

COMITATO NAZIONALE  
PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE  
DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE

(27 Dicembre 1947 - 27 Dicembre 1957)

DONO  
PIERANDREI

LEOPOLDO ELIA

GLI ATTI BICAMERALI  
NON LEGISLATIVI

*Estratto dal Volume II*

STUDI  
SULLA COSTITUZIONE



1. Il problema relativo alla forma che debbono assumere gli atti delle due Camere, quando le norme costituzionali non prescrivano esplicitamente la loro adozione con legge, è stato sinora affrontato dalla dottrina « caso per caso » a proposito degli articoli 78 e 127, 4° comma, della Costituzione. Senza dubbio, pur in rapporto a soluzioni specifiche, non sono mancate affermazioni di carattere generale, più o meno caute, circa la necessità di far ricorso per tali fattispecie, e per le altre simili che si potessero presentare, alla forma di legge.

Così il Balladore Pallieri (1), dopo aver dichiarato di non vedere alcuna sostanziale differenza tra le formule usate negli articoli 78, 79, 80, 81 e 127 della Costituzione, per gli atti in essi preveduti, conclude: « e nessuno dubita che le Camere debbano per tutti indistintamente gli atti anzidetti provvedere con legge formale, sebbene ciò sia specificamente indicato solo negli artt. 79 e 80 e non negli altri ».

Il Mortati (2), a proposito della deliberazione dello stato di guerra, più prudentemente afferma: « Sembra... che si debba ritenere esistente un principio secondo il quale ogni deliberazione per il cui perfezionamento occorre il consenso delle due Camere sia da adottare con la forma predetta (di legge). Ciò perchè altrimenti, in assenza di altre disposizioni relative alla formazione e manifestazione della volontà del Parlamento diverse da quelle stabilite per la legge, verrebbe meno ogni mezzo per accertare la perfetta coincidenza delle volontà delle due assemblee intorno allo stesso testo e per dichiararne l'esistenza ».

Il problema non è nuovo nella dottrina italiana, essendosi posto a proposito dell'art. 5 dello Statuto albertino per l'« assenso » delle Camere ai trattati internazionali che importassero oneri finanziari o variazioni territoriali (3); ma anche chi, come l'Esposito, riconosceva che approvazione delle Camere ed approvazione con legge sono cose diverse in astratto, concludeva sulla questione in questi termini: « può però dubitarsi se, per lo meno in molti Stati, per con-

suetudine o per esatta interpretazione dello spirito se non della lettera della disposizione che richiede l'approvazione delle Camere, questa non debba interpretarsi come richiedente l'approvazione legislativa (v. per es. per l'Italia, ROMANO, *Diritto costituzionale*, pagina 323) » (4).

Ma nel nuovo ordinamento italiano, riguardo agli atti contemplati negli artt. 78 e 127, 4° comma, Costituzione, non si è certo potuta formare una consuetudine a favore della forma legislativa; nè l'interpretazione data alle disposizioni citate è veramente univoca come vorrebbe il Balladore. Così accade che perplessità e dubbi affiorino per la deliberazione dello stato di guerra (5) e che posizioni nettamente negative siano state prese per l'applicazione del 4° comma dell'art. 127 (6).

Inoltre taluni autori che accettano, seppure in via ipotetica, la necessità della forma legislativa nei casi summenzionati, non traggono da questa premessa tutte le relative conseguenze. Così il Miele M. (7), secondo cui, per l'introduzione dello stato di guerra, « il Parlamento deve pronunciarsi con legge », osserva poi: « Se le Camere deliberassero lo stato di guerra in violazione dell'art. 11, il Presidente della Repubblica potrebbe sciogliere le Camere per impedire l'attentato alla Costituzione ». Ma è chiaro che in tal caso il Presidente dovrebbe impedire l'attentato, rifiutando la promulgazione della legge incostituzionale. Così il Paladin (8), dopo aver, sia pure « provvisoriamente », ammesso che la questione di merito per le leggi regionali debba essere risolta con legge meramente formale, sostiene poi la possibilità per la regione di sollevare davanti alla Corte Costituzionale un conflitto di attribuzione in ordine agli eventuali eccessi di potere inficianti la decisione delle Camere: possibilità del tutto incompatibile, a quanto pare, con la forma di legge di cui sarebbe rivestita la deliberazione parlamentare (9). Queste contraddizioni rivelano in sostanza come sia poco certa la posizione di partenza circa la forma legislativa dell'atto.

Gli elementi suesposti inducono pertanto a compiere un esame globale del problema, per vedere se da una considerazione unitaria non ne vengano illuminati aspetti per avventura rimasti in ombra.

2. Un primo punto da sottolineare è che in una Costituzione razionalizzata come la nostra assume particolare importanza il *nomen juris* adottato nel testo costituzionale per i singoli atti (10): così mentre si parla esplicitamente di legge per l'autorizzazione alla ratifica di certi trattati o per l'approvazione del bilancio, si qualifica come mozione l'atto con cui ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia al Governo. Questa applicazione sistematica del principio della nominatività all'esercizio delle attribuzioni costituzionali è un elemento decisivo per negare un'eventuale fungibilità delle forme di tale esercizio (11): e costituisce una riprova della regola generale di diritto pubblico relativa al carattere non libero della forma degli atti. Ciò significa che, almeno in linea di principio, non è possibile svuotare il problema che esaminiamo sostenendo l'esistenza di una facoltà di far ricorso o meno alla forma di legge (12): ciò poteva essere più agevolmente affermato per l'art. 5 dello Statuto albertino, ma non sembra corrispondente a sani criteri interpretativi per l'ordinamento attuale. Certamente non si vuole affermare con questo che il criterio dell'*ubi voluit, dixit* vada per ciò ciecamente applicato: sebbene esso meriti più cauta considerazione da parte di chi, come il Balladore, non esita a valorizzarlo al massimo per sostenere la sottoponibilità a referendum abrogativo della legge risoltrice del contrasto di interessi in materia di legislazione regionale (13). S'intende soltanto chiarire come l'assimilazione della forma di esercizio di un'attribuzione, non indicata dalle norme, a quella esplicitamente prevista per un diverso potere presuppone ragioni obiettive molto chiare, che saranno successivamente precisate.

Certo non sarebbe decisivo attenersi a criteri di... ubicazione testuale e, ad es., rifarsi all'oggetto della sezione II (Titolo I, Parte II) della Costituzione, relativo alla formazione delle leggi, per affermare che la deliberazione dello stato di guerra debba farsi con legge. A parte il fatto che nell'art. 82 sono previste attribuzioni parlamentari che non si esercitano in forma legislativa, è evidente che il criterio... topografico gioucherebbe contro la possibilità di rivestire della forma di legge le decisioni delle Camere di cui all'art. 127, comma 4°. Nè sarebbe sufficiente riferirsi al modo con cui un organo è solito esercitare le proprie attribuzioni, quando le funzioni, di cui

è in discussione la forma di esercizio, presentino un carattere nettamente eterogeneo rispetto alle altre.

Sembra piuttosto da adottare, in tali casi, il duplice criterio a suo tempo proposto dal Pototschnig (14), secondo cui la necessità della forma legislativa si lascerebbe desumere o in rapporto alla funzione sostanzialmente normativa dell'attribuzione o perchè senza la efficacia formale di legge l'atto, pur non normativo, non sarebbe in grado di realizzare le finalità stabilite nella norma che lo prevede.

Quanto al primo criterio, è facile escludere che si tratti di funzione normativa, sia riguardo alla deliberazione dello stato di guerra, sia riguardo alla decisione del contrasto di interessi *ex art.* 127. L'appartenenza del primo atto alla funzione d'indirizzo politico è pacificamente ammessa, mentre per il secondo, se c'è unanimità nel negarne un contenuto normativo, c'è disaccordo tra gli autori nella identificazione della sua natura, riconosciuta come giurisdizionale (15) o come amministrativa (16).

Quanto al secondo criterio, non si vede perchè le attribuzioni in parola verrebbero vanamente esercitate, ove non fosse consentito di porle in essere in forma legislativa. Possono sorgere dei problemi in ordine alle modalità di esternazione, ma, come vedremo, essi sono agevolmente superabili sulla base di recenti esperienze: lo stesso si dica per la necessità, opportunamente rilevata dal Mortati nel luogo cit., di accertare la perfetta coincidenza delle volontà delle due assemblee intorno allo stesso testo. Per tali difficoltà è anche da rilevarsi che le preoccupazioni funzionali espresse autorevolmente da questo scrittore vanno messe in rapporto con la natura più o meno semplice dell'atto e del testo su cui deve cadere il consenso delle due Camere; è evidente che quando la pronuncia si risolve in un sì o in un no, oppure si concreti in una breve proposizione, più agevolmente potrebbe prescindere dalle garanzie del procedimento legislativo.

Comunque, non pare che l'efficacia formale della legge, come invece è da ritenere per l'approvazione del bilancio (17), sia necessaria per garantire i risultati previsti dall'ordinamento in conseguenza delle due deliberazioni summenzionate: tanto è vero che il Mortati fa riferimento, per la deliberazione dello stato di guerra, al carattere

solenne della legge, allo scopo di ricavarne un motivo accessorio in ordine alla preferenza da dare alla forma legislativa.

Ma è appunto da domandarsi se, malgrado il carattere solenne della legge, sia questo il tipo di atto più idoneo per lo svolgimento delle funzioni parlamentari previste negli artt. 78 e 127: o se, addirittura, l'adozione della forma legislativa non frustri alcune delle finalità che con il loro esercizio l'ordinamento si propone di raggiungere.

3. Il dubbio nasce se l'omissione del riferimento all'atto legislativo non sia ritenuto casuale, ma connesso alla attribuzione delle deliberazioni che ci interessano, nel progetto dei 75, all'Assemblea nazionale. A quest'organo, di cui si mutò poi il nome e si ridussero le funzioni, erano attribuiti nel progetto « atti di singolare importanza », come si esprimeva nella sua relazione l'on. Ruini; atti, però, che non avrebbero dovuto assumere la forma legislativa, come si deduceva dall'art. 67 del Progetto stesso secondo cui « la funzione legislativa è collettivamente esercitata dalle due Camere » (18). È parimenti significativo che nella retrocessione alle due Camere di poteri prima attribuiti all'Assemblea nazionale, si sia indicata la forma di legge soltanto per la delega relativa all'amnistia e all'indulto: e ciò in rapporto alla convinzione, a torto o a ragione diffusa nell'Assemblea costituente, che l'amnistia abbia dal punto di vista sostanziale un contenuto legislativo.

Tenendo presenti questi due elementi, è da chiedersi se la mancanza di ogni accenno alla legge negli artt. 78 e 127 non sia connessa agli scopi che si intendevano raggiungere affidando all'Assemblea nazionale le predette attribuzioni. Si richiedeva rapidità (e attraverso l'atto collegiale si eliminava in radice ogni possibilità di dissenso tra le Camere) (19), si domandava solennità di pronuncia di fronte al Paese (20): soprattutto si esigeva, secondo l'autorevole testimonianza del Mortati, per l'art. 127 (21), che competesse al Parlamento « l'ultima parola ». Ora, queste esigenze che erano alla base del conferimento all'Assemblea nazionale dei cennati poteri, possono ricevere una realizzazione ridotta rispetto all'impostazione del progetto, ma sempre rilevante, solo se si prescinde dalla forma legislativa. A parte la solennità, è certo che da un punto di vista strettamente giuridico,

il massimo di rapidità per una deliberazione bicamerale è consentito soltanto ove sia tolta ogni possibilità ad altri organi (nella fattispecie il Presidente della Repubblica) (22), di intervenire, sia pure dall'esterno, per rendere provvisoriamente inefficaci le deliberazioni parlamentari: se il costituente temeva tanto l'eventualità di un dissenso fra le due Camere su alcuni argomenti, da preferire inizialmente di ricorrere ad un atto collegiale in sede di Assemblea nazionale, è chiaro che ancora di più rifuggiva dal prevedere un intervento presidenziale in materia.

Ma la forma di legge non soltanto non garantirebbe, da un punto di vista potenziale, la rapidità della decisione delle due Camere; essa risulterebbe insufficiente anche per l'esigenza dell'« ultima parola »: infatti, oltre all'intervento del Presidente della Repubblica, bisogna pure prendere in considerazione la possibilità del referendum abrogativo. Indubbiamente le ragioni che il Mortati (23) adduce contro la tesi del Balladore secondo cui le leggi formali *ex art. 127* sarebbero sottoponibili a referendum abrogativo appaiono molto persuasive: ma è certo che ogni residua perplessità verrebbe fugata riconoscendo che le decisioni parlamentari sul contrasto d'interessi non possono rivestire la forma legislativa.

Che l'Assemblea costituente, nei casi indicati, abbia avuto le sue buone ragioni per non riferirsi all'atto legislativo, si deduce pure dal fatto che solo rivestendo la forma di legge, gli atti di cui agli artt. 78 e 127 potrebbero essere sottoposti al sindacato della Corte costituzionale: ipotesi che altrimenti è da escludere in assoluto perchè la deliberazione dello stato di guerra e la risoluzione del contrasto d'interessi, come il conferimento della fiducia, appartengono a quella sfera di poteri in cui prevale il carattere della sintesi politica, insuscettibile per definizione di ogni controllo giurisdizionale.

Sappiamo che il carattere politico della decisione parlamentare, almeno per la fattispecie dell'art. 127, è assai contestato in dottrina, da chi tende ad attribuire al suo contenuto un carattere soltanto amministrativo (24) e che la definitività della deliberazione bicamerale ripugna particolarmente a chi giudica ispirata al principio autoritario perfino la disposizione dell'art. 138 Costituzione, secondo la quale non sono sottoponibili a referendum le proposte di revisione costituzionale approvate dalle Camere con la maggioranza dei due terzi dei loro

membri (25); ma noi riteniamo che, anche sotto l'aspetto testuale, la Costituzione abbia voluto parificare nell'art. 127 la posizione della Corte a quella delle due Camere, facendo di entrambe, nel rispettivo ambito di competenza, quella *summa sedes*, che, per definizione, a *nemine iudicatur*.

Pertanto è da ritenere, a nostro avviso, che per gli atti *ex artt. 78 e 127* esista una vera e propria « riserva delle Camere », alle quali o per la straordinaria gravità della decisione da adottare (in caso di guerra), o per la incidenza che taluni contrasti d'interessi possono avere sul principio unitario, sono affidate in via esclusiva, e perciò inappellabilmente, alcune decisioni politiche. Ciò significa che alla forma di legge non si deve fare ricorso, non tanto in base al generico principio dell'*ubi voluit*, quanto in relazione a precise esigenze che emergono da una considerazione unitaria del sistema.

Per stabilire quale *iter* procedurale debba essere seguito per le deliberazioni parlamentari insuscettibili di rivestire la forma legislativa, esamineremo due figure di atto complesso bicamerale, riscontrabili nella recente esperienza del Parlamento italiano; ciò ci consentirà anche di osservare l'estensione, non sempre avvertita dalla dottrina, del fenomeno « atto complesso non legislativo » nel diritto parlamentare.

4. Mentre nella prima legislatura soltanto la Camera dei Deputati deliberò inchieste parlamentari, nella seconda entrambe le Camere si accordarono per farne condurre una sulle condizioni dei lavoratori (26). La proposta d'inchiesta (non di legge) fu, dopo l'approvazione della Camera dei Deputati, trasmessa al Senato, il quale la approvò nello stesso testo (27): oggetto della duplice deliberazione era la creazione di una Commissione mista per realizzare l'inchiesta. La G.U. 27 aprile 1955, n. 96, pubblicò una comunicazione firmata dai Presidenti delle due Camere, che indicava, tra l'altro, il procedimento deliberativo seguito nei due rami del Parlamento e recava il testo della deliberazione, diviso in alcuni articoli (28). La stessa procedura fu usata per le proroghe successivamente concesse alla Commissione.

Secondo noi si è trattato di veri e propri atti complessi e non di atti collettivi: in tal senso va risolto il dubbio proposto nella nota di

una rivista, dubbio che aveva pienamente ragion d'essere malgrado il contrario avviso del Galeotti (29). Questo autore sostiene esattamente che nella fattispecie mancavano gli estremi della legge (si trattava di una proposta d'inchiesta, si ripete, e non di una proposta di legge): ma va oltre il segno, a nostro parere, quando afferma che le Camere compirono un atto puramente concorsuale o collettivo, e cioè non un atto unico, ma un atto che rimaneva proprio di ciascuna di esse. Le Camere, invero, pur potendo adottare ciascuna una deliberazione separata e giuridicamente indipendente da quella dell'altra, avrebbero raggiunto una deliberazione concorde, « sottomettendosi liberamente ad una procedura idonea a pervenire all'identità del contenuto deliberativo » (e cioè una procedura analoga a quella legislativa).

Ma non è esatto che le Camere avrebbero potuto, per pervenire a quel risultato, adottare ciascuna una deliberazione separata e giuridicamente indipendente: e ciò perchè sin dall'inizio la proposta presentata alla Camera mirava alla formazione di una Commissione unica composta di Deputati e Senatori; mentre è chiaro che la deliberazione separata e giuridicamente indipendente della Camera avrebbe potuto riguardare soltanto una Commissione formata da deputati (e lo stesso vale per il Senato). Una riprova di questa interpretazione si ha nella circostanza, esattamente rilevata dal Pergolesi (30), che in tal caso nessuna delle due Camere seguì le norme contenute nel proprio regolamento per una simile occasione. Dispone l'art. 136 Regolamento Camera, comma 4°: « Se anche il Senato delibera un'inchiesta nell'identica materia, le Commissioni delle due Camere possono, d'accordo, deliberare di procedere in comune »; e l'art. 115, comma 2, Regolamento Senato: « Se anche la Camera dei Deputati delibera un'inchiesta sulla identica materia, le Commissioni designate dalle due Camere possono, d'accordo, deliberare di formare un'unica commissione ». Si nota subito che tra i due regolamenti non c'è una perfetta armonia, perchè in quello della Camera si parla di due commissioni che procedono in comune, mentre in quella del Senato si fa riferimento ad una commissione unica: ma a parte ciò, la collaborazione o la fusione, a norma delle disposizioni regolamentari, appaiono puramente eventuali e assolutamente facoltative per le Commissioni stesse. Ciò significa che con le deliberazioni collegate del 1955 le Camere vollero preconstituire, al di fuori dei loro regola-

menti, una commissione mista *ab initio* per incaricarla della inchiesta: e non si vede come la deliberazione bicamerale in parola possa rimaner fuori della definizione di atto complesso che il Galeotti, sulle tracce della migliore dottrina, formula in altra parte del suo volume (31).

Del resto, non a caso il Virga ammetteva la possibilità della forma di legge per le inchieste parlamentari, qualora fosse disposta la nomina di una commissione mista (32): il che implicava il riconoscimento del carattere complesso dell'atto in tale circostanza. Piuttosto, la ragione per cui le Camere non ricorsero alla forma legislativa sembra di duplice ordine: da una parte perchè la commissione mista non aveva poteri maggiori di quelli attribuiti dall'art. 82 Costituzione alla Commissione espressa da una sola Camera (33), dall'altra perchè non apparve conveniente fare intervenire altri organi dello Stato in una iniziativa tipicamente parlamentare (ad es. le spese dell'inchiesta erano ripartite tra i bilanci del Senato e della Camera). Le osservazioni già fatte valgono ovviamente anche per i provvedimenti di proroga adottati con le stesse forme dopo il 1955, i quali, riguardando una commissione mista, danno luogo senza dubbio ad atti complessi.

Questo caso recente di risoluzione bicamerale ha precedenti illustri nel diritto parlamentare di altri paesi: basti pensare alle *concurrent resolutions* del Congresso statunitense (34) e soprattutto alle risoluzioni delle Camere francesi (in base all'art. 8 della legge 25 febbraio 1875) per definire gli articoli delle leggi costituzionali da sottoporre all'Assemblea nazionale di revisione (35): in quest'ultimo caso è notevole come, pur dovendosi preferire in base ai testi una presentazione contemporanea alle due Camere del progetto di risoluzione (quando esso originasse dal Governo), si procedesse nel 1884 alla presentazione davanti alla sola Camera che trasmise poi al Senato il testo adottato (36). Si possono anche menzionare gli *joint addresses* delle Camere inglesi alla regina per la revoca di uno *statutory instrument* o per chiedere l'estensione delle particolari procedure previste nella legge del 1945 ad altri *orders* (37).

5. Un tipo diverso di atto complesso bicamerale non rivestito della forma di legge, si ha a proposito di atti autorizzativi. Nel caso

che sia commesso il reato di vilipendio contro il Parlamento, cioè contro le assemblee legislative unitariamente considerate (art. 290 C.P., modificato dalla Legge 11 novembre 1947, n. 1317), è necessario per procedere contro il presunto reo che sia concessa la relativa autorizzazione da entrambe le Camere (art. 313, c. 2, C.P.). A parte la figura del Parlamento in seduta comune, il Manzini (38) osserva che il reato sussiste « anche se si vilipenda quel complesso ideale unitario che è dato dalla istituzione costituzionale comprensiva di entrambe le Camere » (39).

La prassi è conforme alle impostazioni della dottrina penalistica (40) e presenta i seguenti aspetti degni di rilievo:

a) si giunge all'atto complesso (deliberazione bicamerale che produce l'unico evento « autorizzazione ») non solo senza la forma di legge, ma addirittura senza una forma qualsiasi di collegamento tra le due Camere, a mezzo di trasmissione di documenti, messaggi o note presidenziali;

b) il collegamento è tenuto esclusivamente col ministro guardasigilli, cui il presidente di ciascuna Camera comunica con propria nota la concessione o il diniego di autorizzazione;

c) è possibile che la richiesta di autorizzazione venga presentata contemporaneamente ad entrambe le Camere, come è avvenuto soprattutto nella prima legislatura; ma ora ci si orienta sempre di più verso la presentazione successiva. E ciò perchè, non comunicando tra loro le due Camere, si corre il rischio che una di esse deliberi *inutiliter*, quando l'altra ha già rifiutato l'autorizzazione: un retto funzionamento del sistema della presentazione contemporanea esigerebbe che il Governo ritirasse tempestivamente la richiesta giacente presso una Camera, in caso di avvenuto diniego da parte dell'altra. Comunque, si ripete, il sistema della presentazione successiva appare più sicuro ed ha trovato larga applicazione nella seconda legislatura.

È da notare infine che in altre circostanze e sotto altre forme, il Governo opera il collegamento tra due deliberazioni delle Assemblee, apparentemente autonome: e cioè in occasione del conferimento della fiducia, quando, se non si ha la trasmissione da una Camera all'altra della mozione votata, si ha però un Gabinetto che si presenta ad un ramo del Parlamento dopo avere ottenuto la fiducia nell'altro.

6. Quanto alla deliberazione dello stato di guerra, sembra più opportuno seguire la procedura adottata in occasione dell'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori; e ciò in relazione a una possibilità, remotissima in pratica, ma non trascurabile sul piano di principio, che la deliberazione tragga origine dalla proposta parlamentare anziché governativa. Si può, ad es., immaginare l'esistenza di un gruppo di deputati decisamente orientato a rispettare il *casus foederis*, di fronte a un governo e a una maggioranza piuttosto esitanti.

Inoltre, nel quadro della procedura indicata, riteniamo necessario che si debba avere un identico testo di risoluzione, (eventualmente munito di motivazione), votato da entrambe le Camere (41), soprattutto in rapporto alla solennità dell'atto: e questa esigenza era, del resto, riconosciuta anche dal Duguit (42) per la risoluzione bicamerale instaurativa del procedimento di revisione costituzionale nell'ordinamento francese del 1875.

In questo modo si rimarrebbe fedeli nella massima misura possibile all'impostazione originaria della Commissione dei 75, vigorosamente difesa dal Tosato e in taluni momenti accettata persino dal Nitti (43), secondo la quale la deliberazione dello stato di guerra sarebbe dovuta rientrare nella competenza dell'Assemblea nazionale: la proposta cadde, dopo una contrastatissima votazione, per l'opposizione del gruppo democratico-cristiano, espressa dall'On. Moro, e intesa a « respingere il principio » (44) delle Camere riunite. Evidentemente si temeva di intaccare il principio bicamerale, riducendo le possibilità per il Senato di assumere una posizione autonoma di fronte alla Camera più numerosa.

Circa il problema della comunicazione della deliberazione delle due assemblee, esso non presenta particolari difficoltà: la sua soluzione dipende, infatti, dal significato che si attribuisca alla competenza presidenziale di dichiarare lo stato di guerra (art. 87 Cost.): se, con il Tosato (45), si attribuisce all'atto delle due Camere soltanto l'effetto di formare la volontà dello Stato, mentre si conserva al Presidente il compito « di dichiarare all'esterno lo stato di guerra, sia agli effetti internazionali, sia agli effetti interni », è chiaro che basterà trasmettere al Capo dello Stato, per il tramite del Governo, il testo della deliberazione bicamerale, firmato da entrambi i presidenti dei due rami del Parlamento. Se, al contrario (46), si ritiene che la delibera-

zione parlamentare espliciti i suoi effetti nell'ordinamento interno (giacchè, ad es., segna il momento dell'entrata in vigore della legislazione di guerra eventualmente esistente), allora sarà necessaria la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, come già si fece per l'inchiesta citata. Quest'ultima tesi, circa la rilevanza della dichiarazione presidenziale nei soli confronti dell'estero, sembra tuttavia, sia detto *en passant*, influenzata dalla aprioristica accettazione della forma legislativa per la deliberazione dello stato di guerra: e da una interpretazione troppo letterale dell'art. 78, secondo cui con lo stesso atto si dovrebbe deliberare lo stato di guerra e conferire al Governo i poteri necessari. Ma una contestualità in questo senso, della deliberazione e del conferimento dei poteri, sembra invero contrastata anche dalle dichiarazioni dell'On. Ruini (47), secondo il quale il conferimento stesso dovrebbe seguire la dichiarazione formale del Capo dello Stato. Si potrà obiettare che, come nella legge 22 maggio 1915, n. 671, la delega di poteri straordinari potrebbe essere condizionata (« in caso di guerra e per la durata di questa »), ma sembra più logico partire dal dato sicuro della già avvenuta dichiarazione.

Tornando al problema della esternazione, riteniamo che, per lo meno nel campo degli atti inclusi nella « riserva delle Camere », valgano pienamente le considerazioni svolte dal Galeotti circa il nesso esistente tra il potere di formare la c.d. volontà e il potere di esternarla (48): e citeremo anche una interessante opinione dell'Azzariti, a proposito della legge costituzionale 21 febbraio 1947, n. 1, relativa alla prima proroga dell'Assemblea costituente. L'illustre Autore riteneva che, partendo dal presupposto di una facoltà di autoproroga concessa dall'art. 4 del D.Lg. 16 marzo 1946, non fosse necessario rivestire di forma legislativa la deliberazione della Costituente; e aggiungeva: « Naturalmente la deliberazione doveva essere portata a conoscenza del Capo dello Stato, del Governo e del pubblico. Ma per fare ciò bastava che il testo di essa, sottoscritto dal Presidente dell'Assemblea, fosse stampato col dovuto rilievo nella *Gazzetta Ufficiale* ». Con questa soluzione, secondo l'Azzariti (e i corsivi non sono nostri) « la proroga sarebbe stata deliberata *realmente* dall'Assemblea *da sola* » (49).

Si possono in proposito ricordare anche le comunicazioni che le presidenze delle assemblee legislative sono tenute a compiere ad altri organi dello Stato in rapporto ad elezioni di rilevanza esterna avve-

nute nel loro ambito (ad es. elezione uffici di presidenza - art. 7 Regolamento Camera e art. 6 Regolamento Senato; elezione giudici costituzionali - art. 3 Legge 11 marzo 1953, n. 87, etc.).

L'attribuzione al Parlamento della deliberazione dello stato di guerra ha suscitato le facili ironie di politici e di scrittori di diritto pubblico, in relazione al carattere della guerra moderna e alla macchinosità del congegno bicamerale. Bisogna però tener presente che tale attribuzione è sancita in quasi tutte le costituzioni democratiche e ha trovato recentissime applicazioni: basterà citare la *joint resolution*, con cui gli Stati Uniti hanno dichiarato guerra nel 1941 agli Stati del patto tripartito (50). Inoltre la ripartizione delle competenze, adottata dalle costituzioni in questo campo, è rivelatrice delle linee di fondo che contraddistinguono l'organizzazione dei poteri in un determinato ordinamento: così negli S.U. la *joint resolution* delle due Camere, in armonia col sistema presidenziale prescelto, potrebbe teoricamente essere bloccata dal rifiuto della firma del presidente (51), mentre in Italia il carattere fondamentale parlamentare del regime si esprime assai bene nella esclusiva riserva delle Camere in *subiecta* materia.

Infine non rispettare, quando occorra, il disposto sulla deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra, è indice di scarsa sensibilità costituzionale e può dar luogo a controversie quanto meno spiacevoli: come è avvenuto in Francia nel settembre 1939, quando il Daladier, invece di chiedere alle Camere l'assenso o l'autorizzazione a dichiarare la guerra (*rectius*, a farla dichiarare dal Presidente Lebrun), si limitò a domandare la votazione di crediti eccezionali per coprire le spese belliche, dopo aver avvertito il Parlamento della gravità della situazione e della volontà del Governo di mantenere gli impegni della Francia (52). Non si rispettava così il disposto dell'art. 9 della legge costituzionale 16 luglio 1875, la cui non applicazione non aveva invece destato scandalo nel 1914, in occasione dell'attacco dell'esercito tedesco.

7. Per la decisione sul contrasto d'interessi, di cui all'art. 127, ci sembra al contrario più adatta la procedura usata dalle Camere in materia di autorizzazioni a procedere per vilipendio « complesso » (con presentazione non contemporanea): e la ragione consiste nel carattere di esclusività che ha il potere governativo di chiedere la

decisione. È presso a poco (a parte l'iniziativa dell'A.G.) la stessa situazione di rapporto intercorrente soltanto tra ciascuna Camera e il Ministro Guardasigilli, che si verifica appunto per le autorizzazioni a procedere.

È significativa, a questo riguardo, come ha segnalato l'Esposito, la formulazione dell'art. 89 Regolamento del Senato (quello della Camera manca di ogni disposizione su questo punto); in esso si dice tra l'altro: « Sulle proposte del Governo e della Commissione il Senato discute e delibera nelle forme ordinarie. La deliberazione del Senato viene quindi comunicata al Governo ». Sebbene i lavori preparatori dell'articolo non offrano alcun utile elemento per l'interpretazione, dal suo testo emerge con chiarezza come sia stata scartata la possibilità di rivestire di forma legislativa la decisione sul contrasto: quando si considera che, a differenza di ciò che avveniva in regime prefascista e fascista, (sino alla legge 19 gennaio 1939, n. 129) i disegni di legge approvati da una Camera debbono essere trasmessi direttamente all'altra (art. 67 Regolamento Camera e art. 53 Regolamento Senato), si può trarre tranquillamente quella conclusione. Ciò non significa, certo, che la norma del regolamento senatoriale costituisca un elemento decisivo per affermare che il contrasto non può essere risolto con atto legislativo: anzi da qualche parte potrebbe contestarsi la costituzionalità della disposizione. Ma essa è stata da noi richiamata come un indice della esattezza della tesi esposta, appoggiata peraltro, come si è visto, ad argomenti di maggiore portata.

Il procedimento indicato, dovendo condurre ad un atto complesso, senza essere legato ad una trasmissione documentale tra l'una e l'altra Camera (si potrebbe parlare di atto complesso « non collegato » per distinguerlo dalla fattispecie esaminata dal paragrafo precedente) lascia ai due rami del Parlamento una maggior libertà nelle forme delle rispettive pronunzie: l'essenziale consiste in un sì o in un no come, *si parva licet...*, nelle autorizzazioni a procedere. Quanto alla motivazione, essa potrebbe certo essere contenuta in un ordine del giorno, sottoposto dalla Commissione referente al voto dell'assemblea: si potrebbe pensare ad un obbligo di motivazione come per le mozioni di fiducia o sfiducia al Governo (53). Ma si tratterebbe sempre di un obbligo, il cui adempimento non avrebbe mai effetti per la validità della decisione adottata, perchè, per le ragioni già esaminate,

la decisione non potrebbe essere sottoposta a nessun controllo ulteriore. Sicchè le motivazioni delle due Camere potrebbero risultare anche diverse (come non è escluso possa accadere per le mozioni di fiducia), senza che ciò incida minimamente sulla validità della deliberazione bicamerale.

Abbastanza semplice è infine una questione che si presenta egualmente e a chi sostenga la necessità dell'atto legislativo e a chi accolga la tesi della risoluzione bicamerale pura e semplice. A parte la natura dell'atto (di accertamento costitutivo), il contenuto della richiesta presentata dal governo dovrebbe essere di questo tipo: vogliano le due Camere dichiarare l'esistenza del contrasto d'interessi in ordine alla legge regionale X. Ora, in questa situazione, il procedimento potrebbe essere bloccato dal ritardo a pronunziarsi della prima Camera davanti alla quale il Governo abbia promosso la questione di merito o dal ritardo della seconda, quando la prima si sia pronunziata per l'esistenza del contrasto (54); non invece da un netto conflitto tra Camera e Senato (55). Infatti, come per la conversione in legge dei Decreti Legge è necessario un atto positivo di entrambe le Camere, così qui è necessario un atto positivo di accertamento del contrasto: sicchè, se il diniego di conversione da parte di uno dei due rami del Parlamento farà perdere efficacia al D.L., egualmente l'accertamento dell'inesistenza del contrasto, pronunziato da una delle due Camere, farà perdere ogni efficacia alla opposizione del Governo, rendendo pertanto possibile la promulgazione della legge regionale contestata.

8. Esaminati, sia pure sommariamente, gli atti complessi non legislativi previsti nella Costituzione, bisogna richiamare la disposizione contenuta nell'art. 8 dello Statuto speciale per la Regione siciliana; esso prescrive che il decreto di scioglimento dell'assemblea regionale « deve essere preceduto dalla deliberazione delle assemblee legislative dello Stato ». Si tratta di una norma a carattere singolare, la cui sopravvivenza (56) è spiegabile con il mancato coordinamento dello statuto siculo con la successiva Costituzione della Repubblica; sulla sua opportunità non mancano opinioni divergenti.

La forma di legge (sebbene sia facile pensare ad una legge che autorizzi il Presidente della Repubblica a sciogliere l'assemblea) non sembra da adottare nemmeno in questo caso: ma non per ragioni positive (riserva delle Camere per decisioni politiche straordinarie),

quanto per ragioni puramente negative. Non si applicherebbe cioè nessuno dei due criteri che spingono a far ricorso nei casi dubbi all'atto legislativo: non quello della funzione sostanzialmente normativa (ad evidenza mancante), nè l'altro circa la necessità della forma di legge per realizzare le finalità per cui l'ordinamento attribuisce il potere. Infine, per ciò che riguarda la necessità di accertare la perfetta coincidenza della volontà delle due assemblee, sembra che non sia necessario far ricorso all'atto legislativo, stante la estrema semplicità (un sì o un no) della pronuncia delle due assemblee: per ciò che concerne la motivazione, implicitamente dovrebbe valere quella su cui si è fondato il commissario dello Stato per proporre al Governo lo scioglimento dell'assemblea regionale. Quanto all'esternazione, sembra sufficiente la comunicazione della pronuncia con nota del Presidente di ciascuna Camera al Presidente del Consiglio: si procederebbe in sostanza, con deliberazioni successive, come per le autorizzazioni a procedere. Se la deliberazione bicamerale fosse favorevole allo scioglimento, è ovvio che di essa si dovrebbe far menzione nel preambolo del decreto presidenziale (57).

9. Da ultimo una norma della Costituzione potrebbe far sorgere il dubbio se non sia da essa preveduta una deliberazione bicamerale autonoma rispetto a un testo legislativo: vogliamo alludere al secondo comma dell'art. 73, il quale detta: « Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito ». Qualche perplessità nasce anche dalla circostanza che il progetto dei 75 (art. 71, comma 2) e il testo approvato dall'Assemblea Costituente prima della revisione e del coordinamento finale (art. 71, comma 3) parlavano di « termine fissato dalle Camere stesse ». Sostituendo alle ultime parole di questa formula l'espressione « termine da essa (la legge) stabilito », il Comitato di redazione sembrò voler togliere ogni autonomia all'atto « fissazione del termine anticipato di promulgazione », assorbendolo in una disposizione del testo legislativo.

Malgrado ciò due elementi contribuiscono a dare un carattere in certo qual modo esterno, nei confronti della legge, alla fissazione del termine: da una parte si potrebbe pensare a una dichiarazione di urgenza per la promulgazione (58) distinta dalla fissazione del termine,

dall'altra la votazione a maggioranza qualificata sembrerebbe isolare tale deliberazione dalle altre relative al contenuto del disegno di legge. Il primo elemento di separazione, comunque, non è stato preso in considerazione da coloro che formularono il 2° comma dell'art. 53 del Regolamento del Senato (quello della Camera non tocca l'argomento in nessuna disposizione); esso dice: « Per ragioni d'urgenza, il Senato può stabilire, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il termine entro cui una legge deve essere promulgata, a norma del 2° comma dell'art. 73 della Cost. ». Non sembra però che tale articolo possa essere tacciato di incostituzionalità, perchè la dichiarazione di urgenza, avendo lo scopo esclusivo (59) di abbreviare il termine normale di promulgazione, dovrebbe comunque concretarsi in una determinazione temporale specifica: nella stessa Svizzera in cui la « clause d'urgence » non deve di solito fissare un termine preciso di entrata in vigore, ma serve a sottrarre i decreti federali votati dai due consigli al referendum popolare, la clausola stessa o, *rectius*, la dichiarazione d'urgenza è incorporata in uno degli ultimi articoli del testo del decreto (60).

Se mai, una parziale autonomia della fissazione del termine potrebbe derivare dalla volontà del legislatore di evitare un paradosso... procedurale: che consisterebbe nella *navette* instaurata tra le due Camere, con evidente perdita di tempo, allo scopo di... abbreviare il termine di promulgazione. All'uopo il legislatore elvetico ha ritenuto di dover porre fine sollecitamente alla *navette* instaurata per la clausola d'urgenza (61): sicchè questa, dal punto di vista delle emendabilità, conserva una certa autonomia ed ha una separata disciplina rispetto all'insieme del testo legislativo.

La questione dell'urgenza per la promulgazione fu sollevata una volta al Senato (62), ma senza che dall'episodio, elusivamente risolto, si potesse trarre alcuna indicazione: del resto essa presenta davvero scarsa importanza (specialmente in paragone della « Dringlichkeitsklausel » svizzera), soprattutto quando si accolga la tesi dominante che la determinazione del termine *ex art. 73*, comma 2, non elimina il potere presidenziale di chiedere alle Camere una nuova deliberazione (63).

A titolo di curiosità, e forse anche per comprendere il clima in cui nacque l'inapplicato 2° comma dell'art. 73, ricorderemo che la

legge costituzionale 17 giugno 1947 n. 2 (2<sup>a</sup> proroga dell'Assemblea Costituente) recava un ultimo articolo con una specie di ordine di promulgazione a data fissa (64): « La presente legge costituzionale sarà promulgata dal Capo dello Stato entro cinque giorni dalla sua approvazione ed entrerà in vigore il giorno... ». Del resto, nella sua disposizione XVIII, la stessa Costituzione dispone, al 1° comma, un analogo termine di promulgazione entro cinque giorni: disposizioni spiegabili entrambe, oltretutto col carattere costituzionale delle norme, con la esclusione, nelle fattispecie citate, del potere di sanzione del Capo dello Stato (a parte la solennità degli atti, preclusiva praticamente di ogni libero intervento dall'esterno dell'Assemblea costituente). Ora che il potere di rinvio del Presidente della Repubblica non potrebbe essere limitato per singoli casi che con legge costituzionale, l'art. 73, comma 2, ha perduto ogni interesse. La verità è che esso è stato applicato a norme di carattere costituzionale... prima di entrare in vigore (65) (\*).

## NOTE

- (1) Cfr. *La volontà popolare nei conflitti fra Stato e Regione*, in *Jus*, 1951, pag. 84.
- (2) *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, pag. 507.
- (3) Cfr. DONATI, *I trattati internazionali*, Torino, 1906, pag. 544 ss.
- (4) *La validità delle leggi*, Padova, 1934, pag. 155, in nota.
- (5) Cfr. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Bologna, 1958, pag. 364, secondo cui una legge formale può aversi, ma non è necessaria.
- (6) Cfr. MIELE G., *La regione*, Firenze, 1949, pag. 148; VIRGA, *La regione*, Milano, 1949, pag. 196. AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, pag. 117; SALLIS, *Lo scioglimento dei consigli regionali*, in *Studi economico-giuridici*, Un. Cagliari, Vol. XL, Padova, 1958, pag. 380 in nota; BELLI, *Il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali etc.*, nella *miscellanea sulla Corte costituzionale dell'Avvocatura dello Stato*, Roma, 1957, pag. 460.
- (7) *La costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, pag. 64 e segg.
- (8) *Il limite di merito nelle leggi regionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, pag. 653 e segg.
- (9) Il PALADIN (*eod. loco*, pag. 658) si riferisce al conflitto di attribuzione « dato il carattere materialmente amministrativo di codesti atti, quand'anche la loro forma sia quella di una legge ». Ma vedi in senso contrario, sulla base della giurisprudenza della Corte Costituzionale, MORTATI, *Istituzioni cit.*, pag. 831, secondo cui è irrilevante il contenuto della legge formale ai fini della sua sottoposizione al giudizio

- di costituzionalità. In senso difforme dall'opinione del MORTATI cfr. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte Costituzionale*, Milano, 1957, pag. 42.
- (10) Cfr. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, pag. 122 e *passim*.
- (11) Cfr. anche MIELE G., *La regione, cit.*, pag. 128.
- (12) Cfr. PERGOLESI, *Diritto costituzionale, cit. eod. loco*.
- (13) *La volontà popolare, cit.*, pag. 85 e segg.
- (14) Cfr. *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in *Atti del I Convegno di studi regionali*, Padova, 1955, pag. 180 e segg.
- (15) MORTATI, *Istituzioni, cit.*, pag. 609-610, e già MIELE G., *La regione, cit.*, pag. 149.
- (16) PALADIN, *Il limite, cit.*, pag. 658.
- (17) POTOTSCHNIG, *Limiti, cit., eod. loco*.
- (18) Che una sola assemblea producesse atti legislativi nel periodo 1946-1948, si spiega con il carattere monocamerale dell'organizzazione provvisoria dei poteri.
- (19) Cfr. Assemblea costituente, intervento On. Tosato nella seduta pomeridiana del 21 ottobre 1947, pag. 1398.
- (20) Cfr. ancora l'intervento dell'on. Tosato, *cit.* alla nota precedente.
- (21) *Istituzioni, cit.*, pag. 675 in nota.
- (22) Nell'intervento più volte cit. l'On. Tosato si chiedeva tra l'altro: « A chi spetta questo potere (di deliberare sulla guerra)? Al Capo dello Stato o alle Assemblee? » (*Eod. loco*, pag. 1399).
- (23) *Istituzioni, cit.*, pag. 610.
- (24) PALADIN, *Il limite, cit.*, pag. 658.
- (25) BALLADORE PALLIERI, *La volontà popolare, cit.*, pag. 87.
- (26) Cfr. PERGOLESI, *In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse, in Il diritto dell'economia*, 1956, pag. 455 e segg.; ed ora, dello stesso autore, *Diritto costituzionale, cit.*, pag. 358.
- (27) Alcune delle deliberazioni relative alle inchieste sono state prese in sede di commissione: v. esatta critica in MORTATI, *Istituzioni, cit.*, pag. 510; non convincono, di fronte al testo degli artt. 72 e 82 Costituzione, gli argomenti di LONGI, in *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, 1953, pag. 35 e di PERGOLESI nell'articolo citato.
- (28) La firma dei due Presidenti delle Assemblee figura sempre sotto le leggi svizzere pubblicate nella Raccolta ufficiale: dalla duplice sottoscrizione non può dunque trarsi nessun indizio (come fa il GALEOTTI, *loco successivamente cit.*, per le inchieste) contro la natura complessa di un atto.
- (29) Cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, pag. 306. Per i rilievi del GALEOTTI, v. *Contributo, cit.*, pagg. 327-328, in nota.
- (30) Nel saggio *In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse, cit.*, pag. 461.
- (31) *Contributo, cit.*, pag. 17 in nota 7.
- (32) *Inchieste parlamentari ed inchieste governative*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1950, II, p. 907 e segg.; *Le inchieste parlamentari*, in *Annali del Seminario giuridico Un. Catania*, Vol. IV, pag. 262; e in *Diritto costituzionale*, Palermo, 1955, pag. 243.
- (33) Secondo il VIRGA (lavori citati nella nota precedente) sarebbe necessaria una legge costituzionale per accrescere, oltre il limite stabilito nell'art. 82, i poteri di una Commissione parlamentare d'inchiesta; per il MORTATI, invece, *Istituzioni* pag. 510, basterebbe un'apposita legge ordinaria.

- (34) Cfr. FLOYD M. RIDDICK, *The United States Congress*, Washington, 1949, pag. 21.
- (35) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1924, IV, pag. 531 e segg.
- (36) DUGUIT, *Traité, cit.*, IV, pag. 533.
- (37) ABRAHAM-HAWTREY, *A parliamentary Dictionary*, Londra, 1956, pag. 190-194.
- (38) *Diritto penale italiano*, Torino, 1950, IV, pag. 511.
- (39) Il MANZINI, *ead. loco*, considera esistente un reato unico (e non un concorso di reati) anche quando si vilipenda separatamente tanto il Senato che la Camera: «... il fatto di vilipendere distintamente le due camere non è sostanzialmente diverso e più grave di quello di vilipenderle unitariamente». Onde afferma anche qui la necessità della autorizzazione di entrambe le Camere.
- (40) Cfr. ad es., per la prima legislatura, alla Camera, i Doc. II n. 230 e 422, al Senato i nn. CXXX e CCIX Documenti.
- (41) Contra PERGOLESI, *Diritto costituzionale, cit.*, pag. 364, che ammette la possibilità di motivazioni diverse.
- (42) *Traité, cit.*, IV, pag. 533.
- (43) Ass. Cost., 18 ottobre 1947, pag. 1336.
- (44) Ass. Cost., 21 ottobre 1947, pagg. 1405-6.
- (45) Ass. Cost., 21 ottobre 1947, pag. 1397.
- (46) Secondo la Costituzione austriaca (art. 38), avendo l'Assemblea federale il potere di *dichiarare* la guerra, la deliberazione relativa, firmata dal Presidente dell'Assemblea stessa, deve essere pubblicata dal Cancelliere sul giornale ufficiale (art. 40). Cfr. in proposito ADAMOVICH-SPANNER, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, Vienna, 1957, pag. 193.
- (47) Ass. Cost., 21 ottobre 1947, pag. 1402.
- (48) *Contributo, cit.*, pag. 307 e segg.
- (49) AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, pag. 31.
- (50) Vedine il testo in ZINK, *Government and Politics in United States*, New York, 1951, pagg. 725-6, in nota. Per la *joint resolution* cfr. il citato volume del M. RIDDICK, pag. 21.
- (51) OGG e RAY, *Le gouvernement des Etats Unis*, Parigi, 1957, pag. 229.
- (52) PRÉLOT, *Précis de droit constitutionnel*, Parigi, 1948, pagg. 252 e 471.
- (53) Sembra eccessiva l'affermazione del PALADIN, *Il limite, cit.*, pag. 655, secondo cui per nessun atto delle Camere, indipendentemente dalla sua natura e contenuto, si riscontrerebbe un obbligo di motivazione: infatti rimarrebbero sempre gli atti *ex art. 94* Costituzione. Tuttavia l'opinione del PALADIN coglie sostanzialmente nel giusto, quando ravvisa una profonda incompatibilità tra Assemblee politiche e motivazione: l'esperienza del contenzioso elettorale è in questo senso quanto mai significativa!
- (54) Nella seduta del 4 dicembre 1947, Ass. Cost. (pag. 2799), l'On. Adonnino illustrò un suo emendamento all'art. 118 del progetto (ora 127 Costituzione) in cui si proponeva tra l'altro: «L'Assemblea nazionale dovrà decidere sulle questioni di contrasto d'interessi nel termine di tre mesi dal giorno in cui gli atti le sono stati rimessi dalla Corte Costituzionale». L'emendamento fu respinto.
- (55) Come sostiene il PALADIN, *Il limite di merito, cit.*, pag. 656.
- (56) Cfr. LA BARBERA, *Lo statuto della regione siciliana*, Palermo, 1953, pagg. 44-45 e SAILIS, *Lo scioglimento, cit.*, pagg. 347-348.
- (57) Anche il SAILIS, *Lo scioglimento, cit.*, pag. 349, implicitamente si pro-

nuncia contro la adozione della forma di legge per la deliberazione bicamerale relativa allo scioglimento dell'Assemblea siciliana.

(58) In sede di seconda sottocommissione Comm. Cost. Ass. Cost. l'on. MORTATI si espresse in questi termini: «... nello stesso atto con cui si proclama l'urgenza, le Camere fissano anche il termine entro cui la legge dovrà essere promulgata» (Res. II Sc. C., pag. 805).

(59) Nel progetto dei 75 (art. 71, commi 2° e 3°), la dichiarazione d'urgenza consentiva non solo di ridurre il termine di promulgazione, ma anche quello di pubblicazione della legge.

(60) Sulla « Clause d'urgence » in Svizzera e sui problemi che vi si ricollegano cfr. W. BURCKHARDT, *Kommentar des schweizerischen Bundesverfassung*, Berna, 1931, pag. 704 e segg.; FLEINER-GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurigo, 1949, pag. 78 e segg. BATTIELLI, *Il diritto di necessità in Svizzera*, in *Scritti in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, IV. Non è possibile accennare qui alle differenze, talora non facili a percepirsi, tra legge e « allgemein verbindlicher Bundesbeschluss », adottato con lo stesso procedimento bicamerale in uso per la legge; nè è consentito soffermarsi sulle controversie relative al *Bundesbeschluss*, munito di clausola d'urgenza. Sul punto che ci interessa diremo che l'art. 2 della legge federale 17 giugno 1874 prescrive nel suo 1° comma: « La décision constatant qu'un arrêté fédéral n'a pas de portée générale ou revêt un caractère d'urgence est du ressort de l'Assemblée fédérale, et elle doit être chaque fois formellement annexée à l'arrêté lui-même ». Citeremo, a modo d'esempio, l'art. 50 (prima parte) del decreto federale sull'approvvigionamento cerealicolo (22 giugno 1929): « Le présent arrêté est déclaré d'urgence ».

(61) L'art. 7 bis, introdotto nella legge 9 ottobre 1902 con legge 21 settembre 1939, dice nei suoi due commi 2° e 3°: « L'urgence ne peut être prononcée qu'à la majorité de tous les membres de chacun des conseils, la voix du président comptant comme celle des autres membres. Le vote sur l'urgence doit avoir été porté expressément à l'ordre du jour ».

« Lorsque la décision d'un des conseils n'est pas conforme à celle de l'autre, elle est transmise à ce dernier, qui statue à nouveau. Si le conseil qui a rejeté l'urgence maintient sa décision, celle-ci est définitive, et la clause référendaire prend la place de la clause d'urgence ».

(62) Atti Senato, I Leg.ra, 29 luglio 1948, pag. 1351.

(63) Già in questo senso l'on. MORTATI in sede di II Sc. C., pag. 805.

(64) Così, argutamente, l'AZZARITI, in *Problemi, cit.*, pag. 34.

(65) Per la riduzione del termine di promulgazione delle leggi regionali cfr. art. 33, comma 3°, Statuto Sardo, art. 31, comma 3°, Statuto Valle d'Aosta e art. 49, comma 3°, Statuto Trentino Alto Adige. L'art. 13 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, per le regioni di diritto comune, fa riferimento soltanto alla anticipata entrata in vigore di leggi regionali omettendo ogni accenno alla abbreviazione del termine di promulgazione, di cui fa parola l'art. 127, 2° comma Costituzione.

(\*) I limiti posti al presente articolo non hanno consentito di approfondire alcuni aspetti, certo non secondari, del tema (natura delle decisioni *ex art. 127*, possibilità di conflitti di attribuzione in ordine alle pronunzie parlamentari non legislative). Pertanto lo scritto risponde soprattutto all'intenzione di presentare nuove ipotesi di lavoro.