

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. X
N. 8

PROPOSTE DI MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO

PRESENTATE DALLA

GIUNTA DEL REGOLAMENTO

COMPOSTA

del Presidente della Camera dei Deputati Leone Giovanni, *Presidente*
e dei deputati: Bozzi, Bucciarelli Ducei, Caprara, Corona Achille, Foschini, Laconi, Migliori,
Resta, Roberti e Cossiga *relatore*.

Presentata alla Presidenza della Camera il 10 ottobre 1962

ONOREVOLI COLLEGGHI! — È esperienza frequente e diffusa constatare il superamento — nella loro *ratio* e nella loro portata — di una serie di disposizioni del nostro Regolamento, data l'evoluzione effettiva degli istituti che caratterizzano le procedure parlamentari. Indubbiamente, una revisione organica del Regolamento si postula come necessaria se si vuole — come è intendimento di tutti i gruppi politici — adeguare alle nuove esigenze della vita parlamentare le norme del Regolamento che caratterizzano i dati procedurali relativi alle funzioni che la Costituzione attribuisce al Parlamento ed in particolare alla Camera dei Deputati.

Poiché, tuttavia, una riforma organica e generale importa la soluzione di problemi ben più complessi sul piano costituzionale, sembra opportuno, intanto, procedere a quelle riforme che si presentano più palesemente necessarie e che non implicano decisioni di rilievo anche politico.

Tra esse sono sembrate urgenti quelle che attengono alla abrogazione degli istituti della presa in considerazione dei progetti di legge di iniziativa parlamentare, della sospensione automatica, per tre mesi, dell'esame dei progetti di legge che vertano su

materia identica a quella di progetti di legge presentati al Senato, ed infine quella dell'abrogazione dell'ultima parte dell'articolo 40 del Regolamento che esclude, per i progetti di legge in materia tributaria, la procedura di cui all'articolo 72, terzo comma, della Costituzione.

* * *

L'articolo 133, primo comma, del Regolamento della Camera — come è noto — stabilisce che, una volta annunciata una proposta di legge, la Camera fissa il giorno in cui essa può essere svolta; attribuisce, quindi, facoltà al proponente di rinunciare allo svolgimento e di chiedere che la proposta sia subito trasmessa alla Commissione competente salvo che non importi onere finanziario: nel qual caso la Camera dovrà deliberarne la presa in considerazione. Le forme procedurali dello svolgimento e della presa in considerazione sono regolate, invece, dal successivo articolo 134.

Sia l'istituto dello svolgimento che quello della presa in considerazione delle proposte di legge risalgono al Regolamento del 1868 che inserì, nell'ordinamento parlamentare, una

distinzione procedurale relativa alla prima fase dell'*iter* dei progetti di iniziativa parlamentare rispetto all'*iter* dei progetti di legge di iniziativa governativa.

Si è sempre, però, trattato di una distinzione concernente soltanto la prima fase dell'*iter*, che non ha mai sostanzialmente influito né sul diritto di iniziativa parlamentare, né sul modo con cui questo è esercitato, né sugli effetti dell'esercizio del potere stesso. Lo svolgimento, infatti, non è stato mai impedito ed anzi fu escluso, con deliberazione del 24 aprile 1866 (cfr. MANCINI e GALEOTTI: *Norme e usi del Parlamento italiano*, 1887), che lo si potesse precludere opponendovi la pregiudiziale; si decise infatti che quest'ultima non potesse venire esaminata se non contestualmente al merito della proposta e quindi soltanto dopo che lo svolgimento fosse stato effettuato. È così che dopo l'intervento di un altro oratore oltre il proponente, ai sensi dell'articolo 134, può far seguito la decisione della Assemblea — espressa in un voto — con conseguente, possibile diniego della presa in considerazione. Senonché tale ipotesi è meramente teorica e dal 1867 ad oggi non si riscontrano casi in cui la presa in considerazione sia stata negata. È, infatti, constatazione comune ed incontrovertita quella relativa al carattere meramente formale che è venuto assumendo l'istituto della presa in considerazione. I commentatori del Regolamento lo constatavano fin dal 1887, in considerazione del fatto che il Governo si limita ad esprimere solo delle generiche e « consueti riserve », in relazione a ciascuna proposta di legge, senza valutarne il merito e senza, pertanto, contribuire a determinare un dibattito dal quale, a sua volta, l'Assemblea tende a sottrarsi, evidentemente per garantire in tutta la sua maggiore ampiezza ed in tutta la sua portata il diritto di iniziativa parlamentare delle leggi.

Il carattere meramente formale dello svolgimento e della presa in considerazione, sia essa facoltativa ovvero obbligatoria, consiglia, pertanto, la soppressione dell'istituto — come la vostra Giunta ha ritenuto di dovervi proporre — e quindi, delle norme di cui all'articolo 133, primo comma e dell'articolo 134 del Regolamento. Verrà snellita in tal modo, per l'eliminazione di una fase ormai inutile, la procedura relativa all'esame delle proposte di legge, con evidente vantaggio per la rapidità dei lavori parlamentari e per la migliore aderenza dell'*iter* di formazione delle leggi alla realtà dei poteri e delle funzioni attuali dell'Assemblea. Nulla esclude,

ovviamente che, ove per particolari esigenze di salvaguardia della rigidità di talune norme strutturali della legislazione finanziaria od amministrativa, si rendesse necessario riconsiderare la questione, l'istituto potrebbe sempre essere reistituito, ma soltanto attribuendovi un valore sostanziale di cui, in atto, è privo; esso cioè potrebbe reinserirsi nel procedimento di formazione della legge quale efficace strumento di controllo e di riflessione ponderata nel quadro di una più ampia considerazione dei problemi inerenti la salvaguardia del bilancio dello Stato.

* * *

Ragioni di carattere diverso consigliano, invece, la soppressione del secondo comma dell'articolo 133, concernente la sospensione dell'esame dei provvedimenti che vertano su materia identica a quella dei progetti di legge presentati al Senato. La norma non trova corrispondenza nel regolamento del Senato, e poiché essa venne approvata dalla Camera nella seduta dell'11 febbraio 1949, nel presupposto di una deliberazione analoga (vedasi la esplicita dichiarazione in proposito del Presidente della Camera) dell'altro ramo del Parlamento, non essendosi verificata la ipotesi della condizione di reciprocità dell'istituto, ne sembra opportuna la soppressione.

D'altra parte, esso non soltanto non ha giovato alla economia dei lavori parlamentari, ma spesso è stato di intralcio, ogni volta che, per esempio, il Governo ha presentato un progetto di legge al Senato, mentre alla Camera erano pendenti una o più proposte di legge sulla stessa materia dell'iniziativa governativa. Poiché è necessario evitare quanto più possibile la permanenza di norme ed istituti che si rivelano inutili od inopportuni, soprattutto quando siano rivolti a regolare rapporti intercamerali per cui è indispensabile la reciprocità, non rimane che deliberare la soppressione della norma in questione.

* * *

Di natura diversa e di rilevanza certamente maggiore è la modifica che si propone all'ultimo comma dell'articolo 40 del Regolamento. Come è noto, la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 40 esclude che possano essere deferiti in sede legislativa, alle Commissioni parlamentari permanenti o speciali, progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delega legislativa, di

III LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, *nonché quelli in materia tributaria.*

Ora l'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, mentre prescrive la procedura normale per l'approvazione dei progetti di legge in materia costituzionale, elettorale, di delega legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, e di approvazione di bilanci e consuntivi, non prevede alcuna procedura particolare per i progetti di legge in materia tributaria.

Nel Regolamento della Camera la disposizione diretta ad escludere il deferimento a Commissioni in sede legislativa dei progetti di legge in materia tributaria, fu inserita su proposta del deputato De Vita, nella seduta del 10 febbraio 1949, in considerazione della importanza che potevano assumere i provvedimenti di indole fiscale, per i riflessi che essi determinano nell'economia e nella pubblica opinione. Evidentemente, la preoccupazione che mosse il compianto onorevole De Vita a proporre la disposizione in esame e l'Assemblea ad approvarla è da ricercarsi nel fatto che per la prima volta veniva adottata, in regime democratico, la procedura di discussione e di approvazione di progetti di legge in Commissione, senza intervento dell'Assemblea. Va altresì ricordato che l'onorevole Castelli Avolio, Presidente della Commissione Finanze e Tesoro nella seconda legislatura ed in atto giudice della Corte Costituzionale, propose nel 1955 la soppressione di tale norma reputandola dannosa anziché utile al buon andamento dei lavori della Camera.

La esperienza più che decennale ha infatti felicemente confermato la intuizione del Costituente di snellire l'attività parlamentare attraverso l'istituto delle Commissioni in sede legislativa. Si tratta anzi, come la dottrina

straniera ha più volte affermato (cfr. MIRKINE-GUÉTZEVITCH: *Le costituzioni europee*. Milano, 1954) di un sistema che ha contemperato nel modo migliore l'esigenza di una legiferazione rapida con quella della massima garanzia possibile di tutte le parti politiche. Confermata, altresì, è stata la valutazione dell'onorevole Castelli Avolio sulla inutilità della norma in questione posto che le preoccupazioni in ordine alla ampiezza delle competenze delle Commissioni parlamentari in materia fiscale non hanno trovato giustificazione anche da un punto di vista pragmatico; infatti l'istituto del parere vincolante della V Commissione (Bilancio) sulle conseguenze finanziarie dei provvedimenti assegnati ad altre Commissioni in sede legislativa, costituisce una garanzia che va diventando — col tempo — sempre più efficace ed apprezzabile così come, del resto, avviene del pari in materia di rapporto di pubblico impiego attraverso l'attività della Commissione per gli affari costituzionali, i cui pareri sono egualmente vincolanti.

Perciò è sembrato opportuno alla vostra Giunta di proporvi di sopprimere l'ultima parte dell'ultimo comma dell'articolo 40 del Regolamento in considerazione, altresì, del fatto che analoga limitazione non esiste nel Regolamento del Senato. Ciò nella piena convinzione che le limitazioni sancite dalla Costituzione siano più che sufficienti a porre limiti oggettivi validamente giustificati al funzionamento delle Commissioni legislative, le quali rappresentano — giova ripeterlo — uno degli aspetti più positivi del sistema costituzionale italiano e che taluni ulteriori perfezionamenti interpretativi ovvero normativi, in sede regolamentare, potranno rendere sempre meglio idonee agli scopi che ne suggerirono l'istituzione.

COSSIGA, *Relatore.*

TESTO ATTUALE

ART. 40.

Le Commissioni, permanenti o speciali, possono essere investite dal Presidente della Camera della discussione e approvazione di un disegno di legge, salvo opposizione della Camera stessa all'atto dell'annunzio, che sarà dato nelle 48 ore successive alla presentazione.

Durante i periodi di aggiornamento il Presidente comunica la sua deliberazione ai singoli deputati almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente.

La Commissione si riunisce in sede legislativa, con l'intervento dei Ministri. Udito il relatore nominato dal suo Presidente, essa procede alla discussione e approvazione del disegno di legge secondo le norme del presente Regolamento, fatta eccezione per quelle riguardanti gli emendamenti di cui all'articolo 86, comma primo, secondo e terzo.

Per richiedere la verifica del numero legale o la votazione nominale è necessario il numero di quattro deputati, per lo scrutinio segreto di cinque.

Delle sedute della Commissione è redatto, oltre al processo verbale, un resoconto stenografico.

Ogni deputato, previa comunicazione al Presidente della Camera, può partecipare, in sede legislativa, a sedute di Commissioni diverse da quella alla quale appartiene, senza voto deliberativo.

Quando il disegno di legge importa un aumento dell'onere finanziario dello Stato, è necessario che la Commissione Bilancio esprima il suo parere, scritto e motivato, nei termini di cui all'articolo 31, terzo comma.

Nel caso che la Commissione competente non ritenga di aderire al parere della Commissione Bilancio, e questa insista, a giudizio del Presidente della Camera o si procederà a Commissioni riunite per l'esame degli articoli concernenti le « conseguenze finanziarie », ovvero sarà deferito all'esame dell'Assemblea l'intero disegno di legge.

La procedura di cui ai due commi precedenti viene seguita per i pareri che la Commissione Affari costituzionali deve esprimere in materia di rapporti di pubblico impiego.

La norma di cui all'ottavo comma del presente articolo si applica anche in ogni altro caso in cui una Commissione chiamata a dare parere ad altra Commissione affermi

MODIFICAZIONI PROPOSTE

ART. 40.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

la propria competenza ad esaminare il provvedimento.

Il Presidente della Camera dà notizia all'Assemblea dei disegni di legge approvati dalle Commissioni in sede legislativa.

In ogni caso, fino al momento dell'approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della Commissione lo richiedono.

Il presente articolo non si applica ai disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi, nonché ai progetti in materia tributaria.

ART. 133.

Allorché una proposta di legge d'iniziativa di uno o più deputati è annunziata, la Camera fissa il giorno in cui essa può essere svolta. È in facoltà del proponente di rinunciare allo svolgimento e di chiedere che la proposta stessa sia subito trasmessa alla Commissione competente, salvo che la proposta importi onere finanziario, nel qual caso dovrà prima essere deliberata la presa in considerazione.

L'esame di proposte di legge o di disegni di legge presentati alla Camera sarà sospeso per tre mesi se risulta che al Senato è stata già presentata una proposta o un disegno di legge su materia identica. L'esame stesso non avrà più luogo se nel frattempo sia trasmesso alla Camera il progetto già approvato dal Senato.

Se all'ordine del giorno di una Commissione si trovano contemporaneamente proposte di legge identiche o vertenti su materia identica o in concorso con disegni di legge su identica materia, l'esame dovrà essere abbinato.

ART. 134.

Nel giorno stabilito il proponente svolge i motivi della proposta. Non potrà parlare che un solo oratore contro la presa in considerazione. Il proponente ha il diritto di replicare. La Camera decide quindi sulla presa in considerazione.

Identico.

Identico.

Il presente articolo non si applica ai disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale ed a quelli di delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi.

ART. 133.

È soppresso.

È soppresso.

Identico.

ART. 134.

È soppresso.