARLATO, « Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati », in *Il Politico*, 1970, pagg. 511 e ss.

E. LA LOGGIA, *Le Commissioni nell'ordinamento parlamentare italiano*, Palermo 1974.

V. LONGI - M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano 1953.

G. NEGRI, « La Camera dei deputati dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, n. 2.

CAPITOLO VII

P. A. CAPOTOSTI, « Modello parlamentare e programmazione dei lavori », in *Quaderni Cost.*, 1982, 1, pagg. 206 e ss.

C. DE CESARE, « Attività legislativa e programmazione dei lavori parlamentari », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1977, 38, pagg. 73-76.

P. FRANCESCHI, « La programmazione dei lavori: prime applicazioni della riforma », in *Quaderni Cost.*, 1982, 1, pagg. 210 e ss.

S. GALEOTTI, « Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale », in *Il Politico*, 1976, 4, pagg. 603-633.

D. MARRA, « La programmazione dei lavori parlamentari », in *Città e regione*, 1980, 4, pagg. 54 e ss.

CAPITOLO VIII

A. ARISTA, « Sull'inserimento all'ordine del giorno », in *Studi Parlam. Pol. Cost.*, 1975, 29-30, pagg. 325-328.

G. F. CIAURRO, « Ordine del giorno », in *Enciclopedia del diritto*, 1981.

V. LONGI, « Convocazione della Camera », in *Rass. parl.*, 1959, 8-9, pagg. 46 e ss.

CAPITOLO X

P. ARMAROLI, « Ostruzionismo e questione di fiducia », in *Diritto e società*, 1980, 3, pagg. 571-615.

A. BARBON, « Il diritto di parola nelle Assemblee parlamentari », in *Nuovi Studi Pol.*, 1976, 2, pagg. 87-94.

G. BERTOLINI, « L'ostruzionismo parlamentare dall'aula dell'Assemblea alla "auletta" delle Commissioni », in *Giur. Cost.*, 1978, 8-10, pagg. 1096-1135.

DELL'ACQUA, *L'ostruzionismo parlamentare,* Milano 1976.

A. PANETTA, « Sull'ostruzionismo parlamentare: note storiche e di prassi », in *Parlamento,* 1979, 6-7, pagg. 34-38.

C. PAPPAGALLO, « Brevi note su un ostruzionismo », in *Nuovi St. Pol.* 1980, 1, pagg. 63-71.

F. PARISET, « La stenografia parlamentare nei tumulti di Montecitorio fine secolo », in *Parlamento,* 1981, 10, pagg. 47 e ss.

I. SANTANGELO SPOTO, « Ostruzionismo », in *Dig. It.,* Torino 1904-1908.

A. P. TANDA, « Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari », in *Studi Parl. Pol. Cost.,* 1981, 51, pagg. 39-50.

S. TRAVERSA, « I tempi degli interventi parlamentari (l'art. 39 del regolamento della Camera dei deputati) », in *Diritto e società,* 1983, 2, pagg. 379-391.

CAPITOLO XI

G. CARCATERRA, « La votazione », in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, Istituti, Procedure,* Roma 1968.

G. CONTINI, « In tema di voto palese e segreto nelle Assemblee legislative parlamentari e regionali », in *Giur. It.,* 1976, 1, pagg. 1-16.

G. CORDINI, « "Numero legale" e *quorum* di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari », in *Foro Pad.,* 1978, 10-11, pagg. 59-72.

V. DI CIOLO, « Costituente e Costituzione: voto palese e voto segreto », in *Civitas,* 1978, 2-3, pagg. 91-103.

V. LONGI, « Numero legale », in *Rass. Parlam.,* 1959, 7, pagg. 52 e ss.

F. MODUGNO, « Postilla (Nota a S. Traversa, "Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del *quorum* di maggioranza" », in *Giur. Cost.,* 1977, 8, pagg. 1337-1344.

V. SIMI, « Le astensioni e il calcolo della maggioranza nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari e nelle deliberazioni in genere », in *Cons. Stato,* 1976, 10, pagg. 1092-1095.

S. TRAVERSA, « Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del *quorum* di maggioranza », in *Giur. Cost.* 1977, 8, pagg. 1316-1336.

CAPITOLO XIII

P. BARILE, « Il crollo di un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza », in *Giur. Cost.,* 1959, pagg. 240 e ss.

P. COSTANZO, « La pubblicità dei lavori parlamentari », in *Rass. Parl.,* 1980 3, pagg. 200-244.

C. ESPOSITO, « La Corte costituzionale in Parlamento », in *Giur. Cost.*, 1959, pagg. 622 e ss.

G. PANARELLO, « La stenografia e la resocontazione dei lavori parlamentari: origini ed evoluzione della stenografia », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1983, n. 2, pagg. 189-206.

E. PARESCE, « *Interna corporis* e Costituzione », in *Nuovi Studi Pol.*, 1979, 4, pagg. 17-33.

F. PARISET, « Sul valore probatorio degli Atti parlamentari », in *Rass. Parlam.*, 1983, 1, pagg. 63-78.

PIERANDREI, « Attività "interna" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale », in *Scritti di diritto costituzionale,* Torino 1964.

S. TRAVERSA, « Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione », in *Giur. Cost.*, 1971, pagg. 1480 e ss.

V. VINCENZI, « In tema di *interna corporis acta* e di documentazione e pubblicazioni delle Camere », in *Rass. dir. pubbl.*, 1970, pagg. 152 e ss.

P. VIRGA, « Sindacato sugli *interna corporis* e poteri di indagine della Corte costituzionale », in *Giur. Cost.* 1959, pagg. 954 e ss.

CAPITOLO XIV

G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia,* Milano 1974.

C. BONELLA DECARO, « Parlamento e sue componenti, maggioranza e opposizione nel sistema pluralistico italiano », in *Rass. Parl.*, 1972.

F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano,* Milano 1974.

E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico,* Milano 1981.

C. CHIMENTI, « Centralità e funzionalità del Parlamento », in *Dem. Dir.*, 1978, 4, pagg. 627-655.

G. F. CIAURRO, « Parlamento e Governo », in *Nuovi Studi Pol.*, 1978, 3, pagg. 27-36.

F. COLONNA, « La regola della maggioranza e la democrazia », in *Crit. Marx.*, 1976, 3-4, pagg. 93-103.

V. CRISAFULLI, « Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia », in *Ius,* 1958, pagg. 151 e ss.

S. D'ALBERGO, « L'accordo di programma in Parlamento », in *Dem. Dir.*, 1977, 3, pagg. 427-434.

G. DE VERGOTTINI, « Opposizione parlamentare », in *Enc. Dir.*, 1980.

L. ELIA, « Il Governo come comitato direttivo del Parlamento », in *Civitas,* 1951.

L. ELIA, « Gli atti bicamerali non legislativi », in *Studi per il decennale della Costituzione,* Milano 1958.

G. FERRARA, « Regolamenti parlamentari e indirizzo politico », in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro,* I, Milano 1968.

G. FIORUCCI, « Le mozioni alla Camera: osservazioni sull'ammissibilità e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1982, pagg. 47-56.

S. FURLANI, « Rappresentanza politica », in *Nov. Dig. It.*, XIV, 1967.

S. GALEOTTI, « Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo », in *Diritto e Società*, 1979, 3, pagg. 443-473.

M. GALIZIA, « Fiducia parlamentare », in *Enc. Dir.*, 1968.

M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano 1972.

C. LAVAGNA, « Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari », in *Pol. dir.*, 1974.

A. MALASCHINI, « "Legge finanziaria" e procedimento parlamentare », in *Diritto e Società*, 1979, 3, pagg. 587-589.

A. MANNINO, « Rapporti tra maggioranza e opposizioni. Note introduttive », in *Il Politico*, 1972, I, pagg. 187-215.

A. MANNINO, *Indirizzo politico nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano 1979.

A. MANZELLA, « Note sulla questione di fiducia », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1969.

A. MANZELLA, « Parlamento e partiti », in *Parlamento*, 1977, 5-7, pagg. 7-8.

T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967.

M. MAZZIOTTI, « Parlamento (funzioni) », in *Enc. dir.*, Milano 1981.

G. NEGRI, « Bicameralismo », in *Enc. dir.*, V, 1959.

M. PACELLI, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico*, Firenze 1966.

A. PREDIERI, « Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano », in *Riv. It. di Sc. Pol.*, 1975, 3, pagg. 407-441.

G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967.

E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano 1976.

S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano 1969.

S. TRAVERSA, « Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare », in *Giur. Cost.*, 1980.

G. TROCCOLI, « Il bilancio dello Stato: procedure di formazione e di approvazione parlamentare », in *Parlamento*, 1981, 9-10, pagg. 7-10.

L. VENTURA, « La questione di fiducia: spunti problematici », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1973.

CAPITOLO XV

S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano 1955.

G. BERTOLINI, « Questioni vecchie e nuove di diritto parlamentare, nell'*iter* dei progetti sull'aborto alla Camera e al Senato », in *Giur. Cost.*, 1977, pagg. 1743-1787.

G. BERTOLINI, « Conversione dei decreti-legge e controllo parlamentare al Senato », in *Quaderni Cost.*, 1982, I, pagg. 449 e ss.

E. BETTINELLI, « Note sull'iniziativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano », in *Il Politico*, 1970, pagg. 589-632.

A. BOZZI, « Note sul rinvio presidenziale della legge », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pagg. 739-773.

D. CASSANELLO, « Sul metodo di formazione delle leggi », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1971, 11-12, pagg. 113-122.

S. M. CICCONETTI, « La promulgazione delle leggi costituzionali », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, V, pagg. 181-202.

M. CORSO, « Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1980, 51, pagg. 23-38.

M. CORSO, « La discussione degli emendamenti », in *Quaderni Cost.*, 1982, 1, pagg. 216 e ss.

F. COSSIGA, « Diritto di petizione e diritti di libertà », in *Foro Pad.*, 1951, pagg. 307 e ss.

F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano 1955.

F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa delle leggi*, Milano 1971.

S. GALEOTTI, « Il rinvio presidenziale di una legge (articolo 74 della Costituzione) (Spunti ricostruttivi e critici) », in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pagg. 48-72.

S. GALEOTTI, *Contributi alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957.

B. LEONI, « Note sull'iniziativa delle leggi », in *Giur. Cost.*, 1963, pagg. 1281 e ss.

V. LIPPOLIS, « Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge », in *Quaderni Cost.*, 1982, pagg. 227 e ss.

P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano 1968.

D. MARRA, *La continuità legislativa*, Roma 1971.

T. MARTINES, « Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto », in *Scritti Mortati*, II, pag. 321.

V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969.

C. ORLANDO, « La nuova procedura per la conversione dei decreti-legge », in *Nuovi St. Pol.*, 1982, 3, pagg. 69-97.

V. PREDIERI, « Aspetti del processo legislativo in Italia », in *Studi in memoria di C. Esposito*, IV, pagg. 2547 e ss.

C. ROEHRSSEN, « La ripartizione della funzione legislativa tra Parlamento e Governo in Italia », in *Ann. Dir. Comp.*, 1970, pagg. 151-161.

U. ROSSI MERIGHI, « Il diritto di petizione - Note e spunti ricostruttivi », in *Studi Chiarelli*, Milano 1974, pagg. 1692 e ss.

M. RUINI, *La funzione legislativa*, Milano 1953.

A. SANDULLI, « Legge », in *Nuov. Dig. It.*, Torino 1963.

V. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli 1958.

A. P. TANDA, « Riflessioni sui decreti-legge », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1982, n. 1, pagg. 233-267.

CAPITOLO XVII

ANDOLFI, « Il controllo sulle nomine negli enti pubblici », in *Città e regione,* 1980, 4, pagg. 9 e ss.

E. BALOCCHI, « Nomine sugli enti pubblici e controllo parlamentare. Legge 24 gennaio 1978, n. 14 », in *Diritto e società,* 1978, 2, pagg. 331-354.

M. BARBA, « In tema di inchiesta parlamentare, istruzione penale ed eccezione di segretezza », in *Arch. pen.,* 1975, 1-12, pagg. 3-6.

A. BARDUSCO, « Il controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici », in *Giur. It.,* 1978, IV, pagg. 106 e ss.

F. BASSANINI, « L'inchiesta parlamentare sul SIFAR, il segreto di Stato e i poteri del Parlamento », in *Relazioni sociali,* 1968.

D. CAMPAGNA, « Parlamento e Corte dei conti », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà,* Milano 1979.

COSTANZO - SORRENTINO, « Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri », in *Studi Parl. Pol. Cost.,* 1977, pagg. 17 e ss.

CUOMO, « Appunti sull'inchiesta politica della Camera », in *Studi in onore di E. Crosa,* I, Milano 1960.

L. DE ANNA, « Il controllo parlamentare in materia di nomine », in *Studi Parl. Pol. Cost.,* 1977, 36-37, pagg. 103-117.

P. DI MUCCIO, « La risoluzione: note preliminari », in *Foro Amm.,* 1973, 7-8, pagg. 406-422.

L. L. DI RIENZO, « Note sul rendiconto statale », in *Funz. Amm.,* 1973, 3, pagg. 223-238.

F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari. Problemi e prospettive,* Chieti 1971.

F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare,* Napoli 1968.

G. FERRARI, *L'inchiesta parlamentare,* Parma 1959.

GHELARDUCCI, « Le Commissioni parlamentari in "sede politica" », in *Studi Parl. Pol. Cost.,* 1973, pagg. 103 e ss.

M. S. GIANNINI, « Parlamento e Amministrazione », in *Montecitorio,* 1-2, pagg. 10 e ss.

S. LABRIOLA, « Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici », in *Pol. Dir.,* 1980, 4, pagg. 543-583.

G. MAROTTA, « Indagini conoscitive e politica industriale: l'esperienza parlamentare della VI e della VII legislatura », in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1981, pagg. 877-908.

M. MESCHINO, « Controllo e indirizzo politico: il caso della Corte dei conti », in *Nuovi Studi Pol.,* 1976, 4, pagg. 93-96.

D. NOCILLA, « Mozione », in *Enc. Dir.,* 1979.

A. PACE, *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative. Saggi,* Milano 1973.

A. PACE, « Il potere parlamentare d'inchiesta », in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979.

F. PERGOLESI, « In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse (a proposito dell'inchiesta in corso sulle condizioni dei lavoratori) », in *Studi in onore di E. Crosa,* 2, Milano 1960.

PIERANDREI, « Inchiesta parlamentare », in *Scritti di diritto costituzionale,* II, Torino 1964.

M. PISANI, « Appunti sul segreto delle Commissioni parlamentari d'inchiesta (Osservazioni a sentenza Corte costituzionale 22 ottobre 1975, n. 31) », in *Giur. Cost.,* 1976, 2, pagg. 251-271.

G. RECCHIA, *L'informazione delle Assemblee rappresentative. Le inchieste,* Napoli 1979.

M. RODRIGUEZ, « Il conflitto tra Commissione antimafia e magistratura (una cronaca costituzionale) », in *Diritto e società,* 1976, pagg. 478 e ss.

A. TESAURO, « Il potere di inchiesta delle Camere del Parlamento », in *Rass. dir. pubbl.,* 1958, pagg. 511 e ss.

TESTI, « Ancora sui rapporti tra autorità giudiziaria ordinaria e Commissione parlamentare d'inchiesta », in *Giust. Pen.,* 1977, I, pagg. 206 e ss.

G. TROCCOLI, « Parlamento e Corte dei conti. L'articolo 148 del regolamento della Camera », in *Parlamento,* 1979, 1-2, pagg. 18-23.

CAPITOLO XVIII

S. ANTONELLI, « Sulla natura giuridica dell'attività della Commissione inquirente per i procedimenti e i giudizi di accusa nei confronti del Capo dello Stato e dei ministri », in *Studi Urb.,* 1973-74, pagg. 329 e ss.

P. ARMAROLI, « Dopo l'elezione di Pertini. Il Parlamento in sede elettorale: problemi e prospettive », in *Il Politico,* 1978, 3, pagg. 496-525.

P. BILANCIA PELLETTIERI, « Per una regolamentazione del Parlamento in seduta comune », in *Foro Amm.,* 1977, 4, pagg. 949-962.

P. A. CAPOTOSTI, « Corte costituzionale e conflitti fra Commissione parlamentare inquirente e autorità giudiziaria », in *Giur. Cost.,* 1974, pagg. 3321 e ss.

CARABBA, « Per la determinazione della nozione di reato ministeriale », in *Studi Parl. Pol. Cost.,* 1974, pagg. 41 e ss.

A. CATTEDRA, « I procedimenti per la messa in stato di accusa dei Ministri. Ancora dubbi sull'ortodossia costituzionale delle norme di legge ordinaria », in *Amm. It.* 1977, 78, pagg. 966-989.

G. CONTINI, « Sulla natura giuridica dell'accusa parlamentare ex articolo 96 della Costituzione », in *Giur. Cost.,* 1966, pagg. 623 e ss.

F. COSSIGA, « Osservazioni sui procedimenti e giudizi d'accusa », in *Studi Sassaresi,* XXIX, 1963.

P. COSTANZO, « Brevi note sulla procedura parlamentare d'accusa », in *Rass. Parl.,* 1975, pagg. 423 e ss.

V. CRISAFULLI, « Giustizia costituzionale e potere legislativo », in *Diritto e Società,* 1978, 1, pagg. 51-69.

S. GALEOTTI, « In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune », in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, I, pagg. 461 e ss.

P. GIOCOLI NACCI, « Il Parlamento giudice », in *Giust. Cost.*, 1973, 1-2, pagg. 103-107.

P. G. GRASSO, « La Commissione inquirente nel procedimento di accusa parlamentare per i reati commessi dai ministri. Profili di diritto costituzionale », in *Giur. Cost.*, 1978, pagg. 209 e ss.

LAZZARO, « Spunti e appunti sul procedimento di accusa per i reati previsti agli articoli 90 e 96 della Costituzione », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1974, pagg. 53 e ss.

V. LIPPOLIS, « Procedimenti d'accusa e riserva di regolamento parlamentare », in *Diritto e Società*, 1978, 3, pagg. 551-557.

MANNINO, « Struttura interna e potestà regolamentare del Parlamento in seduta comune », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, 1979.

MEZZANOTTE, « I conflitti tra Commissione inquirente e autorità giudiziaria », in *Giur. Cost.*, 1974, pagg. 3331 e ss.

L. PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1968, pagg. 388 e ss.

C. PASQUALE, « Osservazioni a margine della legge di riforma della Commissione inquirente », in *Temi*, 1978, 3-4, pagg. 269-284.

G. SPECCHIA, « L'ordinamento dell'Assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune », in *Il regolamento della Camera dei deputati, Storia, Istituti, Procedure*, Roma 1968.

P. TACCHI, « Riflessioni sulla natura e sui poteri della Corte costituzionale. (A proposito di un conflitto di attribuzione tra potestà inquirente del Parlamento e della magistratura) », in *Cons. Stato*, 1975, 4, pagg. 553-569.

A. P. TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », in *Rass. Parl.*, 1976, pagg. 111-126.

A. P. TANDA, « Ancora sul Parlamento in seduta comune », in *Rass. Parl.*, 1977, pagg. 223 e ss.

TAORMINA, *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano 1978.

CAPITOLO XIX

E. BUONPENSIERE, « Commissioni bicamerali e forma di governo vigente », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1980, 47-48, pagg. 41-52.

C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano 1979.

G. FANTI, « La Commissione interpalamentare per le questioni regionali », in *Comune Democr.*, 1978, 1, pag. 7.

D. NOCILLA, « Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti tra Governo e Parlamento », in *Iustitia*, 1976, 3-4, pagg. 278-284.

N. PIRAS, « Le Commissioni parlamentari di vigilanza », in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1973, pagg. 41 e ss.

A. REPOSO, « La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi », in *Dir. Radio Telecom.*, 1978, 3, pagg. 553-580.

M. RODRIGUEZ, « Segreti di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma », in *Diritto e Società*, 1978, 1, pagg. 165-182.

G. C. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano 1979.

M. A. SANDULLI, « Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per la RAI », in *Giur. Cost.*, 1977, 10-12, pagg. 1822-1837.

ZACCARIA, « La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (prime valutazioni dopo la legge 14 aprile 1975, n. 103) », in *Dir. Radio Telecom.*, 1975, pagg. 76 e ss.

M. ZINGALES, « In tema di attività consultiva del Parlamento attraverso le Commissioni bicamerali », in *Nuovi Studi Pol.*, 1977, 3, pagg. 71-77.

INDICE ANALITICO

INDICE ANALITICO

ABBINAMENTO:

progetti di legge, 102, 105, 193, 205
questioni pregiudiziali, 201
questioni sospensive, 201

ACCANTONAMENTO DI ARTICOLI ED EMENDAMENTI, 205

AMMINISTRAZIONE INTERNA DELLE CAMERE:

attribuzioni degli Uffici di presidenza, 12
attribuzioni dei Presidenti, 13
attribuzioni dei Questori, 33
bilancio e conto consuntivo delle spese interne, 12, 34
ordinamento degli uffici, 13
Segretario generale, 12

ANNUNCI:

Vedi: *Comunicazioni del Presidente*

ARTICOLI AGGIUNTIVI:

Vedi: *Emendamenti a progetti di legge*

ASSEGNAZIONE:

decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti, 249

progetti di legge a Commissioni in sede consultiva, 185
progetti di legge a Commissioni in sede legislativa, 25, 190
progetti di legge a Commissioni in sede redigente, 193
progetti di legge a Commissioni in sede referente, 25, 183
proposta di diversa assegnazione, 182, 184
relazioni della Corte dei conti, 84

ASSENZA:

continuata di membri della Giunta delle elezioni, 55
parlamentare iscritto a parlare, 112, 200
presentatori di interpellanze o di interrogazioni, 237
Presidenti delle Camere, 33
richiedenti la verifica del numero legale, 127
richiedenti una votazione qualificata, 127

ASTENSIONE:

computo ai fini del numero legale, 121
computo per il calcolo della maggioranza alla Camera, 121
computo per il calcolo della maggioranza al Senato, 121
dichiarazione, 218

ATTI PARLAMENTARI:

Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 133
Resoconto sommario, 131
Resoconto stenografico, 35, 131, 132

ATTO DI ACCUSA, 264

AUTONOMIA FINANZIARIA E DI GESTIONE DELLE CAMERE, 13, 18 (nota 10)

AUTORE DI UNA PROPOSTA DI LEGGE, 194

AUTORIZZAZIONI RICHIESTE A NORMA DELL'ARTICOLO 68 DELLA COSTITUZIONE, 66

BALLOTTAGGIO:

elezione del Presidente del Senato, 3
elezione dei presidenti delle Commissioni, 75
elezioni di commissari, 121

BILANCIO DELLO STATO E LEGGE FINANZIARIA:

bilancio di previsione, 156
come atto di indirizzo, 156
discussione congiunta, 157, 158, 160
emendamenti, 159, 161
esame della Commissione bilancio, 160
esame dell'Assemblea, 160
esame delle singole Commissioni, 157, 158
iniziativa esclusiva del Governo, 156, 171
nozione, 156
ordini del giorno, 161

BILANCIO INTERNO DELLE CAMERE, 12, 34

CALENDARIO DEI LAVORI PARLAMENTARI, 92

CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO, 138

CHIUSURA DELLA DISCUSSIONE, 113, 204

CNEL, 179

COLPO DI MAGGIORANZA, 90, 93

COLPO DI MINORANZA, 90, 144, 240

COMITATO DEI NOVE, 197, 207, 209

COMITATI PERMANENTI, 77

COMITATO PRIVATO, 76, 235

COMITATO RISTRETTO, 195

COMMISSARI DI ACCUSA:

Vedi: *Parlamento in seduta comune*

COMMISSIONE DI INDAGINE:

Vedi: *Giurì d'onore*

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI DI ACCUSA:

Vedi: *Parlamento in seduta comune*

COMMISSIONI BICAMERALI:

Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, 279

Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, 282

Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno, 277

Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale, 278

Commissione parlamentare per la vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico, 282

Commissione parlamentare per la vigilanza sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, 281

Commissione parlamentare per le questioni regionali, 272

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, 274

Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, 280

nomina, 271

nozione, 267, 269

COMMISSIONI DI INCHIESTA, 245

COMMISSIONI PARLAMENTARI:

Commissione in sede consultiva, 74, 185

Commissione in sede ispettiva (di controllo), 82

Commissione in sede legislativa (o deliberante), 78, 190

Commissione in sede politica, 82, 83

Commissione in sede redigente, 80, 193

Commissione in sede referente, 77, 194

Commissioni permanenti, 75
Commissioni riunite, 24, 82
Commissioni speciali, 25, 79
convocazione, 16 (nota 7), 75
costituzione, 75
designazione dei membri, 16 (nota 7), 43
nomina, 72
presidenti, 75
rapporto con l'Assemblea, 76
sostituzione dei membri, 73
ufficio di presidenza, 75

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO, 82, 141, 155

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE, 105

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DI GRUPPO:
composizione, 88
funzioni, 89
origine, 87

CONFLITTO TRA COMMISSIONI:
Commissione investita del parere e Commissione di merito, 81, 187
competenza, 24, 52, 193

CONGEDO, 105, 126
Vedi anche: *Missione*

CONSEGUENZE FINANZIARIE, 186, 209

CONSIGLIO DI PRESIDENZA:
Vedi: *Uffici di presidenza delle Camere*

CONTESTAZIONE DI ELEZIONE, 55, 56

CONTI CONSUNTIVI DELLO STATO, 248

CONTO CONSUNTIVO DELLE CAMERE:
Vedi: *Amministrazione interna delle Camere*

CONTROPROVA:

Vedi: *Votazioni*

CONVALIDA DI ELEZIONE, 56

CONVOCAZIONE DELLE CAMERE:

a domicilio, 99
di diritto, 97
iniziativa del Presidente della Repubblica, 99
iniziativa di un terzo dei componenti, 98
nozione (della), 99
ordinaria, 97

CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI, 75

Vedi anche: *Commissioni parlamentari*

COORDINAMENTO FINALE DEI PROGETTI DI LEGGE, 216

CORTE COSTITUZIONALE:

esame delle sentenze, 83
giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge, 138
risoluzione conflitti di attribuzioni, 13, 18 (nota 10), 139

CORTE DEI CONTI:

controllo sulla gestione del bilancio, 248
decreti registrati con riserva, 249
relazioni sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato, 84
richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti, 157

COSTITUZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI, 39

Vedi anche: *Gruppi parlamentari*

COSTITUZIONE DELLE CAMERE, 1

COSTITUZIONE DELLE COMMISSIONI, 75

Vedi anche: *Commissioni parlamentari*

DECADENZA:
interrogazioni, 237
iscritti dal diritto di parlare, 28, 112

DECRETI DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE, 13

DECRETO-LEGGE:
Vedi: *Disegno di legge di conversione*

DEFERIMENTO:
Vedi: *Assegnazione*

DELEGATI DELLE REGIONI, 257

DELIBERAZIONE:
processo formativo, 117
votazione, 118

DEPUTATI:
Vedi: *Membri del Parlamento*

DESIGNAZIONE DEI MEMBRI DELLE COMMISSIONI, 12, 16 (nota 7)
Vedi anche: *Commissioni parlamentari*

DICHIARAZIONI DI VOTO, 218

DIRITTO DI PAROLA DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO:
decadenza, 28, 112
durata dei discorsi, 111, 200
insindacabilità, 65
limiti, 110
modalità dell'esercizio, 27
nozione, 109

DISCUSSIONE:

articoli, emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, 203
chiusura, 113, 202
congiunta di mozioni, 151
congiunta di mozioni, interpellanze e inchieste parlamentari, 244
limitata per espressa disposizione del regolamento, 112
limitata sul calendario dei lavori, 92
limitata sul programma dei lavori, 90
limitata su questioni procedurali, 29
sulle linee generali, 151, 199

DISCUSSIONI LIMITATE, 112

DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE:

assegnazione alla Commissione affari costituzionali, 184
assegnazione alla Commissione di merito, 184
parere sui requisiti di cui all'articolo 77 della Costituzione, 188
proposta di diversa assegnazione, 185

Vedi anche: *Progetti di legge*

DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO, 130

DIVISIONE:

Vedi: *Votazioni*

ELEZIONE DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE, 25

Vedi anche: *Presidenti delle Camere*

ELEZIONI SUPPLETIVE, 121

EMENDAMENTI A MOZIONI, 151

Vedi anche: *Mozione*

EMENDAMENTI A PROGETTI DI LEGGE:

ammissibilità, 208
articolo aggiuntivo, 208
esame del Comitato dei nove, 210

esame della Commissione bilancio, 210
esame in Assemblea, 203
esame in Commissione, 208
nozione, 207
pareri, 209, 212
presentazione, 209
stampa e distribuzione, 209
subemendamenti, 209
titolarità, 206
votazioni, 213

ESAME DI PROGETTI DI LEGGE IN COMMISSIONE IN SEDE REFERENTE, 194

ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE, 35, 103

ESTRANEI, 12, 130

FILIBUSTERING:
Vedi: *Ostruzionismo*

FUNZIONE ISPETTIVA E DI CONTROLLO, 231

FUNZIONE LEGISLATIVA, 165

GARANZIA DELLE MINORANZE, 20

« GHIGLIOTTINA », 114

GIUNTA DELLE ELEZIONI, 53

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, 51

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE, 61

GIUNTA PROVVISORIA DELLE ELEZIONI, 2

GIURAMENTO:
membri del Governo, 53
parlamentari, esclusione, 53
Presidente della Repubblica, 53

GIURÌ D'ONORE, 25

GOVERNO:

accesso al Parlamento, 130
assenso ai trasferimenti dalla sede referente alla sede legislativa, 190
comunicazioni, 82, 141
contitolarità della funzione di indirizzo politico, 139
diritto di parlare, 109
facoltà di presentare emendamenti e subemendamenti, 210
facoltà in ordine al programma dei lavori parlamentari, 88, 91
fiducia delle Camere, 139, 141
nomina, 139
pareri sugli emendamenti, 212
pareri sugli ordini del giorno, 214
titolarità dell'iniziativa, 169

GRUPPI PARLAMENTARI:

autorizzazione alla formazione, 39
comitato direttivo, 42
costituzione, 39
designazione dei membri delle Commissioni, 43, 44, 72
funzioni, 44
rappresentanti dei gruppi (delegati), 37, 42, 47, 88
riconoscimento normativo dei gruppi, 37
ricorsi all'Ufficio di presidenza, 11, 43, 44

GRUPPO PARLAMENTARE MISTO, 43

IMMUNITÀ PARLAMENTARE, 61

INCHIESTE PARLAMENTARI:

di controllo, 247
legislative, 247
potere di inchiesta, 244

INCOMPATIBILITÀ, 60

INDAGINI CONOSCITIVE, 84

INELEGGIBILITÀ, 60

INIZIATIVA LEGISLATIVA:
comuni (dei) *ex* articolo 133 della Costituzione, 182
CNEL, 179
Governo, 169
nozione, 167
parlamentare, 173
popolare, 175
regionale, 180

INTERNA CORPORIS, 145

INTERPELLANZE:
fissazione della data di svolgimento, 241
nozione, 240
presentazione, 240
svolgimento, 243

INTERROGAZIONI:
ammissibilità, 242
a risposta immediata, 238
a risposta in Commissione, 234
a risposta orale in Assemblea, 236
a risposta scritta, 234
nozione, 234
svolgimento, 236

ISCRIZIONE A PARLARE:
decadenza, 112, 200
modalità, 112, 200
scambio di turno, 200
termini, 200

LEGALITÀ DELL'ADUNANZA, 27, 125

LEGGE FINANZIARIA:
emendamenti, 159, 161
esame congiunto con la legge di bilancio, 157, 158

iniziativa, 171
nozione, 156
ordini del giorno, 161

LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE:

funzione della Corte costituzionale, 138, 221
parere della Commissione affari costituzionali, 188

MAGGIORANZE:

computo alla Camera, 121
computo al Senato, 121
discussione di argomenti non iscritti all'ordine del giorno, 100
elezione dei presidenti delle Commissioni, 75
elezione del Presidente della Camera, 3
elezione del Presidente del Senato, 3
modifiche regolamentari, 269
seconda deliberazione di leggi costituzionali, 228

MEMBRI DEL PARLAMENTO:

appartenenza ai gruppi parlamentari, 38
autorizzazione a procedere, 38, 61, 66
decadenza, 57
diritto di parola, 65
entrata in carica, 53
incompatibilità, 60
ineleggibilità, 59
iniziativa legislativa, 173
opzione, 61
proclamazione, 53
sanzioni disciplinari, 11, 31
surrogazione, 59
verifica delle elezioni, 53

MESSAGGI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, 222, 259

MESSAGGIO DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE, 23, 221

MINORANZA:

garanzia, 20
partecipazione all'esercizio delle funzioni, 140
partecipazione nei Comitati, 195
relazione, 197

MISSIONE, 105

MOZIONE:

ammissibilità, 148, 150
contenuto, 148
discussione, 151
emendamenti, 151
fissazione della data di discussione, 150
nozione, 147, 149
ordini del giorno, 152
seguito di interpellanze, 244
strumenti di controllo, 148, 244
strumenti di indirizzo, 148

MOZIONE DI FIDUCIA:

nozione, 140
requisiti, 141
votazione, 142

MOZIONE DI SFIDUCIA:

nozione, 141
requisiti, 141
votazione, 142

NOMINE:

Commissioni, 72
Commissioni bicamerali, 273, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282
Governo, 137
Giunta delle elezioni, 54
Giunta per il regolamento, 51
Giunta per le autorizzazioni a procedere, 66
presidenti e vicepresidenti di istituti ed enti pubblici, 249, 278

NUMERO LEGALE:
computo degli astenuti, 128
divieto delle richieste di verifica, 127
in Commissione, 196
nozione, 125
verifica, 126

OPZIONE, 61

ORDINE DEL GIORNO:
cancellazione, 101
generale, 101
inversione, 100
iscrizione, 100, 101
richiamo per l'ordine del giorno, 29, 112
sedute dell'Assemblea, 100

ORDINE DEL GIORNO DI NON PASSAGGIO ALL'ESAME DEGLI ARTICOLI, 202, 220

ORDINE DEL GIORNO PURO E SEMPLICE:
Vedi: *Ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli*

ORDINI DEL GIORNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO:
ammissibilità, 215
di non passaggio all'esame degli articoli, 202, 220
divieto nella seconda deliberazione delle leggi costituzionali, 227
effetti, 215
nel procedimento in sede redigente, 194
nozione, 215
parere del Governo, 214
presentazione, 216
svolgimento, 214
votazione, 214

ORDINI DEL GIORNO RIFERITI AL BILANCIO E ALLA LEGGE FINANZIARIA, 161

ORDINI DEL GIORNO RIFERITI A MOZIONI:
Vedi: *Mozione*

ORGANIZZAZIONE DELLA DISCUSSIONE:

Camera, 93
Senato, 94, 111

OSTRUZIONISMO, 113

PARERI:

Commissione (della) sugli emendamenti in Assemblea, 212
Commissioni (delle) nel procedimento legislativo, 185
facoltativi per la sede legislativa e redigente, 186
facoltativi per la sede referente, 186
Governo (del) sugli emendamenti, 212
Governo (del) sugli ordini del giorno, 214
obbligatori per la sede legislativa, 186
obbligatori per la sede redigente, 186
obbligatori per la sede referente, 186
sulle nomine dei presidenti e vicepresidenti di enti ed istituti pubblici, 106, 249, 278
termini, 186

PARERI DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PER LO SCIOGLIMENTO DELLE CAMERE, 20

PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE:

Assemblea, 255
commissari di accusa, 263
Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, 261, 271
elezione dei giudici costituzionali, 259
elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura, 260
elezione del Presidente della Repubblica, 257
esercizio dell'accusa, 262
formazione dell'elenco dei giudici aggregati per i giudizi penali, 260
natura di collegio perfetto, 256
natura di organo, 255
Presidente, 257
regolamento, 260, 261
Ufficio di presidenza, 257

PARTITI POLITICI, 38, 139

PETIZIONI, 83, 175

PLENUM, 2, 59

POLIZIA DELLE CAMERE, 31

POSIZIONE DELLA QUESTIONE, 29, 112

PRECLUSIONE, 30, 145, 214

« PREESAME », 162

PREGIUDIZIALE:

Vedi: *Questioni incidentali*

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA:

autorizzazione a presentare disegni di legge, 170
convocazione straordinaria delle Camere, 98, 99
elezione, 257
giuramento, 259
messaggi alle Camere, 222, 259
nomina del Governo, 137
promulgazione della legge, 221
rinvio delle leggi approvate dal Parlamento, 189

PRESIDENTI DELLE CAMERE:

attribuzioni in generale, 19, 22
attribuzioni nell'Ufficio di presidenza, 12, 13
convocazione dell'Assemblea e delle Commissioni, 24
elezione, 3
funzione presidenziale, 19, 20, 21
messaggi, 23, 218
nomina di Commissioni e Giunte, 25
parere per lo scioglimento delle Camere, 20
posizione, 20-22
poteri di direzione dell'Assemblea, 27-32, 111
poteri in ordine alle Commissioni, 24
poteri nel procedimento legislativo, 25
rapporto con l'Assemblea, 21
rapporto con l'Ufficio di presidenza, 14, 24

PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI, 75
Vedi anche: *Commissioni parlamentari*

PRESIDENTI DI GRUPPO:
attribuzioni, 45
Conferenza dei presidenti di gruppo, 87
rappresentanti dei gruppi, 42, 47

PROCEDIBILITÀ, 183

PROCEDIMENTO ELETTRONICO:
Vedi: *Votazioni*

PROCESSO VERBALE DELLE SEDUTE, 35, 103

PROCLAMAZIONE DI ELEZIONE, 2, 53, 59

PROGETTI DI LEGGE:
ammissibilità, 168, 178, 181
assegnazione in sede consultiva, 185
assegnazione in sede legislativa, 25, 189
assegnazione in sede redigente, 193
assegnazione in sede referente, 183
cancellazione dall'ordine del giorno, 102
coordinamento finale, 216
discussione sulle linee generali, 199
esame degli articoli ed emendamenti, 203
esame in sede consultiva, 187
esame in sede legislativa, 219
esame in sede referente, 194
nomina di comitati ristretti, 195
ordini del giorno, 214
presentazione, 101, 167, 168
procedibilità, 183
promulgazione, 23, 221
relazioni, 197
riesame leggi rinviate, 190

ritiro, 105
trasferimento dalla sede redigente alla sede legislativa, 192
votazione, 218

PROGETTI DI LEGGE COSTITUZIONALE:
divieto di presentare emendamenti e ordini del giorno in seconda deliberazione, 227
prima deliberazione, 227
promulgazione, 222, 228
referendum, 225
seconda deliberazione, 227
Vedi anche: *Progetti di legge*

PROGRAMMA DEI LAVORI PARLAMENTARI, 89, 100, 101

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI, 87, 89, 91, 150, 158, 198, 200

PROPOSTE DI LEGGE:
Vedi: *Progetti di legge* e *Iniziativa legislativa*

PROROGA DI TERMINI, 196

PROROGATIO, 16

PUBBLICITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI:
accesso del pubblico, 129
comportamento del pubblico, 130
resoconti parlamentari, 131
stampa parlamentare, 134
trasmissione televisiva, 134

QUESTION TIME, 238
Vedi anche: *Interrogazioni*

QUESTIONE DI COMPETENZA:
Vedi: *Conflitto tra Commissioni*

QUESTIONE DI FIDUCIA:
disciplina regolamentare, 143
nozione, 143
questione di fiducia ed emendamenti, 210
votazione, 147

QUESTIONE PREGIUDIZIALE:
Vedi: *Questioni incidentali*

QUESTIONE SOSPENSIVA:
Vedi: *Questioni incidentali*

QUESTIONI INCIDENTALI:
concorso di pregiudiziali e di sospensive, 201
discussione, 201
inammissibilità in taluni casi, 201, 205
ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli, 202, 220
pregiudiziale, 200, 205
richiamo al regolamento, 29, 112
richiamo per la posizione della questione, 29, 112
richiamo per la priorità delle votazioni, 29, 112
richiamo per l'ordine dei lavori, 29, 112
sospensiva, 201, 205
votazione, 201

QUESTORI, 33

QUORUM:
Vedi: *Maggioranze*

RAPPRESENTANTI DI GRUPPO:
Vedi: *Presidenti di gruppo*

REFERENDUM, 172, 176, 228

REGIONI:

Commissione parlamentare per le questioni regionali, 273
iniziativa legislativa, 179
questione di merito per contrasto di interessi, 273

REGISTRAZIONE CON RISERVA:

Vedi: *Corte dei conti*

RELATORI, 158

Vedi anche: *Relazioni*

RELAZIONI:

Commissione di indirizzo e vigilanza sui servizi radiotelevisivi, 276
Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, 261
Corte dei conti, 84, 248
distribuzione, 199
Giunta delle elezioni, 56
Giunta per le autorizzazioni a procedere, 66
in Commissione, 194
introduttive ai progetti di legge, 178, 181
maggioranza, 197
minoranza, 158, 197
orali, 199
presentazione, 199

REPLICHE:

presentatori di interpellanze, 151, 243
presentatori di interrogazioni, 233, 239
presentatori di mozioni, 151
rappresentanti del Governo, 200
relatori, 200

RESOCONTO SOMMARIO, 132

RESOCONTO STENOGRAFICO, 131

Vedi anche: *Atti parlamentari*

RICHIAMO:

all'ordine di un parlamentare, 31

al regolamento, per l'ordine dei lavori, per l'ordine del giorno, per la posizione della questione o per la priorità delle votazioni, 29, 52, 112

di un oratore all'argomento, 28, 111

RIMESSIONE ALL'ASSEMBLEA, 81, 187, 193

RINVIO DI UNA LEGGE DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA:

messaggio motivato, 190

riesame, 190

RISOLUZIONI:

Assemblea (in), 83, 153

Commissione (in), 82, 154, 155

rimesse all'Assemblea, 155

SANZIONI DISCIPLINARI A CARICO DI MEMBRI DEL PARLAMENTO:

Vedi: *Membri del Parlamento*

« SEDUTA FIUME », 114

SEGRETARI DI PRESIDENZA, 34

Vedi anche: *Uffici di Presidenza delle Camere*

SEGRETARIO GENERALE, 12, 24

SENATORI:

Vedi: *Membri del Parlamento*

SESSIONE DI BILANCIO, 157

SINDACATO ISPETTIVO, 231

Vedi anche: *Inchieste parlamentari; Interpellanze; Interrogazioni; Mozione*

SOSPENSIVA:

Vedi: *Questioni incidentali*

SOSTITUZIONE:

membri della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, 261
membri delle Commissioni permanenti, 73
membri della Giunta delle elezioni, 55
Presidente della Camera, 32
Presidente del Senato, 33

STAMPA E DISTRIBUZIONE DEI DOCUMENTI, 183

STATUTI REGIONALI, 133, 180, 274

SUBEMENDAMENTI:

Vedi: *Emendamenti a progetti di legge*

TESTO BASE, 196

TESTO UNIFICATO, 195

TRASFERIMENTO DALLA SEDE REFERENTE ALLA SEDE LEGISLATIVA, 192

TRIBUNE, 130

TURBATIVE DELLE SEDUTE, 11 30, 31

UFFICI DELLE CAMERE:

attribuzioni del Segretario generale, 12
Comitato per gli affari del personale, 33
natura, 15
nomina del Segretario generale, 12, 13
ordinamento, 8, 13, 15

UFFICI DI PRESIDENZA DELLE CAMERE:
attribuzioni, 10
composizione, 8
conflitto col Presidente, 14
elezione, 4
qualificazione dell'organo, 7

UFFICI DI PRESIDENZA PROVVISORI, 2

VERIFICA DELLE ELEZIONI:
Vedi: *Membri del Parlamento*

VERIFICA DEL NUMERO LEGALE:
Vedi: *Numero legale*

VICEPRESIDENTI DELLE CAMERE:
anziano, 33
attribuzioni, 25, 26, 32
elezione, 3
Vicepresidenti vicari, 33

VOTAZIONI:
annullamento, 30
bis in idem, 145
controprova, 118
nominale, 119, 120
palese per alzata di mano, 118
palese per divisione, 118
priorità (delle), 30
richiesta di votazioni qualificate, 119
segreta elettronica, 120
segreta per schede, 120