

Antonio Ignazio Arena

# L'iniziativa parlamentare delle leggi



**Giappichelli**

## Introduzione

L'unico studio monografico dedicato, nell'Italia repubblicana, all'iniziativa parlamentare delle leggi è quello di Pier Giorgio Lucifredi e risale al 1966<sup>1</sup>.

Basterebbe far notare che è passato più di mezzo secolo per giustificare l'intento del contributo che qui si presenta, avente il medesimo oggetto. Naturalmente non è questa l'unica ragione, ma può essere utile muovere proprio dall'impostazione dello scritto di Lucifredi per illustrarne delle altre.

Il volume del 1966, dopo l'introduzione, è diviso in quattro parti. La prima concerne la titolarità del potere di iniziativa (in larga misura, ospita profili storici e di diritto comparato)<sup>2</sup>. La seconda parte è volta a esaminare le "funzioni" dell'iniziativa parlamentare, a classificare le iniziative dei parlamentari di maggioranza e di opposizione (secondo il modo in cui esse si atteggiavano in rapporto al Governo e agli elettori), a mettere in risalto – al contempo – "vitalità" e "necessità" dell'iniziativa parlamentare.

Così Lucifredi delinea la cornice entro la quale situare, in modo equilibrato, il tema degli "abusi" dell'iniziativa parlamentare e degli inconvenienti che ne derivano. In effetti, è proprio questo argomento che sembra – e ciò traspare fin dall'inizio del volume – centrale per l'Autore. Esso viene sviluppato nella parte terza, dedicata ai "limiti dell'iniziativa parlamentare". Questi vengono distinti in due categorie. Dapprima, vengono indicati i limiti "nascenti dai principi". Ad esempio, argomenta Lucifredi, l'iniziativa parlamentare deve considerarsi esclusa per tutte le leggi di approvazione e di au-

---

<sup>1</sup> Il libro di Lucifredi, seguito dal saggio dedicato da Aldo Bozzi alla "presa in considerazione" (v. A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, III, Milano, 1967, 171 ss.), venne poi ripubblicato nella sua nuova e definitiva versione nel 1968.

<sup>2</sup> Questa parte, nell'edizione del 1968, accoglie un capitolo introduttivo con osservazioni sul "contenuto del potere di iniziativa" in termini teorico-generalì (v. 11-21) e approfondimenti in fatto di comparazione. L'aspetto più interessante è dato da alcune brevi considerazioni sul rapporto tra iniziativa legislativa ed emendativa.

torizzazione<sup>3</sup>. Dipoi, sono enumerati i limiti “nascenti dal diritto positivo”, come quelli scaturenti dalla “preclusione” o dall’iniziativa ad altri riservata<sup>4</sup>. A questi l’Autore accosta i limiti posti dalla disciplina di partito o di gruppo. Dopodiché, nella quarta e ultima parte, Lucifredi si sofferma sulle “prospettive di riforma”, tutte volte – ciò che corrobora la chiave di lettura proposta – a limitare ulteriormente l’iniziativa parlamentare.

È interessante ricordarne alcune:

1) «esigere un ritorno a maggiore serietà dell’istituto della presa in considerazione. Essa potrebbe cessare di essere una semplice formalità, per acquistare un valore più sostanziale»<sup>5</sup>;

2) fissare «un congruo termine dall’inizio della legislatura (ad esempio, due o tre mesi dalla prima convocazione delle Camere) entro il quale i parlamentari eletti presentano le loro proposte. Scaduto tale termine, non potrebbero essere più presentate proposte di iniziativa singola, ma sarebbero ammissibili soltanto proposte di iniziativa multipla»<sup>6</sup> (cioè dei gruppi o di un certo numero di parlamentari, oltreché eventualmente delle commissioni);

3) interdire «l’iniziativa parlamentare quante volte le proposte di legge comportassero oneri finanziari diretti e indiretti a carico dello Stato»<sup>7</sup>;

4) escludere l’iniziativa parlamentare concernente «l’organizzazione interna della pubblica amministrazione ed in ispecie i quadri organici del personale, lo stato giuridico e la carriera dei dipendenti ecc.»<sup>8</sup>;

5) prescrivere «che quante volte il Parlamento abbia esercitato il suo potere di delegazione legislativa al Governo in Costituzione, venga ad essere interdetta, per tutto il periodo di durata della delega, la presentazione di proposte di legge inerenti alla materia oggetto della delega»<sup>9</sup>;

---

<sup>3</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1966, 165 (con maggiori cautele, ediz. 1968, 236).

<sup>4</sup> La contrapposizione tra limiti nascenti dai principi e limiti nascenti dal diritto positivo è di Lucifredi. Benché sembri, discutibilmente, veicolare l’idea che i principi non siano diritto positivo, non è indispensabile, nell’economia di questo lavoro, approfondire la questione.

<sup>5</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 195 (v. anche 202); ediz. 1968, 293.

<sup>6</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 199, ma v. anche 226 (per l’A. la modifica in questione potrebbe aversi senza bisogno di ricorrere al procedimento di cui all’art. 138 Cost.). *Idem* ediz. 1968, 301 e 345.

<sup>7</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 211; ediz. 1968, 320.

<sup>8</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 213; ediz. 1968, 324.

<sup>9</sup> P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 215; ediz. 1968, 326.

6) riconoscere «una sfera di potestà normativa che sia sottratta al Parlamento per essere rimessa, in modo esclusivo, al Governo»<sup>10</sup>.

Tra la prospettiva che si desume da queste proposte e dall'impianto del lavoro che le contiene e le riflessioni di seguito svolte esiste una distanza notevole.

Naturalmente ciò dipende anche dal mutato contesto storico-sociale e giuridico. Basti pensare alla globalizzazione (e al suo impatto su esecutivi e legislativi nazionali) o all'accresciuto rilievo del livello regionale e (soprattutto) sovranazionale di governo del territorio. Altre diversità si legano al metodo e a impostazioni di teoria generale. Ad esempio, Lucifredi non tiene conto, se non di sfuggita, del rapporto tra iniziativa legislativa ed emendativa. Ma la principale differenza risiede in ciò: nello scritto del 1966 non emerge la preoccupazione di preservare l'indipendenza del parlamentare e l'autonomia del Parlamento, né rispetto ai partiti/gruppi né rispetto al Governo. Al contrario, è evidente il timore per gli eccessi del parlamentarismo, per l'«inflazione legislativa» e il «caos nella legislazione»<sup>11</sup>. È assente, invece, lo «spettro» della debolezza del Parlamento e dell'affermarsi, a livello sociale e politico, di concezioni della democrazia e dello Stato più o meno diffidenti (se non addirittura ostili) nei riguardi della rappresentanza parlamentare. Per Lucifredi, si tratta di delimitare «la sfera d'azione» dell'iniziativa dei deputati e dei senatori. Solo a questa condizione – si sostiene – l'iniziativa parlamentare potrà «riuscire ad essere un reale contributo positivo alla vita dello Stato e al buon funzionamento delle sue istituzioni politiche, e non, invece, un elemento di perturbazione e di disordine»<sup>12</sup>.

Oggi l'interpretazione dell'iniziativa parlamentare delle leggi sembra dover rispondere a un'istanza per molti aspetti opposta, di riscoperta dell'importanza dell'istituto – del suo «statuto costituzionale» – nell'ordinamento interno e, al contempo, di riflessione sulla sua mancata affermazione anche «al di là dello Stato». La riscoperta dell'importanza dell'istituto appare tutt'altro che scontata (se si tiene conto del panorama culturale, economico e politico-istituzionale odierno) ed è indispensabile per comprendere come mai l'affermazione dello stesso a livello sovranazionale non si sia avuta.

In tal senso, può dirsi esistere un legame funzionale tra la prima parte di questo lavoro, dedicata all'ordinamento interno, e la seconda, concernente l'ordinamento europeo. Il richiamo all'opera di Lucifredi non deve, perciò, dar l'impressione di uno studio condotto al solo fine di offrire una trattazione

---

<sup>10</sup> P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 218; ediz. 1968, 330.

<sup>11</sup> P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 143; ediz. 1968, 205.

<sup>12</sup> P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 210; ediz. 1968, 319.

aggiornata dell'istituto. Quanto si osserverà in relazione all'iniziativa parlamentare delle leggi, a livello nazionale (e regionale), si spera possa servire, certo, a recuperare – già nella lettura della prerogativa entro l'ordinamento interno – le motivazioni soggiacenti alla sua originaria affermazione. Ciò, oltretutto aver precise ricadute nell'interpretazione delle previsioni relative alla dinamica interna al Parlamento (e ai Consigli regionali), ha anche conseguenze per la comprensione della dinamica istituzionale complessivamente intesa (e specialmente dei rapporti tra legislativo ed esecutivo). La prima parte dello scritto ha, se così si può dire, uno scopo "autonomo". Tuttavia – nel corpo di questo saggio – essa ne ha anche uno ulteriore. Conduce, cioè, ad interrogarsi sulle ragioni sottese alla quasi totale assenza dell'iniziativa parlamentare degli atti legislativi nell'ordinamento dell'Unione e a valutare, nella prospettiva costituzionalistica, il significato di tale assenza.

Il contributo proposto non ha quindi carattere meramente ricognitivo. Al tempo stesso, però, è bene prevenire possibili equivoci e dunque chiarire quanto segue. Nell'ultima parte del saggio non si auspica, non si propone né si ritiene imminente o necessaria l'introduzione a livello sovranazionale dell'iniziativa degli atti legislativi quale ordinaria attribuzione parlamentare. Come si vedrà, infatti, nell'estendere la ricerca all'ordinamento sovranazionale, l'intento è stato un altro: riflettere sulla normativa vigente, senza nascondere quelle che sembrano contraddizioni a essa interne, cercando sempre di tener presente che la conformazione di un ordinamento è il prodotto (non predeterminato né meccanicamente predeterminabile) della sua storia. In nessun punto del lavoro si presenta un giudizio sul momento attuale, considerandolo "favorevole" all'affermazione dell'istituto nella dimensione europea. Non si nascondono, anzi, le difficoltà, correlate al contesto sociale (specialmente politico) o alla stessa disciplina giuridica, che potrebbero indurre a ritenerlo "non favorevole".

Tanto pare possa bastare in questa introduzione, perché sarebbe inutile anticipare le argomentazioni più avanti impiegate e, d'altronde, per una prima idea dei temi trattati può farsi agevolmente riferimento, se lo si vuole, all'indice.

Sezione I

# **Profili generali**



## Capitolo I

# Fondamento positivo del potere e natura giuridica dell'atto

### 1. Il fondamento dell'iniziativa parlamentare delle leggi: l'autonomia del Parlamento in Costituzione

Perché la Costituzione italiana attribuisce l'iniziativa delle leggi a ciascun parlamentare? Per provare a dare una risposta bisogna anzitutto prendere in esame il rapporto tra l'art. 71, comma I e l'art. 70 Cost. La Carta costituzionale attribuisce, all'art. 70, la funzione legislativa alle Camere, all'art. 71, l'esercizio dell'iniziativa delle leggi a ciascuno dei parlamentari. Articoli distinti, dunque. Questo, però, non vuol dire che le due attribuzioni siano fra loro concettualmente disgiunte (ciò che potrebbe osservarsi in relazione ad altri titolari dell'iniziativa). Dall'assegnazione della potestà legislativa ai due organi collegiali, certo, non discende direttamente che i singoli parlamentari possano presentare proposte di legge. Le due attribuzioni sono ciò nondimeno concettualmente congiunte. Il fondamento dell'iniziativa parlamentare delle leggi e quello dell'attribuzione della funzione legislativa al Parlamento coincidono. Entrambe le prerogative sono espressione del ruolo spettante, per Costituzione, alla rappresentanza parlamentare (della sua autonomia nella formazione delle leggi, "dall'inizio alla fine"). L'art. 71 indica che, per la Costituzione italiana, l'autonomia del Parlamento nella formazione delle leggi non può essere disgiunta – perché altrimenti non si realizzerebbe a pieno – dall'indipendenza dei singoli parlamentari. L'autonomia del Parlamento e l'indipendenza dei suoi singoli componenti devono essere garantite "dall'inizio alla fine" nella formazione delle leggi. Tra autonomia del Parlamento e indipendenza dei parlamentari esiste un rapporto circolare, l'una presuppone l'altra<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1966, 71 (ediz.

Non solo, dunque, indubbiamente (stante il tenore letterale dell'art. 71 Cost.), l'iniziativa legislativa è propria di tutti i deputati e di tutti i senatori, ma non può essere disgiunta dalla stessa attribuzione della funzione legislativa al Parlamento. L'iniziativa delle leggi, secondo quanto pare desumersi dalla lettura degli artt. 70 e 71 Cost., non può non spettare ai componenti dei collegi cui è attribuita la funzione legislativa. Se ci si domanda perché la Costituzione attribuisce l'iniziativa delle leggi a ciascun parlamentare, si può rispondere che così è in quanto ciascun parlamentare è membro di un organo legislativo e la Costituzione mira a proteggerne l'autonomia<sup>2</sup> concependo tale garanzia come inseparabile da quella dell'indipendenza dei suoi singoli componenti<sup>3</sup>.

## 2. Il rapporto tra l'iniziativa parlamentare delle leggi e la funzione legislativa delle Camere

Perché – come accennato – non può dirsi che l'iniziativa parlamentare delle leggi, ancorché prevista dall'art. 71, costituisca un risvolto dell'attribuzione della funzione legislativa alle Camere *ex art. 70 Cost.*?

---

1968, 94): «Il Parlamento è l'organo che, per sua natura, più direttamente si qualifica come espressione immediata della volontà popolare, e proprio per questo deve ritenersi, nella sua concezione classica, il vero detentore primario di quel potere legislativo alla cui volontà debbono ossequio tutti gli altri organi dello Stato. Orbene, è di assoluta evidenza che manifestazione tipica ed insostituibile di questa sua sovranità è il pieno diritto del Parlamento, quale organo costituzionale dello Stato, di scegliersi i temi su cui legiferare: monca e paralizzata sarebbe la sovranità di un corpo legislativo destinato esclusivamente a recepire iniziative altrui».

<sup>2</sup>La volontà dei costituenti di tutelare pienamente l'autonomia del Parlamento traspare da una molteplicità di previsioni contenute nella Carta costituzionale. In questa sede, può essere utile ricordare, in particolare, come proprio con la Costituzione repubblicana sia stato introdotto il potere delle Camere di autoconvocarsi, non previsto dallo Statuto albertino, nel vigore del quale la convocazione era un'attribuzione regia (art. 9). Il potere di autoconvocarsi fu riconosciuto proprio per assicurare l'esercizio permanente e autonomo della funzione legislativa, superando così la visione delle Camere come organi intermittenti e bisognosi di essere convocati da altri. A tal fine, dunque, i costituenti sposarono sia «il principio della convocazione automatica» sia «il principio di autoconvocazione dell'Assemblea»: cfr. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, resoconto della seduta del 20 settembre 1946.

<sup>3</sup>È appena il caso di avvertire che con ciò non si intende suggerire, sul piano teorico-generale, una correlazione tra autonomia/indipendenza e iniziativa valevole per qualsiasi organo a prescindere dal suo ruolo (d'indirizzo politico o di garanzia) e dalle funzioni a esso attribuite. Ad es. dalla tutela dell'indipendenza del giudice giudicante non segue certo l'attribuzione a quest'ultimo di una qualche forma d'iniziativa. Il discorso svolto nel testo è dunque limitato: a) all'autonomia del Parlamento e all'indipendenza dei suoi componenti e b) alla Costituzione italiana.

La funzione legislativa comprende non solo il potere di approvare le leggi, ma anche quello di emendare le proposte di legge. Quest'ultimo «discende dalla stessa attribuzione della funzione legislativa»<sup>4</sup>. Può essere definito come «il potere di modificare il testo di un disegno di legge mediante l'approvazione di una proposta di emendamento»<sup>5</sup> (si può notare che la proposta di emendamento – come che a essa si arrivi – è la base per poter modificare la proposta di legge). A escludere che nel potere di approvare sia ricompreso il potere di modificare le proposte di legge, la funzione legislativa potrebbe essere (erroneamente) intesa come mero potere di approvare la proposta senza modifiche ovvero respingerla (il che, di regola, non è)<sup>6</sup>. Ad ammettere il potere delle Camere di approvare modifiche alla proposta e a escludere, in premessa, che esso discenda dall'attribuzione della funzione legislativa, o si nega che tale potere abbia un fondamento costituzionale (ciò che è incompatibile con l'autonomia del Parlamento) o se ne rinviene un altro, comunque riconducibile, in contraddizione con la premessa, in ultima analisi, all'attribuzione della funzione legislativa. Se si prende in esame la sfera di attribuzioni conseguentemente spettante al parlamentare, se ne ha dunque che ciascun parlamentare non solo ha il potere di concorrere ad approvare o meno la proposta di legge, ma anche, onde evitare di intendere l'approvazione dicotomicamente (cioè, se così si può dire, come un prendere o lasciare), il potere di concorrere ad approvare o meno modifiche alla proposta medesima. Che ciascun parlamentare abbia il potere di concorrere ad approvare e modificare le proposte di legge lo si apprende pure dall'art. 64, comma III, Cost. Il principio di maggioranza presuppone l'eguale “peso”, o dignità, delle opinioni di tutti i soggetti abilitati al voto. Ciascuno può quindi concorrere individualmente (e su basi paritarie, con tutti gli altri) alla decisione<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> A.A. CERVATI, *Art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1985, 85.

<sup>5</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, 828. Cfr. anche Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, seduta del 25 ottobre 1946.

<sup>6</sup> Raramente un corpo legislativo ha il potere di approvare proposte di legge, ma non di modificarle. Viene in mente, come esempio storico, la Costituzione francese dell'anno VIII (1799) che, nel riservare l'iniziativa delle leggi al Primo Console (con il supporto del Consiglio di Stato), affidava al Tribunato il potere di discutere le leggi senza poterle definitivamente approvare e al Corpo legislativo quello di approvarle in via definitiva senza poterle discutere (al Senato competeva, invece, un controllo preventivo di legittimità sulle leggi). Cfr. part. artt. 25, 28, 34. Sul nesso tra potere di approvazione delle leggi e potere di “discussione e rielaborazione” delle stesse v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 658.

<sup>7</sup> Per tutti, E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976, 11.

Come visto, può dirsi, però, che ciò non implichi anche il potere di presentare proposte di legge. In vero, una parte della dottrina ritiene che dal potere di approvare modifiche alle proposte di legge di ciascuna Camera discenda il potere di presentare proposte di modifica del parlamentare<sup>8</sup>, di modo che, altrettanto bene, potrebbe considerarsi implicito nel potere di concorrere ad approvare le leggi, il potere di presentare proposte di legge. Nondimeno, logicamente, il potere di concorrere ad approvare un atto non implica anche quello di poterlo proporre<sup>9</sup>.

Il nesso tra art. 70 e art. 71 Cost. può essere spiegato allora spostandosi dal piano della logica a quello storico-ideologico, invocando concezioni le-gocentriche o comunque soggettivistiche della sovranità? La risposta sembra essere negativa. Sarebbe facile, infatti, rispolverare teorie del potere legisla-tivo come atto di pura volontà o di pura creazione del diritto, e del Parlamento come «Zeus onnipotente», per giustificare il collegamento, ma tali conce-zioni sono incompatibili con il primato della Costituzione<sup>10</sup>.

Ad ogni modo, il nesso tra la funzione legislativa attribuita al collegio e l'iniziativa delle leggi attribuita ai suoi componenti non è logico (di implica-zione), ma in effetti storico e di principio (di congiunzione)<sup>11</sup>. C'è un pas-saggio de *La dottrina della costituzione* di Schmitt che consente di illustrarlo molto bene. La spiegazione offerta da Schmitt è lucida e tanto più significa-tiva in quanto viene da un oppositore dello “Stato borghese” e del liberali-smo politico. Scrive Schmitt: «La lotta della rappresentanza popolare contro il governo monarchico ha portato all'introduzione di un'iniziativa legislativa della rappresentanza popolare, cioè del corpo legislativo stesso [...] Fintan-toché viene meno il punto di vista della lotta contro il governo regio, questa

---

<sup>8</sup> Si v. sez. II.

<sup>9</sup> Ad esempio, ciascun parlamentare può concorrere all'approvazione di una mozione, ma non può proporla individualmente (cfr. artt. 110 r.C. e 157 r.S.). Non si può certo dire che in quanto può concorrere all'approvazione di questo atto, dovrebbe anche poterlo proporre individualmente il proponente (d'altronde, individualmente, non può neppure approvare l'atto e perciò se si dicesse che dal potere di approvare discende quello di proporre, il secondo potere dovrebbe in ogni caso essere riconosciuto alla Camera e non al singolo parlamentare: v. al riguardo, più ampiamente, la sez. II).

<sup>10</sup> Con percorsi argomentativi differenti, v. P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, 90; G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 85 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 8 ss.

<sup>11</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, *Il potere d'iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, 61, per il quale la storia dell'evoluzione dell'iniziativa legislativa coincide con «la storia della evoluzione del Parlamento medesimo, della sua progressiva conquista del potere legislativo».

iniziativa legislativa della rappresentanza popolare può poi essere di nuovo limitata. In primo luogo, perché l'iniziativa individuale di ogni singolo è limitata»<sup>12</sup>.

Dalla lettura di questo passo emergono indicazioni interessanti:

1) l'iniziativa delle leggi è rivendicata dalla "rappresentanza popolare" contro il re, il governo, l'esecutivo. È una conquista del legislativo – di un legislativo finalmente distinto e autonomo, legittimato direttamente "dal basso" – rispetto all'esecutivo;

2) finché questa prospettiva "dialettica" rimane viva, l'iniziativa parlamentare è percepita come una conquista; quando viene meno tale prospettiva, l'iniziativa del "corpo legislativo" può essere limitata;

3) potrebbe pensarsi che Schmitt intenda per iniziativa del corpo legislativo quella del parlamento, non dei singoli parlamentari. Invece è il contrario. Infatti, il primo passo conseguente alla "svalutazione" dell'iniziativa del corpo legislativo è la limitazione della prerogativa del singolo parlamentare, che dunque è parte integrante e saliente dell'originaria rivendicazione.

Pertanto, allorché tale punto di vista dialettico ricordato da Schmitt non venga meno, e tale concezione della rappresentanza possa dirsi accolta in Costituzione, ne dovrebbe discendere che ciascun componente del corpo legislativo non possa non avere il potere di formulare *ex novo* una proposta di legge (pure etimologicamente, legislatore è colui che "porta" le leggi, *recitius* le proposte di legge).

La concezione della rappresentanza in parola non è un ideale astratto, avulso dalla storia, che si vorrebbe imporre alla realtà giuridico-costituzionale o impiegare per valutarla, per così dire, "dall'esterno". Essa è qui richiamata nei termini propri dell'interpretazione della Costituzione italiana (part. in riferimento agli artt. 70 e 71) e, naturalmente, limitatamente a quanto indispensabile in relazione allo specifico oggetto di questa trattazione: l'iniziativa parlamentare delle leggi. Per essere ancora più chiari, non è in discussione che in altri Paesi liberaldemocratici possano darsi (e si diano) concezioni (della rappresentanza parlamentare e) dell'iniziativa parlamentare delle leggi differenti da quella sposata in Italia (e all'occorrenza, nel prosieguo del lavoro, a talune esperienze straniere si farà riferimento). Non è neppure possibile ritenere che la disciplina preferita in Italia in ordine all'iniziativa parlamentare delle leggi debba dirsi aprioristicamente la più compiuta realizzazione di un concetto universale di rappresentanza parlamentare. Ciò nondi-

---

<sup>12</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 347.

meno, non è parso inutile, nell'interpretazione della Costituzione, tener conto del patrimonio storico e ideale (di esperienze ed elaborazioni teoriche) proprio del costituzionalismo liberale e democratico, e cioè dei nessi (non irrilevanti) tra la disciplina preferita dal costituente italiano e l'origine storica e ideale dell'istituto (ricordata da Schmitt). Al costituzionalismo, al di là dei differenti modi con i quali è realizzata o realizzabile, appartiene l'idea che un parlamento privo del potere di decidere (almeno di regola) su cosa legiferare, cioè incapace di avviare il procedimento legislativo in modo autonomo, non sia un "vero parlamento", nell'accezione liberale e democratica del termine.

### **3. Critica della tesi per la quale l'idea della necessaria appartenenza dell'iniziativa delle leggi ai parlamentari risponderebbe a una concezione superata della forma di governo**

Parte della dottrina, avendo riguardo all'esperienza inglese, ha rilevato che l'iniziativa parlamentare è «eliminata» (se non giuridicamente) in via di fatto «nei regimi parlamentari più evoluti», perché le proposte di legge formulate dai parlamentari hanno successo unicamente quando il Governo a esse consente<sup>13</sup>. Pertanto, l'idea della necessaria appartenenza dell'iniziativa delle leggi ai parlamentari – necessaria, relativamente e storicamente, secondo quanto pare desumersi dalla Costituzione, poiché si tratta di componenti di un corpo legislativo autonomo – potrebbe dirsi rispondere a una concezione meno "evoluita" (addirittura antiquata o superata) della forma di governo e, in particolare, della rappresentanza parlamentare.

Dal punto di vista storico, però, l'iniziativa dell'esecutivo non è certo una novità<sup>14</sup>. Secondo una tesi largamente accreditata, l'iniziativa legislativa parlamentare deriva dal potere un tempo riconosciuto ai componenti delle assemblee per ceti di presentare al sovrano petizioni per ottenere provvedimenti legislativi<sup>15</sup>: dalle doglianze indirizzate al re alle proposte presentate

---

<sup>13</sup>C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 729. L'osservazione sembra attenere più al piano fattuale o politologico che a quello giuridico, ma finisce comunque per veicolare una lettura distorta dell'iniziativa parlamentare delle leggi nella misura in cui, rispetto a essa, più "moderna" ed "evoluita" dovesse considerarsi l'iniziativa governativa.

<sup>14</sup>Si v. P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 71 (ediz. 1968, 94).

<sup>15</sup>F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, 627.

al corpo di appartenenza, dunque. Questa spiegazione, che fa leva su uno degli aspetti della transizione dai “pre-parlamenti” ai parlamenti<sup>16</sup>, mette in risalto la trasformazione delle funzioni dei parlamentari. Lascia, però, “sullo sfondo” un dato significativo: la precedente spettanza dell’iniziativa delle leggi al sovrano<sup>17</sup>. Le proposte di legge erano, infatti, appannaggio dell’esecutivo, come residuo di un’epoca nella quale il re deteneva la funzione legislativa<sup>18</sup>.

Ancora in Montesquieu si trova l’eco dell’impostazione più risalente, che tuttavia è già superata, nelle pagine de *Lo spirito delle leggi*, dall’affermazione della non necessarietà dell’attribuzione dell’iniziativa al “potere esecutivo”. Se non è «necessario che proponga» è, però, secondo Montesquieu, in quanto esso ha «facoltà di impedire», potendo sempre «disapprovare» le decisioni del legislativo<sup>19</sup>. Nondimeno, le premesse dell’emancipazione dell’iniziativa delle leggi dalla sfera di attribuzioni dell’esecutivo sono enunciate. Altri le svilupperanno, talora fino all’estremo di escludere del tutto l’iniziativa dell’esecutivo<sup>20</sup> (per Montesquieu l’iniziativa governativa può essere esclusa, più tardi si dirà che deve essere esclusa): la Costituzione francese del 1791, ad esempio, puramente e semplicemente non attribuisce all’esecutivo l’iniziativa delle leggi (contemplando, però, l’istituto della sanzione regia)<sup>21</sup>. Non è un caso. Tra le conseguenze teoriche di una separazione rigida

---

<sup>16</sup> Sulla distinzione tra “pre-parlamenti” e parlamenti, v. A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, spec. 62 s.

<sup>17</sup> S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2019, 140.

<sup>18</sup> F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, 55.

<sup>19</sup> MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, I, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, Milano, 2004, 318.

<sup>20</sup> Il riferimento è ai “padri” della Costituzione francese del 1791 (part. Sieyès e Mirabeau) per i quali solo il potere legislativo doveva rappresentare il “volere della nazione” (di qui la presa di distanza dal pensiero di Montesquieu e le critiche alla Costituzione inglese): *ex plurimis*, v. in proposito la ricostruzione offerta da J. ISRAEL, *La Rivoluzione francese. Una storia intellettuale dai Diritti dell’uomo a Robespierre*, trad. it. a cura di P. Di Nunno, M. Nani, Torino, 2015, 97 e 118.

<sup>21</sup> Si v. Cost. francese del 1791, Titolo III, Cap. III, Sez. I, art. 1: «La costituzione delega esclusivamente al Corpo legislativo i poteri e le funzioni seguenti: 1) proporre e decretare le leggi: il re può soltanto invitare il Corpo legislativo a prendere un oggetto in considerazione». Cfr. P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 5 (ediz. 1968, sostanzialmente identica, 6): «È intuitivo che una costituzione, la quale voglia dar vita a una rigorosa preminenza dell’esecutivo, può con facilità servirsi a tal fine di questo strumento, restringendo al governo il potere di iniziativa delle leggi. È altrettanto chiaro che, all’estremo opposto, ove voglia attuarsi al massimo l’indipendenza degli organi parlamentari, la soluzio-

dei poteri è da annoverare, infatti, l'esclusione dell'iniziativa legislativa governativa<sup>22</sup>. Se, in contesto liberaldemocratico, si stabilisce che (anche) il governo disponga dell'iniziativa delle leggi è perché al modello "puro" della separazione<sup>23</sup> si preferisce quello dell'equilibrio tra i poteri<sup>24</sup> (che peraltro bisognerebbe ricercare non sul piano astratto delle attribuzioni degli organi, ma sul piano concreto dei vari cicli di svolgimento della vita politico-istituzionale)<sup>25</sup>.

In Italia, poi, è stata la Carta costituzionale del 1947, a riconoscere l'iniziativa legislativa del singolo parlamentare. E con ciò essa sembra proprio aver voluto distaccarsi da modelli ed esperienze di governo nelle quali l'esecutivo detiene il monopolio, giuridico o di fatto, dell'iniziativa delle leggi. Naturalmente un governo legittimato dalla fiducia parlamentare (o direttamente dal popolo) è ben diverso da un governo del re (o da un re che governa). Tuttavia, in nessun caso viene meno, in un sistema liberale e democratico, l'esigenza di escludere il monopolio dell'esecutivo e di rendere autonomo il Parlamento nell'avviare il procedimento di formazione delle leggi.

Peraltro, i costituenti vollero prendere le distanze non solo dal periodo fascista<sup>26</sup>, ma anche da quello prefascista. L'attribuzione dell'iniziativa al sin-

ne dell'esclusività dell'iniziativa proveniente dal parlamento medesimo può essere utile mezzo, attraverso il quale raggiungere il fine. Nel primo caso non possono essere approvate leggi, che non siano gradite al governo; nel secondo caso non si discute neppure di materie, su cui al parlamento non piaccia legiferare». Sul contrasto tra monopolio governativo dell'iniziativa e principio della separazione dei poteri (che «ne riuscirebbe, sostanzialmente, scardinato») v. 66 (ediz. 1968, 87).

<sup>22</sup> G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Milano, 1984, 241.

<sup>23</sup> Si ricordi come «la rigida ripartizione del principio di separazione dei poteri» trovi «tuttora applicazione nella Costituzione degli USA, seppure con una qualche apertura al diritto del Presidente di raccomandare al Congresso i provvedimenti considerati "necessary and expedient"» (così G.M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 2/2017, 2). Si v., ancora, sez. III.

<sup>24</sup> Cfr. P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 21; ediz. 1968, 33 («Logico corollario, sul piano concettuale, del principio dello stretto coordinamento del potere [...] è la contemporanea attribuzione dell'iniziativa legislativa all'esecutivo e al legislativo»).

<sup>25</sup> Cfr. ancora G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, cit., 247. Con riferimento al "ciclo" relativo all'atto "legge statale", può dirsi che l'eliminazione dell'iniziativa parlamentare costituirebbe un'interferenza "disfunzionale", e cioè una violazione del principio della separazione dei poteri: non semplicemente contrasterebbe con l'art. 71, comma I Cost., ma pregiudicherebbe l'autonomia complessivamente riconosciuta in Costituzione al Parlamento. Ciò non vuol dire che l'art. 71, comma I, Cost. non possa essere modificato nelle forme di cui all'art. 138 Cost., ma solo che tale modifica dovrebbe in ogni caso essere rispettosa (tra l'altro) dell'autonomia del Parlamento nell'avviare il procedimento di formazione della legge.

<sup>26</sup> In base all'art. 6 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 spettava al Capo del Gover-

golo parlamentare non era prevista, infatti, dallo Statuto albertino. Quest'ultimo – coerentemente con la formula monarchico-costituzionale che originariamente lo caratterizzava<sup>27</sup> – all'art. 10 rimetteva l'iniziativa delle leggi alle Camere<sup>28</sup> (sebbene da tale attribuzione fosse poi derivato, già in epoca liberale, l'istituto della c.d. “presa in considerazione”, mediante la quale ciascuna Camera poteva far propria la proposta avanzata da un suo membro<sup>29</sup>).

---

no dare la propria “adesione” all'ordine del giorno delle Camere e quindi decidere della procedibilità delle proposte di legge di iniziativa parlamentare; e ancora, il potere di chiedere che una proposta di legge respinta da una Camera fosse egualmente inviata all'altra Camera e comunque rimessa in discussione entro tre mesi presso la stessa Camera che l'aveva respinta. Con la legge 19 gennaio 1939, n. 129 il compito delle due Camere (il Senato del Regno e la neoinstituita Camera dei fasci e delle corporazioni) veniva poi ridotto alla semplice collaborazione con il Governo per la formazione delle leggi: v. G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1990, 269. Le novità introdotte con legge, nel 1925, furono non a caso accompagnate da modifiche del regolamento della Camera volte a limitare il potere dei parlamentari di presentare proposte di emendamento. Si prevedeva, infatti, l'assenso del Governo per porre in votazione proposte emendative di spesa (diverse da quelle “della commissione”: art. 78, comma 2); con le modifiche regolamentari del 1929-1930 si introdusse poi un rinvio alle disposizioni di cui all'art. 6 della legge n. 2263 del 1925: su questi temi v. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, 69 ss.

<sup>27</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, 471, quanto alla tesi diffusa (ancorché non unanimemente accolta) della caratterizzazione non parlamentare della forma di governo originariamente delineata dallo Statuto.

<sup>28</sup> Coerentemente con quanto si è osservato, lo Statuto riservava l'iniziativa delle leggi ai titolari della funzione legislativa: Camera dei deputati, Senato del Regno e Re. Ancora oggi, alcune costituzioni mantengono la titolarità dell'iniziativa legislativa in capo alle assemblee legislative. La Costituzione spagnola, ad esempio, attribuisce l'iniziativa legislativa alle due Camere, *Congreso* e *Senado* (art. 87 Cost. spagnola).

<sup>29</sup> Solo per una parte della dottrina, la presa in considerazione – anziché comprovare la titolarità dell'iniziativa in capo alla Camera – costituiva un atto cui si subordinava l'efficacia dell'iniziativa, da riferire quindi in ogni caso al singolo parlamentare (cfr. C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo digesto italiano*, VII, Torino, 1938, 723). La presa in considerazione è ancor oggi prevista in altri ordinamenti: ad es. in Spagna, tranne che nel caso di iniziativa legislativa del Governo e del Senato. Si può notare che, in Italia, per alcuni aspetti, la programmazione dei lavori risponde all'esigenza della maggioranza (e del Governo, tenendo conto anche della sua influenza entro la conferenza dei capigruppo) di “selezionare” le iniziative, la stessa alla quale un tempo si faceva fronte per il tramite della presa in considerazione. Ci sono, però, molte differenze sul piano formale (presentare una proposta di legge è cosa diversa dal proporla alla Camera di appartenenza) e delle garanzie previste per chi si trovi all'opposizione. Non è un caso, infatti, che l'eliminazione dell'istituto della presa in considerazione dal r.S. venne deliberata nel 1948, proprio perché ritenuto in contrasto con la Costituzione (v. resoconto della seduta del 29 maggio 1948). La presa in considerazione fu mantenuta unicamente alla Camera, nella quale, però, tranne che in rarissime circostanze, si

Come si vede, dunque, se proprio si dovesse dire quale delle due iniziative – la governativa e la parlamentare – è la meno evoluta, la qualifica spetterebbe senza dubbio alla prima. Proprio lo sviluppo del costituzionalismo liberale e democratico ha portato, infatti, all’affermazione dell’iniziativa quale prerogativa del Parlamento e, in non pochi casi<sup>30</sup>, e tra questi quello della Costituzione italiana, dei parlamentari.

L’iniziativa legislativa parlamentare è pertanto, nella prospettiva liberal-democratica, una conquista di civiltà. Si può osservare come la disciplina costituzionale dell’iniziativa abbia, rispetto allo studio della forma di governo e della forma di Stato, «valore sintomatico», in quanto fornisce indicazioni decisive «sul concreto articolarsi del sistema di governo»<sup>31</sup>. L’iniziativa parlamentare si lega alla tutela dell’indipendenza dei parlamentari e dell’autonomia del Parlamento; quindi – si può aggiungere – al principio della separazione dei poteri, strumentale alla salvaguardia della libertà. Della separazione dei poteri, dell’autonomia del Parlamento e dell’indipendenza dei parlamentari possono certo prefigurarsi in astratto e riscontrarsi in concreto differenti svolgimenti. Limitatamente all’ordinamento costituzionale italiano, però, può dirsi che neppure i regolamenti parlamentari, benché espressione dell’autonomia di ciascuna Camera, potrebbero legittimamente sottrarre al singolo parlamentare il potere d’iniziativa né potrebbero porre all’esercizio di tale potere «limiti di contenuto»<sup>32</sup> (che lo svuotino di contenuto).

---

configurava come mero rituale: v. A. BOZZI, *L’iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, III, Milano, 1967, 179; l’A. si esprimeva per la soppressione (e l’incostituzionalità) della presa in considerazione (soppressione che, in effetti, si ebbe qualche anno più tardi).

<sup>30</sup> Cfr. *infra*, sez. III.

<sup>31</sup> F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, cit., 612.

<sup>32</sup> A.A. CERVATI, *Art. 71*, cit., 98. Nel rispetto dei principi fondamentali, limiti di contenuto possono discendere dalla Costituzione o da leggi costituzionali. Pare che tra questi non sia da annoverare l’obbligo di rinvenire le coperture finanziarie, il quale per Costituzione incombe sulle Camere e non su chi esercita l’iniziativa (così già E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, cit., 54). Tuttavia, specialmente per effetto della crisi economica (dal 2008 in poi), si è osservato che l’iniziativa parlamentare delle leggi è risultata «sostanzialmente “bloccata” dai pareri resi dalle commissioni bilancio delle due Camere», per la limitata capacità di spesa disponibile: V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 516. In Assemblea costituente (v. Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, resoconto della seduta del 24 ottobre 1946) si discusse, oltretutto di limitare al Governo l’iniziativa in materia finanziaria, anche di riferire l’obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove e maggiori spese alle proposte di legge (e non solo alle leggi), ma tale soluzione venne scartata. Naturalmente, poi, i costituenti esclusero ogni priorità della Camera rispetto al Senato nell’esame delle proposte di legge di bilancio, e finanziarie in genere, che invece si giustificava in un contesto aristocratico e di

#### 4. I requisiti formali dell'iniziativa. Critica dell'assimilazione della relazione illustrativa a una motivazione

Si è visto perché l'art. 71 Cost. prevede l'iniziativa parlamentare delle leggi. Bisogna adesso chiedersi come, per Costituzione, tale iniziativa debba essere esercitata. L'esercizio dell'iniziativa implica la presentazione di un atto propositivo o propulsivo, di una proposta. L'art. 71 Cost. prevede che la proposta d'iniziativa popolare sia redatta in articoli. L'utilizzo del verbo "redigere" lascia intendere che trattasi di atto scritto. Nessuna indicazione sui requisiti formali della proposta è possibile trarre dal tenore letterale del comma I dello stesso articolo o di altre previsioni costituzionali. Da ciò derivano alcuni interrogativi. Anzitutto, se la forma scritta sia costituzionalmente necessaria per tutte le proposte, comprese quelle dei parlamentari, e quindi richiesta per Costituzione indipendentemente dal soggetto che le presenta. In secondo luogo, se la strutturazione in articoli sia parimenti necessaria. In terzo e ultimo luogo, se vi siano altri elementi in ipotesi costituzionalmente richiesti, in particolare se tra questi possa annoverarsi la relazione illustrativa<sup>33</sup>.

Si è osservato che «un confronto realmente rispettoso delle preferenze dei singoli sembra potersi svolgere "solo nell'ambito di progetti già formati [da altri, ma] non nella formazione integrale dei progetti stessi"»<sup>34</sup>. In una simile prospettiva, la proposta scritta costituisce il punto di partenza *logicamente* necessario del procedimento. Astrattamente, però, il procedimento potrebbe

---

bicameralismo imperfetto (sul modello inglese): v. L. EINAUDI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, resoconto della seduta del 24 ottobre 1946. Diverso il discorso quanto alle coperture relative all'iniziativa emendativa dei parlamentari (per la quale, differentemente da quanto disposto per le proposte emendative del Governo, non è prevista la "bollinatura" della Ragioneria). Nella prassi il problema delle coperture per le proposte di emendamento dei parlamentari è affrontato con il supporto degli uffici legislativi dei gruppi parlamentari. Complessa è poi la interlocuzione, al riguardo, dei parlamentari con il Governo, la quale talora conduce alla riformulazione delle proposte emendative di deputati e senatori, talaltra spinge questi ultimi a presentare proposte "su suggerimento" del Governo, proprio allo scopo di aggirare il controllo della Ragioneria: v. G.M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, cit., 15. Di rilievo, poi, naturalmente, i pareri espressi sulle iniziative emendative dalle commissioni bilancio, particolarmente in Senato (v. artt. 100, comma 7 e 102-bis); quanto alla Camera, v. art. 86, comma 2.

<sup>33</sup> Quest'ultima è espressamente richiesta per le iniziative popolari (art. 49, comma 1, legge 25 maggio 1970, n. 352).

<sup>34</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009, 9 (le aggiunte in parentesi quadra sono dell'A.).

avere inizio con una discussione su un tema a partire da una proposta orale (c.d. “iniziativa non formulata”)<sup>35</sup> e la formalizzazione di una bozza del testo della legge potrebbe essere elaborata dopo, a conclusione di un dibattito dal quale sia emerso un orientamento di massima in ordine ai suoi contenuti e sia stato dato mandato a uno o più relatori/redattori<sup>36</sup>. Ciò non toglie che, nella prassi legislativa, muovere da una proposta scritta sia senz’altro il modo più lineare di procedere per consentire un utile confronto tra i parlamentari. D’altronde, il deposito di un testo scritto per l’avvio del procedimento legislativo è richiesto in quasi tutti i Paesi<sup>37</sup>.

In Italia, i regolamenti parlamentari presuppongono, in tutti i casi, la presentazione di una proposta scritta<sup>38</sup>. Più esattamente, l’art. 68, comma 1, r.C. stabilisce che i disegni e le proposte di legge presentati alla Camera o trasmessi dal Senato, dopo l’annuncio all’assemblea, siano stampati e distribuiti nel più breve termine possibile e che di essi sia fatta subito menzione nell’ordine del giorno generale. Ai sensi dell’art. 73 r.S., i disegni di legge che iniziano il loro procedimento in Senato sono presentati in seduta pubblica o comunicati alla Presidenza. I disegni di legge presentati in Senato o trasmessi dalla Camera dei deputati sono annunciati all’assemblea e vengono stampati e distribuiti nel più breve tempo possibile; di essi è subito fatta menzione nell’ordine del giorno generale. Dalla lettura di entrambi gli articoli emerge, dunque, che la proposta presentata deve essere scritta. Che la forma scritta sia costituzionalmente richiesta potrebbe, ad ogni modo, forse desumersi dall’impiego della parola “disegni” nella Carta costituzionale (artt. 72, 79, 87)<sup>39</sup>. Le indicazioni che vengono dalla Carta, comunque, non sono chiarissime.

È, invece, senza dubbio *costituzionalmente* necessario che il testo della proposta sia redatto in articoli. Non potrebbe essere diversamente *ex art.* 72, comma I, Cost. Pertanto, se i regolamenti parlamentari prevedono (o, se si

<sup>35</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, cit., 77.

<sup>36</sup> Questo metodo è generalmente impiegato nei lavori delle assemblee costituenti: cfr. R. ALBERT, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford, 2019, 68 ss.

<sup>37</sup> Si v. F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, cit., 636, che sottolinea come, sul piano della comparazione, sia del tutto eccezionale il caso di sistemi nei quali è consentito presentare una proposta di legge oralmente.

<sup>38</sup> Così già P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 111 (ediz. 1968, 146).

<sup>39</sup> Come noto, soltanto alla Camera si distingue tra disegni del Governo e altre proposte. Quanto alle differenze terminologiche nel testo della Carta costituzionale, si è scritto che a esse «non sembra corrispondere una differenza concettuale, soprattutto in riferimento al citato art. 72 Cost. che sembra indicare con “disegni di legge” qualsiasi atto di iniziativa» (così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 496).

vuole, presuppongono) che le proposte siano depositate per iscritto, dall'art. 72, comma I, Cost. si ricava che tutte – quelle dei parlamentari e le altre – debbano essere strutturate in articoli<sup>40</sup>.

Quanto alla relazione illustrativa, si è scritto che essa «corrisponde al principio generale della necessità di motivazione degli atti diretti a tutelare pubblici interessi»<sup>41</sup>. Anche se, in effetti, la relazione illustrativa è da iscrivere nell'insieme degli atti che, in misura vieppiù crescente in epoca moderna (e in contesto democratico<sup>42</sup>), servono allo scopo di giustificare davanti alla pubblica opinione l'esercizio del potere, non pare tuttavia che sia *in toto* assimilabile a una motivazione<sup>43</sup> né che quest'ultima debba necessariamente accompagnare tutti gli atti diretti a tutelare pubblici interessi<sup>44</sup>. Epperò, per la stessa ragione che soggiace al diffuso ricorso alla motivazione entro il contesto liberaldemocratico, potrebbe pure essere sostenuta la necessità costituzionale di una relazione illustrativa<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 727 (in nota), per il quale la previsione di cui all'art. 71, comma II, Cost. in ordine alla redazione in articoli ha portata generale. Così anche P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 112 (ediz. 1968, 148), per il quale le proposte dei parlamentari non potrebbero non essere redatte in articoli in quanto la formulazione in articoli è richiesta per quelle popolari, cioè attribuibili a soggetti – gli aventi diritto – presuntivamente dotati di una “preparazione specifica” di livello inferiore rispetto ai deputati/senatori.

<sup>41</sup> F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, cit., 637.

<sup>42</sup> A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987, 78. Cfr. anche L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 195 ss.

<sup>43</sup> Basti pensare al fatto che, a differenza della motivazione di un provvedimento amministrativo o giurisdizionale, la relazione rimane estranea all'atto-legge e di per sé non ne condiziona la validità.

<sup>44</sup> Può ricordarsi, ad esempio, quanto all'art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241, che in relazione alla motivazione dei provvedimenti amministrativi espressamente dispone (comma 2): «La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale». Cfr. G.U. RESCIGNO, *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, in *Parlamenti regionali*, n. 12/2004, 23 ss., che distingue la relazione dalla motivazione e auspica che quest'ultima venga introdotta per tutte le leggi regionali e statali. In effetti la motivazione è stata prevista a livello regionale: v. art. 39, comma 2, St. Toscana.

<sup>45</sup> Così S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 152, che ritiene peraltro esista una norma consuetudinaria in tal senso e fa notare come i regolamenti parlamentari presuppongano in molti casi l'esistenza di una relazione illustrativa. Nel senso dell'esistenza di una norma consuetudinaria già P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 112 (ediz. 1968, 148).

## 5. L'iniziativa come *potere del singolo parlamentare*

Quanto visto a proposito della scrittura e redazione in articoli della proposta e della relazione illustrativa non esaurisce certo il significato dell'attribuzione a ciascun parlamentare dell'iniziativa delle leggi. Continuando a riflettere su di essa, sorge, anzitutto, un interrogativo. Come orientarsi in ordine alla qualificazione giuridica del comportamento?

L'iniziativa delle leggi è qualificabile, a seconda che i titolari siano o meno organi pubblici, o come espressione di potere pubblico (in atto, sono le ipotesi di cui all'art. 71, comma I) o come esercizio di un diritto (art. 71, comma II, Cost.)<sup>46</sup>. Non è dubbio, dunque, che nel caso dei parlamentari l'iniziativa delle leggi costituisca esercizio di potere in senso oggettivo<sup>47</sup>. Per questo aspetto l'iniziativa dei parlamentari presenta un elemento in comune con le iniziative del Governo, dei Consigli regionali, del CNEL, dei Consigli comunali<sup>48</sup> e si distingue da quella popolare. Mentre i cittadini (in possesso dei requisiti per l'elettorato) hanno *diritto* (di concorrere) alla presentazione di proposte di legge alle Camere, cioè (in numero almeno pari a quello richiesto dall'art. 71, comma II, Cost.) di presentarle, i parlamentari, nel depositare la proposta, esercitano una funzione pubblica, una competenza a essi assegnata dalla Costituzione<sup>49</sup>. Proprio l'art. 71 Cost. può essere invocato ad esempio per illustrare la tesi di ordine più generale per la quale il medesimo comportamento (qui il presentare la proposta di legge) deve avere una diversa qualificazione giuridica a seconda che sia imputabile a organo pubblico o meno. Ne va dei peculiari doveri, fini e limiti, ascrivibili unicamente all'attività che si riallacci all'*officium*. Senza dilungarsi, basti osservare che solo le

---

<sup>46</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, IX, Torino, 1963, 634 ss.

<sup>47</sup> Lo qualificano, invece, come "diritto" L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 264 e R. DICKMANN, *Il Parlamento*, Napoli, 2015, 112.

<sup>48</sup> *Contra* S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 148 e 164; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 257; E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, 206, per i quali quella di cui all'art. 133 Cost. non è un'iniziativa *legislativa*. Nel senso indicato nel testo altra parte della dottrina: v., per tutti, E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, cit., 24; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Silvestri, Milano, 2022, 285. Si v. comunque la sez. II, anche per riferimenti alla prassi.

<sup>49</sup> E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 196 s. Di "potere", anche con riferimento all'iniziativa popolare, discute invece S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 148.