

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II  
N. 3

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(ARTICOLO 143)

PRESENTATA DALLA

### GIUNTA DEL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati **Ingrao**, *Presidente*  
e dai deputati **Ballardini**, **Colonna**, **Guarra**, **Iotti Leonilde**, **Natta**,  
**Pennacchini**, **Piccoli**, **Russo Carlo**, **Vernola** e **Labriola**, *relatore*

*Presentata alla Presidenza della Camera il 30 maggio 1978*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di modifica del Regolamento della Camera dei Deputati, che si sottopone al vostro giudizio ed alla vostra deliberazione, contiene norme le quali, ricollegandosi ad una modificazione che va delineandosi nella disciplina dei rapporti tra il Parlamento ed il potere esecutivo, richiedono per una più compiuta ricostruzione del loro contenuto e dell'efficacia concreta che sono idonee ad esplicitare, qualche considerazione di indole generale, da premettersi utilmente alla illustrazione del disposto regolamentare stesso.

I. — Se l'ordinamento ha conosciuto e conosce norme legislative che incidono in modo che appare crescente nei rapporti tra Parlamento e Governo sul terreno dell'azione esecutiva, è anche vero che non è

dato fino a questo momento di registrare alcuna sostanziale manifestazione di superamento delle imputazioni costituzionalmente previste delle responsabilità relative.

Anche se da qualche parte si è sollevato il dubbio dell'ammissibilità di disposizioni legislative le quali, come si è ritenuto, apparirebbero tali da costituire un indebito ampliamento dei poteri del Parlamento relativamente all'amministrazione, sia sul piano più propriamente attivo, sia anche su quello consultivo e su quello di controllo, non sembra per la verità che queste preoccupazioni, espresse sotto tale profilo, abbiano un effettivo fondamento.

In nessun caso infatti i poteri, o anche le mere facoltà, riconosciute al Parlamento per ciò che concerne l'attività esecutiva del Governo, intaccano il carattere esclusivo delle responsabilità ministeriali, o del

Presidente del Consiglio, o del Consiglio dei ministri. Tanto che, e ci sembra opportuno ribadirlo, il Governo ed i suoi organi mantengono intatta la responsabilità costituzionale della funzione di indirizzo politico, e delle attività di alta amministrazione, nonché degli atti propriamente amministrativi, nei quali l'esercizio di tale funzione si estrinseca.

Non c'è norma alcuna nell'ordinamento, nemmeno quelle che si collocano nella tendenza alla quale prima si è accennato, che ponga in discussione la interezza ed il contenuto di tale responsabilità. Ciò è vero, sia che la questione si consideri dal punto di vista delle prerogative dell'esecutivo, e della loro tutela, sia dal punto di vista degli obblighi dell'esecutivo, e delle garanzie offerte dal sistema per il loro integrale adempimento.

II. — È invece consistente il richiamo a mutamenti che vengono introdotti nell'ordinamento, per quanto riguarda la disciplina legislativa dei modi e delle fattispecie di esercizio del controllo parlamentare sull'indirizzo politico del Governo, e sugli atti nei quali puntualmente si estrinseca. Confluiscono nelle ragioni di tali mutamenti, la cui ammissibilità non sembra possa essere meritevole di dubbi, considerazioni di ordine politico ed altre più propriamente istituzionali. In base ad entrambe legittimamente la maggioranza parlamentare ha fino ad oggi manifestato le sue preferenze e adottato le sue deliberazioni.

Dal punto di vista politico si è posta la questione di riconoscere una funzione più piena alle forze di opposizione, nella esplicazione del rapporto tra Parlamento e Governo: ma in qualche modo, e sia pure in una posizione strutturalmente diversa, alle stesse forze della maggioranza.

Aumentando infatti le opportunità ed i modi nei quali il Parlamento interviene nell'esercitare il proprio controllo prima che l'atto sia adottato e, per ciò che attiene alle fattispecie procedurali, *in itinere*, si conseguono due obiettivi. Il primo è quello di consentire alle forze di opposizione di manifestare il loro giudizio po-

litico sull'attività del Governo prima che le estrinsecazioni di tali attività siano formalmente compiute o, il che è sostanzialmente equivalente, con un maggior grado di conoscenza delle ragioni e dei meccanismi deliberativi che sono il presupposto degli atti del Governo. Conseguentemente, come è naturale, e d'altra parte legittimo, la responsabilità del Governo nei confronti dell'opinione pubblica si fa più netta, e le censure poste eventualmente sull'operato del Governo, sempre circoscritte rigorosamente nell'ambito della responsabilità politica, si fanno più penetranti.

Il secondo obiettivo è quello di accrescere il grado di libertà di cui possono godere le forze di maggioranza nell'esercizio del controllo parlamentare sull'indirizzo politico del Governo, in rapporto al vincolo della cosiddetta solidarietà che intercorre tra la maggioranza stessa e l'esecutivo. Ciò non muta la posizione differenziata che spetta a queste forze nei confronti di quelle di opposizione, né risolve la necessaria intesa tra esse ed il Governo, la quale tuttavia risulta meglio delimitata al vero e proprio rapporto fiduciario, senza estendersi necessariamente e rigidamente alla molteplicità degli atti, delle direttive, delle determinazioni e dei comportamenti di cui si compone la complessa attività della funzione di governo.

In definitiva nell'uno e nell'altro caso si riduce il principio per il quale il Governo esercita solitariamente le sue responsabilità politiche, e invece, per un numero di casi che sono prescelti secondo la valutazione discrezionale del potere legislativo, lo svolgimento delle funzioni di governo avviene in un rapporto politico con il Parlamento che si giova di una maggiore possibilità di contatto fra i due organi, ferme restando e reciprocamente delimitate le responsabilità politiche e costituzionali di ciascuno di essi.

III. — Dal punto di vista istituzionale conviene invece osservare che i provvedimenti legislativi di cui si parla, senza intaccare il contenuto tipico dell'atto di controllo, anche se di controllo politico, dan-

no un contributo a risolvere, da un lato, il problema della efficienza e della incidenza del controllo medesimo e, da un altro lato, il problema, tuttora aperto, del modo migliore nel quale possono essere regolate sia l'attività del controllore, sia l'attività del controllato, per il perseguimento dei fini che l'ordinamento prescrive siano raggiunti nei vari casi. In altri termini, alla luce di queste ultime considerazioni, la tendenza alla quale si fa cenno tenta di rispondere a ben note esigenze, che sono state già poste in vari campi, e che risalgono al principio della collaborazione tra organi costituzionali per il più idoneo funzionamento del sistema.

Questa tendenza sommariamente richiamata muove da presupposti di ordine generalissimo, che non è questa la sede per illustrare ulteriormente, e che tuttavia ammettono costantemente l'esistenza, tra gli altri, di un limite ben preciso, che è quello del rispetto delle attribuzioni istituzionali, distintamente devolute al soggetto controllore ed al soggetto controllato.

Così non può porsi il dubbio che la validità ed anche l'efficacia degli atti di natura esecutiva per i quali vigono le disposizioni di legge che riconoscono maggiori e diversi interventi del controllo parlamentare, non sono lambite dai poteri riconosciuti al Parlamento. Così anche i vincoli eventualmente introdotti nell'esercizio della funzione di governo in virtù di quelle disposizioni di legge, non incidono in alcun caso sulla validità ed efficacia degli atti del Governo, ma sono predisposti all'esclusivo fine di garantire l'effettiva esplicazione dei diversi poteri di controllo del Parlamento stesso.

Un esempio che illumina sul piano della concretezza queste considerazioni, e che oltretutto si riferisce alla fattispecie che ha concorso in misura rilevante a dar luogo alla presente proposta di modificazione aggiuntiva del Regolamento della Camera, è appunto la nuova disciplina legislativa degli atti di preposizione per alcuni uffici di enti pubblici da parte del Governo, di cui alla legge 24 gennaio 1978, n. 14, recante norme sul controllo

parlamentare delle nomine in enti pubblici.

Se è posto un termine all'esercizio della potestà ministeriale di preposizione, dal momento della comunicazione della proposta alle Camere, ciò non dà luogo propriamente ad una condizione che incida sulla validità e sull'efficacia dell'atto stesso, o anche solo del procedimento relativo, per quanto riguarda la rilevanza esterna, ma è un istituto di garanzia rivolto a tutelare il potere di controllo delle Camere, *ex ante* e non *ex post*. La prova di ciò sta nel fatto che il termine stesso è perentorio e inoltre, ad ulteriore conferma, nella natura non vincolante del parere.

In definitiva il parere parlamentare non è nemmeno esso obbligatorio, ma è obbligatoria soltanto la richiesta di parere. Questa condizione, pertanto, è diversa sostanzialmente e formalmente da altre condizioni, o requisiti o presupposti, dalla cui esistenza, validità o efficacia, dipendono la esistenza, la validità, l'efficacia di atti e di procedimenti amministrativi. In tutti questi casi, normalmente previsti dalle leggi amministrative, si delinea la disciplina intrinseca dell'attività di preposizione, mentre dalla condizione temporale imposta per assicurare la possibilità che il Parlamento si pronunci prima della deliberazione formale dell'atto, scaturisce semplicemente una breve e definita sospensione temporale del procedimento stesso.

IV. — Lo schema del comma aggiuntivo all'articolo 143 che si sottopone alla discussione ed alla deliberazione della Camera è stato oggetto di attenta valutazione da parte della Giunta del Regolamento, ed è stata accolta alla fine una formulazione che si è ritenuta idonea a conferire certezza alle procedure necessarie, in tutti i casi nei quali il parere parlamentare debba essere dato, ma poi in particolare per gli atti di preposizione.

Il testo non coincide in modo compiuto con il testo dell'analoga norma in discussione nell'altro ramo del Parlamento,

pur essendo stata la Giunta della Camera animata dal desiderio di ottenere il risultato auspicato della identità dei due testi, ed avendo a questo scopo stabiliti i necessari ed opportuni contatti. La Giunta peraltro, avendo constatato che i punti di diversità concernevano questioni secondo l'opinione della Giunta stessa non modificabili nella soluzione elaborata, e avendo considerato che ulteriori ritardi nella deliberazione da parte della Camera comprometterebbero l'applicazione delle leggi che prevedono il parere parlamentare suscitando non poche perplessità sull'esercizio della funzione di preposizione, ha risolto di presentare all'approvazione della Camera la propria proposta, ripromettendosi di conseguire in un secondo momento il risultato della identità delle norme regolamentari delle due Camere in materia, che oggi non è stato possibile specie per quanto riguarda la disciplina della procedura di parere nel caso delle commissioni bicamerali.

In sede di dibattito sulla formulazione della proposta di comma aggiuntivo è stata, inoltre, avanzata una esplicita riserva da parte di alcuni componenti la Giunta sulla disposizione legislativa che prevede il parere parlamentare sulle nomine negli enti pubblici. La riserva concerne le previsioni legislative circa una materia, che si assume mal distribuita tra la norma di legge e la norma del regolamento delle Camere.

Il relatore, nel far doverosa menzione di tale riserva, aggiunge che la questione sollevata è della massima importanza, e le ragioni portate, che saranno sviluppate a cura degli onorevoli colleghi che le hanno sostenute, nel dibattito in aula sono meritevoli di attenzione. Si tratta tuttavia di un problema che non può trovare soluzione nella definizione della norma regolamentare, ma che può costituire, se la maggioranza dell'assemblea sarà di questo avviso, un monito al legislatore perché né invada con l'atto di legge la riserva costituzionale della norma del regolamento parlamentare, nemmeno rinvii a questa ultima alcuna disciplina il cui contenuto non può che porsi, ed esclusivamente, con l'atto legislativo.

V. — La modificazione normativa proposta si articola con chiarezza nei seguenti punti:

a) viene definito l'ambito generale di applicazione della norma, che comprende i presupposti nei quali si dà luogo alla procedura prevista. Si tratta del parere parlamentare su ogni atto, di competenza del Governo (presupposto soggettivo), che viene richiesto obbligatoriamente in virtù di una disposizione di legge (presupposto oggettivo);

b) viene individuato il *dies a quo* per la decorrenza di ogni eventuale termine, nel giorno della seduta nella quale viene data contestualmente notizia della richiesta del parere e dell'assegnazione alla commissione competente, da parte del Presidente della Camera;

c) nei periodi cosiddetti di aggiornamento, nei quali l'Assemblea non siede, il Presidente della Camera, su richiesta del Governo, in caso di urgenza, può assegnare la richiesta di parere alla commissione competente, dandone notizia ai singoli deputati, al Governo, e nella prima seduta successiva all'Assemblea. Il Presidente convoca in questa ipotesi la commissione stessa;

d) nel caso della commissione bicamerale, il Presidente della Camera procede di intesa con il Presidente del Senato, secondo un comune principio dell'ordinamento parlamentare;

e) nei casi dei pareri dati per atti di preposizione, è previsto il termine di 20 giorni, con la facoltà del Presidente della Camera di assegnare un ulteriore breve termine;

f) il Presidente della Camera, in opportuna intesa con il Presidente del Senato, può fissare, per atti di altra natura, termini più ampi ai fini della deliberazione del parere parlamentare;

g) la comunicazione formale del parere, o della mancata deliberazione del parere, viene fatta dal Presidente della Camera al Governo.

Nell'approvare il testo che segue la Giunta si è trovata altresì concorde nel convenire che l'espressione del parere pos-

sa provenire anche da comitati permanenti, costituiti in seno alle Commissioni permanenti in base all'articolo 22, comma quarto del regolamento (così come del resto già noto alla prassi parlamentare in materia di nomine bancarie).

Circa la collocazione della norma è parso conveniente farne un comma aggiuntivo all'articolo 143, in quanto la regola-

mentazione del parere parlamentare rispetto a procedimenti amministrativi bene si inserisce in un quadro materiale che tratta, appunto, dei modi in cui le commissioni parlamentari possono esplicitare la loro attività ispettiva sul Governo e la pubblica amministrazione.

LABRIOLA, *relatore.*

## NUOVO TESTO PROPOSTO

### ARTICOLO UNICO.

*All'articolo 143 del Regolamento è aggiunto il seguente quarto comma:*

« Nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza il Presidente della Camera assegna alla Commissione competente per materia la relativa richiesta, nella prima seduta dell'Assemblea successiva alla sua presentazione e ne dà notizia al Governo. In periodo di aggiornamento, in caso di urgenza, su richiesta del Governo, il Presidente della Camera può assegnare la richiesta di parere convocando la Commissione competente per materia e dandone notizia ai singoli deputati, al Governo e, nella prima seduta, all'Assemblea. Se la Commissione competente è bicamerale, il Presidente della Camera procede d'intesa con il Presidente del Senato. In ordine ad atti di nomina, proposta o designazione, la Commissione delibera il parere nel termine di 20 giorni dall'assegnazione, prorogabile una sola volta, per non più di 10 giorni, dal Presidente della Camera. In ordine ad atti di diversa natura, il Presidente della Camera, apprezzatene le circostanze e la complessità, può fissare, d'intesa con il Presidente del Senato, un termine più ampio. Il parere è comunicato al Presidente della Camera che lo trasmette al Governo ».