GUIDA BIBLIOGRAFICA

di Silvio Furlani

PREMESSA

Nella redazione di questo contributo bibliografico sui regolamenti e sulla procedura parlamentare si è ritenuto utile non tanto di procedere ad una individuazione bibliografica degli scritti esistenti sull'argomento, opera che avrebbe comportato, anche se attuata con criteri selettivi, di fatto solo un'elencazione di titoli brevemente annotati che di per sé sarebbe riuscita alquanto scarna, quanto di tentare la presentazione di una visione della problematica esegetica che investe, nei suoi diversi aspetti, le norme, gli usi, gli organi interni parlamentari e la loro regolazione procedurale in modo da offrire a chiunque la possibilità, sul fondamento dei titoli bibliografici descritti, di trarne alimento, e soprattutto l'interesse, per proseguire proprie personali ricerche.

Non di una bibliografia vera e propria, pertanto, si tratta, e neppure di una bibliografia ragionata, la cui redazione avrebbe comportato ben altra impostazione bibliotecnica e ben altra preparazione giuridica, al di là ed al di sopra delle capacità dell'autore, quanto di un tentativo di approntare una guida di rapida consultazione e soprattutto di immediato ausilio per quanti si interessano dell'argomento.

La natura particolare di questo contributo spiega e giustifica, di conseguenza, l'omissione di una categoria di titoli, quali, ad esempio, di quelli dei manuali e dei trattati di diritto pubblico e costituzionale e delle serie dei periodici, la cui indicazione risulta fondamentale nella parte generale di un lavoro di bibliografia speciale, ma che assume in genere rilevanza marginale in un contributo che ha scopi di diretta e specifica iniziazione propedeutica e che registra, per così dire, la posizione delle questioni e non le questioni stesse nella loro più o meno integrale fenomenologia bibliografica, quantitativa e qualitativa.

Nell'ambito di questi limiti l'autore confida di avere operato in modo da facilitare, se non altro, l'attività di quanti in futuro intenderanno documentarsi sull'argomento ed in modo di avere richiamato l'interesse di molti altri su problemi che di per sé possono sembrare

aridi, ma che assumono una vivacità tutta particolare nella realtà operante del funzionamento degli istituti parlamentari.

È doveroso, infine, aggiungere che, nonostante la diligenza profusa nella raccolta dei titoli, raccolta che è stata facilitata in maniera determinante dal Saggio bibliografico sulla Costituzione italiana di G. B. Arista e dal Dizionario bibliografico delle riviste giuridiche italiane del Napoletano, è umana, considerata anche la natura particolare di questa guida, la mancata citazione di più di uno scritto, e di ciò l'autore, fin da questo momento ed anticipatamente, chiede venia ai non segnalati.

[SILVIO FURLANI]

Capo I-II-III.

Sul Diritto parlamentare vedi V. Miceli, *Diritto parlamentare* (Enciclopedia giuridica italiana, IV, parte V, Milano 1912, 429 segg.); O. Th. L. Zschucke, *Das Parlamentsrecht als selbständiger Zweig der Rechtswissenschaft* (Beamten-Jahrbuch, 19, 1932, 539-544); M. Prélot, *Droit parlementaire français.* Cours I. E. P., 1957-58; S. Tosi, *Lezioni di diritto parlamentare.* Firenze, 1962; M. Prélot, *Introduction au droit parlementaire* (Politique. Revue internationale des idées, des institutions et de la vie politique. N. S. VI, 1963, 5-16); B. Bucciarelli Ducci, *Introduzione allo studio del diritto parlamentare* (Il Foro Amministrativo, 40, 1964, parte III, 115-125, e Montecitorio, XVIII, n. 7-9, luglio-settembre 1964, 5-21), Klaus Friedrich Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht.* Berlin, 1966. Sull'individuazione analogica di istituti moderni del diritto parlamentare nel diritto pubblico romano cfr. F. Mohrhoff, *Il diritto parlamentare e la sua genesi romanistica* (Montecitorio, XIII, nr. 1, gennaio 1959, 16-22). Sulla rilevanza della procedura parlamentare vedi F. Cosentino, *Note sui principî della procedura parlamentare* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, II. Milano 1958, 395-417); R. A. Chapman, *The significance of parliamentary procedure* (Parliamentary Affairs, XVI, 1962-63, 179-187). Sulle fonti della procedura parlamentare vedi la relazione di M. Rosetti, *Les sources de la procédure parlementaire* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, n. 57, janvier 1964, 15-31).

Sulla consuetudine e sulle altre fonti della procedura parlamentare vedi le considerazioni di F. Cosentino nei contributi *La Costituzione, il Parlamento e le consuetudini parlamentari* (La Politica parlamentare, IV, 1951, 51-54), *Diritto parlamentare e regolamenti* (La Politica parlamentare, IV, 1951, 127-130, e *I principî del regime democratico parlamentare italiano* (Rassegna di politica e di storia, I, nr. 7, maggio 1955, 17-21), nonché V. Falzone, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano. Consuntivo dopo dieci anni.* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, II. Milano, 1958, 445-475).

Due interessanti e stimolanti saggi relativi anche a questioni sulla rilevanza della procedura parlamentare sono dovuti a E. BLAMONT, *Le respect de la loi par les Parlements* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, nr. 16, 1er novembre 1953, 197-216) e a R. GOY, *Des vices de la volonté parlementaire* (Politique, N. S. VI, 1963, 122-145).

Il problema della natura giuridica dei regolamenti parlamentari e dell'autonomia delle Camere fu avvertito dai nostri studiosi di diritto per la prima volta incidentalmente in occasione di una decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato nel 1898, anche se questa affermazione non esclude che pur precedentemente, in Italia, come del resto anche all'estero, non mancarono saggi sulla genesi dei regolamenti stessi e sulla applicazione procedurale nell'ambito delle singole assemblee, saggi che si trovano utilmente indicati in una diligente esposizione di TEMISTOCLE MARTINES, *I regolamenti parlamentari nella letteratura giuridica del passato e del presente* (Il Politico, II, 1950, 324-329). Le ragioni di questo interessamento meramente incidentale per un problema di indubbio riguardo rinvengono la loro spiegazione nel fermo e pacifico convincimento della piena autonomia del ramo rappresentativo del Parlamento di fronte al terzo ramo, la Corona, per cui la determinazione dei modi dell'esercizio delle proprie attribuzioni per mezzo di un regolamento interno, a norma dell'art. 61 dello Statuto, si veniva a tradurre in un potere di autoregolazione assai esteso con incerta definizione del reale oggetto degli *interna corporis*. Fu, come si è detto, una decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato su un ricorso presentato da un partecipante al concorso bandito per la costruzione di una nuova aula in Montecitorio contro un deliberato della Camera dei Deputati riunita in Comitato Segreto (testo della decisione della IV Sezione in data 9 novembre 1898, n. 415, in *La Giustizia Amministrativa*, IX, 1898, 553-557) a stimolare l'acume dei nostri giuristi in ordine ad una interpretazione della reale figura degli atti interni delle Camere, della natura dei loro regolamenti e *tout court* della loro autonomia. In quella decisione la IV Sezione del Consiglio di Stato era infatti pervenuta alla conclusione di non poter ravvisare « un atto amministrativo nel deliberato della Camera dei Deputati in comitato segreto » e di essere incompetente, pertanto, a decidere su un atto impugnato, dalla cui manifesta natura si rilevava la mancanza della materia su cui deliberare. Contro questa « tesi enunciata e non dimostrata dalla IV Sezione » insorse in una nota su il *Foro Italiano*, XXIII 1898, III, 105-109, C. LESSONA, il quale, dopo aver premesso l'ammissibilità di un'azione giudiziaria

« contro gli atti dei funzionari esecutivi del Parlamento, gli atti dei Questori e gli stessi atti delle assemblee relativi all'amministrazione interna, ove riescano lesivi del diritto altrui », manifestava la certezza che « le deliberazioni di un ramo del Parlamento, emanino esse dai questori, dal Consiglio di Presidenza, o della Camera o del Senato deliberanti per affari interni in comitato segreto, hanno non solo per oggetto veri atti amministrativi, ma anche carattere di atti d'una pubblica Amministrazione dello Stato », ragion per cui « la Camera ed il Senato, in quanto provvedono alla amministrazione interna, sono corpi amministrativi deliberanti e se ledono l'interesse di individui violando la legge, emettono deliberazioni impugnabili avanti alla IV Sezione ». Se poi si dovesse obbiettare – proseguiva sempre il LESSONA – operando una distinzione tra atto amministrativo impugnabile, per esempio per violazione di legge, nel deliberato dei Questori o del Consiglio di Presidenza ed atto non impugnabile nelle deliberazioni di un ramo del Parlamento in comitato segreto attinenti al servizio interno, è chiaro che tale distinzione non avrebbe base in quanto « la forma più solenne del deliberato non toglierebbe in alcun modo all'atto il suo carattere »; perché se è vero che « la Camera od il Senato in comitato segreto possono compiere funzioni legislative o politiche, e certo in tal caso sono irresponsabili, incensurabili, onnipotenti », è altrettanto vero che il comitato segreto « quando compie atti di natura amministrativa, può del pari essere un vero corpo amministrativo deliberante, come il Senato in comitato segreto può essere corpo giudiziario quando sia costituito in Alta Corte ». Né può sostenersi, continuava il LESSONA, che il ricorso non sia ammissibile perché atto o provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico, perché « il Parlamento esercita sempre un potere politico » con il pericolo di vedere non « senza una ridicola contorsione del significato delle parole », qualificato atto di potere politico « l'illecito licenziamento di un impiegato della Camera o del Senato ». In ordine infine all'obbiezione desumibile « dal potere regolamentare statutariamente concesso a ciascun ramo del Parlamento per determinare il modo di esercitare le proprie attribuzioni » con la conseguenza di dedurne che « una tale facoltà implica la incensurabilità assoluta d'ogni potere di carattere esecutivo del Parlamento », il LESSONA, premesso che « il potere regolamentare di ciascun ramo del Parlamento non possa in alcun modo contraddire alle leggi », replica che « sarebbe evidente che un potere esecutivo di mero carattere amministrativo, come quello di cui parliamo, non potrebbe essere contrario alle leggi senza ammettere la massima che un solo ramo del Parlamento possa derogare alla legge comune ».

La legittimità, così affermata, di un esperimento di gravami amministrativi avverso atti di natura amministrativa compiuti in comitato segreto dalle Camere (e sarebbe a questo proposito ancora tutt'oggi degna di maggiore approfondimento dottrinario la figura del Comitato Segreto in un apposito saggio) e, in senso più esteso, avverso quelli che per il LESSONA sono « veri atti amministrativi » delle assemblee parlamentari, nonché « atti di una pubblica Amministrazione dello Stato » non rimase senza eco. In opposizione a quanto scritto dal LESSONA fu replicato:

1) in una nota alla decisione a firma E. M. (*La Giustizia Amministrativa*, IX, 1898, 553-57) che l'assoggettamento della Camera alla giurisdizione amministrativa non poteva argomentarsi dalla natura degli atti che compie, né « tanto meno da quello che dié argomento alla presente decisione », anche se « la Camera dei deputati ha senza dubbio un duplice carattere: è corpo politico in quanto adempie alle sue funzioni statutarie; ma fuori di queste... negli atti della sua gestione interna, se pure rivesta in tal caso il carattere di persona giuridica e di corpo morale, non entra perciò nell'orbita della pubblica amministrazione, ed è quindi soggetta al Codice civile, ma non a quello amministrativo; potrà trovarsi in giudizio innanzi ai tribunali ordinari, non a quelli amministrativi »;

2) in un articolo di L. CRISTOFANETTI (*Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in La Legge, XXXIX, 1899, Vol. I, 33-35) con la constatazione che « il Senato e la Camera dei deputati non son mai organi dell'amministrazione, rimangono sempre organi costituzionali, anche quando attendono ad amministrare, a gerire il loro patrimonio, la loro dotazione, ad organizzare i loro uffici interni amministrativi per il disbrigo materiale delle loro attribuzioni legislative, delle loro funzioni costituzionali » e con l'avvertenza che l'opinione del LESSONA si basava su una confusione di termini, e precisamente « nella identificazione del concetto: atto di amministrazione, comune a ogni persona fisica o giuridica, con l'altro: atto o provvedimento amministrativo che il nostro diritto pubblico positivo adopera specificamente per i soli atti emanati dalle autorità amministrative e per lo scopo diretto o indiretto di garentire l'ordine giuridico, di promuovere il pubblico benessere, o di organizzare gli uffici, di procurarsi i mezzi per ottenere poi questo stesso scopo », scopo che difetta assolutamente negli atti interni di amministrazione dei due rami del Parlamento, ove sussiste « solo quello di gerire, di amministrare un patrimonio, in quanto anche ciò è neces-

sario perché esse [le Camere] adempiano agli scopi costituzionali propri della loro essenza »;

3) in una nota del SANTI ROMANO (*Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato,* in Il Circolo Giuridico, XXX, 1899, 77-86, ripubblicato negli *Scritti minori,* Milano 1950, Vol. II, 149-155) che esamina la questione tanto sotto il profilo della natura giuridica da assegnarsi agli atti compiuti da un solo ramo del Parlamento quanto dal punto di vista dei limiti riconoscibili alla competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato. Afferma il ROMANO, in ordine alla natura degli atti, che ciascun ramo del Parlamento compie atti giurisdizionali, atti di governo ed « altri atti che non possono in alcun modo e per nessuna ragione differenziarsi, né pel contenuto né per la forma, dagli atti compiuti dalle autorità amministrative propriamente dette » e che una tendenza generale « inclina a sottrarre, quanto più è possibile, gli atti anche d'una sola delle Camere ad altri controlli che non siano i parlamentari », quale conseguenza « di quel caos indistinto ed ancora male analizzato dall'indagine scientifica che è il complesso degli atti cui si dà il nome d'*interna corporis,* la cui assoluta insindacabilità deve riconoscersi non solo quando essi servono di preparazione all'attività legislativa che per loro mezzo si compie, ma anche quando versano in tutt'altra attività ».

A mo' di conclusione, gli *interna corporis* esistono senza dubbio alcuno anche se di incerta nozione e natura, ed « il fatto che la dommatica del diritto pubblico non ha ancora formulata la giustificazione teoretica del principio, non può certo indurre a sconoscere il principio stesso ». Avverte tuttavia il ROMANO che sul coacervo amorfo degli *interna corporis* a poco a poco si è proiettato un raggio di luce che tende ad affievolire l'insindacabilità assoluta dell'attività dei rami del Parlamento: « la grande regola [della] competenza giudiziaria nella difesa dei diritti civili e politici » che svolge una funzione qualificatrice, in maniera che « il fatto stesso che ci sono senza dubbio dei casi in cui le Camere possano essere tradotte in giudizio deve bastare per far venir meno la tendenza che escluderebbe tale ipotesi per gli atti amministrativi; giacché siffatta tendenza potrebbe solo giustificarsi col proclamare l'assoluta insindacabilità dei rami del Parlamento, che non trova riscontro nei fatti ». In questo primo stadio della sua indagine sulla natura degli atti compiuti dal Parlamento che lo stimolerà ad esaminare sistematicamente alcuni anni dopo la fonte di questa attività, i regolamenti parlamentari, il ROMANO, pur non qualificando ancora la natura degli atti stessi, sostiene tuttavia già l'esclusione dagli *interna corporis* degli atti

assimilabili a quelli amministrativi veri e propri, atti che nella seconda parte del suo saggio egli tuttavia sottrae al sindacato della IV Sezione del Consiglio di Stato. A questa conclusione il ROMANO perviene non perché egli neghi l'esistenza di atti amministrativi compiuti dalle Camere o perché accolga l'applicazione del principio degli *interna corporis* anche a tali atti, ma per la ragione che la natura del controllo esercitato dalla IV Sezione del Consiglio di Stato non è, a suo avviso, attività di giurisdizione amministrativa, ma di giustizia amministrativa contenziosa. Ne consegue che le attribuzioni della IV Sezione del Consiglio di Stato si traducono in « un controllo *interno* a quella parte d'amministrazione che, per usare la vecchia terminologia, vien designata col nome di « potere esecutivo ». Più precisamente: « Solo gli atti che emanano dal re, dalla gerarchia a lui subordinata e dai corpi autarchici soggetti alla vigilanza governativa possono essere annullati dalla IV Sezione. Non così quelli che emanano da autorità e collegi che sono assolutamente indipendenti dal governo, di fronte al quale hanno una competenza coordinata e non subordinata. Il che può confermarsi osservando che in generale è da ritenersi ammissibile il ricorso alla IV Sezione, nei casi in cui ammissibile sarebbe il ricorso al re in sede amministrativa ».

Ad identica soluzione perviene F. CAMMEO (*La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti;* Giurisprudenza italiana, 55, 1903, IV, 177-219). Sussiste una distinzione fondamentale negli atti di funzione amministrativa compiuti dagli organi legislativi tra atti deliberati in forma di legge col concorso di tutte e tre gli organi ed atti deliberati collegialmente o con deliberazione delle loro presidenze da una delle Camere separatamente, come « gli atti emanati per la polizia delle udienze (espulsione di disturbatori) e quelli disciplinari sui membri delle Camere (censura, esclusione dalle sedute); gli atti relativi alla nomina e alla carriera degli impiegati delle Camere stesse; gli atti di gestione dei loro interessi patrimoniali (appalti di lavori, forniture, ecc. ecc.) ». Per quanto concerne la rilevanza o meno di atto amministrativo degli ordini del giorno delle Camere che approvano o sollecitano un provvedimento di governo il CAMMEO è dell'opinione che ciò non influisce menomamente sulla competenza della IV Sezione, anche se in un'occasione con decisione 23 aprile 1897 quest'ultima ritenne legittima la modificazione dell'organico di un ministero impugnata per difetto di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, ma emanata in base ad un ordine del giorno della Camera (Giurisprudenza italiana, 49, 1897, III, 165-170, con nota dello stesso CAMMEO). Constatata

la mancanza di un requisito di legalità non può supplirvi in alcun modo sostanzialmente e giuridicamente l'ordine del giorno della Camera.

« L'ordine del giorno – così il CAMMEO nella nota alla decisione del 1897 – di un ramo del parlamento non ha e non può avere, ove non concerna il proprio regolamento o non decida sopra un'elezione, alcun valore giuridico, né come atto legislativo, né come atto amministrativo. Come atto legislativo non può valere, perché non è votato dall'altro ramo del parlamento, e non è sanzionato dal re. Come atto amministrativo non può nemmeno considerarsi, perché anche gli atti amministrativi attribuiti al parlamento debbono compiersi sotto forma di legge col concorso delle due Camere e la sanzione regia. Gli ordini del giorno, anche votati dalle due Camere, non sono che un'esplicazione della funzione di controllo attribuita al parlamento. Essi esprimono una intenzione, un desiderio delle Camere: forniscono al governo l'indicazione della linea di condotta che esso deve seguire per ottenere la fiducia; accordano o negano codesta fiducia. Essi non possono quindi avere altro effetto che in ordine alla responsabilità politica di un ministero o di un singolo ministro, in quanto possono determinarne la caduta: ma non hanno e non possono avere conseguenze diverse e maggiori. Gli atti amministrativi emanati dal governo in seguito ad un ordine del giorno non hanno efficacia diversa, che se quell'ordine del giorno non fosse stato votato. La responsabilità dell'amministrazione di fronte ai controlli giudiziari ed amministrativi rimane intera ». Ed ancora nel saggio del 1903: « Ove... uno o anche tutti e due i rami del parlamento abbiano espresso un voto non in forma di legge ma con ordine del giorno sia per approvare un atto emanato dal poter eesecutivo, sia per provocarne l'emanazione, ciò non influisce menomamente sulla competenza della IV Sezione. La manifestazione di uno o di entrambi i rami del parlamento non essendo in quella forma, legge, non converte in atto legislativo e perciò insindacabile il provvedimento dell'amministrazione. Il voto non attiene se non alla responsabilità *politica* del ministero; può provocarne o impedirne la caduta; ma non ha altri effetti. La responsabilità giuridica degli organi amministrativi rispetto a tutti i controlli non parlamentari e specialmente rispetto ai controlli giurisdizionali rimane integra, giacché i ministri non sono giuridicamente obbligati a ottemperare ai voti delle Camere potendo sempre o proporre una legge che sanzioni il provvedimento da prendersi, o dimettersi, o provocare dal re lo scioglimento della Camera dei deputati o la modificazione della composizione del Senato. Un ricorso prodotto contro un atto amministrativo emesso dal governo in conformità del voto non impugna il voto stesso, che, essendo un parere e un parere che non è obbligatorio seguire, non crea alcun rapporto giuridico e che conserva sempre come voto la sua importanza politica; il ricorso è semplicemente rivolto contro l'atto del governo, che è il vero negozio giuridico. Di qui la piena ammissibilità del ricorso alla IV Sezione. L'ordine del giorno delle camere non potrebbe nemmeno essere di ostacolo al ricorso alla IV Sezione, in quanto di per sè solo sia capace di convertire un provvedimento in un atto di potere politico, sottratto come tale alla conoscenza del nostro tribunale amministrativo per l'art. 24 della legge 2 giugno 1889. Infatti il carattere di atto politico procede dalla intrinseca finalità dell'atto di provvedere alla sicurezza interna o estera dello

Stato o ai rapporti fra il legislativo e l'esecutivo. L'ordine del giorno non determina da solo cotale finalità; può tutt'al più in determinati casi e quando concorrano circostanze obbiettive esserne un indizio ».

Anche secondo lo ZANOBINI (*Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato,* Rivista di diritto pubblico, X, 1918, II, 232-352) i provvedimenti degli atti di amministrazione interna delle Camere non sono impugnabili presso il Consiglio di Stato. Un'esposizione organica di tutta questa problematica in due parti (fondamento, storia e forme di esercizio dell'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative; esame di alcune questioni di diritto pubblico e privato a cui dà luogo questa autonomia o che con essa si connettono) trovasi nella monografia di C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative.* Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1934, e più recentemente in un saggio di A. SAVIGNANO (*Gli atti amministrativi delle camere parlamentari e la loro sindacabilità,* in Rassegna di diritto pubblico, XV, 1960, 626-663) il quale, dalla constatazione che « la posizione attribuita al Parlamento nell'attuale sistema non è quella stessa dell'ordinamento albertino » e che « pur trovandosi nella nuova carta costituzionale numerose disposizioni che lasciano supporre la sopravvivenza del principio della insindacabilità degli atti delle Camere, tuttavia la posizione costituzionale delle stesse è chiaramente mutata », perviene alla conclusione che « relativamente agli atti a tipo amministrativo promananti dalle Camere parlamentari, debba affermarsi, una volta esclusa la loro assoggettabilità al sindacato del Consiglio di Stato, la competenza della autorità giudiziaria ordinaria ». Trattandosi, in tal caso, tuttavia, di una tutela giurisdizionale imperfetta, secondo il SAVIGNANO, rimane solo « la via dell'abrogazione dell'insindacabilità degli atti di amministrazione interna compiuti dalle Camere », perché « la riforma della disciplina giuridica prevista nei regolamenti parlamentari ovvero l'ampliamento della competenza del Consiglio di Stato... non solo costituirebbe il necessario adeguamento della legislazione ordinaria ai mutati principî, cui è ispirato l'attuale ordinamento costituzionale dello Stato, ma risponderebbe anche all'esigenza di assicurare una più perfetta tutela giurisdizionale degli interessi o diritti dei privati cittadini eventualmente lesi da un provvedimento a tipo amministrativo delle Camere parlamentari ».

Sulla legittimità di un'azione giudiziaria civile contro gli atti di tipo amministrativo delle Camere per danni di natura patrimoniale non

sussiste, come si è visto, incertezza alcuna nella dottrina e nella giurisprudenza, come si ricava da due sentenze del 1904 (Giurisprudenza Italiana, 56, 1904, 5, 889-899).

Nella prima di queste sentenze fu fissato che « l'autorità giudiziaria non opera verun sindacato sull'esercizio della funzione legislativa nell'esaminare la questione se la Camera dei Deputati avesse incontrata una obbligazione contrattuale verso privati, di cui le sia divenuto impossibile o le sia impedito l'adempimento in seguito a voto della stessa Camera, sopra un progetto di legge relativo a quella materia; e se, per conseguenza, essa debba risarcire i danni secondo le norme del codice civile. La questione è, pertanto, di competenza giudiziaria; nella seconda (estensore L. MORTARA), pur venendo confutata la tesi che discerne « nella Camera dei Deputati una personalità di diritto privato, fornita di diritti patrimoniali, diversa dalla personalità di diritto pubblico investita del potere legislativo », si riconosce che « non come conseguenza della loro natura e nemmeno come condizione essenziale del loro ufficio politico, ma come prerogativa utile all'esercizio di questo, ciascuna Camera, pur mancando di ogni requisito e presupposto di personalità giuridica, compie ordinariamente una serie di atti nei quali, ad un contenuto reale di sovranità si accompagnano forme giuridiche proprie del diritto privato, come nomine di impiegati e serventi, provviste di carte, stampe, forniture d'altro genere, ecc. Questa attività non ha per substrato la personalità giuridica della Camera, ma la disponibilità dei fondi stanziati nel suo bilancio interno. È in contemplazione di questi, cioè nei limiti della dotazione, che ciascuna Camera compie i predetti atti con le forme del diritto patrimoniale e contrattuale. Si potrebbe dire, in via di approssimazione, che nel compierle obbliga il proprio bilancio, non sé stessa, come un amministratore di beni altrui o un erede beneficiato obbliga il patrimonio amministrato e non il proprio... Non contraddice a questi concetti, la soggettività processuale riconosciuta alle Camere ed esplicantesi per organo, delle rispettive presidenze. Questa è pure una anomalia giuridica, connessa inscindibilmente alla prerogativa di compiere, come che sia e in qualsivoglia misura, atti patrimoniali donde nascono diritti ed obblighi concreti e determinati, ai quali non può essere negata la garanzia giurisdizionale a favore dei terzi o contro di essi. Ma non da ciò deriva che sia lecito attribuire personalità giuridica alle Camere; esse sono esclusivamente comitati politici, come le dichiara la dottrina, organi di rappresentanza politica della nazione e di potere legislativo, come le qualifica lo statuto ». In verità, « i regolamenti interni delle due Camere, che per l'art. 61 dello statuto possono essere parificati nell'autorità loro alle leggi, contengono numerose disposizioni le quali contemplano l'esplicazione della predetta attività giuridica, ne regolano in parte le forme, ne designano gli organi competenti. Dove vi è esercizio di diritti e di doveri giuridici, non può mancare la possibilità dell'esercizio di azioni giudiziarie per la correlativa sanzione giurisdizionale. Quindi non è impossibile che il Senato e la Camera dei Deputati debbano comparire in giudizio come "parti in causa" », cfr. L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile.* IV ed. Milano 1923, II, 697-700.

Al quesito se la Camera abbia o no personalità giuridica ha dato una precisa risposta in uno scritto postumo UBALDO COSENTINO, *La Camera ha personalità giuridica?* (La Politica parlamentare, VI, 1953, 77-78), dove si opera una chiara distinzione tra la Camera, organo costituzionale, la cui personalità giuridica si sostanzia in quella dello Stato e la Camera che, nel compimento di atti di gestione, esercita ed afferma, nell'orbita del diritto privato, « la propria personalità giuridica, *indipendentemente* – in questo campo – *da quella dello Stato* ».

« Nè sembri contraddittoria – conclude il COSENTINO – la sistemazione giuridica data alla difficile materia sottoposta oggi al nostro esame: data la situazione veramente singolare della Camera nel sistema del nostro diritto, nulla di anormale che la questione della sua personalità giuridica si risolva a seconda del punto di vista in cui si pone, in relazione alle sue profondamente diverse attribuzioni.

Quando opera come potere legislativo alla Camera non potrebbe attribuirsi una personalità giuridica che non sia quella stessa dello Stato (salve le prerogative d'indole eccezionale inerenti alla sua qualità di sovrano corpo collegiale: tutela penale del suo prestigio, ecc.): quando invece agisce come *amministratrice*, essa può, se vuole, assumere la personalità necessaria per il raggiungimento, in questa secondaria forma della sua attività, dei suoi scopi, nell'ambito del diritto privato ».

Sotto il profilo particolare dell'autonomia contabile che è « la potestà di erogare autonomamente i fondi necessari al perseguimento delle finalità proprie », mentre l'autonomia amministrativa consisterebbe nel fatto di avere « un'amministrazione distinta ed autonoma rispetto al Potere esecutivo », le assemblee legislative sono oggetto di un esame in una monografia di S. BUSCEMA (*Autonomia contabile degli organi costituzionali*. Padova, 1958). L'autore, dopo aver constatato l'esistenza di un sistema anomalo « in quanto l'assegnazione dei fondi viene fatta... per mezzo del bilancio statale e quindi su proposta del Governo e con l'approvazione di ciascuna delle due Camere, mentre la rendicontazione diviene un fatto interno di ciascuna Assemblea », ravvisa la necessità « di conciliare l'esigenza autonomistica delle Assemblee legislative con l'unità del bilancio statale » (pag. 79) e censura l'illegittimità della prassi seguìta in alcune parti del procedimento contabile autonomo delle Camere. Il BUSCEMA nota infine che se è giusta per i rendiconti delle assemblee legislative, la deroga all'accertamento della corretta gestione del pubblico denaro, che riguarda gli organi come tali, non è giustificata la sottrazione alla giurisdizione contabile della Corte dei Conti, la quale non riguarda gli organi come tali, ma le singole persone che hanno maneggio di pubblico denaro (pag. 92-100); e, dopo aver auspicato una di-

sciplina generale dell'autonomia contabile in generale e per gli organi costituzionali in particolare, ravvisa l'opportunità, per le assemblee legislative, di una legislazione adeguata sull'autonomia contabile, sulla determinazione della parte variabile dell'indennità parlamentare e sulla estensione della giurisdizione contabile della Corte dei Conti.

All'estero, ha subìto notevoli limitazioni, con un'ordinanza del 17 novembre 1958, la tradizionale autonomia amministrativa delle assemblee legislative francesi, come rileva F. LE RECLUS, *Les finances des Chambres françaises* (Politique. N. S., VI, 1963, 176-191). Per quanto riguarda in particolare gli atti amministrativi, è stata riconosciuta la competenza degli organi di giustizia amministrativa non solo su tutti gli atti di gestione interna, ma addirittura su quelli attinenti allo stato giuridico degli impiegati delle assemblee in modo da esautorare i poteri dell'Ufficio di Presidenza tanto nei casi di controversie con terzi, quanto nelle questioni attinenti al personale alle proprie dipendenze. Di rilievo non minore sono le disposizioni fissate dall'ordinanza medesima in ordine all'autonomia finanziaria. È stabilito infatti che i crediti necessari al funzionamento delle assemblee legislative sono determinati su proposta di una Commissione composta dai Questori di ambedue le assemblee, commissione presieduta da un presidente di sezione della Corte dei Conti, ed assistita da due magistrati con voto consultivo. Questa norma, come nota C. BONÉFANT, *L'autonomie financière et administrative des assemblées parlementaires en France (1789-1960)*, in Revue de science financière, 53, 1961, 293-326, è in palese contraddizione con l'autonomia finanziaria riconosciuta a ciascuna assemblea dalla stessa ordinanza, perché questa autonomia non sussiste nei riguardi del solo potere esecutivo, ma anche nei riguardi dell'altro ramo del Parlamento, il che non può essere in caso di deliberazione comune di due organi autonomi. A ciò si aggiunga l'introduzione di un'autorità estranea alle assemblee – la Corte dei Conti – nella determinazione stessa dei bilanci interni, introduzione che non si limita ad una funzione consultiva ma che si estende alla presidenza della commissione che provvede alla formazione del bilancio, assunta da un presidente di sezione della Corte dei Conti, quando è noto che « l'autonomia di un organo... implica che le sue deliberazioni siano presiedute da uno dei suoi membri e non da un funzionario designato da un'altra autorità » (pag. 317). Infine è negata, nella ordinanza del 1958, anche la capacità processuale della Camera dei Deputati in quanto il Presidente di assemblea intervenendo in giudizio, non assume più la rappresentanza giuridica della Camera, ma quella dello Stato, che « è responsabile dei danni di qualsiasi genere

causati dai Servizi delle Assemblee parlamentari » (art. 8 dell'Ordinanza). Secondo il BONÉFANT, pertanto, « l'Ordinanza non riconosce ai servizi delle Assemblee il carattere di autorità partecipanti all'indipendenza assoluta del potere legislativo e poste per questa ragione al di fuori della gerarchia normale », e, ponendo lo Stato al di sopra dei Poteri, il cui funzionamento è disciplinato da norme e da giurisdizioni comuni, decreta l'inapplicabilità di queste norme e di queste giurisdizioni alle assemblee parlamentari, sì da far constatare « che i servizi dell'Organo legislativo non godono della personalità conferita a certi organismi dipendenti dall'Esecutivo ». È dubbio che all'attribuzione della rappresentanza processuale dello Stato al Presidente di un'assemblea legislativa debba conferirsi la particolare rilevanza giuridica dedotta dal BONÉFANT in ordine all'annullamento dell'autonomia amministrativa dell'assemblea stessa: in Germania, infatti, fu adottata nel primo dopoguerra, la stessa norma, risolvendo, come scrive il FINZI, *L'autonomia ecc. cit.* pag. 144, « la questione... nel senso più logico e più confacente al prestigio delle due Assemblee », norma che è valida ancora oggi, anche se non espressamente recepita nella Costituzione della Repubblica Federale tedesca, e senza che ne risultasse in qualsiasi modo affievolito il principio dell'autonomia amministrativa del Bundestag, cfr. K. H. MATTERN, *Das Rubrum in Prozessen der Bundestagsverwaltung* (Juristenzeitung. VIII, 1953, 106).

Quando ai primi del secolo SANTI ROMANO elaborò la sua esemplare indagine, che è anche la prima mai tentata in ordine di tempo, sulla determinazione della natura giuridica da assegnarsi ai regolamenti delle Camere parlamentari (*Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari;* Archivio giuridico, 75, 1905, p. 4-58 e ripubblicato negli *Scritti minori,* Milano, 1950, vol. I, p. 213-258), le figure giuridiche cui i regolamenti stessi, prima di questo saggio, erano stati accostati erano più di una, senza che per questo la loro varietà – tuttavia – fosse stata frutto di una ricerca esauriente e soddisfacente. Tenendo ben presente che le considerazioni svolte nel suo scritto hanno per oggetto solamente i regolamenti parlamentari « quali si presentano nel diritto italiano e, pare, anche nel diritto degli Stati europei continentali » (con esclusione pertanto di quelli del diritto inglese, su cui scrive: « nel diritto inglese, invece, la figura dei regolamenti medesimi è così diversa che non è ammissibile neppure un lontano raffronto. Essi di fatti sembra possano contenere disposizione non solo *secundum* e *praeter legem,* ma anche *contra legem,* in modo che hanno il carattere di una vera fonte di diritto autonoma, che sta accanto alla *Common law* e alle leggi », cfr. nota 51 a pag. 244), di fronte alla affermazione che ai regolamenti parlamentari

si possa attribuire il carattere e l'efficacia di leggi formali (« legge interna » delle Camere), il ROMANO perviene alla conclusione « che i regolamenti parlamentari, almeno dal loro lato formale, non hanno alcun punto di attacco e di riferimento con la funzione legislativa e, in nessun caso, sono da riconnettersi ad una delegazione di quest'ultima » (pag. 221).

I motivi addotti nella confutazione si basano sulla preliminare constatazione dell'impossibilità di un atto legislativo emanato senza il concorso dei tre rami del Parlamento e sulla conseguente *fictio juris* di una legge delegata ex art. 61 dello Statuto onde sottrarre « i regolamenti parlamentari... a quei controlli e sindacati, cui sono invece sottoposti, di regola, gli atti che non sono leggi o non ne hanno l'efficacia » (pag. 227), *fictio juris* che, secondo il ROMANO, è priva di reale consistenza, in primo luogo perchè « l'insindacabilità, da parte di controlli esterni, degli atti interni delle Camere, non dipende già da un valore assouto, legislativo, che essi abbiano in sè e per sè, ma non è che un effetto della posizione di organi costituzionali autonomi, che alle Camere medesime compete e talvolta deriva anche (e ciò è pel caso attuale più importante) dal fatto, generalmente non notato, che si tratta di manifestazioni di volontà giuridicamente irrilevanti, rispetto a quella sfera di diritto alla cui difesa i controlli ordinari sono preposti » (pag. 218); in secondo luogo, perchè è inconcepibile « una delegazione che venga fatta come regola da una legge generale, quale sarebbe l'art. 61 dello Statuto: contenuto di questa può essere un'attribuzione di competenza, mentre la delegazione presuppone che, in via eccezionale, e per un caso speciale, la competenza comune venga oltrepassata. Essa quindi si esaurisce volta per volta con l'esercizio delle facoltà che ne derivano ed, esauritasi, non può rivivere per virtù propria, ma ha bisogno di essere rinnovata. Il che non si verifica certamente per la facoltà regolamentare delle Camere, che è propria di esse, ordinaria, permanente ed istituzionale »; in terzo luogo, infine, perché non si può in nessun modo sostenere « che l'articolo 61 dello Statuto attribuisca alle Camere una competenza che esse, senza quella disposizione, non avrebbero: sembra invece che tale articolo non faccia, per quanto concerne l'attuale punto di vista che riconoscere puramente e semplicemente un principio d'ordine generalissimo, che potrebbe anche non trovarsi scritto in nessuna legge, senza perder nulla nell'estensione e nel carattere della sua applicabilità. Ogni collegio, sia pertinente all'ordine costituzionale sia rientrante nell'organizzazione amministrativa, può, con un regolamento interno, disciplinare l'esercizio delle sue funzioni, nella parte in cui tale esercizio non è regolato da leggi... Si tratta in sostanza di una facoltà connaturata con la qualità stessa dell'organo cui compete, di un attributo specifico che non gli si può togliere senza distruggere l'organo stesso o paralizzarlo, di una competenza che è sottintesa nelle altre che gli si deferiscono » (pag. 219).

Altra figura giuridica assunta per determinare la natura dei regolamenti parlamentari fu « quella del regolamento esecutivo o, meglio, della cosiddetta ordinanza in genere », figura richiamata per la prima

volta dal MOHL (*Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches;* Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 30, 1874, 534) anche se ciò non è propriamente esatto in quanto la incolore formulazione del MOHL (Die Geschäftsordnung hat etwa die staatsrechtliche Bedeutung einer Verordnung = Il regolamento parlamentare ha press'a poco il significato giuspubblicistico di un regolamento) non può essere in alcun modo interpretata, com'è stato recentemente osservato (K. F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht.* Berlin 1966, pag. 142, nota 23), « alla stregua di un tentativo di una precisa qualificazione giuridica ». Comunque sia, in connessione a questa teoria il ROMANO non nega l'esistenza di analogie tra i regolamenti parlamentari e quelli emanati da autorità amministrative (221-222), ma, constatata da una parte la diversità di categorie di regolamenti provenienti da queste ultime, e dall'altra lo specifico contenuto delle disposizioni dei regolamenti parlamentari che si riferiscono unicamente a diritti particolari di pura organizzazione e di supremazia, osserva che i regolamenti parlamentari non hanno valore di norme giuridiche, mentre « diversamente si comportano quei regolamenti delle autorità amministrative, ai quali non si possono negare i caratteri di norme di diritto ».

> È vero che « con quelli parlamentari essi hanno in comune che possono emanarsi in conformità delle leggi e che rappresentano l'esercizio di un potere discrezionale, di un diritto che da queste è concesso », ma è egualmente esatto che « qui finiscono le analogie: una volta emanati, il loro effetto caratteristico è quello di dar vita a norme giuridiche su tale potere, per cui l'interprete, che cerca di stabilire i limiti di quest'ultimo, dovrà tener conto e delle leggi cui il regolamento fa capo e del regolamento medesimo, che si aggiunge, per così dire, alle prime, entrando a far parte dell'intero sistema del diritto obbiettivo » (244).

In ordine alla figura della cosiddetta autonomia, la quale « nella dottrina italiana ha avuto scarso rilievo, nel senso che si è compresa in quella della facoltà regolamentare in genere, mentre, nella dottrina germanica, ha ottenuto una propria e distinta elaborazione » (pag. 222) – e vi rappresenta tuttora la dottrina dominante (cfr. ad esempio R. ALTMANN, *Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages;* Die Öffentliche Verwaltung, 1956, p. 751-53, e ARNDT, *op. cit.*, 139-41) sotto il profilo di una connessione con la figura dello statuto autonomo –, non ha senso, nota il ROMANO, includervi i regolamenti parlamentari ed è improprio ed inesatto, perché intendendosi « per autonomia... una volontà diretta a stabilire norme giuridiche, diversa da quella dello Stato »,

non è applicabile tale concetto alle Camere che sono organi statuali, « il che ammettono anche coloro che ai regolamenti medesimi attribuiscono il carattere dell'autonomia ». È probabile, pertanto, che « siffatte vedute [siano] un residuo dell'antica dottrina, che nelle Assemblee legislative vedeva non organi dello Stato, ma corporazioni poste fuori ed accanto lo Stato medesimo, dotate di propria personalità giuridica » (pag. 223). Successivamente in sede di individuazione e di determinazione della natura delle disposizioni dei regolamenti parlamentari, l'autore enuclea dai diritti di sovranità statuale speciali diritti di supremazia « che esistono e possono farsi valere, non verso la generalità dei sudditi, né verso categorie indeterminate di persone, ma verso subbietti che vengono in considerazione come singoli e in virtù di uno speciale rapporto in cui questi si trovano » (p. 226).

Per quanto in particolare concerne i rapporti giuridici attinenti *a*) alla Camera dei Deputati o al Senato, comprensivamente considerati nella loro rispettiva entità di organi dello Stato; *b*) ai deputati o ai senatori singolarmente considerati; e *c*) alle persone estranee alle Camere, che con esse possono venire in qualche contatto, il ROMANO nota che in riferimento sub *a*) « si tratta di poteri organici, che rappresentano momenti della vita interna dello Stato, e sovranità non vi può essere se non quando tale vita si esplica al di fuori » (230); che sub *b*) « lo Stato, in quanto appare nell'esercizio del suo diritto di sovranità, si limita ad attribuire alle Camere un diritto di supremazia sui singoli loro membri » in modo da far entrare « i deputati e i senatori... in uno speciale stato di soggezione in cui si trovano le persone chiamate al servizio, in senso stretto, dello Stato » e « come quest'ultime, essi sono sottoposti alla volontà che l'organo statuale di cui fanno parte esplica in quanto è rivestito di un potere, che può per l'appunto dirsi organico, e tale volontà si manifesta e consegue i suoi effetti, non con la forza del comando proveniente dalla generale sovranità dello Stato, ma con l'efficacia, da quest'ultima permessa, inerente allo speciale vincolo che il loro ufficio implica » (pag. 231); che sub *c*) l'esercizio di veri diritti di supremazia da parte delle Camere si attua tanto nei riguardi di coloro « che pur non appartenendo ad esse o venendo in considerazione per tutt'altra qualità, che non sia quella di deputato o senatore, cooperano in vario modo alle funzioni esercitate dalle Camere medesime, o costituiscono l'oggetto per cui tali funzioni sono esercitate » (pag. 234) sotto il profilo di un « obbligo [da parte dei Ministri] di sottomettersi alla volontà delle Camere tutte le volte che queste dispongono sui modi e sul procedimento della propria attività » (pag. 235) quanto « in rapporto a coloro che, perfettamente estranei a tale partecipazione, possono con le Camere venire in un contatto accidentale e temporaneo, pel semplice fatto di trovarsi nei loro locali » (pag. 236). Sulla base di questa constatazione, è lecito affermare che le disposizioni dei regolamenti parlamentari « non si riferiscono che a quei diritti particolari di pura organizzazione e di supremazia, che si è cercato di lumeggiare », diritti

che « stabiliscono gli uffici, intesa questa parola in senso largo, delle singole Camere; determinano il procedimento della loro attività in quanto tale procedimento non è regolato dalle leggi ed è quindi, giuridicamente, rispetto a queste, irrilevante; assicurano la disciplina dei deputati e dei senatori; si occupano degli impiegati limitatamente a ciò per cui un siffatto rapporto d'impiego non dipende da principii generali; provvedono al rispetto dell'ordine da parte del pubblico » (pag. 243). Più precisamente, « tutte queste disposizioni... dimostrano che esse si riferiscono ai rapporti di cui si è fatta parola solo nei limiti consentiti dal diritto speciale che alle Camere è riconosciuto e rappresentano quindi un semplice esercizio di tale diritto, un uso di facoltà in questo comprese » (pag. 243); è egualmente lecito affermare che « i regolamenti parlamentari... non hanno giuridica esistenza per coloro che ancora o non più appartengono alle Camere; e quindi non solo non vincolano chi di queste non sia già membro, il che si avvererebbe anche se fossero di natura diversa, ma restano paralizzati in ogni loro efficacia rispetto a chi perde siffatta qualità » (pag. 246).

Sciogliendo la riserva sul quesito se i regolamenti parlamentari debbano comprendersi nella categoria degli atti dello Stato che costituiscono delle norme giuridiche, il ROMANO ritiene che « il carattere di norme giuridiche debba escludersi nei regolamenti parlamentari per tre criteri che, del resto, sono soltanto in apparenza diversi, e non rappresentano in sostanza che aspetti vari di un medesimo principio: pel difetto, cioè, in essi di novità, quando si raffrontino con l'intero sistema del diritto positivo, cui non possono né derogare né aggiungere; pel difetto di generalità, nel senso giuridicamente rilevante, che a tale parola può riferirsi; e, infine, perché si fondano – carattere decisivo che determina gli altri due – su un potere particolare, che non è il diritto di sovranità statuale ».

Se tuttavia le disposizioni dei regolamenti parlamentari non hanno il carattere di norme giuridiche, non può negarsi che vi si trovino riferimenti a queste ultime in più di un caso, la cui interpretazione da parte della Camera non è l'autentica, che compete solo agli organi legislativi, in modo obbligatorio per tutti, ma quella « imposta da speciali poteri di supremazia alle persone che si trovano in un particolare stato di soggezione » (pag. 252), interpretazione che « non consiste essa stessa in una norma giuridica, ma rappresenta un puro mezzo di semplificare e agevolare l'applicazione di norme precedenti, alle quali non deroga né aggiunge » (pag. 253). È la figura dell'*interpretazione di massima*, « efficace solo per una categoria speciale di persone, in virtù degli speciali poteri che le legano al corpo cui appartengono » (pag. 252).

Considerate sotto questo angolo visuale, « molte disposizioni dei regolamenti parlamentari che, a prima vista, si direbbe che sanciscono alti prin-

cipii di diritto costituzionale e che quindi o dovrebbero considerarsi viziate d'incompetenza o suffragherebbero l'opinione che vede in esse carattere legislativo, acquistano ben altra luce », perché « il loro contenuto è quello di vere norme giuridiche, ma queste non sono stabilite dai regolamenti medesimi, i quali non fanno che riferirle, trascriverle, tradurle nella forma e nell'interpretazione che alla Camera è sembrato doversi ad esse dare » e « la loro efficacia non deriva per conseguenza dal testo in cui si leggono, ma è anteriore, ed è l'efficacia propria a ciascuna delle norme medesime, variabile secondo la loro fonte ». Se ai regolamenti parlamentari difettano i caratteri per cui possa essere ad essi conferita la natura giuridica di una figura creatrice di norme giuridiche, e quindi di fonte del diritto, ciò non esclude tuttavia, secondo il ROMANO, una notevole importanza dei regolamenti stessi in ordine alla loro influenza indiretta sulla formazione di nuove norme dovuta alla possibilità di confermare certe consuetudini e di conferire efficacia a determinati usi giuridicamente non garantiti da alcuna legge in modo da « determinare il passaggio di talune *conventions* da uno stato amorfo, nelle disposizioni positive, dirette o indirette, di un regolamento parlamentare. E questo, a sua volta, assicurandone l'osservanza e provocandone lo sviluppo, potrebbe agevolare una consolidazione ed una oggettivazione di tali regole, in modo da renderle adatte, se, quando e come ne abbiano la suscettibilità, ad essere assunte nel sistema delle vere norme giuridiche, sia pur consuetudinarie » (pag. 258).

Il saggio del ROMANO, esemplare ancora oggi, come nota il MARTINES (*I regolamenti parlamentari cit.*, pag. 325), « soprattutto per quanto riguarda l'impostazione metodologica da lui data all'argomento trattato » e le cui acute conclusioni non sembrano siano state tuttora superate (V. OLIVIERI SANGIACOMO, *Regolamenti parlamentari e leggi interpretative della Costituzione;* Foro italiano, 75, 1952, parte IV, 101-104), rimase una *rara avis* nel vasto mare della produzione scientifico-giuridica italiana, anche se qualche pubblicista, nelle opere istituzionali, dedicò allo stesso argomento qualche cenno, allegandovi interpretazioni di una certa originalità, dopo l'adozione della nuova Costituzione repubblicana, quali quelle del BALLADORE-PALLIERI sulla loro natura di regolamenti di esecuzione della Costituzione (*Diritto costituzionale,* VII ed. Milano 1963, pag. 136) e del PERGOLESI che le inserisce nel sistema generale delle fonti di diritto oggettivo, con fondamento della loro legalità formale nella stessa Costituzione, pur riconoscendo alle Camere un potere regolamentare (interno) « per una specie di « supremazia speciale » di autorganizzazione quali organi investiti di poteri sovrani » con conseguente distinzione tra norme regolamentari di natura esecutiva che applicano principî formalmente costituzionali e di natura indipendente che non si ricollegano direttamente a norme costituzionali (*Diritto costituzionale.* XV ed. Padova, 1962, vol. I, pag. 519-520). Par-

ticolarmente fertile di osservazioni fu su questa materia invece l'attività dispiegata dalla dottrina pubblicistica germanica che sulle orme soprattutto del LABAND aderì in stragrande maggioranza all'opinione che individua nei regolamenti parlamentari la natura giuridica di statuti autonomi, anche se non difettano altre interpretazioni, quali quella di GEORG JELLINEK che reputa le norme dei regolamenti parlamentari da una parte di natura giuridica « in quanto integrano le disposizioni delle Costituzioni e delle leggi » (GEORG JELLINEK, *Besondere Staatslehre*, in *Ausgewählte Schriften und Reden*, Berlin 1911, vol. II, pag. 253) e, dall'altra parte, prive di tale natura in quanto disposizioni regolatrici di amministrazione e di procedura interna (GEORG JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. Aufl. Tübingen 1905, pag. 169), sì da configurarle nel complesso quale manifestazione tipologica di un regolamento di organizzazione (Ist die Geschäftsordnung eine Art der Verordnung, so wird sie unter die Kategorie der organisatorischen Verordnung fallen, bei der es ja so schwer ist, die Grenze zwischen Rechtssatz und Nicht-Rechtssatz zu ziehen », G. JELLINEK, *Besondere Staatslehre cit.*, pag. 256; per cui sembra dubbia la qualificazione di vero regolamento giuridico (Rechtsverordnung) attribuita al JELLINEK dall'ARNDT, *op. cit.*, pag. 141). Questa incertezza sulla natura normativa giuridica (Rechtsverordnung) o amministrativa (Verwaltungsverordnung) dei regolamenti parlamentari ha favorito anche l'ipotesi, da parte di qualche studioso, di un regolamento atipico misto, giuridico ed amministrativo, il cui primo assertore può essere considerato proprio il JELLINEK nella formulazione citata sopra (gemischte Rechts-und Verwaltungsverordnung, cfr. ARNDT, *op. cit.*, 148-150), come pure di una « figura giuridica sui generis » non meglio specificata, come fa l'HAAGEN (*Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung mit besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des Preussischen Landtags und des Reichtstags*. Diss. Breslau, 1929). Non essendo, tuttavia, questa la sede di una analitica esposizione di tutte le figure giuridiche cui nella dottrina tedesca i regolamenti parlamentari sono stati apparentati (su di esse si può vedere utilmente l'opera dell'ARNDT da pag. 136 a pag. 156), è opportuno concludere questa rassegna con un richiamo alla teoria del HATSCHEK, il quale nei regolamenti parlamentari vede null'altro che « una somma di risoluzioni della Camera, senza alcun vincolo giuridico e che rappresentano solo regole convenzionali (Konventionalregeln), le quali non sono norme giuridiche, ma norme che nel processo di formazione del diritto rappresentano uno stadio preliminare (Vorstadium) del

diritto » (J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches.* Berlin-Leipzig 1915, Teil I (unico pubblicato), in particolare pag. 14 e 42).

Da noi la configurazione giuridica dei regolamenti parlamentari, dopo la stimolante monografia del SANTI ROMANO, divenne oggetto di indagine, da parte di diversi autori dopo il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato e successivamente in connessione ad una sentenza della Corte Costituzionale del 1959, con particolare riferimento alla nozione degli *interna corporis*, basata, conforme ad una diligente indagine sull'oggetto effettuata dall'ESPOSITO prima della decadenza dell'ordinamento statutario (*La validità delle leggi*, Padova 1934, 355), sul principio « secondo cui solo i requisiti immediati dell'atto legislativo, e non quelli sul modo con cui gli organi debbano procedere, agire, volere sono causa di nullità, e che perciò solo i primi vanno sindacati da chi debba obbedire o applicare le leggi, indipendentemente da uno speciale riconoscimento di potere da parte dell'ordinamento giuridico ».

Trattazioni sistematiche all'argomento, con analitici richiami e critiche alle teorie esposte sulla materia, in Italia ed all'estero, dedicarono T. MARTINES e M. BON VALSASSINA. Il MARTINES (*La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari.* Pavia, 1952 = Studi nelle scienze giuridiche e sociali dell'Istituto di esercitazioni presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia, vol. XXXIII), si è accinto alla sua opera con l'intento di rispondere ai due interrogativi su quale sia il fondamento giuridico della potestà regolamentare delle Camere e se le norme dei regolamenti parlamentari costituiscano delle norme giuridiche rispetto all'ordinamento generale dello Stato.

Dopo un esame attento delle varie teorie, in ordine al primo quesito, il MARTINES, rilevata la singolare posizione giuridica dei regolamenti parlamentari, afferma la necessità di una triplice partizione in categorie distinte delle loro norme, sì da « assegnare alla potestà regolamentare delle assemblee legislative non un unico fondamento giuridico, bensì un fondamento diverso per ognuna delle categorie in parola » (pag. 78), fondamento giuridico che si rinviene rispettivamente *nelle norme costituzionali*, quando si tratta del funzionamento delle Camere nel campo delle loro precipue funzioni legislative; *nel potere di supremazia speciale*, « proprio di ogni ente od istituto collegiale, quando devono essere emanate delle norme regolamentari per disciplinare i rapporti fra le Camere ed i loro membri e fra le Camere e quanti con esse vengano, comunque, in contatto » (pag. 85); *nel potere di cui gode ogni ente collegiale di organizzare i propri uffici*, « in generale, e nella posizione delle Camere come organi dello Stato che godono della più ampia *indipendenza costituzionale*, in particolare, quando vengono in esame le norme regolamentari che le assemblee legislative emanano onde provvedere alla propria organizzazione interna ». Per quanto concerne la natura del fondamento giuridico della potestà regolamentare costituito sulle norme costituzionali

l'autore chiarisce inoltre che, a suo avviso, non è questa da intendersi nel senso di una attribuzione di competenza, ma nel senso di una garanzia costituzionale del potere regolamentare, che spetta alle Camere *jure proprio*, per cui l'art. 64 della Costituzione vale « se non come solenne *garanzia* di un principio che andrebbe riconosciuto anche se il testo costituzionale non ne facesse diretta menzione » (pag. 77) e ciò perché « negli ordinamenti statali moderni le assemblee legislative, per la loro posizione di organi costituzionali, godono di una assoluta indipendenza dagli altri poteri od organi dello Stato » (pag. 84). Conclusione: « Di conseguenza le disposizioni dei testi costituzionali che si riferiscono ai regolamenti parlamentari statuendo che spetta alle Camere la loro emanazione, hanno – se espresse – valore puramente dichiarativo e non attributivo di competenza » (pag. 85).

In ordine al quesito se le norme dei regolamenti parlamentari costituiscano norme giuridiche rispetto all'ordinamento generale dello stato, quesito cui lo stesso ROMANO, anche dopo la formulazione della teoria istituzionistica, aveva dato una risposta negativa (« i regolamenti interni delle Camere... per quanto la loro emanazione sia contemplata dal diritto generale dello Stato, anzi talvolta sia per esso obbligatorio, pur nondimeno non fanno corpo con questo, non si uniscono con le leggi e i regolamenti generali a costituire l'ordinamento generale dello Stato medesimo considerato come istituzione unica e complessiva », cfr. ROMANO. *L'ordinamento giuridico.* Pisa 1917, 197-198...; sulle asserite oscillazioni della posizione dottrinaria del ROMANO, cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo.* Milano, 1957, pag. 161, nota 52), il MARTINES esamina partitamente le tre categorie di norme precedentemente enucleate, e rinviene tra di esse sia norme giuridiche dotate del carattere dell'istituzionalità e di conseguenza costitutive dell'ordinamento generale dello Stato, sia norme interne, le quali « sono prive del carattere della giuridicità *rispetto all'ordinamento statale*, del quale non entrano a far parte; ma, nell'ambito degli ordinamenti particolari della Camera e del Senato (che esse essenzialmente costituiscono) perdono, evidentemente, la qualità di norme interne e sono pur sempre norme istituzionali rispetto agli ordinamenti delle assemblee e, come tali, nei limiti d'efficacia or ora segnati, sono norme giuridiche » (pag. 161). Sono in particolare norme giuridiche: 1) le norme per cui la potestà regolamentare delle assemblee legislative rinviene il proprio fondamento in una disposizione costituzionale, le quali assumono la figura di tipiche norme di esecuzione di *a*) norme materialmente costituzionali (quelle riferentisi al procedimento di formazione della legge) e di *b*) norme meramente esecutive (quelle che possono ricollegarsi direttamente ad una disposizione costituzionale, quali ad esempio, le disposizioni regolamentari attinenti alla verifica delle elezioni ex art. 66 della Costituzione); 2) le norme disciplinari, per cui la potestà regolamentare rinviene il proprio fondamento in un potere di supremazia, in virtù della loro « natura di norme sanzionatorie nel caso di violazione del dovere giuridico di esercitare le loro funzioni, da parte dei parlamentari » (richiamo all'ordine, esclusione dall'aula, censura, ecc.). Sono, invece, norme interne: 1) le norme di polizia interna, le quali si indirizzano al pubblico ammesso nelle tribune o negli uffici delle Camere, mancanti di quel carattere dell'esteriorità, che appare essenziale (as-

sieme, od anche alternativamente a quello dell'istituzionalità) al concetto di norma giuridica » (pag. 163); e 2) le norme di organizzazione in senso stretto, che « si riferiscono all'organizzazione interna delle Camere (uffici, attribuzioni della Presidenza, costituzione delle Camere ecc.) « ... la cui validità non va al di fuori dei singoli organi che le hanno emanate, e « la loro eventuale violazione non può avere, pertanto, ripercussioni su quello che è l'ordinamento giuridico dello Stato, nè sorge per lo Stato un interesse a che esse vengano costantemente osservate, esaurendosi la loro efficacia all'interno delle assemblee legislative » (pag. 159). Tra queste norme di organizzazione il MARTINES enumera, tra le altre, le disposizioni regolamentari relative alla costituzione della Camera (elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza), alle petizioni ed alle inchieste parlamentari.

A prescindere da ogni giudizio a favore o contro sulle sue argomentazioni, si può concordare con quanto il MARTINES afferma al termine del suo saggio, che cioè « i tentativi compiuti... per dimostrare come, negli ordinamenti giuridici contemporanei, alcune norme dei regolamenti parlamentari abbiano assunto un pieno valore di norme giuridiche, siano serviti, quanto meno, a richiamare l'attenzione degli studiosi, per troppo lungo tempo sopita su tale argomento, ed a far sorgere dei dubbi (che si spera riescano fecondi di ricerche) sulla natura giuridica di norme interne assegnata dalla dottrina anche a quelle norme dei regolamenti parlamentari che sono apparse, al contrario, costitutive dell'ordinamento generale dello Stato » (pag. 162).

Il richiamo del MARTINES per un maggior interessamento degli studiosi sull'argomento fu raccolto da MARINO BON VALSASSINA che nella sua monografia (*Sui regolamenti parlamentari.* Padova, 1955) perviene a conclusioni diverse da quelle assunte dal MARTINES. In primo luogo, per quanto riguarda il fondamento giuridico della potestà regolamentare delle Camere, il BON VALSASSINA avverte che « la competenza delle Camere in ordine alla emanazione dei loro regolamenti è sì logicamente anteriore all'articolo della Costituzione che ne discorre, ma non alla configurazione dell'organo collegiale ad opera della Costituzione, nè il suo esercizio dispiega effetti nell'ambito dell'ordinamento generale, se questo non esprima almeno implicitamente una volontà intesa a consentirli » (pag. 94). Di fronte, pertanto, alla affermazione del MARTINES sul valore meramente dichiarativo e non attributivo di competenza delle disposizioni dei testi costituzionali in ordine al potere regolamentare delle Camere, BON VALSASSINA afferma il carattere di una « attribuzione costituzionale di competenza originaria e normale, su cui si fonda la facoltà regolamentare delle Camere » (pag. 39), con l'intento di « decostituzionalizzare ciò che non sarebbe stato altrimenti regolabile se non con norme costituzionali, creando una specie di « riserva di regolamento parlamentare » (pag. 43). Non accoglie l'autore la partizione proposta dal MARTINES, perché – nei confini tracciati ad essa dall'ordinamento giuridico – la volontà normatrice [della Camera] si determina con discrezionalità che dev'essere commisurata soltanto

alle sue finalità istituzionali » (pag. 100), in quanto « le disposizioni materiali della Costituzione – a differenza di quella, strumentale, che attribuisce alle singole Camere un potere di normazione esterna – esplicano... rispetto a questo, una funzione meramente negativa, limitatrice, e non quella positiva di un presupposto della legittimità « delle norme regolamentari parlamentari (pag. 74, nota 106). Non potendosi dubitare « che vi siano anche norme esterne e giuridiche (nell'ordinamento generale), singolarmente emanate, da un ramo del Parlamento e giustapposte nei regolamenti delle Camere a quelle interne ».

Secondo il BON VALSASSINA, « fra gli indefiniti possibili criteri sulla cui base può in astratto compiersi una distinzione classificatoria delle disposizioni regolamentari questo [criterio] appare utile, praticamente, in quanto ne pone in rilievo sostanziali diversità, nonché ineccepibile dal punto di vista logico – in quanto fondato sopra un criterio unitario ed univoco: l'appartenenza all'ordinamento interno e particolare dell'Assemblea piuttosto che a quello generale ed intersubiettivo dello Stato – e pertanto meritevole di accoglimento » (pag. 73).

Per quanto riguarda la potestà normativa interna delle Camere il BON VALSASSINA, sul fondamento del potere di autocostituzione delle Camere e di autodeterminazione del loro funzionamento, sostiene che questa riposa sull'obbligatorietà delle medesime di perseguire le proprie finalità istituzionali mediante « un ordinamento particolare, pienamente distinguibile da quello generale dello Stato e nel quale si individuano due principali gruppi di norme, il primo costituito dalle disposizioni attraverso le quali il collegio si autorganizza; il secondo da quelle che, in virtù di un rapporto di supremazia speciale, regolano la condotta dei soggetti facenti parte di quella organizzazione o che entrano con essa in particolari rapporti » (pag. 92).

La potestà regolamentare esterna delle Camere rinviene invece il proprio fondamento nel fatto che « nei moderni ordinamenti rappresentativi si è ritenuto indispensabile, al fine di garantire alle singole Camere la possibilità di svolgere le loro funzioni istituzionali, assoggettare alla loro normazione autonoma quei rapporti con soggetti estranei che tradizionalmente esse hanno avocato o tentato di avocare a sé, e che ciò pure è implicito nelle disposizioni concernenti la loro facoltà regolamentare », ovverossia « mancando in proposito una determinazione positiva o negativa della costituzione o della legge; in assenza di direttive o di limiti, in esse contenuti, circa l'esercizio della potestà regolamentare delle Camere, la loro sovrana indipendenza comporta la facoltà di dettare la disciplina astratta e preventiva di rapporti e situazioni giuridiche coinvolgenti anche altri organi costituzionali o soggetti dell'ordinamento, in talune ipotesi che palesemente coinvolgono rilevanti interessi dell'assemblea parlamentare » (pag. 107). In ordine alla configurazione giuridica dei regolamenti parlamentari il BON VALSASSINA ne perora la natura di regolamento giuridico (pag. 77) con assimilazione delle loro disposizioni esterne alle ordinanze del potere esecutivo (pag. 173). Alla obbiezione che il potere regolamentare delle assemblee parlamentari non sia configurabile in tal guisa in quanto l'emanazione dei regolamenti è di competenza del potere esecutivo, il BON VALSASSINA oppone la considerazione che « non si vede perché le necessità dell'organizzazione statuale, le quali impongono di affidare,

a titolo particolare, la funzione legislativa materiale anche ad organi della funzione esecutiva – discostandosi, senza distruggerli, dai principi generali concernenti la distribuzione delle competenze organiche – non possano giustificare anche il singolare conferimento, a ciascuna delle Camere, della potestà di creare nuovo diritto oggettivo » (pag. 75-76). Premesso, inoltre, che è necessario distinguere fra due specie di regolamenti (le Rechtsverordnungen della dottrina tedesca), « quelli emanati in forza d'una competenza attribuita dalla costituzione e quelli basati su delegazione legislativa » e ricordato che « i primi, detti altresì di competenza ordinaria, spettano ad un dato organo in forza dell'ordinamento generale delle competenze, stabilito dalla costituzione, e ne sono attribuzione propria, originaria, in quanto si connettono alla sua posizione costituzionale ed alle funzioni in cui essa si sostanzia, e cioè ai compiti naturali dell'organo » (pag. 103), l'autore, con richiamo all'autorità di G. JELLINEK attira l'attenzione su una distinzione discriminatoria fra « un potere regolamentare fondato su specifiche norme costituzionali, dal potere regolamentare che si basa sopra il fatto stesso dell'esistenza del governo, in quanto questo opera nell'ambito della costituzione ». E conclude: « Non si vede perché tale discriminazione non possa applicarsi anche se l'organo titolare della potestà regolamentare sia, putacaso, un'assemblea legislativa. Essenziale è, comunque, non perdere di vista che al titolo di competenza deve corrispondere una determinata funzione, cui l'organo assolve nel sistema costituzionale delle competenze ed alla quale accede logicamente la facoltà regolamentare. Quest'ultima, infatti, è sempre qualificata dall'ordinamento giuridico nel suo rilievo funzionale, in quanto ne risulta sempre specificato il fine – esecuzione della legge, autoorganizzazione, esercizio di una qualche prerogativa – cui è concretamente ordinata » (pag. 104).

Secondo il TESAURO (*Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari;* Rassegna di diritto pubblico, XIV, 1959, 193-206), in relazione all'oggetto dell'attività delle Camere disciplinate dalle norme regolamentari, la natura dei loro atti è costituzionale o amministrativa, sicché « i regolamenti che disciplinano l'attività amministrativa delle Camere sono atti amministrativi e si differenziano, per ciò, per la funzione cui sono destinati, dai regolamenti che disciplinano l'attività parlamentare delle Camere che sono atti costituzionali » (pag. 205).

Ad avviso del Tesauro, i regolamenti stessi non sono nè espressione di un potere di supremazia speciale che crea gli *interna corporis* nè norme convenzionali non giuridicamente obbligatorie, ma « atti dell'ordinamento statale ed in particolare, atti destinati ad integrare e, nello stesso tempo, a dare esecuzione alla carta costituzionale ed alle leggi costituzionali, la cui osservanza è garantita dalle Camere stesse, mediante il sistema dell'autotutela, non ché dal Presidente della Repubblica, in occasione della promulgazione di una legge, e dalla Corte costituzionale in occasione del controllo di legittimità dell'attività di legislazione o di esecuzione costituzionale ». Ed ancora: « I regolamenti costituzionali delle Camere che disciplinano l'attività parla-

mentare non vanno confusi con i regolamenti che le Camere pongono in essere, ove ne ravvisino l'opportunità, per disciplinare l'attività amministrativa che svolgono, in via secondaria, per esercitare, ad esempio, il potere di polizia o quello relativo allo stato giuridico dei propri impiegati... I regolamenti che disciplinano l'attività parlamentare non perdono, però, la loro natura di atti costituzionali per ciò che contengono anche norme di esecuzione del diritto amministrativo o del diritto privato, ad esempio, le norme che disciplinano l'attività di *polizia,* che gli organi delle Camere in esecuzione delle leggi ordinarie svolgono nell'ambito dei loro edifici o dei loro uffici, in sostituzione dei soggetti preposti in via generale all'attività stessa, nonché le norme che riflettono l'attività che le Camere svolgono, all'interno della loro organizzazione, per la formazione degli uffici, per lo svolgimento dei servizi, per disciplinare lo stato giuridico ed economico del personale, per regolare l'esercizio dei diritti privati che le Camere hanno come qualsiasi altro soggetto privato, relativamente, ad esempio, alla stipula di contratti ovvero al godimento di diritti patrimoniali. Gli atti normativi in parola non fanno perdere ai regolamenti delle Camere la natura e la funzione di atti costituzionali, allo stesso modo che le norme del diritto pubblico, ed in particolare del diritto penale contenute nel codice civile, non gli fanno perdere la caratteristica di un complesso unitario di norme del diritto privato » (pag. 205-206).

L'interpretazione del TESAURO si inalvea cronologicamente già nella polemica sulla estensione o meno della giurisdizione costituzionale agli *interna corporis* delle Camere, sollevata dalla sentenza n. 9 del 1959 della Corte Costituzionale (*Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale,* Vol. VII, 1959, 73-112), sentenza che viene a cadere – sia ricordato *en passant* – anche al momento dell'abbandono in Francia, per effetto del nuovo ordinamento costituzionale, della prevalenza del principio dell'autonomia regolamentare delle assemblee sul principio della superiorità della Costituzione (J. BEAUTÉ, *L'antinomie de la suprématie de la Constitution et de l'autonomie réglementaire des assemblées;* Politique, N. S. VI, 1963, 97-121). In questa sentenza la Corte Costituzionale, nei limiti delle questioni che qui interessano, ebbe a pronunciarsi: 1) sulla sua competenza agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge in ordine ad un giudizio sulla legittimità del procedimento formale o decentrato di approvazione della legge stessa a norma dell'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione; 2) sulla sua competenza ad esercitare il sindacato sugli atti anteriori in sede di controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge. La questione era sorta in seguito alla remissione da parte della Corte di Cassazione e del Tribunale di Bergamo, alla Corte Costituzionale, degli atti relativi a procedimenti civili vertenti tra l'E.N.C.C. (Ente nazionale per la cellulosa e la carta) ed alcune cartiere

in seguito ad ordinanze sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla legge 28 marzo 1956, n. 168.

Sul primo punto in esame, la Corte, – dopo l'affermazione che « nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dall'art. 134 della Costituzione, rientra senza dubbio ed anzi in primo luogo quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi » (cfr. *Raccolta cit.*, pag. 93) – doveva pronunciarsi sulla legittimità della procedura decentrata di esame e di approvazione di un disegno di legge, la cui materia non rientrava tra quelle specificatamente indicate all'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione riservate alla procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera (costituzionale, elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi), ma su cui era stata posta, nella sede competente, la pregiudiziale sulla sua qualificazione o meno tra « i progetti in materia tributaria », soggetti egualmente, accanto alle altre categorie indicate all'art. 72 dalla Costituzione, alla procedura normale di esame e di approvazione a norma dell'art. 40 del regolamento della Camera dei Deputati. La Corte, nel caso concreto, ha ritenuto che non fosse fondata la questione di legittimità costituzionale, perché ammess. « che se la procedura c. d. decentrata fosse applicata per l'approvazione di un disegno di legge rientrante tra quelli elencati nell'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione, si avrebbe un vizio del procedimento di formazione della legge che sarebbe costituzionalmente rilevante perché consistente in una violazione della norma della Costituzione (art. 72 u. c.) che esclude la procedura decentrata per tale specie di disegni di legge », non è fondata « la tesi... secondo la quale l'art. 72 della Costituzione, deferendo al regolamento della Camera di stabilire in quali casi e forme un disegno può essere assegnato a Commissioni in sede legislativa, abbia posto una norma in bianco con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento assumono il valore di norme costituzionali » (*Raccolta*, pag. 94). Di conseguenza, « la determinazione del senso e della portata della disposizione dell'art. 40 del regolamento della Camera, che esclude la procedura decentrata per l'approvazione di « progetti in materia tributaria », riguarda una norma, sulla cui interpretazione, essendo stata posta dalla Camera nel suo regolamento esercitando la facoltà ad essa attribuita dall'art. 72 della Costituzione, è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera. L'osservanza di quella disposizione eccettuativa è rimessa alla Camera stessa avuto anche riguardo alle disposizioni dell'art. 72, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 40 del regolamento della Camera, che prevedono sia la possibilità di opposizioni al deferimento di un disegno di legge ad una Commissione in sede legislativa, sia la possibilità, su richiesta a determinate condizioni, che, fino al momento dell'approvazione definitiva, un disegno di legge già deferito ad una Commissione in sede legislativa sia obbligatoriamente rimesso alla Camera » (pag. 95).

La pronuncia della Corte su questo punto è stata accolta dalla giuspubblicistica in vario modo.

Favorevolmente in linea di massima da F. COSENTINO (Rassegna parlamentare, I, 1959, 122-123) in quanto « la Corte, in sostanza, non si è limitata alla implicita declinatoria di competenza nei confronti delle norme regolamentari di origine pretercostituzionale, ma ha tenuto a precisare che tale declinatoria si estende anche a tutte quelle disposizioni che in quanto discendono da una riserva di regolamento esistente nella Costituzione, potrebbero essere ritenute di contenuto materialmente costituzionale anche se formalmente non ne abbiano i requisiti », ma con la riserva che « la Corte ha esteso l'interpretazione letterale dell'art. 134 della Costituzione, affiancando all'esercizio indiscusso del sindacato di legittimità costituzionale materiale (il giudizio cioè della conformità costituzionale delle norme di legge e degli atti aventi forza di legge), quello invero opinabile del sindacato di legittimità formale (relativo alla regolarità costituzionale dell'*iter* legislativo) anche se limitato all'ottemperanza delle prescrizioni di natura regolamentare contenute nella Costituzione medesima »; favorevolmente da M. D'ANTONIO (Rassegna parlamentare, I, 1959), il quale, notata la validità dell'insegnamento impartito dal ROMANO in ordine ad un procedimento logico « che permetta di pervenire all'isolamento di quelli che ancora possono considerarsi gli *interna corporis* delle Camere » (130), osserva « come, configurato il diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi, perdesse forza di convinzione la teoria che vorrebbe le norme della Costituzione sul procedimento legislativo meno « rigide » delle altre per la necessità di salvare gli *interna corporis* e in omaggio a quel principio di autonomia che ha valore se riferito ai rapporti delle Camere con gli altri poteri dello Stato, ma che rileva la sua debolezza quando lo si invochi per valutare le attività delle Camere in rapporto con il diritto alla costituzionalità del cittadino » (pag. 129) (diritto alla costituzionalità che è tuttavia opinabile, « dato che – come rileva il VIRGA, *Sindacato sugli « interna corporis » e poteri di indagine della Corte costituzionale,* Giurisprudenza costituzionale, IV, 1959, 1000-1001, nota 27 – il sistema di giurisdizione costituzionale adottato nel nostro ordinamento non consente di configurare diritti soggettivi perfetti alla costituzionalità delle leggi »), in quanto « ciò che, agli effetti del sindacato della Corte ha importanza è l'ossequio delle norme e dei principii del procedimento legislativo stabiliti nella Costituzione che è il solo in questione, nessun effetto avendo l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della legge per vizi formali sulla validità delle norme regolamentari », anche se « è chiaro, per altro, che le pronuncie della Corte non potranno non avere una incidenza indiretta anche sui regolamenti parlamentari per le implicazioni che le Camere liberamente vorranno dedurne » (pag. 130); positivo anche il giudizio di S. TOSI (Rassegna parlamentare, I, 1959), secondo il quale « il discusso art. 40 è stato rettamente valutato come uno dei modi nei quali si esplica la facoltà attribuita dal terzo comma dell'art. 72 della Costituzione a ciascuna Camera, di stabilire in quali casi e forme si può derogare alla procedura normale di esame e di approvazione di un disegno di legge. Non costituzionalizzazione della norma regolamentare,

dunque, ma riconoscimento dell'autonomia organizzativa degli organi assembleari, epperò del valore decisivo dell'apprezzamento della Camera stessa », con l'avvertimento, però, che « non sembrerebbe del tutto convincente il riferimento della sentenza alle varie possibilità di richiamo in aula del disegno di legge demandato all'esame e all'approvazione di commissione deliberante, ove il riferimento fosse inteso come richiamo ad una garanzia surrogatoria di quella dettata dall'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione », perché « la possibilità data al Governo, o a un decimo dei componenti della Camera, o a un quinto della commissione, di rimettere il testo all'esame dell'Assemblea, è ovviamente una facoltà (e non un obbligo) che, per il fatto di rispondere a mutevoli esigenze politiche di maggioranza o di minoranza, non può in alcun modo eguagliare la portata della garanzia tassativa di cui all'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione: questa si rivolge all'assolutezza di un interesse collettivo pubblico costituzionalmente protetto, quella inerisce alla relatività di un giudizio discrezionale, di natura politica contingente, delle forze politiche di maggioranza o di minoranza le quali potrebbero, in ipotesi, benissimo concordare sull'opportunità di una violazione costituzionale » (pag. 138-139).

Secondo F. PIERANDREI, *Attività « interne » delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale* (Giurisprudenza italiana, 111, 1959, I-1, 1015-1016), che pone in rilievo l'importanza di tutta la sentenza « perché mediante essa la Corte costituzionale ha esercitato per la prima volta – e come primo organo in Italia – un sindacato sulle « attività interne » (*interna corporis*) delle Camere del Parlamento, al fine di accertarne la conformità con le norme della Costituzione », la pronuncia sul primo punto non assume una rilevanza qualificativa in riferimento a tale importanza, perché la questione sollevata dall'esame dell'art. 40 del regolamento « si riferiva bensì al procedimento di formazione della legge, ma non implicava, a stretto rigore, la necessità di un sindacato sugli *interna corporis* » (coll. 1022).

Accanto a questi autori che hanno sostanzialmente interpretato la declinatoria di competenza della Corte nei confronti della norma dell'art. 40 del regolamento alla guisa di una limitazione della competenza stessa nei riguardi della vigenza tuttora valida del principio della insindacabilità degli *interna corporis*, altri autori come A. BERLIRI, C. ESPOSITO e V. GUELI, non hanno fatto mistero delle loro riserve sull'atteggiamento assunto dalla Corte su questo punto. Il BERLIRI, *Problemi di diritto costituzionale tributario: violazione dei regolamenti parlamentari e retroattività delle leggi fiscali* (Foro Italiano, 83, 1960, I, 31-46) osserva che la dichiarazione di ritenere decisivo l'apprezzamento della Camera in ordine alla interpretazione autentica dell'art. 40 del regolamento è accettabile solo a due condizioni, e precisamente: « *a*) che la interpretazione sia compiuta dall'organo e con le forme stabilite per la modifica del regolamento, salva ed impregiudicata la questione se tale interpretazione abbia effetto retroattivo o meno; *b*) che tale interpretazione costituisca una manifestazione di volontà diretta appunto ad interpretare il regolamento, non potendosi ammettere che una semplice violazione debba interpretarsi come... una interpretazione, più o meno assurda del regolamento... Di fronte al regolamento della Camera che esclude la possibilità di approvazione da parte delle

Commissioni di progetti di legge in materia tributaria come si può ammettere che il fatto che una Commissione abbia approvato un progetto istitutivo di un tributo equivalga o, meglio, integri una interpretazione, ad opera della Camera, del regolamento nel senso che questo... consenta alle Commissioni l'approvazione di tale legge?... Ed invero: – il fatto che l'assegnazione sia avvenuta ad opera del Presidente sarebbe rilevante solo se vi fosse una disposizione che conferisca al Presidente stesso la potestà di interpretare – e per di più con effetto vincolante e preclusivo di qualsiasi sindacato giurisdizionale – il regolamento, disposizione che invece manca; – il fatto che nessuno dei deputati presenti all'annunzio della presentazione della legge abbia fatto opposizione non può ovviamente essere interpretato come una manifestazione diretta ad interpretare il regolamento o, peggio, a legittimarne una violazione, a prescindere dal fatto che l'interpretazione autentica del regolamento da parte dell'Assemblea presupporrebbe la presenza della maggioranza dei suoi componenti; – le stesse considerazioni valgono, *a fortiori*, per il terzo argomento, non potendosi ammettere che una semplice commissione sia arbitra di interpretare il regolamento, e per di più di disapplicarlo » (coll. 39-40). CARLO ESPOSITO, richiamandosi a quanto da lui affermato precedentemente alla pronuncia della sentenza in esame sull'interpretazione dell'art. 72 della Costituzione (la norma non significa che « la Costituzione voglia disciplinare essa direttamente, sia pure in parte, il procedimento legislativo, ma bensì che la Costituzione vuole fissare principî e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo... con forza di regolamento, e non di legge e tanto meno di legge costituzionale », in omaggio al « vecchio, tradizionale principio della insindacabilità degli *interna corporis* delle Camere, cfr. *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione;* Giurisprudenza costituzionale, II, 1957, 1332), osserva che « solo ponendo aprioristicamente tutti i momenti del procedimento legislativo sullo stesso piano e cedendo al pregiudizio che tutte le disposizioni relative al procedimento legislativo, in quanto formulate in costituzione rigida (e cioè modificabile con particolari procedure) siano norme rigide, rivolte alla legge e non mai al legislatore per guidarne il comportamento, la Corte ha potuto sostenere che, come in materia di atti amministrativi e come rispetto alle giurisdizioni di annullamento degli atti amministrativi, fosse da ricomprendere nel vizio di violazione di costituzione da parte della legge ogni vizio "in procedendo" del legislatore » (*La Corte Costituzionale in Parlamento;* Giurisprudenza costituzionale, IV, 1959, 626). Questo principio, che la violazione delle norme sul procedimento dà luogo a illegittimità della legge, la Corte ha voluto tuttavia conciliarlo « con l'evidente desiderio di non portare il principio a tutte le conseguenze », il che « si manifesta anche nelle argomentazioni con le quali essa ha escluso dal proprio sindacato la rispondenza del procedimento alle regole che la Costituzione rimette ai regolamenti parlamentari » (pag. 629). Nel difetto di una distinzione, nelle regole sul procedimento legislativo, tra regole con valore organizzatorio o direttivo degli organi e regole statuenti canoni di valutazione delle leggi, la Corte si è preclusa, secondo l'ESPOSITO, l'affermazione « che la Costituzione, quando rinvia ai regolamenti per la disciplina del procedimento e stabilisce che le Camere debbono procedere alle approvazioni delle leggi secondo le disposizioni regolamentari, intende che tali fonti del diritto pongano regole rivolte agli organi legislativi per discipli-

narne le attività e non canoni di valutazione delle leggi invalidanti l'atto legislativo per vizio di procedimento », con la conseguenza di aver dovuto affermare da una parte, « che le regole dei regolamenti non danno luogo ad incostituzionalità della legge perché non costituzionalizzate », e, dall'altra, « che le norme dei regolamenti delle Camere non possono dare luogo ad invalidità della legge perché non possono essere contraddette dal comportamento delle Camere », le quali, « in sede di esecuzione, darebbero dei regolamenti una interpretazione sempre vera, autentica, incontrovertibile » (pag. 629), come appunto nel caso presente dell'art. 40. Concludendo, « le difficoltà che ha incontrato la Corte in seguito alla affermazione della propria competenza a sindacare i vizi *in procedendo* della legge sono tali e tante che sarebbe desiderabile che il legislatore, come è nei suoi compiti, offrisse alla Corte stessa criteri sicuri per l'esercizio del controllo e che insomma una legge costituzionale, a vantaggio della certezza del diritto, sancisse i criteri e i limiti del controllo giurisdizionale dei vizi del procedimento legislativo » (pag. 630). Anche il GUELI (Rassegna parlamentare, I, 1959, 131) avverte nella decisione della Corte « una qualche incertezza di orientamento e di atteggiamento, proprio a riguardo della estensione dei poteri della stessa Corte giudicante e in definitiva della stessa posizione di quest'ultima nel complesso organismo delle istituzioni governative dello Stato » in ordine alla sindacabilità degli *interna corporis* e constata che, in riferimento al punto che qui interessa, la Corte « ha dato prova di un ritegno (a mio avviso) eccessivo, decidendo, con riguardo alla fattispecie, di non poter sottoporre al proprio sindacato la pretesa violazione dell'art. 40 del regolamento della Camera ». Più precisamente, il GUELI, pur non ritenendo « il carattere costituzionale della materia (anche se teoricamente sostenibile) sufficiente ad attribuire la natura di vizio di incostituzionalità alla violazione di qualsiasi norma che la riguardi, qualunque ne sia l'efficacia formale », trova « d'altra parte che si ha della "legittimità" costituzionale delle leggi una troppo stretta nozione se si pensa che soltanto la violazione di una norma posta con legge formalmente costituzionale possa esser causa della loro illegittimità » (pag. 133), con il risultato che « i regolamenti parlamentari, in quanto contengano norme obbligatorie per la stessa Camera da cui emanano, siano da annoverare tra le fonti di norme non formalmente costituzionali che la Corte deve tuttavia tener presente per decidere della costituzionalità (formale, dato l'oggetto proprio di quelle norme regolamentari) di una legge ». Il quesito fondamentale, per il GUELI, è pertanto quello di « stabilire se e quando i regolamenti parlamentari contengano norme che le Camere debbono osservare nella loro attività legislativa » ed in verità « alla sentenza della Corte qui considerata deve riconoscersi almeno il merito di avere colto il carattere centrale e decisivo di detta questione, risolvendola però erroneamente, allorché ha argomentato dalla facoltatività per le Camere della posizione della norma regolamentare in questione per concludere che la disciplina così dettata resti nell'ambito della disponibilità dello stesso Corpo da cui emana e che quindi l'interpretazione da questo datane sia sottratta al sindacato della Corte medesima ». Non è ammissibile, pertanto, entro i binari di questo ragionamento di una logica irreprensibile, eludere la natura della questione con un rinvio al decisivo apprezzamento interpretativo della Camera, perché « il vero è che in linea di principio ogni norma di regolamento parlamentare è obbligatoria per la stessa Camera che l'ha posta e la sua violazione è vizio che invalida

la legge nel cui processo formativo sia intervenuta e, come tale, è sindacabile dalla Corte costituzionale. Ciò discende da un principio generale che riceve applicazione in vari casi per i quali è corrente, benché inesatta, la formula di " autolimitazione ". La legge vincola gli stessi organi legislativi, che possono abrogarla, derogarvi, ma non trasgredirla » L'autonomia (in senso tecnico-giuridico) è in generale, e quindi anche quella delle Camere, di cui sono esplicazione i regolamenti parlamentari, egualmente un potere di porre norme come parti dell'ordinamento, e non già di dar norma letteralmente auto-nomica; poiché l'autorità che tale potere possiede ed esplica, ed è perciò *legislativa* (in senso materiale); è sempre distinta dall'autorità *attiva,* fosse pure quest'ultima (ed è in ciò un lato quasi paradossale della particolarissima fattispecie che ci occupa) un'autorità *legislativamente attiva,* ossia attiva al fine della formazione della legge e nel corso del relativo procedimento » (pag. 134).

Sul secondo punto in esame la Corte afferma che la questione sulla legittimità costituzionale di una legge in riferimento all'art. 70 della Costituzione per difformità dei testi approvati rispettivamente dalle Commissioni della Camera e del Senato, non preclude il sindacato della Corte su tali atti anteriori all'attestazione contenuta nel messaggio dei Presidenti delle Camere, ritenuto che « la competenza della Corte di controllare l'osservanza delle norme costituzionali nel procedimento formativo delle leggi implica che quando la controversia sulla legittimità costituzionale di una legge sorge per la denunciata difformità fra i testi approvati dalle due Camere, la Corte ha la potestà di accertare se il testo, che il Presidente di una Camera nel suo messaggio di trasmissione attesta essere stato approvato, è effettivamente conforme al testo approvato dalla stessa Camera » (*Raccolta cit.,* 100). È ovvio che per pervenire all'esame delle eventuali difformità denunciate fra i testi di legge approvati dalle due Camere è necessario determinare la natura giuridica del messaggio con cui i Presidenti attestano, o all'altra Camera o al Presidente della Repubblica per la promulgazione, l'avvenuta approvazione della legge. Secondo la concezione tradizionale questo messaggio è, come scrive il PIERANDREI (Giurisprudenza italiana, 111, 1959, I-1, 1024), « l'usbergo del principio relativo all'autonomia delle Camere, la garanzia della insindacabilità degli *interna corporis* », interpretazione che è di per sé preclusiva di ogni tentativo di sindacato di costituzionalità formale sugli atti anteriori di cui il messaggio stesso assume la natura di insindacabile attestazione *erga omnes,* cosicché « la Corte non sarebbe penetrata nell'interno delle Camere, per indagare ciò che vi era accaduto, e avrebbe potuto accertare un vizio di procedimento, verificatosi prima dell'emanazione del messaggio, soltanto nell'ipotesi in cui esso fosse risultato dalla stessa formulazione del messaggio » (PIERANDREI, 1023). La Corte, opponendo alla concezione tradizionale dell'insindacabilità degli *interna corporis,* l'estensione del suo sindacato anche al contenuto del messaggio dei Presidenti delle Camere ha dovuto a tale scopo formulare una configurazione particolare della natura giuridica del messaggio, qualificandolo come mero atto di comunicazione dell'avvenuta approvazione di un disegno di legge da parte delle Camere, e precisamente: « Il messaggio del Presidente di una Camera, che è una formalità necessariamente inerente ad un procedimento di formazione della legge al quale, come in quello vigente, partecipano organi costituzionali diversi, ha la funzione di comunicare che un disegno di legge è stato approvato dalla

Camera. Esso, come appare dalla sua denominazione, non ha effetti che si esauriscono nell'interno della Camera, essendone destinatario un altro organo costituzionale al quale dà notizia di un fatto (l'approvazione di un disegno di legge), che ha una essenziale rilevanza giuridica per il processo di formazione di una legge. E, pertanto, non preclude l'esercizio da parte della Corte costituzionale della sua competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento. La posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica... l'assoluta insindacabilità, da parte di qualsiasi altro organo dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati, ed in particolare l'insindacabilità da parte della Corte costituzionale del procedimento di formazione di una legge » (*Raccolta cit.*, 100-101). Osserva in connessione a ciò il PIERANDREI (1023) che « si ha quasi l'impressione che la Corte abbia voluto mettersi in una posizione di forza (la forza della sua posizione costituzionale) e parlare di lì... Il messaggio è certo un atto che ha per contenuto una comunicazione; ma – oltre a non limitarsi sempre ad attestare semplicemente che un testo legislativo è stato approvato, dovendo dare specifica notizia, quando ciò sia necessario, circa il particolare procedimento seguìto – esso è anche, lo si ripete, il solo strumento di manifestazione ufficiale della volontà delle Assemblee, mentre i diversi " atti parlamentari ", a cui si sarebbe costretti a ricorrere in caso di contestazione, hanno lo scopo di dare pubblicità materiale ai lavori delle Assemblee stesse, quali si sono svolti nella realtà, e non hanno la funzione di far fede nei confronti dei terzi. Tuttavia la Corte non si è lasciata trattenere da questo argomento ». Opinioni sostanzialmente non diverse da questa del PIERANDREI in ordine alla erosione del principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* sono manifestate dal BERLIRI e dal GUELI: il primo (Foro Italiano cit., 41-42) è dell'avviso che « la coraggiosa presa di posizione della Corte sia pienamente legittima e faccia sostanzialmente giustizia di una preoccupazione ispirata ad un lodevolissimo timore reverenziale, che peraltro non trova più fondamento nella legge. Una volta che il Parlamento non è più, almeno nella sua funzione di produttore di leggi ordinarie, sovrano o meglio *legibus solutus*, essendo tenuto a rispettare le norme della Costituzione, e una volta che le leggi da esso approvate sono soggette al sindacato di legittimità della Corte costituzionale, sembra inevitabile che questo giudice abbia tutti i poteri necessari per espletare la sua altissima funzione, e per impedire che, in perfetta buona fede o eventualmente anche in perfetta mala fede, uno degli organi dello Stato possa violare e rendere inoperante la Costituzione »; il secondo (Rassegna parlamentare, I, 1959, 132), dal fatto che la Corte non si sia arrestata dinanzi all'attestazione dei rispettivi Presidenti contenuta nel messaggio di trasmissione del progetto di legge dall'una Camera all'altra o al Capo dello Stato ed abbia spinto oltre l'esame, desume che « qui la Corte ha, invece [in contrapposizione alla prova di un ritegno eccessivo in ordine al sindacato sull'art. 40 del Regolamento della Camera] mostrato un ardimento notevole (che potrà anche sembrare, a sua volta, eccessivo), tentando persino vie e modi di attività processuale *praeter legem* improntati addirittura ad un tipo di processo inquisitorio con l'inviare il Giudice relatore in missione istruttoria presso la Camera dei Deputati ». Non sembra tuttavia forse azzardato ritenere che l'esercizio di un simile controllo sulla legittimità formale

degli atti anteriori del procedimento di formazione di una legge sia stato in parte facilitato dalla posizione assunta dal Presidente della Camera il quale, dopo aver negato il rilascio di copie dei processi verbali delle sedute delle Commissioni o della Camera trattandosi di atti interni e dopo aver precisato che i resoconti stenografici delle sedute tanto della Camera quanto delle Commissioni avevano carattere informativo ma non ufficiale e che il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio col quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera o al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera, inviò, su richiesta di chiarimento da parte del Presidente della Corte, in un secondo tempo, una lettera con cui sostanzialmente, come rileva G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, IX, 1959, 218-236), « il Presidente della Camera aveva autenticato il testo dei resoconti stenografici delle sedute delle commissioni interessanti ai fini del giudizio, dichiarando che tale testo " riproduce fedelmente lo svolgimento dei lavori delle commissioni stesse " » (221). Ora, a prescindere dalla questione se la Corte per esercitare il controllo di legittimità avesse prestato unicamente fede ai resoconti stenografici, pur assumendone la non ufficialità, o avesse ritenuto determinante la autenticazione delle narrazioni non ufficiali degli stessi da parte del Presidente della Camera (per la interpretazione opposta a quella del GROTTANELLI, cfr. ESPOSITO, Giurisprudenza costituzionale, 1959, 633) sembra evidente che la posizione assunta dal Presidente della Camera abbia favorito l'esercizio della potestà di controllo al di là delle attestazioni ufficiali contenute nei messaggi dei Presidenti delle assemblee. Ecco, a tale proposito, le lapidari considerazioni del TOSI (Rassegna parlamentare, 1959, 139): « Ora, sulla natura e gli effetti del messaggio del presidente di assemblea si possono nutrire tutte le opinioni. Ma resta il fatto che la citata dichiarazione della Presidenza della Camera appanna l'assolutezza della tesi che vuole quel messaggio come unica e definitiva attestazione insindacabile del procedimento seguito. È a tutti evidente infatti che la dichiarazione per la quale i resoconti riproducevano fedelmente lo svolgimento dei lavori contraddice alla tesi della insindacabilità del messaggio presidenziale. O esso è veramente insindacabile, e allora la riportata dichiarazione è pleonastica e anzi contraddittoria all'assunto; ovvero esso non è insindacabile come atto interno dell'assemblea, sibbene ha " una essenziale rilevanza giuridica per il processo di formazione di una legge " e pertanto è passibile di accertamento da parte della Corte costituzionale, e allora si giustifica razionalmente l'attestazione dichiarativa fornita dalla Presidenza della Camera: *tertium non datur* ». Con non minore convinzione e decisione, anche se esposta con un accorto dosaggio delle tinte sostantive, concorre in questa opinione anche il COSENTINO (Rassegna parlamentare, 1959, 124) quando, dopo aver richiamato l'attenzione sul « limite invalicabile », che l'indagine della Corte « rivolta ad accertare la sussistenza dei requisiti formali di validità di una legge " rinviene " nella natura stessa degli atti parlamentari, la cui esistenza di fatto, sotto forma di resoconti sommari e stenografici... non implica alcuna nozione di pubblico istrumento constatabile *ex officio* », così conclude: « Prova ne sia che la Corte è stata obbligata – nel corso del giudizio che si è concluso con la nota sentenza – a veri e propri atti ricognitivi presso la Presidenza della Camera per accertare

in loco l'esistenza di particolari norme interne necessarie al compimento del giudicato, norme che peraltro, di fatto, non dovevano essere certamente ignote ad alcuno dei componenti il collegio giudicante! D'altra parte, anche l'acquisizione di elementi di giudizio relativi alla concordanza dei due testi approvati da ciascuna delle due Camere rispettivamente, non si vede come possa avvenire in forma diversa da quella ricognitiva, posto che i messaggi dei Presidenti delle Assemblee si esauriscono nella sfera delle attività di promulgazione e non divengono mai documenti di pubblica consultazione ». In connessione a ciò, i sostenitori della qualificazione non interna degli « atti parlamentari » e della loro efficacia probatoria (PIERANDREI, 1024; VIRGA, *Sindacato sugli "interna corporis" e poteri di indagine della Corte Costituzionale;* Giurisprudenza costituzionale, 1959, 998, sulla linea di ESPOSITO, *Atti parlamentari,* Enciclopedia del diritto, IV, 82 segg., che sembra tuttavia non identificarsi con le considerazioni svolte da ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento;* Giurisprudenza costituzionale, 1959, 632-33; A. GUERRA, *Potere di indagine della Corte Costituzionale sulla attività legislativa del Parlamento;* L'Amministrazione Italiana, XIII, 1958, 841-848) sono contraddetti, nella fattispecie, dalla sequenza dei momenti in cui, nei rapporti con il Presidente della Camera, si è esternata l'azione ricognitiva delle indagini della Corte, momenti che sostanzialmente si articolano, in un riconoscimento, da parte della Corte, della natura interna dei processi verbali ed in una successiva acquisizione per dichiarazione del Presidente della Camera, degli elementi formativi del procedimento legislativo attestati dai resoconti stenografici. Esatta, quindi, la deduzione generale tratta dal COSENTINO (Rassegna parlamentare, 1959, 125) che paia « degna della maggior lode la prudenza della Corte nel decidere la controversia accogliendo implicitamente... la tesi della più ampia discrezionalità delle Camere in materia di processo formativo della legge » con riferimento, secondo noi, anche alla discrezionalità delle Camere in sede di chiarimento sulla qualificazione della natura interna o meno di determinati atti, chiarimento sollecitato dalla Corte Costituzionale. Esemplare, inoltre, ai fini della configurazione delle funzioni e dei limiti dei singoli organi costituzionali e della dinamica inerente ai reciproci rapporti, l'osservazione del GUELI (Rassegna Parlamentare, 1959, 136) di poter « constatare, attraverso l'episodio riferito nella narrativa della sentenza commentata, relativamente al rifiuto del Presidente della Camera di dare esibizione dei verbali di Commissione in sede legislativa al Giudice costituzionale inviato in missione istruttoria, ancora un dato di esperienza attinente al fenomeno della oscillazione dei rapporti di forza fra gli organi costituzionali. È ancora troppo poco per fondare su ciò una qualsiasi formulazione di principî costituzionali in cui possa esprimersi un punto di equilibrio sufficientemente stabile in quei rapporti di forza. Sia lecito soltanto esprimere il voto che le prese di posizione registrabili in siffatta dinamica non derivino da una volontà di spingersi fino al limite della propria potenza e dell'altrui resistenza, bensì dalla scrupolosa cura di osservare quanto di quella potenza è divenuto, nell'attuale ordinamento costituzionale, potere giuridico e quanto, di quella resistenza, giuridico dovere ».

Per concludere su questo punto, è necessario infine richiamare un problema che « è un po' la chiave di volta (COSENTINO, 125) della complessa materia della pubblicità dei documenti assembleari e della loro ufficialità: la riu-

nione in Comitato Segreto delle Camere a norma del secondo comma dell'art. 64 della Costituzione, nel corso della quale le Camere " possono deliberare l'approvazione di qualsivoglia testo di legge senza redigere alcun resoconto stenografico o sommario " e perfino, come prevede l'art. 141 del Regolamento della Camera dei deputati, senza che sia esteso il processo verbale. *Quid* in tal caso, è lecito chiedersi, del controllo sul processo formativo della legge anche limitatamentte alle norme regolamentari contenute nella Costituzione? Si sarebbe indotti pertanto a concludere... che il sindacato formale di costituzionalità... trova un limite invalicabile, da un lato, nella situazione di fatto della non ufficialità degli atti parlamentari... [e] per soprammercato un ulteriore limite, ancor più invalicabile se ciò fosse possibile, nella contraddizione fra la facoltà delle Camere di tenere sedute segrete e la pretesa di indagare sul processo formativo della legge, che l'adunanza non pubblica sottrae senza rimedio anche alla sola conoscenza, vietando perfino al Presidente – salvo diversa deliberazione della Camera – di dare notizie all'esterno all'infuori del testo della decisione medesima ». Donde l'ESPOSITO (Giurisprudenza costituzionale, 1959, 632) deduce il dubbio fortemente nutrito di un difetto di potestà, da parte della Corte, di controllare la verità delle attestazioni ufficiali di ciò che è avvenuto nelle Camere, in quanto « la nostra Costituzione, ammettenlo il controllo sulla costituzionalità delle leggi, per quanto consenta alle Camere di deliberare in segreto, sembra escludere la esistenza di un nesso logico, essenziale, tra il controllo di costituzionalità e la potestà di accertare i fatti avvenuti entro le Camere. Né pare sostenibile che poiché è attribuito alla Corte Costituzionale il controllo di legittimità delle leggi e di accertare la legalità dei procedimenti legislativi svoltisi entro le Camere, questo procedimento (in genere o rispetto alla Corte) non possa essere segreto o che, rispetto alla Corte, non esistano sedute segrete o che ad essa spetta sempre di squarciare il velo del segreto », e cfr. anche ESPOSITO, *Questioni ecc.*, Giurisprudenza costituzionale, 1957, 1333. Argomento tuttavia che non appare decisivo al PIERANDREI (« Si tratta di una norma destinata ad avere applicazione in casi assolutamente eccezionali, e quasi mai, come è probabile, in occasione di discussioni di legge », Giurisprudenza italiana, 1959, col. 1025, nota 15), anche se egli in ultima analisi è propenso ad accettarlo, perché « potrebbe valere il vecchio adagio circa i rapporti fra eccezione e regola, sul presupposto che per le leggi deliberate in " seduta segreta " non sarebbe certo possibile il sindacato degli *interna corporis* ». In verità, il problema del sindacato esercitato dalla Corte sul procedimento di formazione di una legge esaminata ed approvata in Comitato Segreto non si pone, non per le ragioni addotte di un difetto di attestazione di qualsiasi natura di simili deliberazioni, ma per la ragione che « non è possibile ammettere... che in quelle circostanze possa darsi luogo al processo di formazione della legge » (TOSI, Rassegna parlamentare, 1959, 140; cfr. anche VIRGA, Giurisprudenza costituzionale, 1959, 998, nota 19; GUERRA, L'Amministrazione italiana, 1958, 846). Ineccepibili, sotto questo profilo si palesano le osservazioni di F. MOHRHOFF, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi;* Rassegna parlamentare, I-1959, 2, 145-46): « La norma dell'art. 64, che appunto prevede la possibilità di ciascuna Camera di radunarsi in seduta segreta, incontra un limite: il limite di tutte le norme costituzionali che minutamente disciplinano il procedimento di formazione della volontà legi-

slativa. Non sembrerebbe, infatti, coerente, per il legislatore costituente, stabilire da una parte che ciascuna Camera possa, per l'approvazione di una legge, riunirsi in seduta segreta e dall'altra imporre alle Camere stesse il modo (l'unico modo) di procedere all'esame ed all'approvazione della legge. Riteniamo da parte nostra che l'art. 64 Cost. disponga invece per tutti quei casi che non risultino disciplinati dall'art. 72 Cost. o da altre norme costituzionali aventi il valore cogente del medesimo ».

La decisione, da parte della Corte, di non ritenere il messaggio presidenziale insindacabile come atto interno dell'assemblea e l'autenticazione dei testi dei resoconti stenografici delle sedute quali fedeli riproduzioni dello svolgimento dei lavori delle commissioni stesse da parte del Presidente della Camera hanno aperto alla Corte la strada per l'indagine sulla assunta difformità dei testi votati rispettivamente dalle Commissioni della Camera e del Senato, su cui era stata egualmente sollevata la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 70 della Costituzione. Questa la fattispecie: la prima e la decima Commissione in sede legislativa della Camera erano procedute alla votazione finale del disegno di legge « con la riserva del coordinamento che le Commissioni, prima della votazione finale, avevano autorizzato la Presidenza ad eseguire secondo i criteri esposti dal deputato Agrimi ed accolti dalle Commissioni stesse » (*Raccolta cit.*, 102). Ora, in sede di coordinamento, erano state introdotte modifiche tali – sostenevano i promotori dell'azione – da cambiare il senso e la portata delle disposizioni contenute nel testo approvato con votazione finale dalle Commissioni riunite, palesando un evidente vizio di legittimità costituzionale. La Corte, preso atto della prassi seguita di non ripresentare alla Camera o alla Commissione competente per una nuova votazione finale il testo di un disegno di legge coordinato dalla Presidenza su incarico della Camera o della Commissione stessa, non ritenne questa procedura di per sé contraria alla Costituzione, ma chiarì essere « evidente che il concetto stesso di coordinamento implica che il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente. Tale prassi, perciò, non preclude l'esercizio, da parte della Corte Costituzionale, del potere di controllare la legittimità del procedimento di formazione della legge nel senso di accertare, caso per caso, se la formulazione data al testo legislativo coordinato si è manutenuta nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato, in modo che essa esprima l'effettiva volontà della Camera, e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell'altra Camera a

produrre la legge » (*Raccolta cit.*, 102-103). Da un raffronto fra il testo, votato dalle Commissioni con riserva del coordinamento, ed il testo coordinato e poi promulgato, la Corte non ha acquisito elementi tali per ritenere che, in sede di coordinamento, si sia deliberatamente voluto modificare la portata sostanziale di singole disposizioni, ragion per cui non ha ritenuto fondata l'eccezione di illegittimità costituzionale della legge sottoposta al suo giudizio per assunta difformità dei testi votati rispettivamente dalle Commissioni della Camera e del Senato, non essendovi state modificazioni di sostanza.

Questa parte della sentenza sul coordinamento è stata oggetto di severa critica sia in ordine alla procedura di approvazione del disegno di legge ritenuta dalla Corte di per sé non contraria alla Costituzione, sia in riferimento alla linea di condotta seguita nella formulazione del criterio interpretativo della sostanziale identità delle disposizioni dei due testi del disegno di legge. Per quanto riguarda la procedura di approvazione della Camera è stato rilevato che il testo coordinato, non essendo identico a quello approvato dalle Commissioni riunite prima del coordinamento stesso, doveva essere sottoposto alla votazione finale sul provvedimento richiesto a norma dell'art. 72 della Costituzione, in quanto il testo definitivo, trasmesso con messaggio del Presidente della Camera al Senato, non corrispondeva a quello su cui, al termine del procedimento di esame del disegno di legge, era stata effettuata la asserita votazione finale. Sotto il profilo giuridico, non si è insomma concretata la manifestazione della volontà della Camera mediante la votazione a norma dell'art. 72 della Costituzione. È fuori discussione, pertanto, secondo il Tosi (Rassegna parlamentare, 1959-I, n. 4, 140-141) « che il coordinamento avvenuto in modo siffatto produca violazione dell'art. 91 del Regolamento della Camera... dal momento che è richiesta espressamente una deliberazione dopo che esso abbia avuto luogo. Né può collocarsi, la procedura nella prassi che consente, senza nuova votazione, il cosiddetto " coordinamento formale ": lo stesso apprezzamento che la sentenza fa della fattispecie, dopo averla illustrata nel suo svolgimento, consente di affermare che il compito demandato dalle due commissioni riunite alla loro presidenza concreta manifestamente il coordinamento di cui all'art. 91, ed esso soltanto. Tuttavia, non si tratta qui di assumere la violazione di una norma regolamentare come violazione *tout-court* della Costituzione, la stessa Corte essendoselo in precedenza apprezzabilmente negato (conforme alla tesi Esposito) a proposito dell'art. 40 del " Regolamento della Camera ". Si tratta bensì di rintracciare nella manifesta violazione dell'art. 91 il verificarsi o meno di una lesione dell'art. 72 della Costituzione, in ordine a quel che esso dispone circa la " votazione finale " o la " approvazione finale ". Quanto è avvenuto in sede di coordinamento, cioè, pare a noi soggetto a sindacato di legittimità costituzionale non solo per la difformità dei testi (come di fatto è avvenuto) ma anche per la mancata espressione formale di una definitiva approvazione. Ora, se è del tutto convincente che il controllo costituzionale rimesso al Presidente della Repubblica attraverso il rinvio, non poteva qui esercitarsi (ché il messaggio di trasmissione è sì, per il Capo dello Stato, l'unica ed insindacabile attesta-

zione della volontà delle Camere) (cfr., però, su questo, la puntualizzazione del VIRGA, Giurisprudenza costituzionale, 1959, 996-998), appare meno convincente l'argomentare condotto a questo riguardo da parte della Corte Costituzionale. La quale ha bensì affermato la sua competenza anche in questa materia, ma ha implicitamente ritenuto che la votazione finale dopo il coordinamento non sia requisito indispensabile *ad substantiam*. La predetta soluzione appare opinabile ed è lecito chiedersi se può trovare fondamento l'ammissibilità di una prassi parlamentare *contra legem*, quando essa produca manifestamente una modificazione tacita della Costituzione. Ben si comprende come una tesi siffatta sarebbe ineccepibile, ammettendosi la insindacabilità di tutti gli atti parlamentari quali "*interna corporis*": essa si comprende meno, quando si sia invece affermata la loro sindacabilità, se e in quanto posti in essere nel processo di formazione della legge. La rigidità della Costituzione è, al riguardo, elemento di valutazione che non può dirsi irrilevante. Per cui la prassi in questione, configurandosi come arbitraria estensione del potere discrezionale delle Camere (nel significato di cui all'art. 28 della legge 11 marzo 1953) concreta a parer nostro un eccesso di potere idoneo a produrre la illegittimità costituzionale della legge ».

Atteggiamento di non minore contrarietà alla pronuncia della Corte sulla interpretazione del coordinamento, assume P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio* (*gli* interna corporis) *in una storica* (*ma insoddisfacente*) *sentenza* (Giurisprudenza costituzionale, IV, 1959, 240-49), il quale si domanda: « Ma è legittimo quel *coordinamento* di cui s'è or ora parlato? Ecco il punto dove la sentenza fa un grave salto logico: *se la votazione finale è e non può essere l'ultimo atto del subprocedimento che ha luogo davanti a ciascuna Camera, dopo il "coordinamento" la legge deve tornare ad essere approvata in aula od in assemblea.* Invece, dice la Corte, la prassi adottata dalla Camera dei Deputati, secondo la quale, quando la Presidenza è autorizzata al "coordinamento", il testo del disegno di legge coordinato non è più ripresentato per una nuova votazione finale, "*non può ritenersi senz'altro contraria alla Costituzione*". Questa affermazione lascia molto perplessi. Se l'una o l'altra Camera, per il principio base del bicameralismo debbono votare l'*identico* testo, come può dirsi che ciò avvenga quando *le due votazioni finali* siano state effettuate *su due testi diversi?* Quale base normativa testuale autorizza il Parlamento ad applicare in modo così approssimativo gli artt. 70 e 72 Cost.? Nessuna. La massima affermata dalla Corte, che permette che la Camera voti *per l'ultima volta* su di un disegno di legge *in una forma che sicuramente è destinata ad essere trasformata,* sembra contraria: *a*) agli artt. 70 e 72 Cost. (oltre che agli stessi artt. 74 Regol. Senato e 91 Regol. Camera dei Deputati), perché abolisce la votazione finale; *b*) all'art. 72 Cost. sotto altro profilo, perché autorizza una *delegazione della funzione legislativa estranea ai casi previsti dalla Costituzione.* La funzione viene infatti in tal modo ad essere delegata (o subdelegata, per chi vede nella legislazione per commissione una delegazione) da un organo collegiale ad un organo singolare, dall'organo competente ad un altro organo sicuramente incompetente. La norma che ammette la "distribuzione di competenza" ma soltanto e tassativamente fra aula e commissioni viene ad essere palesemente violata ». (BARILE, pag. 247). Concludendo, ambedue gli studiosi citati assumono che la prassi del coordinamento seguìta dalla Camera nell'applicazione del-

l'art. 91 del suo regolamento sia contraria a quanto stabilito dall'art. 72 della Costituzione. Questa interpretazione non appare tuttavia calzante se, al di là della lettera della sentenza, si individua nelle sue articolazioni l'interpretazione autentica della Corte. È interessante, intanto, osservare che la Corte anche a questo proposito, come già per l'art. 40 del regolamento, ha di fatto ritenuto decisivo l'apprezzamento della Camera, in quanto la determinazione del senso e della portata della disposizione riguarda una norma posta dalla Camera nel suo Regolamento, fermo restando l'esercizio del controllo, da parte della Corte, sul testo coordinato per accertarne la corrispondenza o meno alla volontà effettiva espressa dalla Camera. In altre parole, la Corte, negato il valore di norme costituzionali alle disposizioni inserite nei regolamenti parlamentari, ribadisce la sua competenza ad effettuare il controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge nei limiti dell'interpretazione dell'art. 72 della Costituzione, il quale, d'altra parte, nel suo primo comma riserva con innegabile chiarezza alle Camere stesse la determinazione analitica della procedura di esame, di approvazione e di votazione dei disegni di legge, entro i limiti generali, beninteso, fissati dallo stesso articolo della Costituzione.

Appare evidente pertanto che nei riguardi delle norme regolamentari costituzionalmente irrilevanti la Corte non si pone il problema della fonte della singola norma procedurale ed ammette implicitamente, ai fini della determinazione della natura dell'apprezzamento e dell'interpretazione data dall'assemblea, la validità tanto della norma regolamentare scritta quanto di quella risultante dalla prassi. Questo atteggiamento assunto dalla Corte, per cui « l'inserimento della consuetudine fra le fonti della procedura parlamentare accanto alla Costituzione, alle leggi e al regolamento è una caratteristica particolare dell'ordinamento italiano » (F. COSENTINO, *Note sui principî della procedura parlamentare,* Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, Milano, 1968, vol. II, 406), costituisce quindi testimonianza di un inserimento volontario e responsabile nell'alveo della tradizione parlamentare italiana, ed è conferma autorevole della tesi adombrata « in ordine alla flessibilità delle norme che disciplinano le assemblee e alla inderogabile esigenza che siffatta plasticità non venga turbata da rigorismi teoretici i quali, per troppo categorizzare e astrarre, finirebbero col mettere le procedure parlamentari a livello dei regolamenti di qualsiasi assemblea amministrativa, perdendone di vista l'intrinseca e specialissima natura che, in quanto atipica, rifugge da ogni comparazione » (COSENTINO, 416) in modo che è lecito ritenere che « la potestà normativa delle Camere in materia di *interna corporis* derivi più ancora che da una attribuzione costituzionale di competenza, da un *riconoscimento costituzionale* della competenza di ciascuna assemblea ad adottare norme di procedura

scritte o consuetudinarie che le consentano di svolgere le proprie funzioni con quella capacità di continuo adattamento in cui risiede la caratteristica peculiare degli organi rappresentativi politici » (COSENTINO, 417).

Per quanto riguarda la liceità del coordinamento per il fatto che ai testi votati dalle due Camere non siano state apportate modificazioni di sostanza sono state mosse obbiezioni non meno rigorose di quelle che hanno accolto la prassi del coordinamento seguìta dalla Camera. Secondo il BARILE (Giurisprudenza costituzionale, 1959, 240 segg.) l'affermazione della Corte di riservarsi, caso per caso, il potere di accertare la rilevanza sostanziale del coordinamento tra i testi, pregiudica incontestabilmente la certezza del diritto e « quasi cancella l'importanza storica del seppellimento della insindacabilità degli *interna corporis* » (BARILE, 249). Più esattamente, « la breccia che la Corte ha voluto lasciare aperta nel principio da essa stessa così coraggiosamente affermato è, a mio parere, gravissima: essa rende incerta una regola che avrebbe dovuto, per essere bene applicata, essere rigida e limpida; essa sminuisce – quasi annulla, direi – l'obbligo del rispetto assoluto della Costituzione, in uno dei suoi più saldi pilastri, da parte degli stessi organi costituzionali. Dire che è lecito il " coordinamento " – istituto sconosciuto al diritto scritto ed inoltre contrario, non solo alla Costituzione, ma agli stessi regolamenti parlamentari – senza una nuova votazione finale, a patto che il testo coordinato abbia " una formulazione che non alteri la *sostanza* del testo che aveva formato oggetto della votazione finale " significa lasciare campo libero ad un inammissibile arbitrio interpretativo dell'organo parlamentare e, perché no?, della stessa Corte, che si arroga una discrezionalità di apprezzamento sul contenuto *di merito non costituzionale* delle leggi che, sommessamente, non sembra rientrare nella sua competenza » (BARILE, 247-48); e « si vorrebbe dire in sostanza – incalza il PIERANDREI (Giurisprudenza italiana, 1959, I-1, 1026) – che, una volta accettato il principio del sindacato sugli *interna corporis*, la Corte Costituzionale avrebbe dovuto interpretare e applicare la norma rilevante nella fattispecie per ciò che essa chiaramente afferma e vuole, senza accogliere e confermare una prassi di discutibile conformità con tale norma. Non hanno del tutto torto i critici della sentenza allorché affermano che la Corte è caduta in una contraddizione, dal punto di vista della logica del suo comportamento, e ha dato, alla disposizione da applicare una interpretazione eccessivamente elastica e tollerante, non ammissibile quando sia stato accettato il principio del sindacato; non sarebbe giustificato che la Corte di volta in volta, secondo le norme da applicare e le circostanze, accogliesse un criterio interpretativo rigoroso oppure blando ».

Considerazioni queste che, in analogia a quelle di autori già citati (cui possono aggiungersi quelle di AMEDEO GIANNINI, *Sulla natura e sul sindacato dei regolamenti parlamentari* (Il Diritto dell'Economia, IV, 1958, 1395-1410), hanno un loro indubbio fondamento se motivate prevalentemente dall'esigenza di una interpretazione rigida della norma costituzionale in correlazione al disposto di una norma procedurale dell'assemblea parlamentare, ma la cui efficacia risulta notevolmente

affievolita, se non annullata, se si considera che la determinazione sul modo di manifestare la propria volontà in sede di votazione finale su un disegno di legge non è direttamente indicata dalla Costituzione, ragion per cui la Corte non ha ritenuto opportuno rilevare l'illegittimità di una prassi di per sé non contraria alla Costituzione in quanto manifestazione specifica della votazione finale da questa ultima espressamente stabilita, ma si è limitata, in coerenza al criterio generale da essa fissato in ordine alla sua competenza di esercitare il controllo sulla legittimità costituzionale del procedimento di formazione di una legge, ad esaminare se la manifestazione specifica della votazione finale effettuata in quel particolare modo ha corrisposto o meno all'effettiva volontà della Camera.

* * *

Per lo studio della procedura parlamentare è indispensabile la conoscenza dei testi dei singoli regolamenti delle Assemblee, il cui reperimento bibliografico presenta sempre delle notevoli difficoltà perché tali testi, tanto nei casi di una loro adozione integrale quanto in quelli di modifiche introdottevi, in generale vengono pubblicati solo in edizione curata direttamente dalle assemblee interessate né essi, salvi i casi in cui i regolamenti stessi siano approvati sotto forma di legge od in cui viga la tradizione di conferire ad essi pubblicità, vengono inseriti nei giornali ufficiali e nelle raccolte ufficiali delle leggi. Per i testi dei regolamenti e per le modifiche di nuova approvazione esiste, pertanto, per lo studioso, una certa difficoltà di informazione diretta ed immediata, cui tuttavia in parte è posto riparo dalla Unione Interparlamentare che riproduce, in traduzione francese ed inglese, tali testi nelle rispettive edizioni del periodico trimestrale *Informations constitutionnelles et parlementaires* in modo da renderli accessibili a tutti in una lingua universale. Una documentazione corrente, in tal senso, è assicurata anche in Italia, dal *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* edito a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, che ne presenta i testi in versione italiana, ed in misura minore in Germania dove la terza parte della silloge a fogli mobili curata dalla Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (*Recht und Organisation der Parlamente,* Bielefeld, Erich Schmidt, 1958 segg.), è riservata appunto alla riproduzione in versione tedesca dei regolamenti parlamentari di determinati stati europei ed extraeuropei.

Iniziative di privati per una pubblicazione dei regolamenti vigenti in diversi paesi in versione in una lingua accessibile a tutti o in altra lingua sono state estremamente scarse tanto è vero che, delle pubblica-

zioni del primo tipo, ne esiste solo una, dovuta a FÉLIX MOREAU e JOSEPH DELPECH, i quali curarono, ormai più di sessant'anni fa, una raccolta in francese dei regolamenti dell'Austria-Ungheria, del Belgio, della Francia, della Germania, della Grecia, dell'Inghilterra, dell'Italia, della Norvegia, dei Paesi Bassi, della Spagna, degli Stati Uniti d'America, della Svezia e della Svizzera (*Les règlements des Assemblées législatives. Edition et traduction par F. Moreau et J. Delpech avec une préface de Charles Benoist.* Paris, 1906-1907, 2 vol.); e, delle pubblicazioni del secondo tipo, egualmente solo una, dovuta all'iniziativa di MEUCCIO RUINI, il quale nel 1953 ha promosso una raccolta sistematica in traduzione italiana di regolamenti e di altri testi relativi agli istituti parlamentari, legislativi o interni, di cui è uscita, tuttavia, solo una prima serie comprendente i testi vigenti in cinque Paesi (*I regolamenti parlamentari. I serie: Italia-Francia-Germania Occidentale-Gran Bretagna-Stati Uniti d'America, con premessa di* MEUCCIO RUINI. Milano, 1953). Una raccolta corrente dei testi regolamentari vigenti in un determinato stato assume particolare rilevanza quando si tratti di stati federali o con attribuzioni di competenze a singole assemblee regionali sì che risulta sempre utile quella di O. TH. L. ZSCHUCKE, *Die Geschäftsordnungen der Deutschen Parlamente,* Berlin, 1928, che riproduce i testi vigenti all'epoca della Repubblica di Weimar tanto per il Reichstag quanto per le assemblee dei Länder, compito che viene assolto attualmente con il vantaggio di un tempestivo aggiornamento, grazie all'adozione del sistema a fogli mobili, per la Repubblica federale tedesca dalla raccolta *Recht und Organisation der Parlamente* già citata. Testi nella lingua originale o in versione in altra lingua trovansi inoltre riprodotti occasionalmente nelle grandi riviste nazionali di diritto pubblico e di diritto costituzionale, ben note allo studioso.

Se la ricerca dei testi regolamentari vigenti (documentazione corrente) incontra in complesso notevoli ostacoli che solo in parte, su un piano mondiale, sono rimossi dalla esistenza delle pubblicazioni più sopra indicate, proibitive sono addirittura le condizioni di ricerca ai fini della documentazione retrospettiva, perché solamente per la Francia esiste una raccolta dei testi dei regolamenti dal 1789 al 1926 curata da ROGER BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789* (*Notice historiques et textes*), Paris, 1926, cui l'autore si è accinto, a titolo di integrazione della silloge delle Costituzioni francesi promossa e aggiornata periodicamente con diverse edizioni dal DUGUIT, per offrire immediatamente un prezioso strumento di lavoro ai costituzionalisti, in quanto « l'étude historique du droit constitutionnel

– come osserva giustamente il BONNARD nella prefazione – doit, en effet, tenir compte non seulement des constitutions et des lois, mais aussi des règlements des assemblées », perché « généralement, depuis 1789, les assemblées ont possédé un pouvoir règlementaire assez large pour que la règlementation qu'elles ont ainsi établie touche non seulement à des détails secondaires, mais aussi à des points essentiels des régimes constitutionnels », ragion per cui « on connaîtrait incomplètement ces régimes si on faisait abstraction des règlements parlementaires » (BONNARD, 5). Questa situazione oltremodo disagiata per il reperimento di testi di regolamenti di altre epoche costringe lo studioso a condurre snervanti ricerche dei testi stessi nei manuali ufficiali pubblicati dalle singole assemblee, ricerche che incontrano un primo notevole ostacolo nell'individuazione dei singoli titoli bibliografici a motivo della assoluta mancanza di qualsiasi bibliografia parlamentare, cui si ignora, entro quali limiti, possa ovviare la *Introduction bibliographique à l'histoire du droit et à l'éthnologie juridique, publiée sous la direction de John Gilissen,* Bruxelles, 1963, a fogli mobili, se si constata, per esempio, che per la storia del parlamento inglese è citato in materia di procedura parlamentare solo il Trattato del *May* nella 14ª ed. del 1946 e non nella 16ª del 1957, e che è taciuta l'esistenza del Manuale del CAMPION e della fondamentale storia della procedura parlamentare del REDLICH; ed incontrano successivamente un secondo ostacolo nel fatto che l'unico saggio di bibliografia ragionata sulla determinazione di alcuni di questi titoli assume una certa utilità solo per qualche stato e per un periodo circoscritto (A. BLAUSTEIN, *Die Handbücher der Parlamente;* Zeitschrift für Politik, III, 1910, 189-198).

Più favorevole risulta la situazione in riferimento ad una rapida indicazione comparata degli usi e dei sistemi procedurali vigenti in singoli paesi secondo una strutturazione già attuata da A. REYNAERT, *Histoire de la discipline parlementaire,* Paris, 1894, in due volumi, ed ora rappresentata dall'opera di LORD CAMPION e di D. W. S. LIDDERDALE, *European Parliamentary procedure. A comparative handbook,* London 1953, pubblicato a cura dell'Unione Interparlamentare e di cui esiste anche una traduzione francese (*La procédure parlementaire en Europe. Etudé comparée.* Paris, 1955) ove, dopo una introduzione sistematica comparativa, è esposta in singoli capitoli la procedura parlamentare vigente in diversi paesi europei (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Svezia) e nell'Egitto. Condotta secondo lo stesso criterio di impostazione ma con il vantaggio di costituire una vera e propria trattazione siste-

matica di procedura parlamentare con abbandono del criterio sezionale nazionale è l'opera curata e pubblicata dall'Unione Interparlamentare con l'utilizzazione di dati relativi a 41 paesi nel 1961 ed edita in inglese ed in francese, di cui nel 1966 è uscita una nuova edizione con informazioni su ben 55 paesi (*Union Interparlementaire. Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 Pays, redigée par Michel Ameller. Préface* D'ANDRÉ DE BLONAY e G. CODACCI-PISANELLI, 2me éd. augmentée et mise à jour, Paris, 1966). Una sintetica esposizione della procedura parlamentare vigente in Francia, Gran Bretagna, Italia, Stati Uniti d'America e Svizzera, trovasi in alcuni scritti pubblicati nella *Revue française des sciences politiques*, IV, 1954, 673-868 (ripubblicati sotto il titolo *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, 1955, a cura di FRANÇOIS GOGUEL), i quali tuttavia hanno per oggetto soprattutto il procedimento di formazione della legge, mentre all'esame comparato dei sistemi procedurali in atto in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Svizzera è dedicato il saggio del GOGUEL, *Les méthodes du travail parlementaire* (Revue cit., 674-708).

Per quanto riguarda in particolare lo studio della procedura parlamentare nei diversi paesi si indicano ora, paese per paese, i più importanti titoli per una prima riflessione sulla storia della procedura e sulla prassi seguita nelle assemblee, così come essa può assumere veste di trattazione sistematica nei commenti ai singoli regolamenti e nei trattati e manuali di procedura parlamentare: è ovvio che la ripartizione delle opere in queste due categorie rinviene la propria ragion d'essere unicamente nella opportunità di un sommario ordinamento di titoli, e non nella distinzione tra opere sorte da opposte motivazioni genetiche, da esigenze di ricerca scientifica da una parte e da necessità di approntare meri strumenti di lavoro dall'altra, anche perché, per quanto attiene al contenuto delle opere stesse e per le caratteristiche particolari del loro oggetto, la conoscenza della storia della procedura e degli usi risulta spesso di indubbio valore strumentale pratico e viceversa i commenti ed i manuali sovrabbondano di informazioni, soprattutto in sede di indicazione di precedenti, di notevole utilità per l'indagine storica.

Sulla storia dei regolamenti e della procedura parlamentare in Italia prima del 1848 mancano tanto saggi su singoli regolamenti quanto un lavoro d'assieme ed è giocoforza accontentarsi di cenni quali ad esempio quelli di CARLO GHISALBERTI, *Le costituzioni « giacobine » (1796-1799)*, Milano, 1957, 234-239, sui regolamenti delle assemblee delle repubbliche giacobine italiane. Sulla storia dei regolamenti del

Parlamento subalpino ed italiano dalle origini in poi, si consulti R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano,* Roma, 1932, opera che è stata successivamente aggiornata fino al 1949 sì da costituire un prezioso ausilio anche per quanti desiderano documentarsi sulla procedura vigente (R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni,* Roma, 1950). Allo stesso ASTRALDI si deve un saggio su *Il diritto parlamentare italiano nel regolamento delle assemblee legislative* (Il Centenario del Parlamento, 8 maggio 1848-8 maggio 1948, Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1948, 369-397).

In sede di commenti al vigente Regolamento della Camera, considerato che esso si può far risalire al testo del 1° luglio 1900 ed in molte parti addirittura al 1868 ed al 1887-90, come osservano V. LONGI e M. STRAMACCI, è tuttora attuale la consultazione di U. GALEOTTI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati commentato,* Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1902, che è stato ristampato nel 1966, a cui si affianca la diligente illustrazione, egualmente articolo per articolo, di V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatorii, 1848-1958,* Milano, 1958. Sul Regolamento del Senato della Repubblica cfr. *Il Regolamento del Senato e i lavori preparatorii,* Roma, Segretariato generale-Ufficio studi legislativi del Senato della Repubblica, 1949.

Fin dall'introduzione del sistema del governo rappresentativo in Piemonte fu seguito con notevole interesse lo svolgimento dell'attività interna delle Camere e nello stesso anno 1848 fu pubblicata a Torino una versione italiana della *Tactique des assemblées politiques délibérantes* di GEREMIA BENTHAM, sotto il titolo *La tattica parlamentare. Traduzione di Lorenzo Serozzi.* Torino, 1848 (di cui inserì una nuova traduzione, nel 1888, ATTILIO BRUNIALTI nella II parte del IV volume, 717-844, della *Biblioteca di Scienze Politiche* da lui diretta), che fu seguita l'anno successivo da un'opera redatta da VINCENZO GARELLI, *Prime regole di logica parlamentare.* Savona, 1849, con titolo palesemente mutuato dalla nota opera di WILLIAM GERARD HAMILTON, *Parliamentary Logick,* uscita postuma a Londra nel 1808. Queste due opere pubblicate nel regno di Sardegna con l'intento di dare la possibilità ai nuovi deputati di districarsi tra le sottigliezze della schermaglia parlamentare, potevano assumere tuttavia solo una funzione propedeutica alla conoscenza dei segreti, per così dire, del mestiere, e non costituire un *vademecum* pratico, la cui compilazione era condizionata dal consolidamento degli usi procedurali, il che puntualmente si verificò, dopo

circa un trentennio, con la pubblicazione del manuale classico della procedura parlamentare italiana di MARIO MANCINI *ed* UGO GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare.* Roma, 1887, con una 1ª appendice. Roma, 1891, cui seguirono di U. GALEOTTI, *Principii regolatori delle assemblee.* Torino, 1900, che vuol soprattutto servire di guida alla direzione di assemblee non parlamentari, ma che sostanzialmente si è trasformato in un agile manualetto di procedura parlamentare; e, dopo la decadenza dell'ordinamento statutario, i volumi di FEDERICO MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare.* Roma, 1948; *Principii costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato. Appendice al Trattato di diritto e procedura parlamentare.* Roma, 1949; *Giurisprudenza parlamentare. Dottrina e massimario.* Roma, 1950; e di CORRADO MUSCARÀ, *Manualetto del Deputato.* Roma, 1953, diventato poi *Manuale del Deputato.* Roma, 1958. Una esposizione limpida e piana, di rara vivacità nella sua sintesi, della procedura parlamentare, si deve a CORALDO PIERMANI, *Come funziona il Parlamento italiano.* Roma, 1956, che dopo diverse ristampe ha avuto una seconda edizione nel 1967, ed a cui, per un consuntivo sulla prassi nel decennale della nuova Costituzione, si può affiancare V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano* (Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. Studi sulla Costituzione, II, Milano, 1958, 445-475). Sull'argomento della riforma dei regolamenti delle Camere, argomento tuttora di pressante attualità, cfr., a titolo indicativo, F. COSENTINO, *La riforma dei Regolamenti delle Camere* (Rassegna di politica e di storia, I, n. 2, dicembre 1954, 1-6), e M. D'ANTONIO, *Linee di una riforma organica del Regolamento della Camera dei Deputati* (Rassegna parlamentare, V, 1963, 667-696).

Sulla procedura parlamentare inglese è tuttora valido, per la determinazione dei precedenti JOHN HATSELL, *Precedents of Proceedings in the House of Commons under separate titles; with observations.* London, 1781, nell'ultima edizione, la quarta, pubblicata in 4 volumi nel 1818, ma il trattato classico di procedura parlamentare inglese, cui si è ricorso e tuttora si ricorre come ad un libro sacro in gran parte del mondo e soprattutto sul continente europeo per acclarare le singole questioni, è quello che THOMAS ERSKINE MAY negli anni del suo noviziato di funzionario parlamentare in servizio presso la Biblioteca della Camera dei Comuni dal 1831, pubblicò nel 1844 sotto il titolo *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings, and Usage of Parliament.* London, 1844, seguito ben presto, nel 1851, da una nuova edi-

zione e da molte altre successive, aggiornate, dopo la morte dell'autore che dal 1871 al 1886 aveva ricoperto anche la suprema carica di clerk (Segretario Generale) della Camera dei Comuni, sempre periodicamente dai clerks a lui succeduti fino alla XVII edizione che è, per ora, la più recente (*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament;* Seventeenth (1964) edition, editor Sir BARNETT COCKS. London, 1964): Di questa opera classica esiste anche una traduzione italiana, condotta sulla nona edizione del 1883, inserita dal BRUNIALTI nella I parte del IV volume della *Biblioteca di scienze politiche.* Torino, 1888, ed intitolata *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese;* ed una in francese a cura di JOSEPH DELPECH basata sull'undicesima edizione del 1906 (*Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement.* Paris, 1909, in due volumi). Assai utile, preceduto da una esauriente sintesi dello svolgimento storico e caratterizzato da una esposizione limpida della procedura vigente è il manuale di G. F. M. (poi Lord) CAMPION, *An introduction to the procedure of the House of Commons.* London, 1929, la cui ultima edizione, la terza, è stata edita nel 1958. Per una rapida, ma precisa informazione si possono anche vedere A. C. BOSSOM, *Our House. An introduction to parliamentary procedure.* London, 1948, e E. TAYLOR, *The House of Commons at work.* London, 1951, la cui III ed. è del 1958, ed in particolare, per le questioni procedurali, L. A. ABRAHAM-S. C. HAWTREY, *A parliamentary dictionary.* London, 1956 e A. H. HANSON-H. W. WISEMAN, *Parliament at work; a case-book of parliamentary procedure.* London, 1962. Di ottima consultazione, anche perché con riferimenti alla struttura parlamentare del Commonwealth, è N. WILDING-P. LAUNDY, *An encyclopaedia of Parliament.* London, 1958. Sulla storia della procedura parlamentare inglese l'opera classica è dovuta ad uno studioso austriaco, JOSEPH REDLICH, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt.* Leipzig, 1905, che è stata tradotta in inglese ed arricchita di un capitolo sulle modifiche procedurali del 1905 da Sir COURTENAY ILBERT, Clerk della Camera dei Comuni, sotto il titolo *The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form.* London, 1908, in 3 vol. (l'opera del REDLICH riproduce in appendice i testi degli Standing Orders e dei Sessional Orders, nonché formulari di strumenti regolamentari).

Per la Francia, il primo trattato di procedura parlamentare è stato redatto sotto la monarchia di luglio da P. VALETTE e da BENAT SAINT-

MARSY, *Traité de la confection des lois, ou examen raisonné des règlements suivis par les assemblées législatives françaises, comparés aux formes parlementaires de l'Angleterre, des Etats-Unis, de la Belgique, de l'Espagne, de la Suisse, etc.* Paris, 1839, in cui, dopo una introduzione storica sui regolamenti parlamentari dal 1789 in poi, gli autori descrivono, con ricchezza di dati, e con particolare riguardo al procedimento di formazione della legge, le fasi della procedura all'interno delle Camere, facendo seguire, nell'ultima parte del volume, i testi dei regolamenti francesi vigenti. Sulla via tracciata dal VALETTE, che fu poi il Segretario generale del Corpo legislativo napoleonico, si incamminò JULES POUDRA, genero del VALETTE, segretario generale della Camera dei Deputati dal 1875 al 1884, il quale, insieme ad EUGÈNE PIERRE, che alla morte improvvisa del collega ne fu il successore nella suprema carica, curò la pubblicazione del trattato di procedura parlamentare, considerato altrettanto classico quanto quello del MAY, il *Traité pratique de droit parlementaire.* Versailles-Paris, 1878, diventato poi, con unico autore il PIERRE, il *Traité de droit politique électoral et parlementaire.* Paris, 1893, la cui ultima edizione, è la V del 1924. Dell'edizione-base del 1878 esiste una versione italiana pubblicata nella seconda parte del IV volume della *Biblioteca di scienze politiche* diretta da ATTILIO BRUNIALTI, Torino, 1888, 1-727, sotto il titolo *Trattato pratico di diritto parlamentare.* Il PIERRE è anche autore di una agile dissertazione sulla metodologia che informa l'interpretazione dei regolamenti e l'applicazione dei precedenti sì da svelare, come egli afferma, l'ésprit de la procédure, dal titolo *De la procédure parlementaire. Etude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif.* Paris, 1887. Sulla procedura parlamentare della IV Repubblica ha compilato una preziosa guida il Segretario generale dell'Assemblea nazionale EMILE BLAMONT, *Les techniques parlementaires.* Paris, 1958, nella collana « Que sais-je ? » de Les Presses Universitaires de France.

Per gli Stati Uniti d'America, è fondamentale il manuale compilato da THOMAS JEFFERSON, per sua guida nel periodo in cui dal 1797 al 1801 esercitò la funzione di Vice Presidente degli Stati Uniti e di Presidente del Senato, *A Manual of parliamentary practice for the use of the Senate of the United State.* Washington, 1801, il cui testo venne successivamente inserito ogni legislatura nei Manuali della Camera dei Rappresentanti e del Senato editi dai due rami del Congresso e di cui, a poca distanza dalla sua pubblicazione, furono preparate delle traduzioni in francese (*Manuel du droit parlementaire ou précis des régles suivies dans le Parlement d'Angleterre e dans le Congrès des Etats*

Unis, pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires, traduit de l'anglais par L. A. PICHON. Paris, 1814) ed in spagnuolo, condotta quest'ultima sulla traduzione francese (*Manual del derecho parlamentario ó resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusion y decision de los negocios...* con notas por L. A. PICHON, traducido de la ultima edicion por Don JOAQUIN ORTEGA. Paris, Libreria Americana, 1827). Per i precedenti è fondamentale ASHER CROSBY HINDS, *Precedents of the House of Representatives of the United States.* Washington, 1907, 5 volumi, di cui ha curato una nuova edizione CLARENCE CANNON, *Precedents of the House of Representatives of the United States including reference to provisions of the Constitution, the Laws and Decisions of the United States Senate.* Washington, 1935, 5 volumi. Tra i trattati di procedura parlamentare si ricordano in primo luogo LUTHER STEARNS CUSHING, *Manual of Parliamentary Practice. Rules of proceeding and debate in deliberative assemblies.* Boston, 1845, con successive edizioni fino a quella riveduta da FRANCIS P. SULLIVAN. Baltimore, 1950; e dello stesso autore *Lex Parliamentaria americana. Elements of the law and practice of legislative assemblies in the United States of America.* Boston, 1856; nonché C. CANNON, *Cannon's Procedure in the House of Representatives.* III ed. Washington, 1939; e tra i più recenti, assai schematici, HUGO E. HELLMAN, *Parliamentary procedure.* New York-London, 1966; W. J. PITT, *M.r Chairman, a point of order...!* Vineland, N. J. 1966; A. F. STURGIS, *Standard code of Parliamentary procedure.* 2 ed. New York, 1966. Per osservazioni ed esposizioni sistematiche della procedura negli Stati Uniti, cfr. GEORGE B. GALLOWAY, *Congress at the crossroads.* New York, 1946; FLOYD M. RIDDICK, *The United States Congress. Organization and Procedure.* Manassas, 1949; S. K. BAILEY, *Congress at work.* New York, 1952; GEORGE B. GALLOWAY, *Congress and Parliament, their organization and operation in the United States and United Kingdom.* Washington, 1955. Sulla storia della procedura nella Camera dei Rappresentanti vedi DE ALVA STANWOOD ALEXANDER, *History and Procedure of the House of Representatives.* Boston, 1916, e GEORGE B. GALLOWAY, *History of the House of Representatives.* New York, 1961.

Per la Germania, non esistono trattati di procedura parlamentare, perché l'opera intrapresa da JULIUS HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches.* Berlin-Leipzig, 1915, è rimasta un torso ridotto al primo volume, il cui contenuto attiene ai fondamenti del diritto parlamentare tedesco, all'ordinamento della moderna rappresentanza po-

litica con particolare riguardo al Reichstag ed alla composizione di quest'ultimo con richiami di diritto comparato (elettorato attivo e sistema elettorale, verifica dei poteri, prerogative dei deputati). Per una esposizione sistematica del regolamento in vigore al Reichstag imperiale cfr. KURT PERELS, *Das autonome Reichstagsrecht. Die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichstages in systematischer Darstellung.* Berlin, 1903, e di quello del Reichstag della Repubblica di Weimar il contributo dello stesso autore nel *Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsgg. von* GERHARD ANSCHÜTZ *und* RICHARD THOMA. *Tübingen,* 1930, vol. I, 449-466. Utile, perché arricchito anche della indicazione dei precedenti, è il commento, articolo per articolo, del regolamento della Camera dei Deputati del regno di Prussia di AUGUST PLATE, *Die Geschäftsordnung des Preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung.* II ed. Berlin, 1904. Sul regolamento del Bundestag della repubblica federale tedesca esiste un commento di HEINRICH G. RITZEL e HELMUT KOCH, *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages beschlossen am 6. Dezember 1951. Text und Kommentar.* Frankfurt am Main, 1952, da integrarsi e da completarsi, anche per le successive modifiche, con la sintetica esposizione di HANS TROSSMANN, *Der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise.* II ed., Darmstadt, 1963; con quella analitica di FRIEDRICH SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform.* Köln-Opladen, 1967; e con il manuale redatto sulla base di voci in ordine alfabetico in analogia a quello italiano del MUSCARÀ di HANS TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages. Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der Geschäftsordnung... nach dem Stand vom 1 Januar 1967.* Bonn, 1967. Sulle questioni dibattute in sede di riforma parlamentare cfr. E. PIKART, *Probleme der deutschen Parlamentspraxis* (Zeitschrift für Politik, N. F., IX, 1962, 201-211); HEINZ RAUSCH, *Parlamentsreform. Tendenzen und Richtungen* (Zeitschrift für Politik, N. F., XIV, 1967, 259-289); e l'opera citata di F. SCHÄFER, *Der Bundestag.* Köln-Opladen, 1967. Una comparazione tra i regolamenti e la procedura del Reichstag della Repubblica di Weimar ed il Bundestag nei contributi di H. G. RITZEL, *Parlamentarische Geschäftsordnungen im Weimarer Reichstag und im Deutschen Bundestag,* e di H. TROSSMANN, *Reichstag und Bundestag-Organisation und Arbeitsweise,* nella silloge sulla storia del Reichstag dal 1871 al 1945, a cura di ERNST DEUERLEIN, *Der Reichstag, Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des*

deutschen Volkes, 1871-1933. Bonn, 1963. Sotto il profilo storico cfr., per il regolamento dell'Assemblea Nazionale Tedesca del 1848-49, K. SCHAUER, *Der Einzelne und die Gemeinschaft. Vom Geschäftsverfahren des Frankfurter Parlaments.* Frankfurt a. M., 1923 e G. ZIEBURA, *Anfänge des deutschen Parlamentarismus (Geschäftsverfahren und Entscheidungsprozess in der ersten Deutschen Nationalversammlung, 1848/49)*, in: *Faktoren der Politischen Entscheidung. Festgabe für Ernst Fraenkel.* Berlin, 1963, 185 segg. Sul regolamento del Reichstag vedi anche C. BILFINGER, *Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems* (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, II, Teil I, 1930-31, 439-454).

Per i trattati e scritti sui regolamenti e sulla procedura parlamentare in altri paesi, cfr., per il Belgio, Ivo RENS, *Le nouveau règlement de la Chambre des Représentants de Belgique* (Montecitorio, XVII, nr. 5, maggio 1963, 31-65); il capitolo sulla procedura parlamentare nell'opera di HERMAN-FRANS DE CROO e PHILIPPE SEIGNEUR, *Parlement et gouvernement.* Bruxelles, 1965, 137-194, e l'opera successiva di H. F. DE CROO e ROBERT HUENENS, *Het Parlement aan het werk.* Brussels, 1966; per l'Olanda, la storia ed il commento, articolo per articolo, del Regolamento della Seconda Camera di J. G. PIPPEL, *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zijn geschiedenis en toepassing.* III ed. 's-Gravenhage 1950, con supplemento del 1954, e la esposizione di E. VAN RAALTE, *Het Nederlandse Parlement.* 's-Gravenhage, 1958, di cui esiste anche una traduzione inglese (*The Parliament of the Kingdom of the Netherlands.* The Hague, 1959), titoli da usarsi tutti con cautela perché editi anteriormente all'entrata in vigore del nuovo regolamento della Seconda Camera del 12 luglio 1966; per la Danimarca, i contributi sulla storia dei regolamenti di JENS MØLLER, *Tingenes forretningsordener,* e sulla procedura parlamentare di P. MUNCH, *Hvorledes arbejder Rigsdagen?* nel IV volume pubblicato dal Parlamento danese a celebrazione del suo centenario (*Den Danske Rigsdag 1849-1949.* København, 1949, 5-270); Per la Svezia, il classico commento pubblicato per la prima volta nel 1921, di ROBERT MALMGREN, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar.* VIII ed., di GUSTAF PETRÉN e HALVAR G. F. SUNDBERG, Stockholm, 1964, nonché la monumentale storia pubblicata in 17 volumi dal Parlamento per il V Centenario della istituzione, *Sveriges Riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning.* Stockholm, 1931-1935, ove diversi volumi trattano di singoli organi interni e della procedura parlamentare, ed infine la raccolta in 5 volumi pubblicata nel centenario del bicameralismo,

Samhälle och Riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av Tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro. Stockholm, 1966-67, il cui terzo volume di complessive 505 pagine, reca il contributo di NILS STJERNQUIST, *Riksdagens arbete och arbetsformer*, che è una analitica esposizione delle norme e degli usi procedurali. Per la Svezia lo studioso ha inoltre ora a disposizione la esemplare bibliografia sistematica redatta dal bibliotecario del Riksdag, LARS FRYKHOLM, *Bibliografi över skrifter rörande riksdagen, 1866-1965*, pubblicata nel V volume da pagina 85 a pagina 216, dell'opera suddetta che è munita oltretutto di un utilissimo indice dei nomi degli autori e dei soggetti trattati nei titoli bibliografici elencati; per la Svizzera, cfr. P. CRON, *Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung. Dogmengeschichtliche Darstellung des Geschäftsordnungsrechtes von der Glaubensspaltung bis zur Gegenwart.* Freiburg, 1946; per l'Austria, la storia dei regolamenti e della procedura dal 1861 al 1909 di KARL ed OTTO NEISSER, *Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates.* Wien-Leipzig 1909, in due volumi, con annesso un volumetto con il testo del regolamento del 1875 e le modifiche adottate fino al 16 luglio 1908; per la Jugoslavia, la relazione di E. KARDELJ, *Organizzazione e metodi di lavoro della nuova Assemblea federale jugoslava* (Montecitorio, XIX, n. 3-4, marzo-aprile 1965, 6-33 e n. 5-6, maggio-giugno 1965, 41-64); per la Polonia, il saggio di STÉFAN ROZMARYN, *Observations sur le règlement de la Diète de la Républbique populaire de Pologne* (Revue du droit public et de la science politique, 76, 1960, 935-971) cui è annessa una traduzione francese del regolamento nel testo vigente nel 1957; per la Spagna, MARAVALL, *Los reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones.* Madrid, 1947; FRAGA IRIBARNE, *El reglamento de las Cortes Españolas* (Revista de Estudios Politicos, 99, 1958, 57-82); PÉREZ SERRANO, *Naturaleza juridica del Reglamento parlamentario* (Revista de Estudios Politicos, 105, 1959, 99-170); R. MORORO LEONCIO, *El principio de autonormadividad reglamentaria de los Parlamentos en el derecho constitucional* (Estudios juridicos-sociales. Homenaje al Profesor Luis Legaz y Lacambra. Santiago de Compostela, 1960, II, 891-911); per l'India, A. R. MUKHERJEA, *Parliamentary procedure in India.* London, 1958; per il Congresso delle Filippine, JUAN F. RIVERA, *The Congress of the Philippines. A study of its functions and powers and procedures.* Manila, 1962; per l'Unione Sudafricana, R. KILPIN, *Parliamentary procedure. A short guide to the rules and practice of the House of Assembly of the Union of South Africa.* 2nd impr. Cape Town-Johannesburg, 1946; per il Canada,

JOHN GEORGE BOURINOT, *Parliamentary procedure and practice, with an introductory account of the origin and growth of parliamentary institutions in the Dominion of Canada.* Montreal, 1884, di cui l'ultima edizione è la quarta, a cura di THOMAS BARNARD FLINT. Toronto, 1916; e W. F. DAWSON, *Procedure in the Canadian House of Commons.* Toronto, 1962; per la procedura nel Senato federale australiano, J. R. ODGERS, *Australian Senate Practice.* 3rd ed., Canberra, 1967 (The Parliament of the Commonwealth of Australia. 1967-Parliamentary Paper n. 1). Infine, sull'adozione di accorgimenti per imprimere maggiore celerità all'attività parlamentare, vedi la relazione di A. P. MIÉGEVILLE, *Recherche et étude des moyens d'accélerer les travaux parlementaires* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, nr. 16, 1° novembre 1953, 216-237).

Capo IV.

I deputati entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni per il solo fatto della proclamazione della loro elezione da parte degli Uffici centrali circoscrizionali: sulla proclamazione cfr. Francesco Cosentino, *La verifica dei poteri in Parlamento: la proclamazione* (La Politica parlamentare, VI, 1953, 98-100); L. Preti, *Diritto elettorale politico.* Milano 1957, 335-360) nonché le riserve formulate sull'immissione dei parlamentari all'esercizio della loro funzione al momento della proclamazione da P. Giocoli Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari* (Rassegna di diritto pubblico, XIX, 1964, 732 segg.); e quindi a differenza del precedente ordinamento statutario non è più richiesta la prestazione del giuramento parlamentare ex art. 49 dello Statuto che costituiva la condizione imprescindibile per l'esercizio del mandato (su questo istituto, di interesse ormai solo storico, cfr. Guido Pardo, *Il giuramento parlamentare. Storia e dottrina.* Arpino, 1915, che da pag. 102 a pag. 214 tratta per esteso della storia del giuramento parlamentare in Italia e riserva l'ultima parte del volume, da pag. 215 a pag. 333, all'esame della teoria del giuramento parlamentare). Sulla verificazione dei poteri svolta dalla Giunta delle Elezioni e che può sfociare nella proposta di convalida o di contestazione della elezione dei singoli deputati si cfr. Pietro Virga, *La verifica dei poteri.* Palermo, 1949; Francesco Cosentino, *La verifica dei poteri in Parlamento: la convalida* (La Politica Parlamentare, VI, 1953, 110-112); G. Salvatore, *In tema di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento* (Montecitorio, XVI, 1962, n. 7-8, 23-31); L. Elia, *Elezioni politiche* (Contenzioso) nella *Enciclopedia del diritto,* XIV, 1965, 747-793. Per le norme sulla verifica dei poteri vigenti in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri cfr. *Le norme sulla verifica dei poteri in Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Francia, Germania federale.* Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1966 (Supplemento n. 2 del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* Nuova serie). Sulla questione delle incompatibilità e della distinzione tra ineleggibilità ed incompatibilità ricchissima è la letteratura italiana e stra-

niera ed a titolo indicativo si elencano gli scritti di D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale. Le incompatibilità parlamentari.* Bologna, 1887; e *Sulle incompatibilità parlamentari* (Rivista di diritto pubblico, II, 1890-91, 1023-40); V. E. ORLANDO, *La legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità di una revisione di essa* (Archivio di diritto pubbblico, IV, 1894, 43-48; I. TAMBARO, *Le incompatibilità parlamentari.* II ed., Palermo, 1899; V. MICELI, *Le incompatibilità parlamentari.* Milano, 1901; W. WEBER, *Parlamentarische Unvereinbarkeiten* (*Inkompatibilitäten*) (Archiv des öffentlichen Rechts, 58, 1930, 161-254); T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità parlamentari* (Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania, III, 1948-49, 462-489); A. MACCANICO, *Un caso di ineleggibilità* (La Politica parlamentare, IV, 1951, 89-90); G. DE GENNARO, *Incompatibilità tra deputato al Parlamento e sindaco* (L'Amministrazione Italiana, 1952, 822, ripubblicato in *Scritti di diritto pubblico.* Milano, 1955, II, 12); F. HUMBLET, *Rapport relatif aux incompatibilités parlementaires* (Union interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires. III série, n. 12, 1° novembre 1952, 232-45; trad. ital. in Rassegna parlamentare, II, 1960, 1412-1424); U. FRAGOLA, *Sulla eleggibilità dei sindaci di capoluogo di provincia a deputati o senatori* (Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1953, n. 12, 881); G. P. GRASSO, *Le norme sull'eleggibilità nel diritto pubblico italiano* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, VII, 1957, 720-754 e 920-963); PIETRO GASPARRI, *Capacità e compatibilità relative alle cariche parlamentari* (Il Consiglio di Stato, XI, parte II, 1960, 34-50, e ripubblicato negli *Studi in onore di Emilio Betti.* Milano, 1962, V, 139-163); VINCENZO LONGI, *Incompatibilità parlamentare* (Rassegna parlamentare, II, 1960, 1391-1412); F. MOHRHOFF, *Incompatibilità parlamentare* (Montecitorio, XVII, 1963, nr. 3-4, 5-22); F. MARCHESE, *Quando cessano le cause di ineleggibilità a deputato o senatore dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti* (Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, XX, 1964, 59) e la recente monografia di GERD STURM, *Die Inkompatibilität.* München 1967, che esamina in particolare il problema nel vigente diritto pubblico tedesco; e sulla facoltà dell'opzione ammessa in casi specificamente indicati si cfr. le voci di SANTANGELO SPOTO (*Digesto Italiano,* Torino, 1904-8, XVII, 937-41) e di SILVIO FURLANI (Novissimo Digesto Italiano, Torino, 1965, XI, 1088-1090).

Sui limiti del carattere giurisdizionale e sull'indipendenza della Giunta delle Elezioni della Camera nei suoi giudizi cfr. M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle Elezioni e*

la Camera dei Deputati (Giurisprudenza costituzionale, III, 1958, 418-441), e A. BUZZELLI, *Giunta delle Elezioni della Camera dei Deputati e Corte Costituzionale* (Rassegna di diritto pubblico, XIV, 1959, 500-517), questione che è stata anche ulteriormente esaminata sotto i suoi diversi profili, in seguito alla pubblicazione di un'ordinanza della Corte costituzionale su un ricorso per conflitto di attribuzioni promosso avverso una deliberazione della Giunta delle Elezioni della Camera, con la quale era stata dichiarata l'incompatibilità tra la carica di membro del comitato direttivo di un ente territoriale e il mandato parlamentare, da VEZIO CRISAFULLI, *Nota all'ordinanza 14-22 dicembre 1965, n. 91* (Giurisprudenza costituzionale, X, 1965, 1283-1286), e da VITTORIO DI CIOLO, *Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri* (Giurisprudenza costituzionale, 1966, XI, 662-677), il quale, pur non escludendo che un conflitto tra i poteri dello Stato possa anche essere provocato da un atto della Giunta delle Elezioni in materia di incompatibilità, ritiene che la competenza a sollevare il conflitto spetta esclusivamente all'Assemblea, e che legittimata a costituirsi sia unicamente la Camera rappresentata dal suo Presidente.

Sulle prerogative dei parlamentari ex art. 68 Cost. si consulti la monografia organica di GIUSEPPE LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento (Art. 68 della Costituzione)*. Milano, 1954, con l'integrazione della recensione di E. CAPALOZZA, *L'articolo 68 della Costituzione e le prerogative dei membri del Parlamento* (Il Nuovo Diritto, XXIII, 1956, 645-654), che ha dedicato numerosi e preziosi contributi a questo argomento in parte ripubblicati negli *Scritti giuridico-penali (1932-1962)*. Padova, 1962, come *L'autorizzazione a procedere contro membri del Parlamento*. Santa Maria Capua Vetere, 1949; *L'immunità parlamentare e l'art. 68, I comma, della Costituzione* (Montecitorio, III, 1949, 7, 18-19); *Contro un tentativo di limitazione delle prerogative funzionali del Parlamento* (Giustizia penale, 56, 1951, I, 13-18); *Parlamento, Magistratura e Corte Costituzionale: competenza sui limiti di efficacia dell'autorizzazione a procedere contro deputati e senatori* (Archivio penale, VIII, parte II, 1952, 540-547); *La liberazione del detenuto eletto: l'obbligo costituzionale* (La Politica parlamentare, VI, 1953, 79-82); *Immunità parlamentare ed autorizzazione a procedere* (La Politica parlamentare, VII, 1954, n. 1, 7); *Sulla ripetibilità del provvedimento di concessa o negata autorizzazione a procedere contro parlamentari* (Giurisprudenza italiana, 116, 1964, II, 81-88); nonché R. PIETRONI, *Sull'arresto di imputati membri del Parlamento (2° e 3° comma dell'art. 68 della*

Costituzione) (Il Foro Padano, VI, 1951, IV-1-10); F. MATARESE, *Le prerogative parlamentari sancite dall'art. 68 della Costituzione* (Rivista di polizia, IV, 1951, 101-104); C. MUSCARÀ, *Prerogative parlamentari e procedimenti penali contro membri delle Camere legislative* (Montecitorio, XVII, 1963, Nr. 5, 5-22); M. DE RUBERTIS, *Brevi osservazioni sull'art. 68 della Costituzione* (Giustizia penale, 69, 1964, I, 88-90); S. CAPORASO, *Immunità parlamentare e indipendenza del giudice* (Rassegna dei magistrati, V, 1965, 337-350).

Sull'istituto dell'autorizzazione a procedere si guardi G. CAGIANELLI, *L'autorizzazione a procedere* (Montecitorio, III, 1949, n. 2-3, 16-17); G. BETTIOL, *In tema di autorizzazione a procedere contro deputati* (Rivista italiana di diritto penale, N. S. II, 1949, 539-542); G. SABATINI, *Autorizzazione al procedimento e autorizzazione alla detenzione per i membri del Parlamento* (Giustizia penale, 58, 1953, III, 516-523); A. CASSINA, *L'autorizzazione a procedere* (Archivio penale, 78, 1953, I, in particolare 475-479); in particolare per la sua natura giuridica, C. MASSA, *Natura giuridica dell'autorizzazione a procedere* (Archivio penale, VI, 1950, I, 12-27). Sul significato della libertà personale riconosciuta al parlamentare ex art. 68 Cost. si veda la polemica tra FILIPPO COLACE e PIERO STELLACCI (COLACE, *L'arresto dei membri del Parlamento nella flagranza di un delitto,* Giustizia penale, 55, 1950, III, 501-506; STELLACCI, *Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento,* Giustizia penale, 56, 1951, I, 68-77; COLACE, *Ancora sulle immunità parlamentari,* Giustizia penale, 56, 1951, I, 237-242; STELLACCI, *Postilla sulle immunità dei membri del Parlamento,* Giustizia penale, 57, 1952, I, 100-105); e A. AMATUCCI, *L'imprenditore-deputato e la legge fallimentare* (Rivista di diritto civile, XIII, 1967, parte II, 284-300); sulla *vexata quaestio* della natura irrevocabile dell'autorizzazione a procedere concessa da una Camera nei riguardi di un parlamentare rieletto o della ripetibilità di analogo provvedimento di concessa o negata autorizzazione a procedere da parte della nuova Camera, su cui vi è divergenza di opinioni in dottrina cfr. P. G. GRASSO, *Se l'autorizzazione a procedere sia efficace nei confronti del deputato rieletto* (Monitore dei Tribunali, 93, 1953, 321-323); GULLO-PANNAIN, *Limiti dell'immunità parlamentare* (Archivio Penale, X, 1954, II, 596-599); G. GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari* (Il Foro Italiano, 77, 1954, II, 51-58); L. ELIA, *Parlamentari rieletti ed autorizzazioni a procedere concesse nella prima legislatura* (Il Foro Italiano, 77, 1954, II, 210-217); E. CIACCIO, *L'autorizzazione a procedere contro il parlamentare rieletto*

(Giurisprudenza italiana, 106, 1954, II, 81-86); L. ELIA, *Durata della « prorogatio » delle Camere e prerogative parlamentari* (Il Foro Padano, IX, 1954, IV, 109-116); V. GUALTIERI, *Autorizzazione a procedere e deputato rieletto* (Archivio penale, XV, 1959, II, 332-336); C. BOGGIO, *Parlamentare rieletto e nuova richiesta di autorizzazione a procedere* (Rivista italiana di diritto e procedura penale, N. S.-VI, 1963, 1308-1317); E. CAPALOZZA, *Sulla ripetibilità del provvedimento di concessa o negata autorizzazione a procedere contro parlamentari* (Giurisprudenza italiana, 116, 1964, II, 81-88). Sulle norme relative alle autorizzazioni a procedere in singoli ordinamento costituzionali esteri cfr. TOMMASINI, *Rapport relatif à l'immunité parlementaire* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3° série, n. 8, 1° novembre 1951, 237-251) e *Le norme sulle autorizzazioni a procedere in Francia, Germania federale, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.* Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1966 (Supplemento n. 3 del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, nuova serie*). Per una più approfondita conoscenza delle immunità parlamentari in alcuni stati stranieri si citano a titolo indicativo le opere di P. BOCKELMANN, *Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht.* Göttingen, 1951; D. P. MAXWELL-FYFE, 1ST VISCOUNT KILMUIR, *The law of parliamentary privilege.* London, 1959; W. R. BEYER, *Immunität als Privileg. Eine verfassungsrechtliche Studie gegen die Abgeordnetenimmunität.* Berlin-Neuwied a. Rh., 1966 (è a favore dell'abolizione della immunità); G. SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire en droit français.* Paris, 1966.

Sulla prerogativa ex art. 90 e 96 della Costituzione dell'istituto dell'accusa parlamentare cfr. P. VIRGA, *I reati ministeriali* (Jus, N. S.-V, 1954, 80-105), il quale accetta l'opinione per cui l'attività esplicata dal Parlamento nell'accusare i ministri sia da assimilarsi a quella del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale, e reputa che in sede di procedimento innanzi alla Corte Costituzionale l'arresto del ministro che sia membro del Parlamento, non possa essere eseguito senza l'autorizzazione della Camera di cui è membro. Su questa ultima questione, collegata a quella dell'alternativa tra l'ammissione del principio dell'obbligatorietà o della opportunità per la messa in stato di accusa del ministro da parte del Parlamento, le opinioni degli studiosi hanno imboccato strade divergenti, su cui cfr., sia per la sistematica dell'argomento, sia per una visione critica delle opinioni stesse nei primi anni, STEFANO RICCIO, *Il processo penale avanti la Corte costituzionale.* Napoli, 1955.

Secondo GIUSEPPE MONTALBANO (*L'accusa del Parlamento per i reati presidenziali e ministeriali,* Rivista processuale penale, I, 1960, 330-340, e *L'accusa del Parlamento e la competenza penale della Corte Costituzionale,* Rivista penale, 89, 1965, 533-548), il quale ritiene che « l'istituto dell'accusa da parte del Parlamento per i reati presidenziali e ministeriali è basato sul principio di *opportunità* », « non c'è dubbio che, quando il Parlamento *accusa* un Ministro che sia anche deputato o senatore, manifesta al tempo stesso la *volontà che si proceda contro di lui.* In tal caso è inconcepibile che una delle due Camere possa – con l'eventuale rifiuto dell'autorizzazione a procedere – mettersi in conflitto con la deliberazione del Parlamento in seduta comune, che mette in stato d'accusa un Ministro e conseguentemente vuole che si proceda contro di lui. Veniamo, quindi, alla conclusione che, in caso di Ministri i quali siano deputati o senatori, la deliberazione di messa in stato d'accusa contiene implicitamente l'autorizzazione a procedere » (pag. 340). Alla medesima conclusione, confortato anche dall'autorità di GIOVANNI LEONE (*Lineamenti di diritto processuale penale.* IV ed. Napoli, 1956, 561), perviene VITO GIANTURCO (*I giudizi penali della Corte Costituzionale.* Milano, 1965) il quale, dopo aver insistito sulla superfluità dell'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza essendo quest'ultima implicita nella deliberazione di messa in stato di accusa adottata dal Parlamento riunito in seduta comune, chiarisce che « l'autorizzazione a procedere, risolvendosi nella *rimozione di un limite* alla funzione persecutoria dell'accusatore, presuppone, come è ovvio, un rapporto di differenziazione, se non di contrapposizione, tra chi autorizza e l'organo del pubblico ministero autorizzato, quale interviene nei processi comuni innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, mentre nella specie, si verificherebbe il fenomeno di un braccio del Parlamento, che, dopo aver preso parte alla deliberazione della messa in accusa, dovrebbe autorizzare il Parlamento, organo collegiale complesso dell'accusa, di cui esso stesso fece parte nell'assemblea bicamerale, a procedere contro il suo membro quasi che con atto unilaterale (rifiuto d'autorizzazione) uno degli organi compartecipi alla formazione dell'atto concorsuale potesse togliere efficacia all'atto deliberativo della messa in accusa, di rilievo assorbente, formato con il suo stesso intervento » (pag. 166).

Questa interpretazione sulla superfluità dell'autorizzazione a procedere in senso lato acquistò valore normativo con la promulgazione della legge 25 gennaio 1962, n. 20, il cui art. 1 statuisce chiaramente che « per il procedimento di accusa e per il giudizio innanzi alla Corte Costituzionale non è necessaria l'autorizzazione, ancorché essa sia richiesta

per l'esercizio dell'azione penale » e che « non sono del pari necessarie, per l'esecuzione di provvedimenti coercitivi e cautelari, le autorizzazioni previste dall'articolo 68 della Costituzione ».

Questa norma, che *ictu oculi* appare ovvia e logica accogliendo le considerazioni svolte dagli studiosi precedentemente citati, presenta tuttavia, come ha rilevato ROSARIO IOCCA, *Sulla costituzionalità della legge 25 gennaio 1962, n. 20 sui giudizi di accusa.* (Rassegna di diritto pubblico, XX, 1965, 533-538), « l'enunciazione di due principî assolutamente nuovi, e quanto meno discutibili, in materia di diritto costituzionale e di interpretazione della Costituzione: 1) che si possa operare una distinzione nell'applicazione di una norma costituzionale, sicché essa possa o meno essere applicata in relazione a circostanze di fatto o valutazione dell'organo che dovrebbe applicarle; 2) che un organo del Parlamento si possa identificare col Parlamento stesso o con un ramo di esso ». In realtà, « se si dovesse accettare il principio secondo il quale l'applicazione dell'art. 68 dipende dalla specialità del procedimento o del tipo di reato commesso o dall'organo che deve giudicare si aprirebbe la via ai più gravi arbitri sotto i più diversi e speciosi motivi che lascerebbero il parlamentare spogliato di tutte le garanzie che la Costituzione prevede a tutela della sua funzione. L'accettazione del secondo principio secondo il quale poteri e attribuzioni che sono propri ed esclusivi dell'intera Assemblea possono essere attribuiti ad un organo di essa porta a confondere il Parlamento con una Commissione. Né vale l'obiezione che la commissione inquirente non ha poteri decisori e che in ultima analisi il potere deliberante è riservato al Parlamento in quanto alla stessa commissione sono attribuiti poteri per l'esercizio dei quali la Costituzione richiede l'intervento del Parlamento sotto forma di autorizzazione » (pag. 534-535). Lo IOCCA, che è dell'opinione che alla commissione inquirente sia attribuito il compimento di atti propri del procedimento penale, conclude pertanto che « mentre è legittima costituzionalmente l'opera della commissione diretta all'accertamento preliminare dei fatti, quando l'imputato sia un parlamentare, l'opera stessa diventa illegittima allorché la commissione, senza autorizzazione, compie atti propri del procedimento penale, e poiché la legge n. 20 faculta la commissione a compiere tutti gli atti istruttori propri del procedimento penale senza autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene non vi è dubbio che tale norma debba considerarsi costituzionalmente illegittima » (pag. 537) e che pertanto « l'art. 68 della Costituzione sia stato svuotato di ogni contenuto », ragion per cui, ammessa la norma che lo stesso Parlamento non abbia bisogno di autorizzazioni,

« le norme in contestazione, siccome modificative dell'art. 68 della Costituzione, avrebbero dovuto essere adottate con legge costituzionale » (pag. 538). Sulla necessità di provvedere alla regolamentazione di questa particolare forma di autorizzazione a procedere con legge costituzionale e non ordinaria consente anche il BARILE (*La messa in stato d'accusa dei Ministri*, Montecitorio, XX, 1966, 5-6, 3-11), il quale, come anche FRANCO LABRUNA (*Il procedimento parlamentare d'accusa e i riflessi penali e costituzionali del caso Trabucchi*, Democrazia e diritto, VI, 1965, 403-412) viziano di illegittimità costituzionale diverse norme della legge del 1962, e del regolamento per i procedimenti d'accusa ed in particolare soprattutto quella che condiziona la messa in istato di accusa all'approvazione della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, maggioranza assoluta che è egualmente richiesta tanto per la revoca dell'archiviazione deliberata dalla Commissione inquirente e per il procedimento dell'inchiesta da parte della stessa e per la rimessione al Parlamento in seduta comune della deliberazione di non doversi procedere quanto, nel Parlamento riunito in seduta comune, per il compimento di ulteriori indagini da parte della Commissione, in modo da violare non solo, secondo il BARILE ed il LABRUNA, una precisa disposizione della Costituzione, ma estendendo anche illegittimamente ai reati ministeriali la richiesta di una maggioranza qualificata indicata dalla legge fondamentale per tipi particolari di reato. Più precisamente afferma il LABRUNA (art. cit., 406-407):

« Statuisce l'articolo 90 della Costituzione che, se il Presidente della Repubblica attenti alla medesima, o commetta alto tradimento, la delibera comune debba dal Parlamento essere approvata a maggioranza assoluta. L'art. 17 della legge ordinaria 25 gennaio 1962, n. 20, concernente il procedimento d'accusa, richiama il precetto ora citato e, *per relationem*, estende anche ai reati ministeriali, tale qualificata maggioranza. La norma è manifestamente incostituzionale, perché, per un primo profilo, viola l'art. 64 della Costituzione, il quale, per la validità delle deliberazioni di ciascuna Camera o del Parlamento richiede la maggioranza semplice, " salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale " (artt. 73, 2° comma; 83, 3° comma; 90, 2° comma; 138, 1° comma); e, per un secondo profilo, viola il successivo art. 90, che, per la rilevanza dell'organo, per il prestigio della carica, per la gravità particolare degli illeciti, per i riflessi delle colpe sul piano nazionale e su quello internazionale, prescrive la maggioranza assoluta *relativamente alle sole accuse concernenti il capo dello Stato* ».

Egualmente incostituzionali sono le norme del regolamento per i procedimenti d'accusa inerenti alla potestà di archiviare o di dichiarare l'improcedibilità dell'azione della commissione inquirente come pure le altre fissanti la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in

seduta comune. Sempre secondo il LABRUNA (art. cit., 407-408) « codeste norme contrastano con i precetti dettati dagli artt. 64 e 90 della Costituzione... ma poiché la competenza della Corte costituzionale concerne le sole controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e non può quindi estendersi a norme regolamentari, l'autore di reati cosiddetti ministeriali verrebbe *definitivamente* sottratto, in forza delle rilevate illegittimità, e... in grazia dei poteri limitati di controllo conferiti alla Corte Costituzionale, alla delibera dell'assemblea comune, *prevista da una legge costituzionale* (quella dell'11 marzo 1953), e al giudizio della Corte, *previsto dalla Costituzione medesima* ». Questi rilievi di incostituzionalità, mossi anche nel Parlamento in seduta comune nel luglio 1965 durante la discussione dell'ordine del giorno relativo alla messa in stato di accusa dell'ex ministro Trabucchi, furono puntualizzati dal Presidente dell'Assemblea, l'on. Bucciarelli Ducci, il quale osservò che: 1) « la norma dell'articolo 64 nella sua ultima parte, là dove dice « salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale », si riferisce, in sostanza, ai casi in cui risulta già determinata la necessità di deliberare con una maggioranza speciale, ma non stabilisce affatto che soltanto ed unicamente in quei casi è possibile deliberare con una maggioranza diversa da quella dei presenti »; 2) « la potestà regolamentare del Parlamento, riconosciuta per attribuzione costituzionale di competenza, trova quindi un limite minimo di validità in materia di deliberazioni, che è più elevato in alcune fattispecie disciplinate direttamente da norme costituzionali, ma non trova alcun limite massimo se non nella propria autonoma sfera di determinazione che, trattandosi di organo costituzionale primario *superiorem non recognoscens*, presenta tutti i caratteri della sovranità »; e 3) « nulla vieta che, in sede di revisione normativa, questo ed altri problemi siano oggetto di riesame sotto il profilo dell'opportunità », ma che « nessun dubbio possa sussistere sulla piena legittimità costituzionale delle norme che, nell'ambito del proprio insindacabile potere di autorganizzazione, le Camere hanno adottato per stabilire maggioranze più elevate di quella dei presenti in rapporto a circostanze del tutto particolari » (*Camera dei Deputati – Senato della Repubblica. IV Legislatura. VI. Seduta comune da venerdì 16 a martedì 20 luglio 1965, 424-425*). PAOLO BARILE (*La messa in stato d'accusa dei Ministri, cit. 8-9*) ha contrapposto a queste considerazioni quanto segue:

« Per quanto riguarda il primo argomento: che il limite massimo possa essere introdotto dal Parlamento anche quando la Costituzione non lo prevede può essere esatto in via generale, non certo nel caso in esame, quando dalla

differente dizione dell'art. 96 rispetto all'art. 90 si deduce chiaramente che il Costituente volle disporre la maggioranza assoluta nel caso della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, mentre non volle sicuramente disporla nel caso della messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri.

Il secondo argomento è vago e sfumato: basti qui ricordare che nessuna argomentazione sulla natura e soprattutto sull'ampiezza della insindacabilità degli *interna corporis* è " facile ": ricordo comunque la sentenza n. 9 del 1959 della Corte Costituzionale, in base alla quale gli *interna corporis* non possono mai comprendere ciò che è prescritto direttamente dalle norme costituzionali, e qui per l'appunto, ripeto, è proprio il combinato disposto degli artt. 90 e 96 Cost. che impone al Parlamento di non elevare la maggioranza per la messa in stato d'accusa dei Ministri.

Al terzo argomento può facilmente replicarsi: in primo luogo, le maggioranze dei 3/5 disposte dalle due leggi ordinarie citate da Bucciarelli Ducci sono state investite da notevoli critiche di incostituzionalità da parte di taluni. È vero che altri hanno risposto, forse esattamente, distinguendo tra nomina e deliberazione, ed hanno dimostrato come per le nomine non valga l'art. 64 Cost. e come quindi siano conformi a Costituzione le norme delle leggi ordinarie che dispongono i 3/5 per la nomina dei giudici costituzionali e dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura. Ma, per l'appunto, nel caso in esame siamo di fronte non a nomine ma a deliberazioni: per cui prende pieno vigore l'art. 64 Cost., e comunque ancora una volta prevale il combinato disposto degli articoli 90 e 96 Cost. ».

GIUSEPPE CONTINI, che ha dedicato uno stimolante studio all'aspetto relativo alla definizione della natura giuridica dell'atto d'accusa ed a quello afferente la natura delle attività a tale atto connesse (*Sulla natura giuridica dell'accusa parlamentare ex art. 96 della Costituzione*, Giurisprudenza costituzionale, XI, 1966, 623-661), individua nell'accusa parlamentare « una specie di azione popolare indiretta, attribuita cioè invece che al popolo direttamente ai suoi rappresentanti eletti, nella loro globalità » (CONTINI, 633) con l'intento di « sottrarre ad un certo potere, nella specie al giurisdizionale, la valutazione politica relativamente ad atti o fatti posti in essere da chi, investito di una certa funzione costituzionale, può essersi trovato costretto, anche scientemente, ma nel superiore interesse del paese ad agire non rispettando certe norme penali » (631), tesi che, tra l'altro, viene confortata dalla facoltà della Commissione inquirente o del Parlamento in seduta comune di dichiarare la propria incompetenza (643). Nel definire la natura giuridica dell'attività che il Parlamento è chiamato a svolgere è pertanto improprio riferirsi a quella del giudice istruttore, alla denuncia ed alla figura del Pubblico Ministero, in quanto – secondo il CONTINI – « queste teorie soffrono di una forzatura *in radice* che consiste nel voler assolutamente riportare entro i consueti

schemi processualistici una situazione che invece è, rispetto a quelli, assolutamente atipica fondandosi su basi assolutamente particolari e, fondamentalmente, sulla valutazione politica » (651). Ed ancora:

« Il Parlamento infatti è limitato *ratione materiae* ad interessarsi di certe questioni, ma può anche, da un punto di vista giuridico, errare, il che conferma che pone in essere un'attività di controllo politico. Tant'è che, pur ritenendo un certo atto rientrante tra quelli da perseguire ai sensi dell'art. 96 Cost., la Corte Costituzionale può dichiararlo non compreso tra essi e trasmettere gli atti all'Autorità Giudiziaria ordinaria. Né è da ritenere che il Parlamento debba necessariamente indicare quali norme penali ritiene siano state violate bensì quale comportamento del ministro sia da perseguire penalmente. Spetterà alla Corte, al termine dell'istruttoria, indicare le norme che si presume siano state violate ed alla Corte concludere definitivamente con il suo giudizio inappellabile. È quindi soltanto la Corte che svolge in questo caso funzioni di organo tecnico-giurisdizionale e non il Parlamento. Ne discende che non può intendersi sussistere, a carico del Parlamento, l'obbligo di iniziare l'azione penale analogamente a quanto avviene per il Pubblico Ministero. La Costituzione ha voluto che in questo caso la valutazione degli interessi lesi sia riservata, pregiudizialmente, al Parlamento il quale, in quanto organo politico, valuta l'opportunità di perseguire penalmente il responsabile e non soltanto accerta se il fatto a questi addebitato sussista o meno. È infatti solo con l'elezione dei commissari d'accusa che il Parlamento stesso, per il loro tramite, si costituisce parte del procedimento penale... Si può quindi dire che tutto il procedimento per l'accusa ed il giudizio dei ministri è assolutamente atipico e che pertanto necessariamente si arriva a conclusioni erronee relativamente alle diverse sue fasi ed alla natura giuridica degli atti e degli organi nonché alle stesse competenze di questi ultimi, quando si pretenda di trovare ad ogni costo delle eguaglianze laddove, al massimo, si può parlare di somiglianze tra organi, fasi od atti del procedimento penale costituzionale con quello ordinario. Ciò risulta chiaro partendo da quelli che sono gli interessi particolari e specifici che i due procedimenti tendono a tutelare e che pienamente giustificano tali diversità fondate sulla diversa loro natura giuridica, la quale, come si è voluto qui dimostrare, è essenzialmente politica in tutte le sue fasi salienti e nettamente differenziata sia dall'ordinaria attività giurisdizionale che da quella legislativa ed esecutiva. Non si tratta infatti di attività giurisdizionale od esecutiva, e nemmeno legislativa, in quanto essa è invece manifestazione tipica dell'attività di controllo politico od ispettivo che viene a concretizzarsi in un atto politico il quale, nella fattispecie, nasce da una valutazione derivante dall'indirizzo politico parlamentare e quindi è a questo direttamente connesso » (CONTINI, art. cit., 659-660).

Con la definizione dell'accusa parlamentare quale atto politico e con i gravami di maggioranze qualificate fissate in sede di regolamentazione del procedimento e delle sue singole fasi si è intanto in realtà dimostrata, secondo il MONTALBANO (*Dopo il « caso Trabucchi ». Modifiche al procedimento per i reati ministeriali;* Homo, VI, 1965, nr. 9, 27-33), l'impos-

sibilità di un effettivo funzionamento dell'istituto, con conseguenze diametralmente opposte a quelle che hanno sollecitato l'introduzione dell'istituto stesso nella Carta costituzionale, in modo da accordare l'impunità ai titolari di un incarico ministeriale per reati commessi nell'esercizio della loro funzione, in quanto « il non promuovimento dell'azione penale (per i reati di cui trattasi) da parte delle Camere riunite non significa riconoscimento (almeno implicito) dell'innocenza, rispettivamente, del Presidente della Repubblica o del Ministro », perché « in particolare, se trattasi di reato ministeriale, la mancata approvazione dell'ordine del giorno di messa in stato d'accusa di un Ministro non è affatto assimilabile al decreto di archiviazione che, in base al testo originario (ora abrogato) del 3° comma dell'art. 74 c.p.p., poteva emettere il pubblico ministero in caso di accusa manifestamente priva di qualsiasi fondamento » (MONTALBANO, art. cit., 28). Sempre sullo stesso argomento cfr. anche F. GIAMPIETRO, *In tema di indagine processuale sugli illeciti presidenziali e ministeriali* (Montecitorio, XX, n. 10-12, ottobre-dicembre 1966, 30-34).

Sulle norme di procedura di accusa parlamentare vigenti in singoli ordinamenti costituzionali stranieri cfr. *Le norme sul procedimento di accusa parlamentare in Italia, Belgio, Francia, Germania federale, Lussemburgo, Olanda, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America.* Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1967 (Supplemento n. 5 del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, nuova serie*).

Capo V.

Sull'Ufficio di presidenza provvisorio (che si costituisce all'apertura di ogni legislatura ed al quale compete l'indizione delle votazioni per la nomina dei membri dell'Ufficio di Presidenza con la cui elezione si procede alla costituzione della Camera), sui limiti delle sue attribuzioni e su quelle della Camera prima della sua costituzione sono ancora utili le osservazioni di Angelo Majorana (*L'Ufficio di presidenza provvisoria della Camera dei Deputati,* Archivio del diritto pubblico, I, 1902, 257-265). Al tema particolare dell'elezione del Presidente da un punto di vista relativo alla procedura vigente in Inghilterra, negli Stati Uniti d'America, nella Francia ed in Germania ha dedicato un saggio Karl Josef Partsch (*Die Wahl des Parlamentspräsidenten,* Archiv des öffentlichen Rechts, 86, 1961, 1-38). Per cenni comparati sulle modalità di elezione dei Presidenti e dei Vicepresidenti di Assemblea cfr. la relazione di E. Fellowes, *Les pouvoirs des Présidents des assemblées parlementaires* (Union interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, Nr. 20, 1° novembre 1954, 182 segg.). Sull'evoluzione della presidenza assembleare in Italia si veda F. Mohrhoff, *Evoluzione costituzionale dell'istituto della Presidenza della Camera* (Montecitorio, XII, 1958, Nr. 11, 5-7, e dello stesso, *L'evoluzione dell'istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1958)* (Montecitorio, XIII, 1959, Nr. 1, 3-13). Per la ricchezza dei dati e l'accurato svolgimento dell'indagine è sempre utile l'opera di Henri Ripert (*La Présidence des assemblées politiques avec une préface de Paul Deschanel.* Paris, 1908) basata sulla distinzione tra la figura del Presidente funzionario nominato dal potere esecutivo e titolare in un certo senso di una funzione pubblica e del Presidente di scelta assembleare che esercita una magistratura elettiva. Questo sistema di classificazione ha pregiudicato tuttavia, da parte dell'autore, una esposizione organica e continuativa dell'istituto soprattutto in Francia con l'applicazione tra l'altro di un criterio cronologico a rovescio, in quanto la trattazione dei presidenti del Corpo Legislativo napoleonico dal 1852 al 1870 precede l'altra sui presidenti della Camera dei Deputati della monarchia di luglio. È stato inoltre osservato (H. Nézard, Revue du

droit public et de la science politique, 26, 1909, 373-378) che questo criterio di classificazione, basato sulla forma della designazione, poteva essere utilmente sostituito da altro criterio che affonda le sue radici nella natura giuridica e nel ruolo politico dei Presidenti, ragion per cui si può concludere che l'opera del RIPERT, pregevole sotto tanti aspetti, non costituisce sostanzialmente una indagine sistematica sulla figura giuridica del Presidente sotto il profilo del diritto costituzionale, ma piuttosto una storia delle Presidenze, illustrata da gustosi aneddoti e da ritratti assai efficaci, cosicché, salvo il caso in cui non si intendesse approfondire le proprie conoscenze sul significato storico dell'opera svolta da un determinato Presidente o sulla particolare rilevanza giuridica di determinati atti, per avere un'idea della monografia del RIPERT è preferibile alla lettura integrale diretta dell'opera quella di due saggi sintetici pubblicati dallo stesso autore prima dell'uscita dell'opera (*La présidence des assemblées politiques,* Annales des sciences politiques, 23,, 1908, 346-368; *La situation parlementaire des présidents d'assemblées,* Revue politique et parlementaire, 56, 1908, 253-270). È opportuno tuttavia chiarire che anche dopo la pubblicazione dell'opera del RIPERT la scienza giuridica non ha prestato eccessiva attenzione a questo argomento di indagine. Per la Francia, ad esempio, oltre alla dissertazione del POLLET (*La Présidence des Chambres françaises.* Thèse Poitiers, 1908), edita nello stesso anno del libro del RIPERT, si ricordano gli scritti di A. SAUVAGEOT, *Le Président de l'Assemblée Nationale* (Revue politique et parlementaire, 196, 1948, 122-133), di JACQUES SOUBEYROL, *Le Président de l'Assemblée Nationale* (Revue du droit public et de la science politique, 72, 1956, 526-563) e la monografia di YVES DAUDET (*La Présidence des assemblées parlementaires françaises.* Paris, 1965, che pone l'accento maggiormente sull'aspetto sociologico e politico dell'argomento che non su quello giuridico e che indulge in notevole misura egualmente alla tesi implicita nella strutturazione dell'opera del RIPERT sull'inesistenza di una concezione francese della Presidenza delle Assemblee sostituita dalle figure di tutto rilievo, se del caso, delle singole individualità, ed in realtà può costituire, entro certi limiti, motivo di meditazione il dubbio se non possa riuscire prevalente nell'indagine anche giuridica di questa figura organica, che è l'unica a struttura monocratica tra quelle che agiscono all'interno dell'ordinamento specifico, la suggestione della manifestazione dell'individuo al di là ed al di sopra delle norme scritte e consuetudinarie che confortano l'esercizio di una funzione istituzionale. Nella pubblicistica italiana si ricorda lo studio giuridico di ENZO SICA, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche* (Rassegna di diritto

pubblico, VI, 1951, 238-282), il quale, rigettata la triplice classificazione tipologica del RIPERT (su cui cfr. l'articolo cit. degli *Annales des sciences politiques*) in quanto ispirata ad un criterio di valutazione squisitamente politico, ha inteso dimostrare « che la configurazione dell'istituto è determinata essenzialmente dalla struttura dell'ordinamento costituzionale nel cui ambito esso sussiste », sicché « la composizione politica dell'Assemblea, la consuetudine, le norme di correttezza parlamentare, più che come cause della configurazione dell'istituto, si pongono, invece, quali condizioni determinanti graduazioni diverse nella funzionalità dell'istituto » (275-76); interpretazione che è stata assoggettata a revisione da parte di EMILIA BALDINI (*I presidenti delle assemblee parlamentari con particolare riguardo all'ordinamento italiano;* Sociologia. Bollettino dell'Istituto Luigi Sturzo, 1960, 99-130) la quale ritiene che il tentativo fatto dal SICA, nonostante le giuste premesse da cui parte, non abbia raggiunto dei risultati positivi ed accettabili, « in quanto... mentre è vero che l'istituto presidenziale della Camera dei Comuni si contrappone al corrispondente istituto della Camera dei Rappresentanti per una serie di caratteri propri e peculiari, l'istituto presidenziale italiano... presenta caratteri, comuni sia al primo che al secondo dei tipi considerati, assumendo però un profilo suo proprio tale da giustificare la convinzione che i Presidenti delle Assemblee italiane richiedono una definizione autonoma » (100). Improntata ad una struttura sistematica è infine l'opera di GIOVANNI FERRARA (*Il presidente di assemblea parlamentare.* Milano, 1965) che rappresenta il primo tentativo riuscito di una configurazione in chiave giuridico-dottrinaria della funzione del presidente di assemblea nei moderni sistemi democratici con prevalente e particolare considerazione all'attuale ordinamento costituzionale italiano. Il FERRARA, dopo aver constatato l'insufficienza della dottrina tradizionale che si era limitata alla ricostruzione della figura del presidente di assemblea sulla base dell'unica relazione presidente-membro dell'assemblea, osserva che oggi « lo schema di detta relazione non esprime [più] adeguatamente la realtà complessa delle esigenze e dei fenomeni che devono essere rilevati e che condizionano le iniziative e le attività dei soggetti che agiscono nell'ambito delle istituzioni parlamentari » (5). Oggi, « lo schema della dialettica politica teorizzato ed applicato in regine liberale per le assemblee parlamentari » è ormai superato.

« Queste, nella suddetta fase dello sviluppo storico degli ordinamenti, erano – come scrive il Ferrara – le matrici delle manifestazioni di volontà che esprimevano: la discussione libera ed aperta ne costituiva lo strumento sostanziale e formale che solo poteva produrle. Il Presidente doveva garantirne la libertà,

attraverso l'imparzialità dei suoi atti di registrazione della volontà prevalente (qualunque fosse il momento in cui questa si manifestasse) volta a perseguire le finalità che scaturivano come più razionali ed adeguate da un dibattito aperto, i cui risultati erano imprevedibili essendo condizionati dagli umori contingenti dei parlamentari svincolati da ogni disciplina di gruppo. L'imparzialità del Presidente era intesa non soltanto come neutralità rispetto al significato politico di una proposta, di un emendamento, di una eccezione procedurale o rispetto all'attitudine di ciascuno dei membri dell'assemblea nei confronti del Governo – condizione necessaria per la funzionalità di ogni assemblea politica democratica – ma soprattutto, nei confronti dei procedimenti da iniziare ed al significato politico che poteva assumere la scelta di un certo programma legislativo (ammesso pure che le deliberazioni relative all'ordine dei lavori parlamentari assumessero il significato attuale di determinazione dell'indirizzo legislativo da perseguire) » (10-11).

Secondo il FERRARA, pertanto, l'imparzialità del Presidente era un imprescindibile corollario della concezione liberale dell'attività parlamentare, concezione che individuava nelle leggi in un certo quàl senso i filoni cui ancorare stabilmente « l'ordine economico e sociale esistente accettato da tutta la rappresentanza politica ». Interpretazione che, a dire il vero, sembra palesarsi non solo quale una *contradictio in adjecto* sotto il profilo ideologico del sistema cui viene attribuita ma che anche sembra più frutto di volontà di configurazione sistematica in ordine alla indicata qualificazione dell'imparzialità del Presidente, sulla cui neutralità, anche all'epoca dello schema della dialettica politica teorizzato ed applicato in regime liberale, non poche indicazioni – ecco la suggestione delle manifestazioni dell'individuo! – costituiscono dimostrazione in contrario. È lecito tuttavia indulgere a questa accentuazione di un mutamento della configurazione dell'istituto dettata dall'intento di chiarirne lo svolgimento in senso strutturale più che naturalmente progressivo, perché è innegabile la profonda trasfigurazione subita da esso nel quadro di un rapporto interorganico dell'ordinamento costituzionale vigente con le implicazioni derivanti da un sistema pluripartitico i cui riflessi acquistano rilevanza sia all'interno sia all'esterno dell'assemblea parlamentare nella dialettica tra i gruppi di maggioranza e quelli di opposizione. Attraverso l'indagine analitica dei poteri e degli atti esercitati dal Presidente di assemblea il FERRARA perviene così alla definizione ed alla rilevazione giuridica della funzione del Presidente nell'attuale sistema democratico-parlamentare, che è « funzione organizzatoria di tutti i fenomeni (articolazioni strutturali, fatti, atti, procedimenti) che rilevando sul piano del funzionamento dell'assemblea, possono essere tradotti nella realtà giuridica di ciascuno degli ordinamenti particolari costituiti dai due rami del Parlamento ». In particolare, « questa funzione organizza-

toria è esercitata dal Presidente di ciascuna Camera, in quanto ne rappresenta gli interessi istituzionali permanenti, che nella realtà dei sistemi pluripartitici coincidono con gli interessi dei gruppi visti nella loro globalità. Ne consegue un diretto e necessario inserimento del Presidente nel sistema in una posizione non solo di collegamento paritario, ma addirittura talora di eminente rilevanza, come efficacemente dice il FERRARA:

« Allo stato attuale dei rapporti che si instaurano negli ordinamenti a regime democratico, organizzati sulla base del sistema parlamentare, tra maggioranza da una parte e minoranza dall'altra, può infatti avvenire che gli interessi della minoranza vengano a coincidere occasionalmente con gli interessi del regime alla sopravvivenza e con gli interessi alla garanzia ed all'effettivo funzionamento della regola dell'alternanza delle parti al potere. Sotto questo punto di vista si rileverà che non è tanto e non è solo il Presidente della Repubblica a dover rendersi garante della imperturbata sopravvivenza nei rapporti tra maggioranza e minoranza, della regola dell'alternanza delle parti, ma è proprio il Presidente di assemblea che svolge sul piano tecnico e politico la funzione più importante di garanzia anche e, forse soprattutto, attraverso atti che rilevano sul piano della funzionalità del sistema, cui sono collegati gli interessi politici della maggioranza » (14). Sulla monografia del Ferrara si vedano anche le osservazioni di NICOLA GRECO, *Funzione di rappresentanza ed autonomia politica dei Presidenti di Assemblee parlamentari* (Montecitorio, XXI, n. 1-2, gennaio-febbraio 1967, 5-29, e n. 3-6, marzo-giugno 1967, 3-18).

Tra questi atti merita di essere ricordato uno assai singolare – critica della procedura seguìta per l'apertura di una crisi ministeriale da parte di un presidente di assemblea mediante un discorso pronunciato in seduta pubblica – che ha attirato l'attenzione di GIUSEPPE CUOMO (*Dimissioni volontarie del governo e poteri dei Presidenti di assemblea parlamentare;* Rassegna giuridica sarda, II, 1960, 441-461; ripubblicato negli *Studi in memoria di Guido Zanobini*. Milano, 1965, III, 211-239), in quanto esso è argomento a contrario dell'inserimento razionale ed organico del Presidente di assemblea nel sistema costituzionale, la cui funzionalità può essere gravemente compromessa dalla abusiva recezione di atti che razionalmente non vi ineriscono. Risulta, infatti, chiaro dall'indagine svolta dal CUOMO che i Presidenti di assemblea debbano astenersi dal discutere le dimissioni volontarie del Governo, perché:

« l'assemblea intesa nel suo complesso come organo di controllo politico dell'Esecutivo non ha un ruolo nella soluzione della crisi; interviene nella fase successiva alla nomina per ottemperare al dettato costituzionale che prevede l'instaurarsi di un rapporto fiduciario, in modo che investitura da un lato e sfiducia o dimissioni volontarie del Governo dall'altro costituiscono i due momenti – inizio e fine – di una collaborazione politica e di un periodo di con-

trollo parlamentare... La crisi, quindi, caratterizza una fase di *iniziativa* del Presidente (della Repubblica) che si esaurisce con la "messa in moto" del sistema costituzionale. E un eventuale intervento delle Camere come organi nella risoluzione della stessa crisi costituirebbe una invasione delle competenze del Capo dello Stato... La posizione di collaboratore istituzionale dei governi esclude che nei confronti di uno di essi il Presidente di assemblea prenda posizione esprimendo un giudizio politico e criticandone le decisioni adottate in base a quel principio di autonomia che concorre a caratterizzare il governo parlamentare. E ciò a maggior ragione quando, come si verifica con le dimissioni volontarie, un intervento del Presidente contrasta con la sua posizione di imparzialità nei confronti dei gruppi rappresentati in assemblea e costituisce una indebita ingerenza nelle competenze del Presidente della Repubblica» (459-460).

Ad un tema particolare mai affrontato dai nostri giuspubblicisti ma che può riuscire di un certo interesse una volta accolta la tesi della rilevanza della funzione esercitata dal Presidente di assemblea nella struttura del sistema costituzionale, e più precisamente alla questione della ammissibilità o meno della revoca sollevata nella Repubblica federale tedesca nel 1962 da una proposta formulata nell'Assemblea regionale della Bassa Sassonia, ha dedicato un saggio OTTO UHLITZ (*Zur Frage der Abberufbarkeit der Parlamentspräsidenten*, Archiv des öffentlichen Rechts, 87, 1962, 296-310) con cenni anche alla posizione dei vicepresidenti e dei segretari delle assemblee. Per quanto riguarda inoltre i vicepresidenti si cfr. F. MOHRHOFF, *I Vicepresidenti delle Assemblee legislative*. Roma, 1962. Chi desidera particolari informazioni sulla figura dello *Speaker* in Inghilterra e negli Stati Uniti può consultare M. MACDONAGH, *The Speaker of the House*. London-Edinburgh, 1914; PH. LAUNDY, *The office of Speaker*. London, 1964; e MARY P. FOLLETT, *The Speaker of the House of Representatives*. New York, 1896; CHANG-WEI CHIU, *The Speaker of the House of Representatives since 1896*. New York, 1928; G. HITCHNER, *The Speaker of the House of Representatives* (Parliamentary Affairs, 13, 1959-1960, 185-197); GEORGE B. GALLOWAY, *History of the House of Representatives*. New York, 1961, passim. Sulla figura giuridica del Presidente nel Reichstag guglielmino ed in quello della repubblica di Weimar nonché nel Bundestag cfr. K. SPENGLER, *Die rechtliche Stellung und die Befugnisse des Reichstagspräsidenten*. Diss. Würzburg, 1912; R. SELIGMANN, *Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichstagspräsidenten*. Frankfurt a. M., 1912; H. VON BRENTANO DI TREMEZZO, *Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten nach Deutschem Verfassungs-und Geschäftsordnungsrecht*. Diss. Giessen, 1930, G. KLINKE, *Die Geschäftsordnung des Bundestages, insbesondere die Rechtsstellung des Bundestagspräsidenten*. Diss. Köln, 1959.

Sulla configurazione della natura giuridica dei gruppi parlamentari sono state avanzate diverse teorie in correlazione anche alla qualificazione assunta da essi nello svolgimento dei lavori assembleari ed alla rilevanza derivatane nel meccanismo dell'ordinamento costituzionale. PIETRO RESCIGNO (*L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, Giurisprudenza costituzionale, VI, 1961, 295-307), in sede di commento ad una sentenza del Tribunale di Roma (Giurisprudenza Costituzionale, ibidem) che attribuisce ai gruppi parlamentari la natura di organi interni delle Camere e perciò organi dello Stato, per esentarli dall'adempimento ad obbligazioni contratte nello svolgimento di una attività privata (conclusione che giustamente il RESCIGNO reputa assai singolare), ha confutato questa dottrina, facendo presente che esiste tutto un settore di attività del gruppo, affidato all'autonomia del gruppo stesso, di natura patrimoniale ed amministrativa, che rimane assolutamente estraneo ed indifferente alla funzione costituzionale che i gruppi assolvono, cosicché « appare per lo meno viziata da unilateralità la tesi, accolta dal Tribunale di Roma, secondo la quale i gruppi parlamentari sarebbero in ogni caso, e in ogni rapporto che istituiscono, anche con privati, « organi dello Stato » (298). Precisato successivamente che « non è dimostrato che il gruppo parlamentare, ove sia da ritenersi organo della Camera, per ciò stesso divenga, altresì, un organo dello Stato, il RESCIGNO ritiene discutibile la stessa qualifica di « organo della Camera », in quanto:

« nessuna delle attività svolte dai gruppi parlamentari e menzionate nella Costituzione, è direttamente imputabile alla Camera, considerata quest'ultima come organo legislativo dello Stato », tanto è vero che « la Costituzione (rinviando ai regolamenti parlamentari per quanto riguarda la disciplina del procedimento) si limita a richiedere che le Commissioni legislative e le Commissioni di inchiesta siano composte in maniera da rispecchiare il rapporto numerico tra i vari gruppi rappresentati in Assemblea. La Costituzione non richiede una designazione dei gruppi come indispensabile presupposto della nomina dei vari componenti le Commissioni, e perciò non sarebbe contraria alla Costituzione stessa la nomina dei membri delle diverse Commissioni legislative da parte della Presidenza della Camera, all'infuori di qualsiasi designazione; e alla scelta dovrà provvedere, senza dubbio, la Presidenza nel caso di omessa designazione da parte del gruppo. Perciò la rilevanza dei gruppi sul piano costituzionale si riduce ad assicurare, nella composizione delle Commissioni, il rapporto proporzionale tra le forze politiche presenti nell'Assemblea e le stesse forze che devono essere rappresentate in ciascuna Commissione. Il gruppo parlamentare è solitamente il termine di riferimento onde realizzare tale proporzione » (304).

A sua volta il RESCIGNO definisce il gruppo parlamentare come organo di partito, opponendosi tanto a coloro che come il VIRGA (*Il par-*

tito nell'ordinamento giuridico. Milano, 1948, 182) sostengono costituire ciò un disconoscimento della peculiare posizione che al deputato, quale membro di un organo statale, l'ordinamento costituzionale riserva, quanto a chi come il BISCARETTI DI RUFFIA (*I partiti politici nell'ordinamento costituzionale,* Il Politico, XV, 1950, 16) è dell'opinione essere i gruppi « delle vere e proprie unioni istituzionali fra il gruppo parlamentare – organo dello Stato ed il gruppo parlamentare – organo del partito »; ed attribuisce la perplessità altrui nei riguardi di una qualificazione dei gruppi quali organi del partito politico, alla riluttanza di affrontare il quesito del coordinamento di tale natura giuridica dei gruppi con il divieto del mandato imperativo fissato dall'articolo 67 della Costituzione, mentre, secondo il RESCIGNO, « un serio tentativo di ricostruzione sistematica deve partire, invece, dalla constatazione che il vincolo di gruppo e la disciplina di partito hanno reso praticamente inoperante il divieto del mandato imperativo » (300).

Alle considerazioni del RESCIGNO sono state mosse delle contestazioni da ARISTIDE SAVIGNANO (I gruppi parlamentari. Napoli, 1965) il quale, nel ribadire la qualificazione dei gruppi come organi interni delle Camere, pone l'accento essenzialmente sulla articolazione formale della costituzione e della attività dei gruppi parlamentari a dimostrazione della asserita particolare natura giuridica. Secondo il SAVIGNANO, « i gruppi politici e i gruppi parlamentari sono per il regolamento della Camera dei Deputati, delle entità nettamente distinte, che non possono in alcun modo confondersi tra di loro »..., « né può diversamente ritenersi per il Senato, all'interno del quale i gruppi parlamentari pur dovendo corrispondere di norma ai partiti politici, sono tuttavia assoggettati ad una regolamentazione che non si discosta, sia per quanto concerne la loro costituzione che l'esercizio dei poteri ad essi rimessi, dai principî fissati in materia dalla Camera dei Deputati » (216-217) tanto è vero che « la normativa regolamentare... non conferisce rilevanza formale a tutti i gruppi formati dai deputati e dai senatori iscritti allo stesso partito, ma esclusivamente a quelli che presentino taluni requisiti, assumendoli nell'ordinamento interno delle Camere quali gruppi parlamentari a certi effetti ed entro limiti rigorosamente contenuti, e non viceversa, in ogni loro possibile manifestazione. A questi, del resto, e non a quelli sono imputate le molteplici funzioni a suo tempo esaminate, non riducibili al potere di designazione dei componenti delle Commissioni permanenti o di inchiesta, ma riguardanti gli aspetti di maggiore interesse dell'attività assembleare » (217). Di conseguenza « si è venuto chiaramente delineando il rapporto che sussiste tra i gruppi parlamentari e i partiti politici. La

impossibilità di identificare con i gruppi parlamentari la rappresentanza conseguita da ciascun partito nelle Camere – che si raccoglie unitariamente per suo conto e che preesiste alle elezioni, avendo una propria continuità –, consente di affermare che esso si risolve nel vincolo associativo, che lega i componenti del gruppo al partito nelle cui liste siano stati candidati. Pertanto, tra i gruppi parlamentari e i partiti politici è configurabile una relazione meramente funzionale, di modo che i primi, pur esprimendo nell'ambito delle Camere l'indirizzo politico dei secondi, non si pongono né potrebbero porsi come organi di questi ultimi » (218-219). Infine, « la mancanza di un qualsiasi vincolo formale tra i gruppi parlamentari e i partiti politici esclude che possa utilmente invocarsi a questo riguardo il divieto del mandato imperativo, a meno che non si voglia estenderne la sfera di applicazione ad un rapporto che si stabilisce in termini sostanziali » (220). Nella conclusione finale l'autore, d'altra parte, ammette la legittimazione dei partiti a dirigere tutta l'azione parlamentare dei gruppi, e che « i gruppi parlamentari sono divenuti le *unità organiche* e gli elementi di determinazione dell'attività parlamentare, mentre il Parlamento, a sua volta, si è trasformato in una associazione di gruppi parlamentari » (223-224). Tanto la configurazione dei gruppi parlamentari quali organi del partito quanto l'altra di organi delle Camere è stata confutata da THEODOR MAUNZ e GÜNTER DÜRIG nel loro commento alla costituzione tedesca (MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetzkommentar*, München-Berlin, 1964 segg. ad art. 40, 14) che propendono a considerarli « di fatto i rappresentanti dei partiti nel Parlamento ». Particolare attenzione ha dedicato alla esegesi della natura giuridica dei gruppi parlamentari HANS JÜRGEN MOECKE (*Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Neue Juristische Wochenschrift, 18, 1965, I. Halbband, 276-282; *Die parlamentarischen Fraktionen als Vereine des öffentlichen Rechts*, ibidem, 567-572; *Die verfassungsmässige Stellung der Fraktionen. Staatsrechtliche und dogmatische Probleme ihrer Institutionalisierung*, Die öffentliche Verwaltung, 19, 1966, 162-172), il quale, dopo aver negato la loro configurazione di organi del Parlamento, di organi dei partiti, di corporazioni di diritto pubblico, di associazioni di carattere privato fornite di personalità giuridica o di associazioni non riconosciute come persone giuridiche, in quanto nessuna di queste figure ammette un inquadramento soddisfacente dei gruppi parlamentari nella rispettiva categoria, è dell'opinione che si tratti di associazioni di natura particolare, che si sono evolute con specifiche caratteristiche in correlazione allo svolgimento dell'istituto parlamentare negli ultimi cento anni. Tenuto conto della realtà

costituzionale il MOECKE sostiene, da parte sua, che i gruppi parlamentari sono associazioni di diritto pubblico, la cui attività organizzatoria segue in notevole misura i principî fissati dal diritto di associazione, con l'avvertenza che i gruppi, data la loro natura di membri integrati nell'ordinamento costituzionale, si manifestano quali associazioni di diritto costituzionale. Ne consegue che, come in genere nel diritto pubblico, siano applicabili ai gruppi le norme del diritto associativo civile nei limiti in cui queste non contrastano con la particolare posizione costituzionale dei gruppi e dei loro componenti. Le norme del diritto di associazione civile saranno pertanto sempre oggetto di una indagine particolare sotto il profilo della applicazione delle loro norme generali al diritto costituzionale con riguardo soprattutto alla norma del divieto del mandato imperativo e della speciale posizione costituzionale dei gruppi parlamentari e dei loro componenti (MOECKE, *Die Rechtsnatur cit.*, 280). La qualificazione giuridica particolare dei gruppi parlamentari come associazioni di diritto pubblico (*Vereine des öffentlichen Rechts*) dovrebbe essere, secondo l'autore, regolamentata a mezzo di una legge che dovrà fissare appunto i limiti di applicazione delle norme di diritto privato e contemporaneamente statuire che i gruppi sono equiparati agli enti pubblici, sempre nei limiti in cui ciò non contrasta tanto con la posizione costituzionale loro quanto di quella dei singoli componenti, cfr. sulla soluzione legislativa MOECKE, *Die parlamentarischen Fraktionen cit.*, 570 segg.; e nei limiti dell'equiparazione agli enti pubblici (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*), MOECKE, *Die Rechtsnatur cit.*, 280-282. Secondo il MOECKE, questa regolamentazione avrebbe il pregio di rafforzare tanto l'indipendenza dei gruppi parlamentari dai partiti estendendo la separazione organizzativa dei gruppi dai partiti quanto la posizione particolare dei gruppi nel Parlamento con chiara indicazione degli elementi distintivi in ordine agli organi parlamentari veri e propri quali ad esempio le Commissioni. In riferimento a quest'ultimo aspetto della questione l'autore formula queste considerazioni: « questa conseguenza non può non essere ritenuta positiva, perché anche secondo l'attuale situazione giuridica i gruppi parlamentari assumono maggior rilievo delle Commissioni e di altri organi del Parlamento. Anzitutto, i gruppi parlamentari non hanno solo il diritto di proporre i componenti di organi parlamentari, ma addirittura quello di designazione diretta senza che sia necessaria una elezione formale o il consenso dell'assemblea plenaria ed entro questi limiti il regolamento interno ha già preso atto dei gruppi quali titolari della formazione della volontà del Parlamento e quali sezioni nell'ambito del

Parlamento cui è riconosciuto il diritto di partecipazione a tutte le votazioni. Mentre le Commissioni devono esaminare le singole proposte ad esse assegnate per sottometterle alla decisione dell'assemblea plenaria, le attribuzioni dei gruppi si sono scaglionate ad un gradino anteriore a quello delle Commissioni e dell'assemblea plenaria. Il fatto che volutamente si sia rinunciato per la composizione degli organi parlamentari all'adozione del principio maggioritario per garantire la partecipazione di tutti i gruppi parlamentari agli organi deliberanti, dimostra che le attribuzioni e la posizione dei gruppi si situa ad un grado anteriore a quello dei suddetti organi... Le associazioni dei deputati da tempo si sono conquistate il loro posto di unità legittimate ad agire ». Secondo il MOECKE, « è pertanto logico che la dottrina si adegui a questo evoluzione reale nella ricerca di una via per definire la capacità giuridica dei gruppi parlamentari, capacità che ad essi necessita per l'esercizio della funzione ad essi assegnata dalle norme del regolamento interno » MOECKE, *Die verfassungsmässige Stellung der Fraktionen cit.*, 165).

Una configurazione giuridica diversa da quelle già esposte è stata attribuita ai gruppi parlamentari da ALFONSO TESAURO (Rassegna di diritto pubblico, XXII, 1967, 197-213), il quale ritiene che

« i gruppi parlamentari, alla stregua della realtà politica in cui si concretano e delle regole giuridiche dei loro statuti, della Carta Costituzionale e dei regolamenti delle Camere che li disciplinano, non sono né organi dei partiti, né organi del Parlamento, né organi ad un tempo dei partiti e del Parlamento, né una realtà interna delle Camere, ma organizzazioni a sé stanti, I gruppi parlamentari si concretano in particolare in *associazioni politiche* filiazioni dei partiti politici e delle altre forze politiche e per ciò stesso sono espressione della libertà e della autonomia tipica dei cittadini e dei soggetti privati in genere. I gruppi parlamentari, però, pur esprimendo le libere forze politiche esistenti nel paese e rappresentate nelle Camere, sono investiti dalla Carta Costituzionale della funzione di designare, in proporzione alla loro entità, i componenti delle Commissioni parlamentari e quindi concorrere alla organizzazione delle Camere. I gruppi parlamentari hanno tutte le caratteristiche essenziali e tipiche delle associazioni in genere e delle associazioni politiche in ispecie... I gruppi parlamentari si concretano, anzitutto, per la loro origine, in associazioni; non sorgono in virtù di un atto di imperio espressione della volontà dello stato, ma per determinazione delle forze politiche che sono espressione della libertà e dell'autonomia di cui godono tutti i cittadini. I gruppi parlamentari non sorgono in virtù di un atto di imperio espressione della volontà dello stato perché la carta costituzionale ed i regolamenti delle camere, contrariamente a quanto può apparire ad una superficiale valutazione, non ne impongono la formazione, ma li prevedono quali libere filiazioni delle forze politiche che trovano la loro origine nella volontà dei cittadini di perseguire con-

giuntamente fini politici... I gruppi parlamentari, a considerare in profondità, non soddisfano solo una esigenza propria del parlamento in ogni luogo ed in ogni tempo, ma rispondono ad una necessità tipica della vita costituzionale attuale nell'ordinamento italiano. Il parlamento, invero, secondo i dettami della carta costituzionale, è eletto dal popolo, ne esercita il potere sovrano ed è destinato a svolgere la sua funzione collegandosi con i gruppi per seguire l'orientamento delle forze politiche rappresentate in parlamento ed evitare una frattura tra paese e parlamento che porterebbe, fatalmente, alla rottura dell'*equilibrio* essenziale allo svolgimento della vita costituzionale. I gruppi parlamentari, per ciò stesso che assicurano il collegamento tra le camere e le forze politiche dominanti nel paese, contrariamente a quanto si afferma, non solo non importano il disconoscimento dei principî della democrazia e della rappresentatività delle forze politiche in seno all'organizzazione dello stato e degli altri enti pubblici, ma assicurano una realizzazione dei principî stessi in modo sempre più rispondente alle esigenze. In particolare il sistema dei gruppi non è affatto in contrasto con la norma della carta costituzionale la quale, ispirandosi al principio della rappresentatività, stabilisce che *ogni membro del parlamento rappresenta la nazione.* La norma in parola, invero, considerata nel suo contenuto particolare ed in collegamento con le altre norme, sta a significare che il parlamentare non rappresenta sè stesso quale portatore di fini, di interessi o di idee particolari di uomo o di cittadino..., ma rappresenta la *nazione* che si concreta nella comunità di tutti gli italiani inquadrati nelle diverse forze politiche, comunità destinata ad avere una *politica* che i partiti con metodo democratico concorrono a determinare nel paese e di cui i gruppi si rendono interpreti collegandosi con le camere del parlamento ».

Sull'attenuata rilevanza dell'istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari formulata dal TESAURO grava tuttavia l'ombra della natura della disciplina di partito che nelle diverse interpretazioni date da studiosi in correlazione all'art. 49 della nostra Costituzione è talora giustificata addirittura con il richiamo alla esistenza nel nostro ordinamento di un vero e proprio mandato imperativo (P. L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo stato dei partiti: La rappresentanza politica.* Milano 1965, soprattutto 112-118) o perlomeno con il riconoscimento « che i partiti occupino e si suddividano tra di loro il Parlamento, sotto forma di gruppi parlamentari » per realizzare l'unità di indirizzo politico « attraverso lo strumento del vincolo di partito, che tra loro collega, sottoponendoli ad una stessa disciplina, cittadini non elettori, cittadini elettori, parlamentari e uomini al Governo » (V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo,* in *La funzionalità dei partiti nello stato democratico. Atti del I Congresso nazionale di dottrina dello stato.* Milano 1967, 98) con l'auspicio di conciliare le disposizioni costituzionali relative alla natura non imperativa del mandato parlamentare ed alla posizione dei partiti mediante l'opinione di « ravvisare nella seconda parte dell'art. 67 un limite a possibili implicazioni estreme che volessero trarsi

dal principio risultante dal combinato disposto degli articoli 1 e 49: revocabilità dei mandati, perdita del mandato in conseguenza di espulsione o dimissioni dal partito e simili » (CRISAFULLI, 101); ed anche se si ritiene invece che maggiore sia il peso esercitato dai gruppi parlamentari sul partito di quello esercitato dal partito sui gruppi parlamentari « è abbastanza incauto... dedurre dall'elezione per il gruppo parlamentare una maggiore legittimazione democratica di quanto non abbia il cosiddetto apparato, quando si ponga mente alle modalità con le quali è avvenuta la designazione democratica degli eletti », designazione residente « nella potestà – di fatto arbitraria – che ha il partito di proporre e in pratica di imporre, le candidature: nell'imposizione cioè al corpo elettorale di una classe politica già precostituita » (SILVANO TOSI, *La funzionalità dei partiti cit.*, 228-229), osservazione che, ponendo una questione di principio, non può venire contraddetta dall'asserzione dell'impossibilità di « un contrasto di volontà tra gli organi del partito e i suoi parlamentari, perché altrimenti si dovrebbe far luogo ad una configurazione dei gruppi parlamentari affatto autonoma e indipendendente dalla forza politica che rappresentano, non solo formalmente » (EMILIO LOPANE, *Il mandato parlamentare e i partiti;* Democrazia e diritto, V, 1964, 147). A mo' di conclusione, quale che sia la natura dei rapporti tra i gruppi parlamentari ed i partiti e di riflesso l'oggetto della configurazione giuridica dei primi, resta il fatto che « il serait vain de vouloir dissimuler les griefs que l'on peut formuler à l'encontre des groupes parlementaires », come dice il WALINE in un documentato saggio sui gruppi parlamentari in Francia (JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires en France;* Revue du droit public et de la science politique, 77, 1961, 1170-1237, qui 1236) e come è dimostrato da un abbondante elenco di scritti sulla disciplina di partito di cui si citano alcuni a titolo informativo: K. LOEWENSTEIN, *Über die parlamentarische Parteidisziplin im Auslande.* Deutsche Rechtszeitschrift, V, 1950, 241-245, riprodotto anche nella silloge *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht,* Tübingen, 1950, 25-40; E. DREHER, *Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten.* Neue Juristische Wochenschrift, III, 1950, 660-664; M. VASELLA, *Die Partei-und Fraktionssdisziplin als staatsrechtliches Problem.* Winterthur, 1956; C. KREMER, *Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin.* 2. Aufl. München, 1956; D. DEL BO, *Significato e limiti della disciplina di partito* (Rassegna di politica e di storia, VI, Nr. 67, maggio 1960, 1-6); G. NEGRI, *Profili giuridici della disciplina di partito* (ibidem, 6-11); S. FURLANI, *La disciplina di partito nella Repubblica federale tedesca* (ibidem, 11-13);

CLIFFORD A. L. RICH, *Il problema della disciplina di partito negli Stati Uniti* (ibidem, 13-14); G. LOEWENBERG, *Parliamentarianism in Western Germany: the functioning of the Bundestag* (American Political Science Review, 56, 1961, in particolare 93-97); G. MUSACCHIA, *I partiti nella formazione e nel funzionamento della Camera dei Deputati* (Il Circolo giuridico « L. Sampolo ». N. S. XXXIV, 1963, soprattutto 181-192); CH. MÜLLER, *Das imperative und freie Mandat*. Leiden, 1966, W. SACHER, *Das freie Mandat* (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Neue Folge XVII, 1967, 270-286); F. SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*. Köln-Opladen, 1967, 131-152; e per un colpo d'occhio sulla posizione dei partiti nei meccanismi parlamentari odierni cfr. M. ROSETTI, *Le statut des partis politiques au sein des Parlements* (Unione Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, Nr. 21, 15 janvier 1955, 35-40).

Sulle commissioni parlamentari si veda il contributo di LEOPOLDO ELIA nell'*Enciclopedia del diritto*. Milano, 1960, VII, 895-910, e quello di FEDERICO MOHRHOFF nel *Novissimo Digesto Italiano*. Torino, 1959, III, 649-656. Sull'istituzione del sistema delle commissioni nel 1920 cfr. G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*. Firenze, 1921. Sulle commissioni legislative nella nuova Costituzione, sul funzionamento delle Commissioni parlamentari e sulla natura giuridica delle Commissioni legislative cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI. *Le commissioni legislative nel Parlamento italiano*. Roma, 1953, riprodotto, con qualche modifica *de verbo ad verbum* nel saggio degli stessi autori su *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*. Milano, 1953, e R. GARRUTO, *Le Commissioni parlamentari* (La Funzione amministrativa, XIV, 1965, 744-768 e 796-819). Sulla originalità delle commissioni legislative nel nostro ordinamento, M. REUNI, *Le Commissioni parlamentari* (Montecitorio, IV, 1950, n. 5 (maggio), 2-3) e sulla modifica regolamentare del 1958 che ha aumentato il numero delle commissioni permanenti, E. AZZENA, *Le commissioni della Camera dopo le ultime modifiche del Regolamento* (Montecitorio, XII, 1958, n. 6-7 (giugno-luglio), 14-16). Per dati sulla formazione, sulle attribuzioni e sulla procedura delle attività delle commissioni nelle assemblee parlamentari dei singoli stati cfr. M. R. PAUWELS, *Les commissions parlementaires* (Union Interparlementarire. Informations constitutionnelles et parlementaires. 3e série, Nr. 24, 1er novembre 1955, 159-270), una cui traduzione italiana è stata pubblicata nel *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*. Roma, Segretariato Generale della Camera

dei Deputati, 1957, VIII, Nr. 1, 255-349; e sulla funzione delle commissioni nelle assemblee degli Stati Uniti d'America, dell'Inghilterra, della Francia e dell'Italia vedi G. D'EUFEMIA, *Le commissioni parlamentari nelle costituzioni moderne* (Rivista trimestrale di diritto pubblico, VI, 1956, 16-53). Sul funzionamento delle commissioni nelle assemblee parlamentari straniere, cfr. i diversi trattati nazionali di procedura parlamentare ed i commenti a regolamenti interni elencati al capo I cui possono aggiungersi per ulteriori utili indicazioni, per la Francia, J. BARTHÉLÉMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris, 1934; PACTET, *Les commissions parlementaires* (Revue du droit public et de la science politique, 60, 1954, 127-172); per l'Inghilterra, R. BODY, *Unoffcial committees in the House of Commons* (Parliamentary Affairs, XI, 1957-58, 295 segg.); C. J. BOULTON, *Le Commissioni della Camera dei Comuni* (Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, Roma, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1967, XVIII, nr. 1, 69-75); per gli Stati Uniti d'America, A. NEVINS, *The development of the Committee System in the American Congress* (Parliamentary Affairs, III, 1949-50, 136-146); G. B. GALLOWAY, *Development of the Committee System in the House of Representatives* (American Historical Review 65, 1959, 17 segg.); nonché sulla rilevanza del Legislative Reorganization Act del 1946 G. B. GALLOWAY, *Congress at the crossroads*. New York, 1948; M. FRAGA IRIBARNE, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos. La Legislative Reorganization Act de 1946*. Madrid, 1948; G. B. GALLOWAY, *The legislative process in Congress*. New York, 1953; per la Svizzera, sulla questione particolare della rappresentanza delle minoranze alloglotte si veda J. MEYNAUD, *La représentation des minorités romande et tessinoise dans les commissions parlementaires helvétiques* (Res publica, VIII, 1966, 381-395) e sulla funzione esercitata dalla Commissione degli affari esteri in particolare ARNOLD E. HUGENTOBLER, *Les Chambres fédérales et la conduite des affaires étrangères en Suisse* (Politique, N. S. IV, 1962, 146-175), argomento che per l'Italia è stato esaminato da G. NEGRI e P. UNGARI, *Politica estera ed opinione pubblica nell'esperienza delle Commissioni esteri del Parlamento italiano* (Rassegna parlamentare, III, 1962, 546-560); per la Germania cfr. l'ancora valido contributo di TH. HEUSS, *Der Parlaments-Ausschuss* (Jahrbuch für politische Forschung, I, 1933, 129-150) e la monografia di B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*. Meisenheim, 1954. Sulle commissioni miste quali congegni per la risoluzione dei conflitti legislativi nel sistema bicamerale cfr. P. VIRGA, *Le commissioni miste* (Rivista trimestrale di di-

ritto pubblico, III, 1953, 513-553); e sulla commissione di mediazione dell'ordinamento costituzionale attuato nella Repubblica federale tedesca vedi in particolare F. WESSEL, *Der Vermittlungsausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes* (Archiv des öffentlichen Rechts, 77, 1951-52, 283-313) e sulla attuale procedura francese cfr. J. LYON, *La procédure de la commission mixte paritaire dans la Constitution française* (Rassegna parlamentare, V, 1963, 278-291).

Sulle commissioni d'indagine e sulle commissioni d'inchiesta cfr. la bibliografia del capo VI e del capo XII. Sulla commissione inquirente per i procedimenti d'accusa vedi V. GIANTURCO, *I giudizi penali della Corte Costituzionale.* Milano, 1965, e G. CONTINI, *Sulla natura giuridica dell'accusa parlamentare ex art. 96 della Costituzione* (Giurisprudenza costituzionale, XI, 1966, 623-661) nonché la bibliografia indicata al capo IV. Sulle commissioni di vigilanza, ed in particolare su quella sulle radiodiffusioni, si ricorda A. A. ROMANO, *In tema di controllo parlamentare sulla radiotelevisione* (Il Circolo Giuridico « L. Sampolo », N. S. XXXV, 1964, 81-120). Sulle commissioni consultive previste dalle leggi di delega legislativa al Governo cfr. G. BALBONI-ACQUA, *Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega* (Giurisprudenza costituzionale, IX, 1964, 909-915). Sulle Giunte, oltre alle considerazioni volte nei trattati nazionali di procedura parlamentare, si vedano sulla Giunta delle Elezioni e su quella per l'autorizzazione a procedere i titoli indicati al capo IV e sulla prima anche il contributo *Elezioni politiche* (contenzioso) di L. ELIA nell'Enciclopedia del diritto. Milano, 1963, XIV, 747-793.

Condizione preliminare per lo svolgimento regolare della loro attività da parte dei parlamentari e degli organi attraverso i quali agisce il potere legislativo è l'esistenza di un ordinamento burocratico con funzioni ausiliarie, la cui struttura fondamentale non presenta sostanziali modifiche nei vari paesi, come si può desumere dalla relazione stessa per l'Unione Interparlamentare da MOSHE ROSETTI e ASHER ZIDON (*Rapport relatif à l'organisation administrative des Parlements;* Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires 3[e] série, Nr. 8, 1[er] november 1951, 199-208). A capo dei servizi amministrativi delle Camere sono – indicati con nomi talora diversi – i Segretari Generali, sulla cui figura, che va ben al di là di una mera funzione burocratica, con particolare riferimento all'ordinamento italiano cfr. F. MOHRHOFF, *I Segretari Generali delle Assemblee legislative* (Montecitorio, XIV, gennaio 1962, n. 1, 11-22); e per una visione comparata. M. KAUL, *L'étendue de l'indépendance des Secrétariats des par-*

lements vis-á-vis de l'Exécutif (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlamentaires, 3e série, n. 57, janvier 1964, 31-53).

Sulla particolare condizione giuridica degli impiegati del Parlamento si vedano C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*. Roma, 1934, 169-176, ed altri titoli citati al Capo II come pure, per l'esigenza di una tutela giurisdizionale, dei dipendenti stessi, M. D'ANTONIO, *Linee di una riforma organica del Regolamento della Camera dei Deputati* (Rassegna parlamentare, V, 1963, in particolare 691-692); e per lo status in qualche ordinamento estero si consulti, ad esempio per la Repubblica federale tedesca, K.-H. MATTERN, *Zum Begriff des Bundestagsbeamten* (Die öffentliche Verwaltung, VI, 1953, 7-9). Sull'importanza di una più estesa collaborazione dei servizi amministrativi delle assemblee legislative ai fini soprattutto di predisporre una più organica elaborazione delle leggi e di garantire la perfezione formale dei provvedimenti è stato ripetutamente richiamata l'attenzione dalla fine della seconda guerra mondiale in poi, soprattutto in ordine alle attività di documentazione e di studio e ricerche legislative sul modello soprattutto del Legislative Reference Service del Congresso statunitense; e cfr., per un quadro della situazione esistente al momento della sua redazione e per le esigenze formulate, la relazione di E. BLAMONT, *Rapport sur l'organisation d'un service de documentation étrangère dans une assemblée parlementaire* (Union Interparlementaire. Informations constitutionnelles et parlementaires, 3e série, Nr. 4, 15 novembre 1950, 190-200) e per l'importanza dell'adozione di un tale servizio ausiliario legislativo nei Parlamenti del giorno d'oggi con particolare riguardo alle necessità riscontrate nella Repubblica federale tedesca, si vedano gli scritti di K. KLEINRAHM, *Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente?* (Archiv des öffentlichen Rechts, 79, 1953-54, 137-187), e di E. PIKART, *Probleme der deuschen Parlamentspraxis. Ein Beitrag zur Diskussion um den « Parlamentarischen Hilfsdienst »* (Zeitschrift für Politik, Neue Folge, 9, 1962, 201-211). Per l'Italia vedi anche VITTORIO DI CIOLO, *Note preliminari in tema di riorganizzazione del Parlamento italiano* (Jus, N. S. XVII, 1966, 462-476). Documentazione, come è ovvio, è anche quella acquisita direttamente dalle Commissioni parlamentari per il tramite dei *hearings* sulla cui introduzione nella prassi della nostra Camera cfr. CARLO DI ROBERTO, *La « specializzazione » delle Camere* (Foro amministrativo, 43, 1967, parte III, 249-254).