

1

INDIRIZZO DI SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
NELLA SEDUTA INAUGURALE
DELLE CONFERENZE DI RAPPRESENTANTI DEL PARLAMENTO,
DEL GOVERNO E DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
CON I MAGISTRATI DELLE ZONE PARTICOLARMENTE COLPITE
DALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

PALAZZO DI GIUSTIZIA

ROMA, 12 NOVEMBRE 1990

HO ADERITO CON INTIMA CONVINZIONE ALL'INVITO RIVOLTOMI DI ESSERE PRESENTE A QUESTA FASE INIZIALE DELLE CONFERENZE CON I MAGISTRATI INDETTE ALLO SCOPO DI RACCOGLIERE ELEMENTI UTILI PER L'APPRESTAMENTO DEGLI STRUMENTI PIU' IDONEI A GARANTIRE CONDIZIONI DI MAGGIORE EFFICIENZA NELLA LOTTA CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA.

SONO QUI SOPRATTUTTO PER RINGRAZIARE IL PARLAMENTO, IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA, L'ORDINE GIUDIZIARIO E IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA CHE CON TANTA CONVINZIONE E CON LA TEMPESTIVITA' RICHIESTA DALLA GRAVITA' DELLA SITUAZIONE HANNO RACCOLTO IL MIO APPELLO E HANNO ORGANIZZATO QUESTI INCONTRI CON I MAGISTRATI.

IL MIO RINGRAZIAMENTO VA AI PRESIDENTI DELLE CAMERE, AI CAPIGRUPPO DEL SENATO E DELLA CAMERA, AI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI E AGLI ONOREVOLI CHE PARTECIPANO ALLA DELEGAZIONE PARLAMENTARE, VA AL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, AL VICE PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE E A TUTTI I COMPONENTI DEL CONSIGLIO STESSO CHE HANNO RESO POSSIBILE LA REALIZZAZIONE DI QUESTE CONFERENZE E A QUELLI CHE ORA ATTIVAMENTE VI PARTECIPANO.

COME PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA , CAPO DELLO STATO E RAPPRESENTANTE DELL'UNITA' NAZIONALE, RIVOLGO UN SALUTO CORDIALE E RICONOSCENTE A TUTTI I MAGISTRATI CHE INTERVERRANNO A QUESTI INCONTRI, GRATO PER IL PREZIOSO CONTRIBUTO DI ESPERIENZE E PROPOSTE CHE CERTAMENTE ESSI DARANNO.

UN SALUTO RIVOLGO AGLI ORGANI DELL'ORDINE GIUDIZIARIO, A TUTTI I MAGISTRATI CHE IN CONDIZIONI DIFFICILISSIME E CON GRANDE ESPOSIZIONE PERSONALE, CON IL SACRIFICIO, NON METAFORICO, NON SIMBOLICO, MA TRAGICAMENTE REALE DELLA VITA SERVONO LO STATO, IL DIRITTO, LA COMUNITA' CIVILE IN TORMENTATE REGIONI DEL NOSTRO PAESE.

A QUESTO SALUTO ASSOCIO TUTTO IL MONDO GIUDIZIARIO E TUTTI I MAGISTRATI DEL NOSTRO PAESE. AD ESSI, IN PARTICOLARE AI MAGISTRATI CHE OPERANO IN QUESTE TORMENTATE REGIONI VA UN RINGRAZIAMENTO - SEMPRE INFERIORE AL MERITO - PER LA LORO DEDIZIONE E IL LORO ESEMPLARE SERVIZIO. MI AUGURO CHE ESSI VENGANO PRESI AD ESEMPIO DA TUTTI I SERVITORI DELLO STATO CHE SERVONO IL DIRITTO DI QUESTO PAESE.

LORO TUTTI RICORDANO IL TRAGICO EVENTO NEL QUALE E' MATURATO, IN DUE INCONTRI, UNO AD AGRIGENTO E UNO A PALERMO CON MAGISTRATI E ORGANI DELL'ESECUTIVO, GOVERNO E AMMINISTRAZIONE, IL PROGETTO DI QUESTA CONSULTAZIONE DEGLI APPARTENENTI ALL'ORDINE GIUDIZIARIO IMPEGNATI IN PRIMA LINEA NELLE ZONE DEL NOSTRO PAESE PIU' ESPOSTE AGLI ATTACCHI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA: FU LA BARBARA UCCISIONE DEL GIOVANE MAGISTRATO ROSARIO ANGELO LIVATINO DI FRONTE ALLA CUI MEMORIA ANCORA UNA VOLTA MI INCHINO A NOME DELLA NAZIONE.

NELLA COMMOZIONE E NELLO SDEGNO DI QUELL'ORRENDO MISFATTO, CHE E' ANDATO AD AGGIUNGERSI AD UN INTERMINABILE E ORMAI INSOPPORTABILE ELENCO DI ALTRI EFFERATI ASSASSINII,

DISSI ALLORA CHE SE L'UCCISIONE DI UN UOMO E' SEMPRE UN'OFFESA ALLA SOCIETÀ E ALL'ORDINE GIURIDICO, L'UCCISIONE DI UN MAGISTRATO, COME QUELLA DI OGNI ALTRO SERVITORE DELLO STATO CHE PONE LA SUA OPERA A TUTELA DELLA LEGGE E DELLA COMUNITÀ', E' ANCORA DI PIU' UN ATTENTATO ALLA SICUREZZA DELLO STATO, UNA OFFESA ALLA REPUBBLICA.

TROPPI SONO I MAGISTRATI CHE NELLA MIA VITA HO RACCOLTO IN POZZE DI SANGUE NELLE STRADE.

IL NOSTRO STATO, COME OGNI STATO DI DIRITTO, E' FONDATO SULLA TUTELA DEI VALORI DELLA LEGALITÀ', CHE SONO A PRESIDIO DI QUELLI, ALTISSIMI, DELLA GARANZIA DELLA LIBERTÀ' E DEI DIRITTI DEI CITTADINI.

NON VI E' LEGGE SE NON "SOTTO LA COSTITUZIONE"; NON VI E' POTERE, COMPRESO IL MIO, ANCORCHE' FORMATO SULLA LEGGE DEL PARLAMENTO, CHE SIA LEGITTIMO SE NON E' "SOTTO E CONFORME ALLA COSTITUZIONE" E SE NON VIENE ESERCITATO IN CONFORMITÀ' DEI PRINCIPI, MA SOPRATTUTTO IN CONFORMITÀ' ALLE LEGGI.

LA LEGGE "SOTTO LA COSTITUZIONE", IL GIUDICE "SOTTO LA LEGGE CONFORME ALLA COSTITUZIONE", LA COSTITUZIONE CON I VALORI E I PRINCIPI IN ESSA CONSACRATI, REGOLA DELLO STATO E DELLA COMUNITÀ', FANNO SÌ CHE L'OFFESA AL MAGISTRATO CHE OPERA ENTRO LA COSTITUZIONE E LA VUOLE ATTUARE ENTRO LA LEGGE E SECONDO LA LEGGE "SOTTO LA COSTITUZIONE", SIANO UN CRI-

MINE CONTRO LA COSTITUZIONE STESSA, NORMA FONDAMENTALE NON SOLO GIURIDICA MA MORALE PER LA VITA DELLA NOSTRA SOCIETA' CIVILE.

COLPIRE, QUINDI, CON IL CRIMINE, CHI ESERCITA QUESTA ESSENZIALE FUNZIONE DI TUTELA DELLA COMUNITA' E' COLPIRE LO STATO NELLA SUA STESSA ESSENZA, NELLA FUNZIONE SENZA LA QUALE LO STATO NON SOLO NON PUO' ESISTERE MA NON PUO' ESSERE NEANCHE IPOTIZZATO; SIGNIFICA COLPIRLO NELLA SUA NORMA FONDAMENTALE, MORALE E GIURIDICA.

A QUESTO ATTACCO LA REPUBBLICA DEVE REAGIRE, CON CIVILTA', CON COMPOSTEZZA, MA CON FERMEZZA E SICURA DETERMINAZIONE, CON PROPOSITO INDECLINABILE.

GLI ELEMENTI DI CONOSCENZA, ESPERIENZA E DI DOTTRINA CHE POSSONO FORNIRE I MAGISTRATI CHE OPERANO NEGLI UFFICI MAGGIORMENTE IMPEGNATI - NE SONO CERTO - SARANNO DI GRANDE UTILITA', PER IL PARLAMENTO, PER IL GOVERNO, PER IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.

LA PRATICA QUOTIDIANA DELLA ESPERIENZA GIURIDICA COMUNE, INTRECCIATA NELLA VITA DELLA GENTE COMUNE, FATTA DI PROCESSI E DI INCHIESTE GRANDI E PICCOLE, PENALI E CIVILI, FATTA DI TRAGEDIE PERSONALI, FAMILIARI, DELLA COMUNITA', DI CUI I MAGISTRATI SONO TESTIMONI O CHE DEBBO NO GESTIRE, FATTA DI DIRITTO E DI VITA VISSUTA, DA' AI MAGISTRATI UNA CONOSCENZA DEL REALE CUI NESSUN STUDIO ACCADEMICO PUO' PORTARE.

IL PATRIMONIO DI ESPERIENZA POSSEDUTO DAI NOSTRI MAGISTRATI, NELL'ESERCIZIO SIA DELLA FUNZIONE GIUDICANTE SIA DI QUELLA INQUIRENTE E REQUIRENTE, E' PREZIOSO. SONO LORO, INFATTI, CHE SI CONFRONTANO OGNI GIORNO CON TUTTI I REALI PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA, DA QUELLI NORMATIVI, A QUELLI DI ATTUAZIONE CONCRETA, A QUELLI DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI, DEI RAPPORTI CON GLI ORGANI DI POLIZIA GIUDIZIARIA E DI POLIZIA DI SICUREZZA, CON LE STRUTTURE CENTRALI E SPECIALIZZATE DI POLIZIA, CON LE ANALOGHE STRUTTURE GIUDIZIARIE E DI POLIZIA DEI PAESI ESTERI CHE CON NOI COLLABORANO E CON I QUALI NOI COLLABORIAMO NELLA LOTTA CONTRO IL CRIMINE.

E' DOVERE DI TUTTI, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, PARLAMENTO, GOVERNO, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, ASCOLTARE QUESTI MAGISTRATI E FARE TESORO DELLA LORO ESPERIENZA E DEI SUGGERIMENTI CHE ESSI VORRANNO DARE.

LA DOTTRINA DEL MAGISTRATO E' QUELLA DEL MAGISTRATO CHE CON ANIMO SERENO SI CONFRONTI CON LA REALTA', CON LA SUPERIORE REALTA' DEI FATTI - CHE E' L'UNICA CHE INTERESSA LA GIUSTIZIA GIUSTA - NON CON LE IPOTESI E LE TESI CHE AL MASSIMO POSSONO PORTARE, COME LA STORIA SCIAGURATAMENTE INSEGNA (NON UNA STORIA SCIAGURATA, NON UN INSEGNAMENTO SCIAGURATO, MA I FATTI SCIAGURATI CHE LA STORIA CI INSEGNA) POSSONO PORTARE SOLO AD UNA GIUSTIZIA CHE TALVOLTA SI AMMANTA DI "G" MAIUSCOLA MA CHE E' GIUSTIZIA SOMMARIA, NON BASATA SUI FATTI

MA SULLE IPOTESI, SULLE TESI, STRUMENTO NON DI GIUSTIZIA, MA DI GOVERNO POLITICO, NON CERTO ISPIRATO AI PRINCIPI DELLA LIBERTA', MA DI GOVERNO POLITICO DEL TERRORE, DEL NAZISMO O DELLO STALINISMO, POCO IMPORTA - NON CERTO DI UNO STATO DI DIRITTO CHE E' GOVERNATO SOTTO L'IMPERIO DELLA REGOLA DEL DIRITTO.

LA DOTTRINA DEL MAGISTRATO, QUELLA CHE SI ALIMENTA DALL'INCONTRO TRA LA NORMA E IL FATTO CONCRETO, SARA' DI GRANDE AUSILIO AL LEGISLATORE CHE LA NORMA ELABORA E ALL'ESECUTIVO CHE IN VIA IMMEDIATA LA DEVE APPLICARE.

HO GIA' AVUTO OCCASIONE DI CHIARIRE - E LA CIRCOSTANZA STESSA CHE LE PROGETTATE CONFERENZE SONO STATE ORGANIZZATE MI DA' LA CONFERMA CHE SONO STATO COMPRESO APPIENO, SALVO QUALCUNO CHE HA VOLUTO EQUIVOCARE SUL MIO DIRE - CHE NESSUNO SI DEVE SENTIRE LESO NELLE SUE FUNZIONI E NELLE SUE PREROGATIVE.

LA DIVISIONE O SEPARAZIONE DEI POTERI, CIOE' DEL POTERE LEGISLATIVO, DEL POTERE ESECUTIVO, DELL'AUTONOMO E SPECIFICO POTERE PRESIDENZIALE E DELL'ORDINE GIUDIZIARIO, NON PUO' SIGNIFICARE SEPARATEZZA O, PEGGIO ANCORA, INCOMUNICABILITA', PERCHE' NEL NOSTRO ORDINAMENTO COSTITUZIONALE NON VI SONO, ED IO ALMENO NON VI FACCIO PARTE, NE' CETI, NE' ARISTOCRAZIE, NE' ELITES, VERE O PRESUNTE, PER MANDATO POPOLARE O PER PUBBLICO CONCORSO; NON VI SONO PRIVILEGI DI NESSUNO, ME COMPRESO, MA VI SONO SOLO FUNZIONI, PREROGATIVE FONDATE E LIMITATE DALLA COSTITUZIONE, GIURISDIZIONALMENTE GARANTITE DALLA

CORTE COSTITUZIONALE, CUI I CITTADINI, POTERI ED ORDINI DELLO STATO POSSONO E DEBBONO RIVOLGERSI ED A CUI DEBBONO SOTTOSTARE, SENZA DIFFERENZA TRA DI LORO, SENZA CHE QUESTO SUO NI OFFESA PER QUALCUNO O POSSA RAPPRESENTARE UN CRIMINE POLITICO O COMUNE.

QUANDO IN UNA SOCIETA' SI INVOCA A SPROPOSITO LA DIVISIONE DEI POTERI E' PERCHE' SI VUOLE LO STRAPOTERE DI UN POTERE SUGLI ALTRI. NEL NOSTRO ORDINAMENTO NON VI E' DITTATURA DEL PRESIDENTE, NE' DITTATURA DEL PARLAMENTO, NE' DITTATURA DELL'ESECUTIVO, NE' DITTATURA DEI GIUDICI E TANTO MENO PUO' ESSERVI, QUINDI, IL GOVERNO DEL CRIMINE; VI PUO' E VI DEVE ESSERE SOLTANTO LA SUPREMAZIA PER TUTTI DELLA COSTITUZIONE E DELLE LEGGI. NON VI SONO NE' VI POSSONO ESSERE, CONFUSIONI O SOVRAPPOSIZIONI DI RUOLI IN QUESTI NOSTRI INCONTRI. NE' IO NE' I MAGISTRATI, INSIEME AI QUALI HO MATURATO QUESTA PROPOSTA, A PALERMO (DETTO FRA PARENTESI FU UN MIRACOLO CHE NESSUNO, DI QUESTI NOSTRI INCONTRI SAPESSSE NIENTE E CHE NESSUNO, FINO AL MIO MESSAGGIO, DI QUESTA INTESA AVESSSE SAPUTO) NE' IO, NE' I MAGISTRATI - RIPETO - NE' IL PARLAMENTO, NE' IL GOVERNO, NE' IL CONSIGLIO SUPERIORE CHE L'HANNO ACCOLTA, VOLEVAMO CERTO PROVOCARE CONFUSIONI O SOVRAPPOSIZIONI DI RUOLI COME QUALCUNO INCAUTAMENTE HA DETTO E HA CONTESTATO.

QUI SI RACCOLGONO GLI ELEMENTI UTILI PER APPROFONDIRE E PREDISPORRE, POI, NELLE SEDI ISTITUZIONALI OPPORTUNE, GLI

STRUMENTI ATTI A GARANTIRE LE MIGLIORI CONDIZIONI PER FRONTEGGIARE, CONTRASTARE IN MODO PIU' EFFICIENTE E STRONCARE LA MINACCIA CHE LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA PORTA ORA CON ARROGANZA E SISTEMATICITA' IN ALCUNE ZONE, MA CHE DOMANI POTREBBE SOFFOCARE O ALMENO MINACCIARE TUTTO IL NOSTRO PAESE.

RICORDIAMOCI CHE TRA NON MOLTO SARANNO APERTE LE FRONTIERE, SARANNO PERFINO ELIMINATI I CONTROLLI DI POLIZIA, CERTO QUELLI DOGANALI, ALLE NOSTRE FRONTIERE, E QUINDI NOI ABBIAMO LA GRAVE RESPONSABILITA' VERSO GLI ALTRI PAESI CHE FANNO PARTE DELLA COMUNITA' DI EVITARE IL CONTAGIO AD ALTRE ZONE DEL NOSTRO CONTINENTE.

IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA, NELLA SUA RESPONSABILITA', UTILIZZERA' GLI ELEMENTI COSI' RACCOLTI, INSIEME CON QUELLI GIA' IN SUO POSSESSO, PER LA SUA ATTIVITA' DI PROPOSTA LEGISLATIVA, DI ADOZIONE DI PROVVEDIMENTI URGENTI, DI ATTIVITA' ESECUTIVA ED AMMINISTRATIVA.

QUESTA MATTINA HO AVUTO UN LUNGO COLLOQUIO SUI MOLTI TEMI DI POLITICA INTERNA ED ESTERA, CON IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN PARTENZA PER GLI STATI UNITI ED ABBIAMO AFFRONTATO ANCHE QUESTI PROBLEMI NELLA PROSPETTIVA DELLA MIA VISITA QUI A VOI. L'ADOZIONE DA PARTE DEL GOVERNO DELLA REPUBBLICA DI ALCUNI PROVVEDIMENTI DI EMERGENZA E LA PREDISPOSIZIONE DI ALTRI PROVVEDIMENTI DA APPROVARE IN VIA DI LEGISLAZIONE ORDINARIA SONO STATI DETERMINATI DALL'ATTESA DELL'OPINIONE PUBBLICA, DALLA RICHIESTA DELLE FORZE POLITI-

CHE, DALLA URGENZA DEL MOMENTO. ESSI NON SIGNIFICANO CHE DI QUANTO VOI VERRETE ELABORANDO NEI VOSTRI INCONTRI NON SI TERRA' CONTO. LA STESSA ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI URGENZA CHE DOVRA' ESSERE RATIFICATA CON LA LEGGE DI CONVERSIONE E I DISEGNI DI LEGGE CHE SARANNO PORTATI ALL'AUTORITA' DEL PARLAMENTO, IN SEDE PARLAMENTARE O, SE VI SARA' SPAZIO, ANCORA IN SEDE DI ELABORAZIONE E DI EMANAZIONE, TERRANNO IN GIUSTO CONTO GLI INDIRIZZI E LE INDICAZIONI VENUTI IN QUESTI INCONTRI.

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, DAL CANTO SUO, FARA' CERTO TESORO DELL'ESPERIENZA DEI MAGISTRATI PER LO SVOLGIMENTO DELLA SUA ATTIVITA' AMMINISTRATIVA, DI GOVERNO DELLA MAGISTRATURA, SECONDO LA COSTITUZIONE E LE LEGGI, E PER L'ATTIVITA' CONSULTIVA, DI SUO DIRITTO E DI SUO DOVERE, SUI PROGETTI DI LEGGE DEL GOVERNO E SUPPORTANDO IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E IL GOVERNO NEL SUO COMPLESSO.

IL PARLAMENTO, INFINE, NON POTRA' NON TRARRE VANTAGGIO DALLE INDICAZIONI CHE EMERGERANNO DA QUESTE CONSULTAZIONI PER L'ESAME DELLE INIZIATIVE LEGISLATIVE ED ANCHE PER L'ESERCIZIO DELLA SUA ESSENZIALE FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO E DI CONTROLLO DELL'ATTIVITA' DEL GOVERNO.

MANCHEREI PERO', QUI OGGI, AL MIO DOVERE DI RAPPRESENTANTE DELL'UNITA' NAZIONALE E DI CAPO DELLO STATO SE - QUASI CON "SPE CONTRA SPEM", A COSTO DI APPARIRE SOGNATORE O ILLUSO O DI ESSERE ACCUSATO DA QUALCUNO DI PROVOCAZIONE, NON IN-

VOCASSI DALLE FORZE POLITICHE, SOCIALI, CULTURALI E RELIGIOSE DEL NOSTRO PAESE UNA UNITA' DI INTENTI NELLA LOTTA CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA, ALMENO SUI RISULTATI. NON HO MAI CHIESTO AD ALCUNO DI RINUNCIARE AL SUO PASSATO, NON HO MAI CHIESTO E NESSUNO DI IPOTECARE IL SUO FUTURO, DI RINUNCIARE AL SUO RAGIONEVOLE DISSENSO, ALLA SUA DEMOCRATICA OPPOSIZIONE, AL SUO DISSENSO ANCHE RADICALE, PURE NEI CONFRONTI DELLA MIA PERSONA, SALVO IL RISPETTO DOVUTO, E CHE IO PRETENDO, ALL'UFFICIO DA ME RICOPERTO, CHE MI E' STATO CONFERITO DAL PARLAMENTO.

QUELLO CHE HO CHIESTO E CHIEDO CON UMILTA', MA CON FERMEZZA, E' UNA UNITA' DI INTENTI, ALMENO SUI RISULTATI DA CONSEGUIRE, NEL CAMPO SPECIFICO DELLA LOTTA CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA.

QUALE RESTAURAZIONE DELL'IMPERIO DEL DIRITTO, QUALE UNITA' DI POTERE DELLO STATO, GARANZIA CREDIBILE AI CITTADINI, AI MAGISTRATI, AI MEMBRI DELLE FORZE DI POLIZIA, VOGLIAMO CONSEGUIRE, SE NON SAPPIAMO ALMENO FAR TACERE LE VOCI DISCORDI DAVANTI ALLA MORTE E ALLO SCEMPIO?

PER LOTTARE CONTRO IL TERRORISMO SI TROVO' UNA MISURA DI UNITA' COMPATIBILE CON LE GIUSTE DIALETTICHE DELLE FORZE POLITICHE; EPPURE ERANO TEMPI ESTREMAMENTE DIFFICILI: NON ERAVAMO USCITI ANCORA DALLA GUERRA FREDDA, UN MURO DI ERGEVA NON SOLO A BERLINO, MA ANCHE DENTRO IL NOSTRO PAESE, NELLE NOSTRE FAMIGLIE, NELL'INTIMO STESSO DELLE NOSTRE COSCIENZE.

EBBENE, SUPERAMMO TUTTO QUESTO PER VOLONTA' CONCORDE SEN-
ZA LA QUALE NULLA AVREBBERO POTUTO GUIDE ILLUMINATE: TRA ES-
SE QUELLE DI MORO, DI DE MARTINO, DI ZACCAGNINI, DI LA MAL-
FA, DI BERLINGUER, DI SARAGAT, DI ANDREOTTI, DI CRAXI, DI
MALAGODI. PERCHE' NON RICORDARE QUESTI NOMI, DI DIRIGENTI
POLITICI ILLUMINATI, DEL CENTRO, DELLA SINISTRA, CHE HANNO
OPERATO IN CONDIZIONI DIFFICILISSIME PER L'UNITA' DEL PAESE,
PER BATTERE E PER TRIONFARE SUL TERRORISMO. SE ALTRI NON HA
IL CORAGGIO DI RICORDARE QUESTE COSE, IO NON IL CORAGGIO, HO
IL DOVERE.

LA PROTEZIONE DEI CITTADINI, SIANO OPERAI, IMPRENDITO-
RI, AGRICOLTORI, ARTIGIANI, COMMERCianti; LA PROTEZIONE DEL
COMUNE CITTADINO DALLA MINACCIA, DALLA VIOLENZA, DALL'INTI-
MIDAZIONE, DAL RICATTO; LA RESTAUZIONE DELL'IMPERIO DEL
DIRITTO; LA RIAFFERMAZIONE DELLA PIENA AGIBILITA' DEL TERRI-
TORIO IN LIBERTA' E IN PACIFICA CONVIVENZA; IN PACIFICO GO-
DIMENTO DEI PROPRI FONDAMENTALI DIRITTI CIVILI E POLITICI,
L'IMPEGNO, IL SERVIZIO, LA LOTTA, IL SACRIFICIO, LA MORTE DI
CITTADINI COMUNI, DI MAGISTRATI, DI POLIZIOTTI, DI CARABI-
NIERI, DI AGENTI DI CUSTODIA, TUTTO QUESTO - VIVADDIO! - CHE
COSA HA A CHE VEDERE CON INTERESSI SETTORIALI DI PARTITO O
DI CORRENTI DI PARTITO, O DI ASSOCIAZIONI ANCHE SE NAZIONA-
LI, O DI CORRENTI DI QUESTE ASSOCIAZIONI? PUO' AVERCI A
CHE VEDERE SOLO SE INTERESSI NON LA LOTTA CONTRO LA MAFIA,

LA 'NDRANGHETA E LA CAMORRA, MA INTERESSI SOLO LA VANA DECLAMAZIONE DELLE PAROLE: "LOTTA, MAFIA, 'NDRANGHETA, CAMORRA, LEGGE, COSTITUZIONE". COSI' FACENDO SI APRIREBBERO', PERO', BARATRI TRA LE ISTITUZIONI E LA GENTE COMUNE, SPAZI A CHI CREDE DI RISTABILIRE ORDINE E LIBERTA' ABBANDONANDO LE NOSTRE GLORIOSE TRADIZIONI STORICHE, QUELLE DEL RISORGIMENTO, DELLA GUERRA DI LIBERAZIONE, DELLA RESISTENZA E I GRANDI VALORI DELL'UNITA' DELLA NAZIONE.

IL MODO MIGLIORE PER ONORARE I NOSTRI CADUTI, LE VITTIME DELLA BARBARIE CRIMINALE, E' QUELLO DI IMPEGNARSI TUTTI PERCHE' CIO' CHE E' ACCADUTO NON POSSA ACCADERE PIU', PERCHE' SI POSSA CONSEGNARE AI NOSTRI FIGLI UN ORDINAMENTO CIVILE, SOCIALE, ECONOMICO, FONDATO SU UNA GIUSTIZIA AFFRANCATA DALLA PAURA DI ATTACCHI DI TANTA VIOLENZA.

IL FATTO CHE LOR SIGNORI SIANO QUI RIUNITI A LAVORARE PER QUESTO IMPEGNO DI CIVILTA', DI AUTENTICA CIVILTA', E' AUSPICIO CERTO CHE L'OPERA DI TUTTI, SE CONCORDE, SAPRA' RAFFORZARE LA NOSTRA REPUBBLICA E LE FARA' SUPERARE ANCHE QUESTA ULTERIORE DURISSIMA PROVA, NEL SEGNO DELLA LIBERTA' E DELL'ORDINE DEMOCRATICO, SOTTO L'IMPERIO DELLA COSTITUZIONE.

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Doc. I, n. 11

Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica

A NORMA DELL'ARTICOLO 87, SECONDO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

Trasmesso alla Presidenza il 26 giugno 1991

annunciato nella seduta del 26 giugno 1991

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Roma, 26 giugno 1991

Sen. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Onorevole Presidente,

avvalendomi del potere attribuito al Presidente della Repubblica dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione della Repubblica, ho l'onore di inviare al Senato della Repubblica l'allegato messaggio sulle riforme istituzionali.

Nella parte introduttiva del messaggio ho rievocato la cornice storico-politica nella quale si addivenne alla formulazione ed all'approvazione della Costituzione e che, naturalmente, incise profondamente sulle scelte che ne derivarono per l'assetto istituzionale.

Ho quindi ritenuto di ricordare lo straordinario sviluppo economico, sociale e culturale, che, con il contributo di tutte le forze politiche ed alla luce proprio dei grandi valori consacrati nella Costituzione - che rimane, da questo punto di vista, una preziosa fonte di ispirazione ed un fermo quadro di riferimento - ne seguì per il nostro Paese.

Le stesse connotazioni di questo sviluppo, la profonda maturazione del popolo italiano e della società civile, i grandi avvenimenti che si sono verificati in Europa in questi ultimi anni, pongono però in risalto l'inadeguatezza del nostro apparato istituzionale e le difficoltà, da tanti lamentate, che comporta per il Governo, per il Parlamento, per tutte le istituzioni repubblicane il dover affrontare, con gli strumenti oggi a disposizione, i gravi ed incalzanti problemi posti, da un lato, dall'urgenza di adeguarsi alle imminenti scadenze europee e, dall'altro, dalla priorità di por mano a risolvere almeno le più preoccupanti questioni interne, quali la criminalità organizzata (cui è in parte connessa la crisi del «sistema giustizia»), l'indebitamento pubblico, l'ammodernamento dei servizi.

Questa parte introduttiva si conclude con un appello del Capo dello Stato, al quale non compete certo di promuovere l'uno o l'altro modello di scelta, ma che ha il diritto ed il dovere di indicare le esigenze che devono essere soddisfatte attraverso l'opera di riforma, in vista di un grande sforzo collettivo, che permetta di scongiurare il pericolo di una disaffezione dei cittadini al nostro sistema di governo. Ciò soprattutto in una fase nella quale la recente prova referendaria ha dimostrato l'attenzione e la sensibilità del popolo nei confronti di un possibile rinnovamento delle istituzioni e la sua determinazione a potervi essere, in qualche forma, associato.

* * *

Ho quindi, sia pur sinteticamente, tracciato il percorso compiuto dal processo riformatore dall'VIII legislatura a quella attuale. Al riguardo, sono riportate le principali proposte ed i principali progetti, alcuni dei quali hanno già trovato una realizzazione ed altri rimangono tuttora pendenti, sino ai più recenti sviluppi intervenuti in coincidenza con la crisi risolta con la formazione del settimo Governo Andreotti che, pur non avendo consentito quell'accordo intorno al processo riformatore che da tutti era stato auspicato, ha fatto registrare un più alto grado di convergenza ed una più viva ed acuta sensibilità dei partiti della maggioranza e della stessa opposizione sull'urgenza del processo riformatore.

* * *

Dopo una sommaria descrizione delle proposte avanzate dai partiti politici relative ai modelli intorno ai quali dovrebbe svolgersi il dibattito fra le forze politiche, ho indicato, in modo che naturalmente non pretende di essere esaustivo, alcuni dei principali terreni ai quali il processo riformatore dovrebbe rivolgersi, con particolare riferimento alle forme ed agli strumenti di governo ed al sistema elettorale, alle autonomie, all'ordine giudiziario, ai nuovi diritti ed ai nuovi doveri ed infine alla finanza pubblica.

* * *

Nella successiva parte, mi soffermo sugli aspetti collegati al metodo da adottare per avviare e portare a buon fine il processo riformatore.

Il metodo, infatti, assume uno speciale rilievo poichè ad esso sono collegati, anche sulla base di obiettive considerazioni storiche e politiche, molti degli aspetti del relativo esercizio della sovranità popolare, che ho ritenuto di sottolineare in modo particolare.

Dopo aver ricordato che l'unica strada è comunque quella indicata dall'articolo 138 della Costituzione e sottolineato che è dunque necessario passare attraverso le procedure da esso dettate o, eventualmente, attraverso una modificazione dello stesso articolo 138 (da adottarsi sempre nel rispetto delle disposizioni in esso contenute), ho brevemente delineato le tre possibilità esistenti, che potrebbero, fra l'altro, combinare fra loro in vario grado la rappresentanza e l'intervento

popolare diretto, per percorrere la via delle riforme. E cioè: la revisione costituzionale, in forza e secondo la procedura dell'articolo 138, da parte di questo o del successivo Parlamento; l'attribuzione da parte delle Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, di poteri costituenti; l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente. Mi sono, in questo contesto, particolarmente soffermato sulle possibili forme di una ratifica popolare delle decisioni adottate dagli organi rappresentativi, nelle loro eventuali, predette configurazioni.

Ho infine richiamato l'attenzione sulla questione dei sistemi elettorali, in relazione alle due esigenze, entrambe rientranti nei doveri di garanzia del Capo dello Stato, di salvaguardare l'esito del recente risultato referendario e, nel caso della elezione di Organi Costituenti, che venga assicurata la rappresentanza più vasta e più esaustiva possibile di tutti i valori, gli ideali e le opinioni presenti nella società civile.

* * *

Il messaggio si conclude con alcune riflessioni che non attengono più soltanto alla materia dell'ingegneria costituzionale, quanto piuttosto al carattere politico, civile, morale e sociale che va assumendo la questione del processo riformatore nel nostro Paese.

Superata infatti una serie di ostacoli, interni ed internazionali, che avevano fortemente caratterizzato e condizionato, nei decenni trascorsi, il funzionamento del sistema italiano, si è giunti ad una fase della nostra vicenda che al Capo dello Stato appare particolarmente propizia per coagulare intorno alla questione delle riforme un vasto e costruttivo consenso, un vero e proprio nuovo patto nazionale che permetta di raccogliere, attraverso anche una profonda trasformazione del modo di fare politica nel nostro Paese, la richiesta di cambiamento che sale dalla società civile.

È in questo spirito che ho ritenuto di portare tali grandi temi, di vitale, storica importanza per il futuro dell'Italia, all'attenzione dei membri di questo Parlamento, cui spetta l'onore e l'onere di svolgere, nelle Camere, un dibattito ampio ed articolato sulle riforme necessarie allo sviluppo dello Stato democratico, grazie anche al consapevole ed operoso consenso e concorso di tutti i cittadini.

Identico messaggio ho inviato in pari data alla Camera dei deputati.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

Francesco COSSIGA

Il Guardasigilli, Ministro di grazia e giustizia: MARTELLI

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Signori del Parlamento,

1.0. È stato scritto, con forte e sapiente senso della storia, da un grande italiano e insigne giurista, non sempre ascoltato testimone del suo tempo, Piero Calamandrei, che i muri maestri della Costituzione che ha retto la nostra Repubblica dal 1° gennaio 1948 sono stati cementati dal popolo italiano colle sue lacrime e con il suo sangue. È certo che essa ha assicurato all'Italia un lungo periodo di sviluppo dei beni fondamentali per la vita di un popolo: l'indipendenza nazionale, le libertà politiche e sociali, il pluralismo delle forze politiche, la crescita economica, la convivenza fra le classi sociali.

1.1. Nei momenti più difficili della contrapposizione politica ed ideologica, internazionale ed interna, della cosiddetta «guerra fredda», cioè in età di continua transizione e di poche certezze, la Costituzione che ci governa ha sviluppato tutta la forza pedagogica dei suoi grandi principi, penetrando gradualmente con le sue norme e con i suoi valori nel profondo della coscienza popolare e contribuendo, così, non solo alla ricostituzione dello Stato, ma anche alla maturazione civile e politica degli Italiani.

L'ancoraggio delle grandi masse italiane ai valori costituzionali ha resistito alla spinta dirompente delle varie contestazioni del nostro sistema, che si sono susseguite nel corso di questo quarantennio, ed al colpo gravissimo vibrato dallo scoppio inconsulto di un misto di utopie, alimentato da improvvise predicazioni e da violenze, invocate impudentemente con la pervicacia di non pensate parole e che, traviando coscienze e stroncando vite umane, condusse alla tragica avventura del terrorismo.

Riconoscenza, perciò, dobbiamo alla nostra Costituzione; ma questo sentimento non ci deve impedire la riflessione critica e l'impegno politico per valutarla nel confronto dei mutati tempi, e quindi per migliorarla ed ammodernarla. Gli effetti distorsivi determinati, infatti, dalla inattuazione, per lunghi anni, di parti di essa, dalle modificazioni tacite, operate o tentate per la via dei regolamenti parlamentari o con prassi e convenzioni costituzionali non sempre conformi al suo spirito, hanno prodotto notevoli usure che vanno ora esaminate insieme all'insoddisfacente rendimento di alcune istituzioni costituzionali come, del resto, era stato posto in preventivo già in sede di Assemblea Costituente.

Certamente sui Padri costituenti si proiettava ancora l'ombra della dittatura, dell'Esecutivo onnipotente, del potere arbitrario, della inesistenza di una vera e forte rappresentanza nazionale. Fu così che alla proposta favorevole alla forma di governo presidenziale propugnata da grandi e moderni democratici, sicuri amici della libertà e della Repubblica, Calamandrei, Valiani, Pacciardi, Nobile e Mazzei, si preferì quella di altri insigni politici e giuristi, a favore del sistema parlamentare, secondo l'ordine del giorno Perassi; sistema da disciplinarsi, tuttavia, *«con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»*.

Se riflettiamo che letture sempre più riduttive e paralizzanti dell'articolo 95 della Costituzione sono state adottate in varie fasi della nostra storia; che soltanto nell'agosto del 1988 è stato possibile varare, in forma ridotta rispetto alle esigenze e con talvolta paralizzanti compromessi, la legge n. 400 sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ci rendiamo conto dell'enorme ritardo che si è accumulato nella necessaria azione di revisione della istituzione «Governo», la cui architettura tante discussioni e preoccupazioni aveva sollevato nella Assemblea Costituente, ancor prima che l'intero corpo di fabbrica fosse stato completato.

Per quanto attiene, d'altro canto, al nostro sistema bicamerale, già all'inizio degli anni cinquanta il problema di fondo irrisolto, cioè quello di realizzare una concreta differenziazione, nella pari dignità, tra i due rami del Parlamento, veniva in discussione insieme con quello della riforma e della integrazione del Senato.

Voglio qui ricordare le conclusioni della Commissione senatoriale presieduta da Enrico De Nicola, il disegno di legge costituzionale presentato dal primo Governo Segni, il progetto di riforma proposto da Luigi Sturzo.

Gli esempi che ho citato danno la misura della provvisorietà di talune delle soluzioni adottate dai Padri costituenti e della consapevolezza che essi ebbero della necessità che alcuni istituti dovessero essere ancora ripensati alla luce dell'esperienza, e se necessario riformati.

Su questo tema pagine illuminanti sono state scritte da alcuni dei nostri maggiori pensatori in tutto l'arco dell'esperienza costituzionale repubblicana, da Croce e Calamandrei, a Salvemini, Jemolo e Bobbio, con parole talvolta aspre e dure. Se Croce si limitò a definire il testo elaborato dai 75 come il frutto di un *«reciproco concedere ed ottenere»*, Calamandrei giunse sino a paragonarlo ad un libertino di mezza età al quale un'amante giovane aveva strappato tutti i capelli bianchi per ringiovanirlo ed una vecchia moglie tutti i capelli neri per invecchiarlo, sicché alla fine era rimasto calvo del tutto.

1.2. Del resto non bisogna mai perdere di vista il quadro ideologico e culturale nel quale il processo costituente ebbe nascita.

All'originario filone risorgimentale liberale, laico e cattolico, democratico, repubblicano, federalista e mazziniano, si affiancarono le nuove espressioni del pensiero del cattolicesimo sociale e di quello di ispirazione marxista, che il fascismo aveva travolto nel momento in cui

cominciavano a proporsi con le loro risposte alle nuove ed insoddisfatte esigenze della società italiana come compiuti programmi politici. Come ha lucidamente osservato Piero Calamandrei, ciascuna di queste componenti culturali, da un lato avvertiva la urgente responsabilità di pervenire, attraverso un *rapido accettabile compromesso*, ad una situazione di immediata governabilità della libera Repubblica appena nata, dall'altro considerava irrinunciabile versare nella Costituzione le proprie promesse, in una parola il proprio peculiare modo di sfidare la Storia, anche se non con compiuta concretezza.

L'evolversi della situazione internazionale, che implicò per l'Italia la provvida, lungimirante, decisa scelta del campo occidentale, giustamente definita da un altro grande e nobile patriota italiano, Giuseppe Saragat, come «*scelta di civiltà*», ebbe immediate, divaricanti ripercussioni nella politica interna ed anche internazionale del nostro Paese.

Il primo riflesso di una scelta operata per salvaguardare i valori appena riconquistati, libertà ed indipendenza, e per tutelare e difendere l'ordinamento democratico che si veniva edificando, ma che aveva comportato la «rottura» dell'unità operativa dell'antifascismo nella Resistenza, a cagione delle diverse e anche opposte ispirazioni e motivazioni di essa, si avvertì nei lavori stessi dell'Assemblea Costituente, ove si arrivò persino a formulare la proposta che il Governo della Repubblica fosse costituito dal solo Consiglio dei ministri e che non fosse neanche previsto l'ufficio di Capo dello Stato. Era naturale che ciò accadesse perchè, essendosi delineati, dopo la fine della collaborazione di governo dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, due schieramenti contrapposti, nessuno arrivava a prevedere con certezza quali equilibri si sarebbero costituiti e quali maggioranze avrebbero governato il paese e più che all'efficienza del sistema si pensava alla adozione di una struttura di equilibri e di mutua garanzia.

In altre parole, tutti immaginarono di poter essere collocati all'opposizione e programmarono perciò un sistema di controlli ad elevatissima sensibilità e grado d'allarme, tale da risultare, per alcuni versi, quasi paralizzante; insomma bisognava controassicurarsi avverso l'ipotesi di un Esecutivo forte e stabile, anche a costo di un sistema complessivo debole, ma eminentemente garantista. Queste circostanze gradualmente condussero già nella Costituente e, successivamente, nel corso degli anni, ad una situazione d'equilibrio tra maggioranza ed opposizione fondata, da una parte, sulla cosiddetta *conventio ad excludendum* per cui il partito che era all'opposizione non poteva integrarsi nel Governo centrale del Paese, ma ad esso veniva garantita una larga partecipazione al potere, territoriale e non, e dall'altra, in parallelo, sulla *conventio ad consociandum*, per la quale, senza il consenso del partito che era fulcro e guida dello schieramento di opposizione, non si poteva porre mano a scelte fondamentali relative alla materia costituzionale e alle grandi riforme di struttura del sistema politico, economico e sociale: quasi a considerare questo consenso come indispensabile fattore di legittimazione.

In Italia, il riferimento politico, ideale ed umano ai due sistemi contrapposti nei quali il mondo della guerra fredda si era suddiviso,

creò contrapposizioni anche fra i cittadini, assai simili a quelle che Carl Schmitt indicava nel rapporto «amico-nemico».

Soltanto la saggezza italiana, e la moderazione ed il buon senso della gente comune, la prudenza dei grandi *leaders* democratici, insieme al ruolo pacificatore ed unificante svolto dalla Chiesa e dai movimenti dei lavoratori, consentì al nostro Paese di adattare vita politica e funzionamento della Costituzione a quella dura divisione, che era internazionale, ma con incisivi riflessi interni, facendo sì che l'Italia potesse, anche in tempi difficili, conservare intatto il suo regime di libertà, il suo sistema di diritto, le sue proprie, libere istituzioni democratiche e repubblicane e sviluppare in modo mirabile la sua società civile in termini di economia e cultura.

1.3. Mentre questo processo costituzionale e politico si consolidava, un radicale cambiamento, in termini propriamente strutturali, avveniva nel tessuto socio-economico del Paese, reso possibile, come si è dianzi ricordato, dalle scelte operate dall'Assemblea Costituente nel campo delle libertà civili e politiche e delle libertà economiche.

Nel giro di poco più di un decennio, il Paese cambiò volto, la società e l'economia si trasformarono da prevalentemente agricole in prevalentemente industriali. Questa trasformazione richiese un imponente esodo della popolazione dal Sud al Nord, dalla campagna alla città. L'urbanizzazione pose nuovi e delicati problemi di equilibrio nella convivenza socio-politica e contemporaneamente diede un forte impulso al settore terziario. La ingente crescita della produttività, soprattutto industriale, permise il miglioramento delle condizioni di vita degli italiani in un contesto di soddisfacente stabilità monetaria. Gli scambi con l'estero si accrebbero significativamente, soprattutto a seguito dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee e la bilancia dei pagamenti correnti divenne attiva. Alle soglie degli anni sessanta la lira era considerata la moneta più stabile dell'Occidente. Si parlò di «miracolo economico».

Fu così possibile porre mano alla costruzione dello «Stato del benessere», sulla scia di analoghe esperienze estere, nonché a un più incisivo impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Milioni di cittadini appresero in fabbrica l'esercizio della tutela dei propri diritti divenendo più consapevoli dei fondamenti della politica democratica e, attraverso i sindacati, accrebbero fortemente le pressioni per una diversa distribuzione dei redditi. L'economia ebbe un sussulto negli anni sessanta, prima con una crisi di bilancia dei pagamenti e poi con rivendicazioni dei lavoratori molto avanzate.

1.4. Mentre le forze produttive si interrogavano sul futuro dell'economia di mercato e tentavano di orientarsi nelle nuove condizioni socio-politiche, sopravvenne la prima crisi petrolifera, che scosse il sistema economico mondiale, modificando gli equilibri tra paesi produttori di materie prime e paesi trasformatori, come l'Italia.

L'economia mondiale - e con essa l'Italia - uscì da questa crisi alle soglie degli anni ottanta, ripristinando talune regole di funzionamento dei liberi mercati, limitando i benefici promessi ai cittadini dallo Stato del benessere e, soprattutto, facendo ricorso all'innovazione tecnologica.

ca. L'economia e la società presentarono una nuova profonda trasformazione. Da quel momento l'occupazione si ridusse e, al suo interno, si accrebbero gli addetti ai servizi. «Il prodotto» ha incorporato dosi sempre minori di materialità e dosi sempre crescenti «di idee e di cultura». Per definire questa nuova rivoluzione si fa ricorso al termine di economia «post-produttiva».

I modi di vita, non solo quelli di lavoro, si sono trasformati; è caduto il tasso di natalità ed è aumentato l'invecchiamento della popolazione; le tecnologie sono entrate anche nelle case e nei luoghi di insegnamento; le conoscenze necessarie per accedere al mondo del lavoro si sono accresciute enormemente.

1.5. Tutta la società e la sua cultura furono e sono investite da un vento di rinnovamento e da grandiose trasformazioni sociali.

Per la memoria collettiva della gente, può bastare ricordare alcuni grandi processi sociali che sono stati non solo caratteristici ma addirittura «costituenti» della nuova società italiana, che tutti insieme, «governo e popolo», abbiamo costruito come avrebbe detto Aldo Moro, grande spirito della nostra storia nazionale, caduto vittima della violenza generata da utopiche predicazioni.

Il primo di questi processi è stato quello relativo al riconoscimento dei diritti individuali: per un popolo che nel 1945 conosceva solo per aspirazione o sentito dire cosa fossero i diritti di libertà politica (di parola, di voto, di associazione partitica, ecc.) e che ancora nei primi anni cinquanta non aveva il diritto di spostamento sul suolo nazionale (era ancora in vigore la legge contro l'emigrazione interna); per un popolo di questo tipo, il lungo dopoguerra ha significato una grande *saga dei diritti*, specie individuali: dal riconoscimento dell'obiezione di coscienza a quello della facoltà di scioglimento del vincolo matrimoniale, dal riconoscimento della parità femminile a quello del diritto all'autocertificazione di alcuni atti formali, e cioè alla presunzione di veridicità delle dichiarazioni dei cittadini. Il che ha prodotto forse la sensazione che in Italia si privilegino di più i diritti che i doveri, ma ha senza dubbio generato altresì la consapevolezza che la democrazia non è soltanto libertà di parlare e di votare come si vuole, ma è anche e più sostanzialmente libertà di espandersi delle sfere di autonomia (e di autonoma personalità) dei singoli.

Il secondo grande processo di sviluppo sociale è stato quello dato dalla moltiplicazione dei canali di mobilità ed avanzamento sociale. Dopo secoli di rigidità assoluta, la struttura sociale si è aperta e tutti abbiamo avuto una certa, anche se ancora molto marginale, possibilità di crescere.

I canali ed i meccanismi di mobilità sono stati quindi tanti ed hanno spesso operato in sinergia, così che oggi possiamo dire - guardando a quarantacinque anni fa - che l'Italia è un Paese a forte vitalità sociale, a forte volontà collettiva nell'andare più in alto in termini di gerarchia sociale, a forte tensione a vivere la democrazia anche come contenitore di forti processi di dinamica sociale.

Ma la volontà collettiva in questi anni non si è fermata al momento della dinamica sociale, della mobilità verticale degli individui e dei gruppi sociali; essa è andata anche nella direzione di affermare una forte

carica di appartenenza ai soggetti intermedi della società. Se oggi l'Italia può corrispondere forse più di altri Paesi a quel concetto di «soggettività della società» di cui ha scritto Papa Giovanni Paolo II nella sua recente Lettera Enciclica, «*Centesimus Annus*», ciò è dovuto al fatto che negli ultimi quarantacinque anni sono enormemente cresciuti i soggetti collettivi, i soggetti intermedi fra individui e Stato. Basta a tal proposito ricordare la vitalità costante del grande sindacato, il forte proliferare delle organizzazioni professionali ai vari livelli, la enorme carica dell'associazionismo di vario tipo, il crescente peso delle presenze anche informali del volontariato, la spinta all'aggregazione collettiva sul territorio - dal localismo economico alla sperimentazione di istituzioni locali intermedie - le vicende *naturaliter* alterne - di spinta iniziale e di decadenza - dei tanti movimenti, le nuove forme di difesa collettiva (ad esempio dei consumatori come degli utenti). In fondo questo Paese, considerato, ed a ragione, un Paese di grandi individualisti, si è arricchito in questi anni di una ampia gamma di interessi e di soggetti collettivi, acquisendo un tessuto sociale, intermedio fra individuo e Stato, che è forse la sua più solida ricchezza, non solo sociale, ma anche sociopolitica e democratica.

1.6. Altrettanto profondi sono stati i mutamenti e gli sviluppi nella dimensione religiosa e spirituale della comunità nazionale, per effetto di eventi, dal Concilio-Vaticano II, alle nuove intese tra Chiesa Cattolica e Stato italiano e agli accordi con le altre Chiese, comunità e confessioni religiose d'Italia.

Non sembri improprio al mio ufficio o non coerente ed appropriato con i fini ed il contenuto del mio messaggio, che mi soffermi brevemente su tali aspetti della vita della comunità civile.

L'indipendenza dello Stato democratico, la sua originaria autorità sociale e storica, la laicità della nostra Repubblica individuano un tipo di organizzazione statale che, in nome dei principi di libertà della umana coscienza, di autonomia delle istituzioni giuridiche, di rispetto verso la ricchezza molteplice della società, non ha competenza né giuridica né etica in materia di verità religiosa; ma ciò non significa che la Repubblica non riconosca i valori religiosi, le realtà ecclesiali, la dimensione etica della vita dell'uomo e non ne promuova, ne apprezzi e ne consideri il valore e la funzione.

La tradizione civile e sociale della Nazione italiana è cristiana, con i peculiari arricchimenti che ad essa ha sempre portato la presenza preziosa di focolari ebraici nel nostro Paese. Cristiana è la tradizione comunale e repubblicana italiana; nel segno cristiano, si iniziò con la Lega Lombarda l'avventura del comune destino della gente italiana che doveva costituire, secoli dopo, la Nazione in Stato unitario, libero e indipendente. E di fermenti cristiani è animata la stessa passione risorgimentale, che eventi ed incomprensioni storiche dolorose - il cui significato è nascosto nella Provvidenza, ma su cui l'altissimo insegnamento di Giovanni Battista Montini ci ha dato illuminanti e preziosi sprazzi di luce! - hanno poi oscurato sul piano delle istituzioni e delle relazioni tra Stato e Chiesa. Per cui, in epoca travagliata, un grande italiano e prete cattolico, Antonio Rosmini, scriveva: «...Il cristianesimo ha salvato le antiche società civili ormai prossime a perire, appunto

perchè ha proposto agli uomini - agli individui, alle persone, non alle «masse» - nuovi beni da conseguire, beni diversi e superiori a quelli di cui le antiche società erano ormai sazie. Non avendo più nuovi beni a cui tendere, le intelligenze degli uomini si spegnevano, le volontà si indebolivano: di qui l'intima decadenza degli uomini nelle antiche società civili.

Tutto ciò che prese a fare il cristianesimo, non fu che dare agli uomini quel fine veramente ultimo, che mancava alle antiche società, e che pure doveva essere la bussola che le guidasse nella difficile loro navigazione. Le antiche società naufragarono, perchè vaganti per un oceano immenso pieno di pericoli senza sapere dove tendere, dove approdare, mancando loro il certo e sicuro porto... E qui merita, che si osservi come a quest'alta dottrina del cristianesimo, s'accordi mirabilmente il criterio politico cavato dal fine ultimo della società, che noi abbiamo più sopra indicato».

La religione è stata quindi sempre parte della nostra vita civile, anche se in forme e con modalità di presenze diverse che in altri paesi, vuoi per mancanza del pluralismo tipico di questi, ma forse anche a motivo della stretta connessione territoriale e storica con il centro del cristianesimo, dotato di così grande autorità e forte prestigio.

Della storia d'Italia fa parte la storia della pietà del nostro popolo e la dimensione religiosa è una dimensione non astratta ma concreta della nostra società.

Gli insegnamenti del Concilio Vaticano II, in ispecie quelli sulla missione del laicato, sul valore della società civile, sulla doverosità dell'impegno politico, sulla libertà religiosa, sul primato della coscienza, hanno inciso nella vita di tanti uomini cattolici e non. E l'eco storica ed istituzionale di questo insegnamento si ritrova nel preambolo al nuovo accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense e che non ha un mero significato giuridico ma una portata storica e culturale immensa.

Il fiorire dello spirito religioso nelle forme del volontariato, della solidarietà con gli esclusi e gli emarginati, dell'impegno per la pace, non sono cose da esser trascurate, poichè sono novità importanti della società italiana di oggi.

La rinnovata vita della comunità ecclesiale anche nella consapevolezza della sua dimensione sociale è, in via generale, un fattore di grande rinnovamento nella società italiana.

D'altro canto, gli insegnamenti del Concilio Vaticano II «*Apostolicam Actuositatem*» e il «Decreto sulla libertà religiosa», le linee pastorali contenute nei recenti documenti alle università e ai seminari sull'insegnamento della dottrina sociale cattolica, insieme con il venire meno, nel quadro internazionale delle minacce alla libertà di religione da parte di ideologie atee ha restituito ai cattolici, specie per il futuro, maggiore latitudine di scelta nel concreto impegno politico in fedeltà ai dettami della propria coscienza e del proprio essere cittadini.

Di queste novità che non sono solo novità delle Comunità religiose ma novità della società, non si può non tener conto in una valutazione complessiva di ciò che sia la comunità civile di oggi e di ciò che sia più appropriato nel rinnovamento delle istituzioni che sono chiamate a governare.

1.7. È del tutto naturale, dunque, che l'impetuosa crescita del nostro Paese, anche in termini di efficienza e di modernizzazione, ponesse all'attenzione dei cittadini il problema della corrispondenza fra istituzioni consolidate e realtà sociale trasformata o in via di trasformazione, ossia il divario fra società politica e società civile.

A differenza di quanto accade nelle altre democrazie industriali, il sistema dei partiti operante in Italia ha manifestato tendenze a trasformarsi da strumento di intermediazione tra società politica e società civile, così come prevede l'articolo 49 della nostra Costituzione, in un complesso e chiuso apparato di raccolta e «difesa» del consenso, come titolo per una articolata e spesso assai impropria gestione del potere, ad ogni livello. Questa tendenza, ove si consolidasse, costituirebbe una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico, dato il metodo prevalentemente di cooptazione per la formazione della classe dirigente, che finirebbe per alterare definitivamente e profondamente lo stesso significato della rappresentanza politica e costituire la causa principale di una disaffezione dei cittadini per la vita dello Stato, che già oggi si esprime, spesso, in avversione verso uno «Stato dei partiti», inteso come Stato in cui i partiti sono non organizzazioni di consenso per la vita delle istituzioni, ma piuttosto di dominio sulla vita della società.

Il processo riformatore, pertanto, deve anzitutto trarre alimento dalla primaria esigenza di recuperare la fiducia del popolo nelle istituzioni democratiche e rappresentative, a cominciare dagli stessi partiti, da restituire alla loro vera vocazione e liberati dai gravi impedimenti e dai molteplici compromessi connessi all'esercizio di funzioni improprie.

Occorre, dunque, anche «salvare i partiti», strumenti indefettibili ed insostituibili della democrazia, dagli effetti devastanti della partitocrazia. *«La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»*: ecco la formula che i Padri costituenti adottarono per coniugare, in sintesi mirabile, *sovranità popolare, democrazia partecipativa e istituti di rappresentanza*. Orbene, l'azione dei partiti deve ritornare a contribuire a rendere vitale il circuito democratico, combattendo ed eliminando da essi quei fenomeni degenerativi che finirebbero inevitabilmente per delegittimare le istituzioni rappresentative.

Questa esigenza diventa di vitale importanza nel momento in cui il nostro Paese sta per entrare nella fase finale dell'integrazione europea a fianco, ma anche in concorrenza con altre grandi democrazie, che, per tanti aspetti, appaiono più radicate ed efficienti della nostra.

E qui si ripropongono le domande che già formulai nel messaggio di fine anno 1988 e che mi sembrano conservare tutta la loro attualità. *«La società economica forse è già pronta, anzi certamente è già pronta a questa integrazione. Ma sono pronte le strutture statuali, sono pronte le strutture amministrative degli Stati, e per quello che ci riguarda è pronta la nostra Amministrazione, sono pronti le nostre strutture amministrative, i nostri governi locali, il nostro Governo centrale, il nostro apparato pubblico ad affrontare i problemi in modo tale che il Mercato Comune non sia dominato soltanto dalle grandi forze economiche, ma trovi una regola e una disciplina*

comune in vista del benessere di tutti in una presenza più efficace dei pubblici poteri?».

Questi interrogativi sono diventati ancor più pressanti, se si guarda agli straordinari avvenimenti di cui siamo stati testimoni e alle trasformazioni epocali di cui siamo stati ammirati, ma forse impreparati e quasi increduli spettatori; essi hanno confermato le autentiche «rivoluzioni» politiche, interne ed internazionali, civili, culturali ed economiche che il vento della libertà e della verità aveva avviato nel 1989 e che in questi ultimi due anni la Storia ha fatto trionfare, con accelerazione poderosa e forse anche imprevista, mutando totalmente la fisionomia dell'Europa e del mondo ed imprimendo al loro volto i tratti della giovinezza che sono propri della libertà dello spirito.

1.8. La domanda di riforme, che sale sempre più forte dalla società civile e che sembra oramai dar voce, in chiave univoca, ad una consapevole, diffusa e radicata aspirazione dell'intera pubblica opinione, diviene ancora più evidente e non più solo decifrabile, ma chiaramente leggibile, se viene posta in collegamento con i sintomi di una serie di palesi disfunzioni del nostro sistema costituzionale e del nostro sistema amministrativo.

A loro volta, queste disfunzioni risultano enfatizzate ed amplificate, nella loro portata, non meno che nella loro preoccupante gravità, per effetto del contrasto - vorrei dire un'autentica e stupefacente contraddizione! - fra esse e l'ampiezza, la vivacità ed il successo dello sviluppo verificatosi nel nostro Paese in questi decenni di vita repubblicana, cui ho prima accennato; uno sviluppo che è valso meritatamente all'Italia l'inserimento a pieno titolo nel novero delle principali democrazie industriali.

I risvolti negativi, che fanno da corollario alla maturazione ed alla crescita dell'Italia repubblicana, riflettono una serie di condizionamenti, di manchevolezze e di limiti, che vengono in buona parte fatti risalire all'instabilità ed all'inefficienza del sistema, ad una *carenza decisionale*, in una parola, ad una sorta di paralisi o di asfissia che sembra minacciare l'intero apparato istituzionale.

La lamentata inadeguatezza dei Governi e del Parlamento ad affrontare e a risolvere efficacemente e compiutamente i principali problemi del presente ne è uno degli aspetti più largamente anche se non sempre meritatamente denunciati.

Ciò vale anche per il perdurante squilibrio fra il Nord ed il Sud del Paese, che costituisce quasi l'epitome del contrasto fra progresso e arretratezza, fra spinta all'innovazione e tendenza involutiva, aggravato, in un «crescendo» sempre più drammatico, dall'azione disgregatrice della criminalità organizzata, che mina e pone in discussione la credibilità non solo della legge penale, ma della effettività della stessa sovranità statale in talune zone del Paese.

Ciò vale anche per altre grandi questioni, che pure formano oggetto del generoso e volenteroso sforzo del Governo e del Parlamento e di tutte le forze politiche e sociali, come l'ormai insostenibile indebitamento pubblico, le deficienze e le insufficienze degli apparati statali, che risultano tuttora sovrabbondanti, antiquati e dispersivi, e quindi

non certo al livello delle legittime esigenze e domande provenienti da una società moderna.

Numerosi, e tutti egualmente gravi, sono i sintomi di questo deterioramento istituzionale: basti, al riguardo, ricordare l'intrinseca instabilità dei Governi, con le conseguenze negative che ne derivano sul piano della capacità stessa di attuare puntualmente ed esaurientemente programmi ed interventi. Ma vale ripetere che pure esiste una sostanziale continuità della nostra politica e che sarebbe curiosità non inutile verificarne contenuti e realizzazioni.

Basti evocare la circostanza che il decreto-legge, essendosi ormai verificata una effettiva alterazione dell'ordine delle fonti normative, sia divenuto, quasi paradossalmente, non solo **uno**, ma **lo** strumento ordinario della normazione nel nostro Paese, per trarne la deduzione che siamo in realtà in presenza di autentiche anomalie nell'armonioso dispiegarsi ed espletarsi della funzione legislativa, così come era stata originariamente concepita, e che finisce quindi con il collocarsi in un quadro atipico, certamente non corrispondente né allo spirito né alla lettera della nostra Costituzione, laddove acuti giuristi avevano ritenuto essere i decreti-legge addirittura strumenti per la gestione di emergenze costituzionali ed extra-costituzionali.

Basti ancora, in proposito, menzionare che il Presidente della Repubblica viene costretto da motivi di reale necessità sociale ad emanare per ripetute volte i medesimi decreti-legge perchè il Governo è indotto a reiterarli da ragioni spesso inconfutabili sul piano degli obiettivi interessi della collettività, mentre il Parlamento non riesce né a convalidarli né a respingerli!

È in un contesto siffatto che si collocano le incomprensioni, o peggio, il graduale, netto distacco della gente dalle Istituzioni, poichè sfuma, appunto, agli occhi della gente, in una configurazione sempre più confusa e sempre più indistinta, l'immagine alta ed augusta dello Stato, di uno Stato che valga effettivamente a garantire l'ordinato svolgimento della vita civile e ad amministrare efficacemente la giustizia.

In questa situazione, si registra al contempo una sorta di smarrimento, di graduale perdita di identità delle Istituzioni, quasi che il cammino compiuto dal 1946 ad oggi, anzichè concorrere a puntualizzare ed a precisare, attraverso una progressiva edificazione di *convenzioni* e di *prassi*, i caratteri ed i ruoli delle varie istituzioni, avesse invece in qualche modo contribuito ad accrescere, intorno a questi caratteri ed a questi ruoli, ambiguità, dubbi, contraddizioni. È così che oggi le loro funzioni risultano sovente non univoche e non indiscusse, ma anzi suscettibili di discordanti e spesso laceranti interpretazioni contrapposte, non saldamente ancorate alla certezza del diritto, ma soggette alla precarietà di diverse letture, a volte anche strumentali, con grave nocumento per la stessa capacità delle istituzioni di operare correttamente al servizio dello Stato e dei cittadini. E ciò vale anche per la posizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica, ora enfatizzati a mo' di contrappeso, quando non di «opposizione», a maggioranze di cui non si sia partecipi, ora neutralizzati quando si pensi di poter se non altro influenzare le «maggioranze», anche quando non in sintonia con i propri indirizzi. E tutto ciò accompagnato da dovizia di citazioni di affermata cultura giuridica e capacità interpretativa.

1.9. Certamente non appartiene al Presidente della Repubblica la scelta fra le varie e possibili soluzioni di riforma - ciò infatti equivarrebbe ad appoggiare l'adozione dell'uno o dell'altro specifico, composito modello delle forze politiche -, ma certamente costituisce diritto e dovere del Capo dello Stato indicare quali esigenze debbano essere soddisfatte affinché, all'opera di riforma delle istituzioni, si senta interessata e partecipi la parte più larga possibile della comunità nazionale ed anche esprimere valutazioni di congruità o di non congruità e, soprattutto, di conformità o non conformità dei modelli proposti ai principi costituzionali ed ai valori dello Stato democratico.

La disfunzione delle istituzioni; l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato e degli altri soggetti del potere pubblico; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato stesso in alcune zone del paese; le carenze e le lentezze nell'amministrazione della giustizia, sia civile che penale, ed i sospetti di partigianeria politica che su di essa a volte si sono fatti gravare; l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale della gente; l'apparire sempre di più i partiti, più che quali organizzatori del consenso per l'affermazione di organici programmi, quali gestori di potere; tutto ciò rischia di allontanare il cittadino e di indebolire la sua fiducia, il suo sostegno, la sua adesione, il suo rispetto delle istituzioni democratiche repubblicane, che sono il presidio delle civiche libertà e della democrazia.

Insieme ad una crescente disaffezione dal nostro sistema di governo, c'è il grave pericolo che questo malessere si esprima, presto o tardi, in un comune sentimento di non accettazione dei principi di «legittimità» che prima ancora di quelli di «legalità» sono il fondamento reale dell'osservanza della legge e dell'autorità dello Stato. D'altro canto, la vita della comunità civile, per fantasia, laboriosità, gusto del rischio nell'impresa economica industriale e agricola; responsabilità, solidarietà, intelligente e consapevole produttività nel campo del lavoro e dell'artigianato; fioritura di inventiva e di intuizione nell'arte e nella scienza; più maturo e partecipato interesse della gioventù ai problemi della società; rinascita autentica del senso religioso e dell'impegno spirituale; sviluppo rigoglioso del volontariato, inteso come strumento ed espressione di reale e solidale *comunicazione-comunione* fra gli uomini; più generale interesse per i problemi della vita e dello sviluppo e per le lotte di libertà, di liberazione e di progresso delle altre nazioni e degli altri continenti: **tutte queste cose** consentono di misurare la crescita umana, culturale e civile della nostra comunità nazionale.

È quindi la distanza fra istituzioni e società civile che occorre ridurre, è questo pericolo di allontanarsi e disaffezionarsi del cittadino dalle sue istituzioni che occorre evitare.

La recente prova referendaria ha dimostrato un largo interesse dei cittadini alla espressione immediata e reale della propria volontà, senza intermediazione di gruppi, gestione di partiti, mediazioni esterne ed interne, a volte avvertite come vere e proprie *fonti eterogenee* alle proprie scelte e come *fattori di possibili manipolazioni* delle proprie opzioni.

Di tutto ciò la classe politica non potrà non tener conto, posta di fronte al problema della riforma delle istituzioni. Di tutto ciò occorrerà

che il Parlamento tenga conto nella scelta dei modi e delle procedure attraverso i quali ammodernare le nostre istituzioni. Sono importanti, certamente, le scelte di merito: presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato, governo del Primo Ministro e così via. Ma altrettanto importanti sono, sotto il profilo dell'acquisizione di un reale consenso alle istituzioni che si vanno a costituire, le scelte delle procedure attraverso le quali operare le scelte di merito.

Guai se le opzioni da adottare fossero intese come accordi contrattualistici di potere fra i partiti! Guai se le scelte da attuare fossero sentite come ispirate non dall'interesse generale, ma dalla volontà pervicace di conservare e gestire comunque la quota di potere conquistato e mantenuto, magari sotto forma di *rendita* di un sistema che, allora sì, sarebbe destinato ad un rapido e non rimpianto declino!

La volontà di partecipazione attiva della gente alle scelte fondamentali che riguardano l'assetto del nostro sistema, e quindi l'avvenire della nostra comunità, è questo un valore essenziale, un sentimento condiviso che dovrà essere tenuto ben presente, in particolare quando si deciderà *sui modi e sulle forme della partecipazione popolare al procedimento di rinnovamento delle istituzioni* e, quindi, sul modo di riconoscere e di affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* ed il carattere *originario* dell'essere il popolo in democrazia *l'unico e vero sovrano reale*.

Nel momento in cui ci si preoccupa di colmare il fossato fra società civile e istituzioni non sarebbe facile spiegare ai cittadini, dopo aver lodato la loro partecipazione al recente *referendum*, come forma di alto civismo e di acuto senso dello Stato, che le riforme istituzionali debbano, o forse è più *prudente*, invece, che vengano fatte senza una loro diretta partecipazione; non sarebbe facile spiegare alla gente comune che, dopo averla chiamata a decidere sulla unicità del voto di preferenza, in vista di assicurare maggiore genuinità e trasparenza alla formazione della rappresentanza nazionale, si servirebbe meglio l'interesse generale se, sui problemi quali *le forme di governo*, cioè il modo in cui il Paese deve essere governato, si procedesse senza la diretta utilizzazione delle sue scelte, senza la immediata efficacia del suo voto!

Una società moderna, aperta, informata, matura come la nostra non comprenderebbe tutto ciò, se non, ahimè! nella chiave interpretativa di una ostinata volontà di conservazione degli equilibri esistenti e di difesa dell'attuale assetto del potere politico.

Pur avvertendo questi pericoli, e desiderando scongiurarli, impegnato nel promuovere il rinnovamento, che è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentito*, in relazione a questo problema, che «*consigliare, incoraggiare, ma anche ammonire*», secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e la regola morale di servizio di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato: ad altri operare, scegliere, deliberare secondo le proprie attribuzioni e secondo il dettato della propria coscienza e la corretta interpretazione e la genuina espressione della volontà popolare.

Non sembri eccessivo il giudizio sullo stato presente delle istituzioni: che nè rigore nè pessimismo hanno mai impedito alla «buona volontà» nè indulgente e prudente realismo, nè ottimismo e decisione nell'agire.

* * * *

I PROGETTI DI RIFORMA

2.0 OTTAVA LEGISLATURA: L'AVVIO DEL PROCESSO RIFORMATORE

La questione istituzionale è all'ordine del giorno del paese da anni e all'attenzione del Parlamento da almeno tre legislature.

2.0.1. *Le prime proposte formulate dai Presidenti del Consiglio Forlani e Spadolini.*

All'inizio degli anni ottanta, le tematiche sulla politica costituzionale divennero gradualmente centrali nel dibattito tra i partiti e nella dialettica tra il mondo politico e la società civile.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento in sede di presentazione del suo primo Governo (22 ottobre 1980), l'onorevole Forlani fu il primo a svolgere considerazioni e a sollevare la questione delle riforme: «lo sviluppo della società si intreccia ogni giorno di più con l'urgenza di una diversa funzionalità delle istituzioni; rilanciare il senso delle istituzioni dello Stato significa perseguire l'obiettivo di garantire ai soggetti individuali e collettivi la legalità: un quadro di certezze giuridiche nel quale sia possibile realizzare ciascuno la propria iniziativa, i propri compiti». Pur riconoscendo l'esigenza di porre mano ad una vasta riforma che riconsiderasse alcuni istituti e procedure previsti dalla Costituzione, il Presidente del Consiglio Forlani ritenne già nel 1980 indispensabile affrontare immediatamente le questioni connesse alla riforma della pubblica amministrazione, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e ad una revisione legislativa nel settore della giustizia.

I temi di riforma costituzionale, affrontati dal senatore Spadolini in Parlamento, nella esposizione del programma del suo primo Governo, si allargarono all'esigenza di un ritorno alla Costituzione rispetto a prassi e comportamenti invalsi nel corso degli anni, con il ripristino della mozione di fiducia motivata e la rivalutazione, secondo l'articolo 95 della Costituzione, della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri. Nel suo discorso il Presidente del Consiglio affrontò anche i problemi della cosiddetta «giustizia politica», nonché quelli concernenti l'introduzione di una «corsia preferenziale» nel procedimento legislativo per i provvedimenti programmatici del Governo e l'organizzazione di una sessione parlamentare di bilancio secondo i principi già contenuti nell'articolo 119 del Regolamento della Camera e nell'articolo 125 del Regolamento del Senato. Furono pure affrontate le questioni della

regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi, dell'organizzazione della protezione civile e di una nuova legge sull'ordinamento degli enti locali.

2.0.2. L'accordo programmatico sulle riforme istituzionali nel secondo governo Spadolini

Nella fase di formazione del suo secondo Governo, il Presidente del Consiglio incaricato Spadolini propose di inserire nel programma un cosiddetto «decalogo» programmatico in materia istituzionale. Il documento, siglato al termine della riunione dei cinque partiti (DC, PSI, PRI, PSDI e PLI), recitava testualmente: «I rappresentanti dei partiti hanno constatato l'esistenza di una piattaforma programmatica idonea a dar vita ad un Governo che ponga decisamente al centro dell'iniziativa politica nel Parlamento e nel Paese il problema di complete ed incisive riforme costituzionali capaci di neutralizzare le cause delle disfunzioni che troppe volte hanno paralizzato gli sforzi dei Governi».

Nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Spadolini, dopo aver osservato che si poteva verificare «un punto di svolta rilevante per il nostro sistema politico», aprì il discorso istituzionale a tutte le forze politiche, precisando:

«Il Governo deve e vuole fare rivivere nell'accordo sottoscritto dai partiti della maggioranza tutte le convergenze culturali e politiche nate e maturate in questi anni, o meglio decenni, di riflessione sulla questione istituzionale. Il Governo ricercherà sempre con l'opposizione lo *idem sentire de constitutione*, convinto che le possibili riforme istituzionali non sono affari di maggioranza, bensì investono la comune politica nel suo complesso».

2.0.3. La costituzione dei comitati ristretti in seno alle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.

A seguito dell'accoglienza favorevole, anche fra le forze di opposizione, delle proposte del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Camere, onorevole Iotti e senatore Fanfani concordarono: «di invitare le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera a procedere alla costituzione, nel proprio seno, di un Comitato ristretto - composto da un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare, inserendo anche i membri di Gruppi non rappresentati nella Commissione - con il compito di sottoporre, entro il 31 ottobre 1982, al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un elenco ragionato:

- delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato;
- di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, in evidenza in sede politica e parlamentare;
- di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale».

I comitati di studio all'uopo creati adempirono senza indugio il compito loro assegnato e ciascuno, nel termine fissato del 31 ottobre 1982, presentò ai rispettivi Presidenti la relazione conclusiva.

2.0.4. La proposta del Presidente del Consiglio Fanfani di costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Presidente del Consiglio Fanfani, il 10 dicembre 1982, nella esposizione delle linee politiche e programmatiche del suo quinto Governo, dichiarò: «Uno dei principali impegni caratteristici del nuovo Governo sarà quello di secondare, per la parte che gli spetta, l'opera che il Parlamento - dopo l'inventario delle iniziative esistenti e dei temi dibattuti in materia di revisione costituzionale, concluso il 31 ottobre con le relazioni dei Comitati ristretti del Senato e della Camera - si accinge a sviluppare per la riforma delle istituzioni. Parlamento e Governo devono, con coordinate iniziative a ciascuno spettanti, rendere le varie istituzioni più rappresentative della società mutata, più capaci di adempiere alle funzioni per le quali sono costituite, concorrendo agevolmente e tempestivamente a soddisfare le giuste attese del popolo italiano». [...]

[...] «Subito dopo il dibattito sulla fiducia è necessario promuovere il voto nelle due Camere di una identica mozione. Servirà a dare vita ad una Commissione bicamerale. Essa indicherà ai detentori del potere d'iniziativa le proposte da presentare alle Camere e quelle da suggerire nelle rispettive Giunte del Regolamento, per le innovazioni di carattere legislativo - costituzionale o ordinario - e regolamentare ritenute necessarie. In questo contesto dovrà essere coordinata la conclusione di proposte di legge in corso d'esame parlamentare, come quelle relative alla Presidenza del Consiglio, alle autonomie locali ed ai procedimenti d'accusa».

La proposta avanzata dal Presidente del Consiglio Fanfani fu recepita da Camera e Senato che deliberarono di costituire una Commissione bicamerale, con il compito di formulare proposte di riforma costituzionale e legislativa.

Tale Commissione, per la fine anticipata dell'VIII legislatura, poté essere costituita soltanto nella legislatura successiva.

2.1. NONA LEGISLATURA: LA COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI. I CONTENUTI DELLA RELAZIONE CONCLUSIVA E LE INIZIATIVE CONSEGUENTI

2.1.1. La dichiarazione programmatica del Governo Craxi.

All'inizio della IX legislatura, il Presidente del Consiglio Craxi dichiarò in Parlamento, in sede di presentazione del suo Governo:

«La riforma istituzionale non potrà non essere uno dei temi centrali della IX legislatura. L'opera di rinnovamento delle istituzioni politiche, dell'Amministrazione, delle autonomie e della giustizia di cui da lungo

tempo si avverte la necessità, anzi l'indispensabilità per il miglior funzionamento complessivo dell'intero sistema, investe la responsabilità di tutte le forze del Parlamento e offre il terreno di un grande e libero confronto di ideali e di indirizzi che verranno a maturazione attraverso il lavoro parlamentare, di cui il governo auspica una sollecita ripresa, attraverso la costituzione di una commissione intercamerale, già deliberata nella precedente legislatura».

Molti i temi di riforma indicati dall'onorevole Craxi, ma i più significativi sono quelli concernenti l'organizzazione del lavoro parlamentare (in particolare: l'abolizione del voto segreto, la non emendabilità e reiterabilità dei decreti-legge; l'instaurazione della sessione di bilancio per l'esame dei documenti finanziari) e la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base del progetto già presentato nella precedente legislatura dal governo Spadolini.

L'auspicio del nuovo Presidente del Consiglio fu realizzato, con la costituzione il 12 ottobre 1983 della commissione bicamerale.

2.1.2. Le proposte della Commissione bicamerale contenute nella relazione presentata al Parlamento.

La Commissione bicamerale per la riforma istituzionale, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere chiamarono il compianto onorevole Aldo Bozzi, il 29 gennaio 1985 presentò una relazione, in cui erano formulate le proposte di revisione costituzionali e legislative per le quali si era manifestato un ampio consenso ed erano messi in evidenza i punti sui quali, viceversa, detto consenso non si era avuto.

Le forze politiche (fatta eccezione per i rappresentanti del Gruppo MSI-DN) erano tutte orientate ad una riconferma delle scelte fondamentali compiute dall'Assemblea Costituente, nella direzione di uno Stato unitario organizzato nella forma del governo parlamentare.

Gli interventi dovevano dunque consistere in aggiornamenti e rettifiche del testo costituzionale che, pur conservandone la trama essenziale, ne riconsiderassero, alla luce dell'esperienza, alcune parti.

In particolare:

- a) *Delegificazione e decentramento legislativo. Istituti di democrazia diretta.*

La Commissione osservò che nell'ordinamento si registrava un processo basato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, che non andava frustrato, ma almeno in parte secondato con la delegificazione e il decentramento legislativo, con l'introduzione di nuove forme di *referendum*, con l'istituzione del difensore civico e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, con il rafforzamento dell'istituto della petizione, con l'istituzione della «riserva di regolamento».

Altre importanti innovazioni concernevano una razionalizzazione del *referendum* abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte costituzionale, si proponeva di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del *referendum* e le ipotesi di esclusione, di

anticipare la verifica di ammissibilità della Corte costituzionale, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili.

Veniva accolta la proposta, da più parti avanzata, di introdurre nel nostro ordinamento una forma di *referendum* simile a quello previsto in altri ordinamenti, per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento: un *referendum* consultivo, non giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò al fine di non intaccare le prerogative di questi organi in un ordinamento prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa.

b) *Il Parlamento.*

La Commissione si era lungamente soffermata sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta dal PCI, da DP, dalla Sinistra Indipendente e, con diverse caratteristiche, dal MSI-DN, e una soluzione bicamerale.

La Commissione tuttavia si orientava prevalentemente per mantenere la scelta bicamerale, strutturata però nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere.

Per quanto riguardava la composizione, la Commissione auspicava una riduzione del numero complessivo dei parlamentari.

Quanto alle funzioni, la Commissione si era orientata nel senso di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo. Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio «collettivo» da parte delle due Camere dovevano essere conservate soltanto per alcune categorie di leggi «bicamerali» in ragione della loro rilevanza.

Si prevedeva inoltre l'istituzione della «corsia preferenziale» per i progetti di legge del Governo, in connessione con la drastica riduzione del ricorso alla decretazione di urgenza.

Si proponeva, infine, che la fiducia al Governo fosse accordata o revocata dalle due Camere riunite in seduta comune, al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure.

c) *Il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento.*

Per quanto riguarda il Governo, si prospettava un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'adozione di strumenti che tendessero alla formazione di «governi di legislatura». Si proponevano pertanto soluzioni quali: il legame fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri; l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto; l'esplicita previsione normativa delle figure dei Ministri senza portafoglio; la definizione del ruolo dei Comitati interministeriali; l'adozione di un regolamento interno per il Consiglio dei ministri.

d) *Il Presidente della Repubblica.*

La Commissione riteneva, nella sua grande maggioranza, che non andasse modificata l'attuale posizione costituzionale del Presidente

della Repubblica, considerata complessivamente soddisfacente, sia per quanto riguarda il collegio elettorale che lo esprime, sia per quanto riguarda i poteri e la durata del mandato.

La Commissione si era orientata nel senso di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con contestuale revisione del cosiddetto «semestre bianco», indicando la soluzione di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere: parere che diventava così, per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

La Commissione proponeva di dare una definizione normativa organica a tutta la materia dell'impedimento, che aveva sollevato tante polemiche dopo il «caso Segni» e che non sembrava il caso di lasciare ulteriormente affidata alla prassi.

e) *Finanza pubblica.*

La Commissione elaborò anche una proposta sulla ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione dei vincoli connessi alla legge di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio delle leggi per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Al termine dei suoi lavori la Commissione approvò quindi una risoluzione, allegata alla relazione finale, nella quale invitava il Parlamento a programmare nei tempi più rapidi, con un'apposita sessione dei lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte, attraverso la presentazione di una specifica legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Presidente Bozzi e il Vice Presidente Mancino presentarono, rispettivamente, alla Camera e al Senato, disegni di legge contenenti le proposte di modifica della Costituzione elaborate dalla Commissione.

Le indicazioni contenute nelle relazioni di minoranza furono oggetto di svariati disegni di legge presentati presso i due rami del Parlamento.

I progetti furono assegnati alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, ma lo scioglimento anticipato del Parlamento pose fine al tentativo di grande riforma che avrebbe dovuto caratterizzare la IX legislatura.

2.2. DECIMA LEGISLATURA: L'ATTUAZIONE DELLE PRIME RIFORME ISTITUZIONALI.

2.2.1. *Le proposte del Presidente del Consiglio Gorla.*

All'inizio della X legislatura, il Presidente del Consiglio Gorla introdusse nel suo discorso programmatico del 30 luglio 1987 la necessità di riaprire il processo di riforma istituzionale, nel quale si erano impegnate tutte le forze presenti nel Parlamento durante la precedente legislatura. Per parte sua il Governo intendeva portare a compimento la riforma dell'organizzazione e dell'attività dell'Esecutivo e della pubblica amministrazione, nonché quella delle autonomie locali.

Contestualmente chiedeva al Parlamento di perfezionare rapidamente l'opera già impostata di revisione dei regolamenti parlamentari. In particolare si trattava di definire la questione del voto segreto e della introduzione di corsie preferenziali per proposte qualificanti per l'esecutivo, da bilanciare con il potenziamento delle strutture di controllo parlamentare nei confronti dell'attività governativa. Intanto presso i due rami del Parlamento venivano ripresentati i disegni di legge di revisione costituzionale che erano decaduti per la fine anticipata della IX legislatura.

2.2.2. Il Governo De Mita: la riforma della Presidenza del Consiglio e la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Governo De Mita elesse a punto essenziale del suo programma un processo di riforma istituzionale che doveva coinvolgere tutte le forze disponibili in Parlamento. Del Gabinetto fece parte per la prima volta un Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali. Su tale base, tenuto conto delle conclusioni emerse nella Commissione Bozzi, Governo e Parlamento dovevano procedere:

- alla sollecita conclusione dell'iter parlamentare del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- alla riforma dei regolamenti parlamentari, con particolare riferimento alla soppressione del voto segreto;
- alla verifica del funzionamento del bicameralismo;
- alla riconsiderazione della posizione del Governo e del suo programma in Parlamento.

Accanto alla riflessione sugli istituti e sulle procedure del Governo centrale, del Parlamento, dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio, il Governo De Mita considerava urgente la necessità di riformare la «Repubblica delle autonomie».

Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri fu approvato con la legge 29 agosto 1988, n. 400.

Camera e Senato contemporaneamente modificavano alcuni articoli dei rispettivi regolamenti parlamentari, concernenti:

- la disciplina del voto segreto;
- gli effetti del parere contrario della Commissione bilancio su provvedimenti recanti maggiori spese o minori entrate;
- l'ulteriore definizione dell'istituto della sessione di bilancio, attraverso l'indicazione di procedure e tempi per l'esame dei provvedimenti di bilancio in Commissione e in Assemblea;
- la programmazione dei lavori parlamentari, con l'introduzione di «sessioni», al fine di evitare la contestuale convocazione delle Commissioni e dell'Assemblea (soltanto al Senato);
- l'introduzione dell'istituto della interrogazione a risposta immediata;
- l'obbligo d'inizio dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare e delle regioni entro un mese dall'assegnazione del provvedimento alla Commissione competente.

Dopo che con il *referendum* dell'8 novembre 1987 erano state abrogate le norme relative alla «giustizia politica», il Parlamento con legge costituzionale ridefiniva il procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

2.2.3. Sesto Governo Andreotti: la conclusione al Senato dell'esame del disegno di legge di riforma del bicameralismo e le riforme delle autonomie locali.

L'onorevole Andreotti, nella esposizione delle linee programmatiche del suo sesto governo, insisteva sulla necessità di riforma del bicameralismo e proponeva, tenuto conto degli orientamenti emersi in sede parlamentare, che la doppia lettura dei progetti di legge potesse essere applicata a materie di particolare rilievo (costituzionale e di bilancio, ad esempio) ed ad alcuni tipi di provvedimento (deleghe e decreti-legge), mentre per la restante legislazione dovesse essere di regola sufficiente l'esame completo ed analitico e il voto di una sola Camera. Riteneva, inoltre, che la riforma delle autonomie locali dovesse essere votata sollecitamente. Un breve accenno veniva infine dedicato alle proposte avanzate da alcuni partiti sull'introduzione nel nostro ordinamento del *referendum* propositivo.

Proprio sulla riforma del bicameralismo il Senato, dopo un esame protrattosi per circa tre anni, approvò il 7 giugno 1990 un disegno di legge costituzionale risultante dall'unificazione di otto proposte presentate da vari Gruppi parlamentari. Il provvedimento stabiliva la validità del principio del bicameralismo perfetto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio, di formazione ed approvazione di bilanci e consuntivi, di conversione dei decreti-legge. Per tutti gli altri provvedimenti veniva stabilito il principio del cosiddetto «bicameralismo procedurale», secondo il quale il disegno di legge viene approvato definitivamente dal ramo del Parlamento in cui è stato presentato (la regola della «culla»), salvo che l'altro ramo del Parlamento o il Governo entro quindici giorni non ne richieda il secondo esame.

Il Senato concludeva nel frattempo l'esame del disegno di legge riguardante la modifica dell'articolo 85 della Costituzione che stabilisce la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'abrogazione dell'articolo 88, secondo comma (eliminazione del semestre bianco).

Il 7 giugno 1990 viene approvata in via definitiva la legge sull'ordinamento del governo locale.

Deve essere infine sottolineato che sul problema della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, che fu per la prima volta affrontato dalla relazione Bozzi, la Camera dei deputati ha approvato una mozione - strumento tipicamente monocamerale ed espressione della volontà di indirizzo di una determinata Camera in una determinata legislatura, la cui idoneità allo scopo, nel caso di specie, è pertanto assai più che dubbia - proposta dai Deputati Scalfaro e Biondi, con la quale si impegna il Governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere.

Su questa materia e con le stesse finalità è stato presentato poi al Senato un disegno di legge costituzionale.

2.2.4. La questione istituzionale e la formazione del settimo governo Andreotti.

Durante la crisi che portò alla formazione del settimo Governo Andreotti, raccogliendo le indicazioni pervenutemi dalle forze politiche durante le consultazioni, chiesi al Presidente del Consiglio incaricato di trovare i punti di convergenza tra le proposte formulate dai partiti di maggioranza, relative al metodo per affrontare le invocate riforme istituzionali, sentite anche, su una materia di così vasta rilevanza, tutte le altre forze politiche presenti in Parlamento.

Il Presidente incaricato Andreotti, tuttavia, constatò la difficoltà di pervenire a risultati solleciti e nelle dichiarazioni programmatiche su questo tema affermò: "Le riforme istituzionali, che toccano la costituzione materiale dello Stato, richiedono una maturità di giudizio, che va acquisita in profondità ed attraverso un'ampia partecipazione. Ciò è tanto più vero ed opportuno allorchè si passa a discutere delle forme di presidenza dello Stato e Governo e della necessità di adattarle al grado di crescita della nostra società.

Non concordanze sul mandato da fissare in questa legislatura per dare al primo biennio della prossima poteri di riforma costituzionale hanno fatto rientrare il mio programma in proposito: salvo opportunità che emergessero in senso diverso, occorre, quindi, rimettersi alla volontà ed alle indicazioni dell'XI legislatura della Repubblica circa i metodi ed il contenuto delle riforme. Ma nel frattempo un ampio confronto, anche in ambienti culturali ed accademici, come già fu fatto nell'immediato dopoguerra, prima dell'Assemblea Costituente, consentirà di chiarire i termini delle questioni in giuoco, senza pregiudiziali negative nè pretese di intangibilità.

C'è, tuttavia, parecchio da fare sul terreno delle riforme, senza ritardi e rinvii. Oltre al perfezionamento della legge sul bicameralismo e sulle regioni e le citate modifiche costituzionali sui decreti-legge e sulla disciplina di bilancio di cui ho già detto, vi è anche da completare l'iter del disegno di legge che rende più rigorosa l'introduzione delle amnistie. Confermiamo, altresì, il nostro appoggio alla proposta di legge costituzionale presentata da diversi deputati e relativa al cosiddetto semestre bianco allorchè quest'ultimo coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Ne sottolineo l'urgenza indifferibile.

Continuerà, intanto, il confronto sulle modifiche alle leggi elettorali, sulle quali per ora è acquisito soltanto il favore per l'introduzione di un collegio unico nazionale per la Camera dei Deputati e per adeguare il numero dei collegi ai seggi senatoriali, tuttora incompleti (oggi 238 su 315 mandati).

Formatosi il settimo Governo Andreotti, il disegno di legge sul bicameralismo ha concluso il suo iter presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, che ha apportato diverse modifiche al testo del Senato. Il nuovo testo, infatti, contiene una ridefinizione del «bicameralismo procedurale» e l'introduzione di

criteri di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni, che prende le mosse dall'enumerazione delle competenze del primo.

La Camera dei Deputati ha anche trasmesso al Senato un disegno di legge che modifica l'articolo 88 della Costituzione, nel senso che il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato, purchè in coincidenza con la scadenza naturale della legislatura.

* * * * *

Alla luce di quanto già esposto, si può, dunque, a ragion veduta affermare che, nella lista dei propugnatori delle riforme istituzionali, il Presidente della Repubblica figura buon ultimo.

Significative iniziative sono state condotte a buon fine.

La riforma dei regolamenti parlamentari, le leggi sui procedimenti di accusa e sul governo locale, il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la riforma delle procedure di bilancio e la legge sul procedimento amministrativo costituiscono contributi di prim'ordine al «buon governo».

Malgrado tutto questo, peraltro, non ha ancora preso consistenza quel disegno organico e coerente di riforma delle istituzioni che le forze politiche da gran tempo perseguono.

Ricordo che, nei primi tempi del mio settennato, ebbi ad affermare che le riforme istituzionali si possono fare o non fare, ma che non è lecito parlarne come di cose indispensabili, per poi lasciare tutto come prima.

Ora, credo che sia un dovere preciso del Capo dello Stato dar voce alle aspettative dei cittadini.

Ed è proprio in adempimento di questo dovere che, nell'affidare l'incarico per la formazione dell'attuale Governo, nello scorso mese di aprile, posi io stesso il problema nei dovuti termini di urgenza, attraverso il conferimento di un mandato qualificato dall'impegno istituzionale.

Nelle trattative che seguirono, i partiti della coalizione non trovarono modo, come si è già accennato, di accordarsi su questo, che doveva essere il punto più qualificante, a detta degli stessi partiti, del programma del nuovo Governo. Vedremo più avanti il perchè, soprattutto con riferimento alle questioni di metodo, afferenti alla modificazione dell'articolo 138 della Costituzione.

2.2.5. *Le proposte di riforma.*

In effetti rimangono ancora da sciogliere i nodi fondamentali che l'opinione pubblica ben avverte e che possono essere così illustrati, risalendo alle cause di alcune patologie costituzionali che l'esperienza ha posto in luce.

Dal suo particolare punto di osservazione, il Capo dello Stato nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, ha vissuto e vive con particolare sensibilità l'esperienza di questo malessere costituzionale.

I partiti hanno ora precisato e messo a punto le rispettive posizioni, sui quattro temi fondamentali della forma di Governo, della legge elettorale, delle autonomie locali e del bicameralismo.

Tutte le proposte sono favorevoli al rafforzamento del potere esecutivo in vista di una migliore efficienza dell'azione di governo. Per realizzare questa finalità alcune forze politiche puntano sul modello presidenziale o semi-presidenziale; altre su misure di parlamentarismo razionalizzato, quali il ruolo centrale del Capo dell'Esecutivo; la sua elezione da parte del Parlamento; il voto di sfiducia costruttiva e lo scioglimento automatico delle Camere.

Strettamente connessa al problema della individuazione della forma di governo è la questione dei sistemi elettorali. Anche qui i modelli proposti variano sensibilmente: alcuni si rifanno all'esperienza del sistema del doppio turno alla francese e a quello tedesco per l'elezione del *Bundestag*. Non si registra una scelta netta da parte della maggioranza dei partiti per un sistema elettorale o totalmente maggioritario su base uninominale o totalmente proporzionale. L'unica preoccupazione comune che è dato cogliere nelle varie proposte è quella relativa alla possibilità che il corpo elettorale sia messo in condizione di esprimersi sull'indirizzo politico e programmatico dell'azione di governo.

In tema di bicameralismo, gli orientamenti espressi sono in parte favorevoli a realizzare l'ipotesi già fatta propria dal progetto all'esame delle Camere sul così detto «bicameralismo procedurale», secondo le linee già illustrate, in parte invece riprendono l'ipotesi già ventilata all'Assemblea Costituente, di una seconda Camera delle regioni, mentre rimane in piedi, nella concezione di talune forze politiche, l'opzione monocamerale.

Le autonomie locali rimangono ancora al centro dell'attenzione delle forze politiche. Si tratta di completare la riforma già deliberata con la legge 8 giugno 1990 n. 142. Vi sono suggerimenti relativi alla revisione dell'articolo 117, nel senso del conferimento di più ampia potestà legislativa alle regioni, anche attraverso una inversione della logica della norma, che comporti l'elencazione non più delle materie conferite alle regioni, ma di quelle riservate alla legislazione nazionale. Per quanto riguarda gli enti territoriali minori, si registra una convergenza di posizioni sulla obbligatorietà delle deleghe da parte delle Regioni, con apposita modifica dell'articolo 118 della Costituzione. Un largo schieramento è anche favorevole alla elezione diretta dei sindaci.

* * * * *

I TERRENI DELLE RIFORME

La seguente indicazione dei temi e dei terreni delle riforme non vuole naturalmente essere esaustiva.

3.0. *Forme di governo, strumenti di governo, sistema elettorale*

Nel dibattito costituzionalistico e politologico che indaga sulle ragioni del malessere istituzionale della nostra Repubblica, un dato sembra restituire unità alle diverse e molteplici analisi, conducendole,

in maniera prevalente, all'ormai ineludibile necessità di por mano alla riforma complessiva dei «rami alti» del nostro sistema di governo.

Ciò che appare indilazionabile è restituire poteri efficienti e responsabilità riconoscibili alle istanze di governo, mediante un loro diretto fondamento democratico. Questa finalità può essere perseguita sia con la forma di governo parlamentare, sia con il sistema presidenziale, secondo l'esperienza delle democrazie pluralistiche occidentali.

Molte sono, poi, le varianti che queste due soluzioni conoscono o possono conoscere e ampia è la riflessione sui rispettivi pregi e difetti, sull'articolazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo che implicano, sulla loro compatibilità con le caratteristiche peculiari di ogni tessuto sociale e politico.

La storia italiana degli anni recenti mostra con tutta evidenza la necessità che anche i nostri Governi vengano rinvigoriti da poteri e responsabilità democratici, che non si dissolvano nei processi della loro formazione e nella fragilità dei loro fondamenti. Qualunque sia la scelta riformatrice che si vorrà compiere sulla strada della democratizzazione e del rafforzamento delle strutture di governo, essa implicherà naturalmente la ridefinizione dei poteri delle istituzioni di indirizzo politico e dei loro reciproci rapporti.

Ben diversamente, ad esempio, dovranno e potranno delinearsi i poteri e i modi di elezione del Presidente della Repubblica e del Parlamento, in conseguenza della scelta di un regime di elezione diretta del Capo del Governo, ovvero del partito o della coalizione di governo.

Così, ben diversamente si configureranno i rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica ove si decida di permanere nel quadro dei regimi parlamentari, o si voglia, invece, accogliere la novità del regime presidenziale.

È sufficiente riflettere, a questo fine, sulla particolarissima, tendenziale compatibilità, in regime di separazione di poteri, e non certo in regime parlamentare o anche semipresidenziale, tra Governi e maggioranze parlamentari di diverso segno politico, ove si abbiano condizioni di omogeneità sociale e bilanciamenti istituzionali non paralizzanti, o, ancora, riflettere sulla specificità della funzione parlamentare di controllo.

Così, basta considerare le necessità di stabilizzazione delle maggioranze e di razionalizzazione del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento delle Camere imposte da una forma di governo parlamentare di coalizione, per comprendere che non hanno eguali né in un regime parlamentare tendenzialmente bipartitico, né, ovviamente, in un regime presidenziale.

Lo sforzo riformatore indirizzato alla legittimazione diretta del sistema di governo perderebbe, però, gran parte del suo significato ove non implicasse l'attribuzione al Governo e alla sua maggioranza, di poteri e di garanzie di attuazione del proprio programma, dalla quale risulti poi, palesemente riconoscibile, da parte delle opposizioni e del corpo elettorale, il titolare della responsabilità.

Devono essere affrontati, allora innanzitutto i nodi del governo della manovra finanziaria e della legislazione di spesa, così come quelli

della decretazione d'urgenza, della delegificazione, fino alla previsione eventuale di una vera e propria riserva di regolamento.

Il problema della forma di governo si interseca inevitabilmente con quello della legislazione elettorale. In particolare in un sistema a «multipartitismo estremo» come il nostro, le esigenze di legittimazione di maggioranze di governo omogenee, durevoli e chiaramente responsabili, debbono essere conciliate con la complessa problematica della rappresentanza di molti interessi e di molte forze.

3.1. Autonomie.

Il varo di strategie istituzionali intese ad attivare un processo di rinnovamento pone il problema di un diverso rapporto tra lo Stato centrale, le regioni e gli enti locali, per l'importanza che questi assumono nel quadro generale del sistema istituzionale.

Le difficoltà e i limiti connessi al completamento dell'ordinamento regionale non appaiono oggi superabili se non attraverso un adeguamento del sistema istituzionale che faccia del livello regionale la cerniera ed il momento qualificante di un articolato pluralismo istituzionale.

Non v'ha dubbio che la valorizzazione del governo locale è forma di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e del suo radicamento democratico, considerando che un governo locale forte e fortemente collegato ai cittadini rappresenta il contrappeso di un forte potere esecutivo centrale.

Quale sia la scelta finale che il Parlamento opererà nel campo della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, non v'è dubbio che la definizione del nuovo sistema istituzionale dovrà procedere di pari passo ad una revisione dell'art. 119 della Costituzione, perchè, acclarato che l'autonomia finanziaria non rappresenta più un ambito sufficiente nè sotto il profilo delle risorse nè della responsabilizzazione politica, solo l'attribuzione di un'autonomia tributaria che consenta di definire un sistema fiscale coordinato con il nuovo sistema istituzionale, rappresenta la garanzia fondamentale per la sua effettività, ma anche per la costruzione di un sistema di corresponsabilizzazione dei centri di spesa nel reperimento delle risorse.

La recente legge n. 142 del 1990 ha aperto nuove prospettive al ruolo che l'ente locale viene ad assumere nell'impianto complessivo dell'ordinamento costituzionale, con una forte accentuazione della autonomia statutaria, quale nuova ed incisiva fonte di diritto, che consente la fuoriuscita dall'uniformità verso la differenziazione ed il pluralismo.

Sino ad ora, per la diversa opinione presente nelle forze politiche, non si è posto mano ai meccanismi elettorali locali, ritenendosi più opportuno collegarli al discorso che si farà in sede nazionale al momento della scelta della forma di governo e, di conseguenza, del sistema della rappresentanza.

Di certo si tratta di un problema non ulteriormente dilazionabile al fine di completare il disegno già iniziato di riforma delle strutture amministrative, operando nel senso di una separazione tra l'indirizzo politico e gestionale, ma fissando le forme ed i modi in cui possa essere

garantito l'esprimersi di nuovi interessi e di nuove domande sociali. In una parola, ridare al corpo elettorale la possibilità di incidere decisamente nella scelta della rappresentanza a livello locale, se è vero che i comuni rappresentano un momento essenziale di autogoverno e il primo volto dello Stato nel rapporto con i cittadini, e che l'obiettivo sostanziale delle riforme resta quello di dare rinnovata saldezza e democraticità alle istituzioni medesime.

3.2. *Ordine giudiziario.*

Altro ineliminabile tema di riforme istituzionali, in ragione della fondamentale funzione attribuita all'ordine giudiziario nel nostro ordinamento, come in ogni altro sistema fondato sul principio della supremazia del diritto, è rappresentato dall'insieme delle norme che regolano le funzioni, lo stato giuridico dei magistrati e l'organizzazione degli uffici.

La previsione contenuta nella VII disposizione transitoria della Costituzione è rimasta ancora inattuata, atteso che, se con leggi di settore sono state via via modificate molte parti dell'ordinamento giudiziario, è tuttavia mancata quella riforma integrale che, con unitaria visione dei problemi, potesse compiutamente realizzare e, se del caso, sviluppare i principi della Costituzione.

In sede di riforma integrale dell'ordinamento giudiziario dovrà tra l'altro valutarsi in che modo procedere ad una migliore organizzazione del pubblico ministero, per rendere questo istituto maggiormente aderente alle esigenze del nuovo processo penale, quali forme di effettivo ed efficace coordinamento nell'esercizio dell'azione penale debbano essere introdotte, da quali garanzie debbano essere assistiti i magistrati del pubblico ministero, secondo la stessa previsione costituzionale che consente una differenziazione tra giudici e magistrati del pubblico ministero, e se i sistemi di reclutamento, di formazione e di carriera di questi ultimi debbano essere gli stessi dei giudici o possano o debbano essere diversi.

E comunque tali sistemi sono attualmente oggetto di discussione anche per quanto riguarda i giudici, soprattutto sotto il profilo della idoneità a garantirne e ad accrescerne la professionalità.

Dal messaggio indirizzato alle Camere nel febbraio 1991, quando ho inviato la relazione della commissione di giuristi da me consultati, era stata già evidenziata l'esigenza di una totale riscrittura dell'intero ordinamento giudiziario, anche per consentire l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo pressoché automatico della carriera dei magistrati, sia giudici sia pubblici ministeri, e per consentire che il Consiglio superiore della magistratura possa riappropriarsi in modo effettivo e concreto di uno dei suoi compiti primari che è quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Nella stessa sede è emersa la necessità di rivedere la normativa sul Consiglio superiore della magistratura, al fine di chiarirne i compiti e attribuzioni, per un più puntuale rispetto della riserva di legge, a tutela della garanzia dell'autonomia della magistratura, dell'indipendenza del giudice e dei magistrati del pubblico ministero, nonché per meglio

coordinare le funzioni del Consiglio con quelle del Ministro di grazia e giustizia.

Nell'affrontare il compito di queste riforme, il legislatore non potrà eludere il problema di verificare se in fatto trovi completa e generalizzata attuazione nel nostro ordinamento il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, e, più in generale ancora, se nella complessa società moderna esista la possibilità stessa di dare attuazione a tale principio, o se un tale obiettivo possa essere raggiunto solo in presenza di una vasta e profonda riforma del sistema sostantivo penale che porti ad una estesa depenalizzazione.

È questa una indagine doverosa anche per dare adempimento alla raccomandazione adottata in materia nel 1987 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e per introdurre, ove dovesse risultare che non tutto il penalmente sanzionato è perseguibile nei tempi e nei modi prescritti, opportuni meccanismi che garantiscano che un potere, che tanto rilievo ha ai fini dell'azione di repressione dei fenomeni di criminalità e che tanta incidenza può avere sulla libertà e sulla dignità dei cittadini, venga esercitato secondo criteri uniformi e scelte trasparenti sottoposte ai controlli ritenuti compatibili.

Mi auguro che stiano maturando le condizioni nelle quali sia possibile, senza pregiudizi ideologici, realizzare appieno i principi fondamentali che debbono sorreggere il sistema giustizia e presiedere all'esercizio della funzione giudiziaria: la supremazia della Costituzione e della *legge scritta* del Parlamento, la certezza del diritto, l'indipendenza del giudice e la sua terzietà, l'attribuzione della funzione giurisdizionale al singolo giudice e non al corpo di cui esso fa parte, la sua esclusiva soggezione alla legge. Spero, in altre parole, che presto possa essere definitivamente superato il momento dei «contropoteri» politici, da taluni teorizzati sulla base sulla concezione del tutto particolare e decisamente obsoleta della cosiddetta «costituzione materiale».

Rimane comunque il problema di una eventuale rivisitazione dell'intera materia, ivi compresi argomenti come quelli dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, disciplina della struttura del pubblico ministero e sua responsabilizzazione democratica.

3.3. Finanza pubblica.

Altro importante aspetto della vita concreta dello Stato, da rivisitare e da rimeditare, è quello della gestione della finanza pubblica. Se «motto» delle rivendicazioni di un sistema rappresentativo furono le famose parole «*No taxation without representation*», di fronte a voragini di disavanzo a stillicidio di nuove spese, o di larghezza di favori, sarebbe forse il caso di mantenere fermo il vecchio, ma di adottare anche un nuovo motto: «*Nessuna spesa senza responsabilità nella gestione e nella copertura di essa*». Salva la sovranità popolare nel campo della tassazione e nella programmazione generale della spesa, occorre ridare all'Esecutivo, sotto il controllo politico, ma senza la supremazia parcellare della tecnica emendatizia del Parlamento, il governo del bilancio e della finanza pubblica.

3.4. *Interessi diffusi e interessi collettivi.*

In una problematica generale di riforma, non possono non figurare i nuovi doveri e i nuovi diritti, sia collettivi, sia diffusi, che hanno acquistato particolare rilevanza nello «Stato sociale», nel disegno cioè di *welfare-state* in cui, proprio per le sue finalità e caratteristiche, essi sono presi in speciale considerazione.

Nello Stato contemporaneo infatti, il singolo non è il solo centro di imputazione di diritti e di doveri, ma è inserito all'interno di un contesto sociale ed economico composto di ordinamenti particolari e intermedi che sempre di più acquistano rilevanza politica, cui corrispondono interessi collettivi dei singoli gruppi.

Il fenomeno si è oggi ampliato fino all'emersione dei cosiddetti «interessi diffusi», fra i quali spiccano quelli collegati alla «qualità della vita» e alla preservazione dell'ambiente naturale dall'inquinamento.

Il problema è stato avvertito dalla giurisprudenza e dalla dottrina nei paesi economicamente più sviluppati, con il riconoscimento del diritto di cittadini singoli o associati ad agire per la tutela di detti interessi.

Nel nostro ordinamento, i principi della Costituzione consentono di ampliare la partecipazione ai procedimenti decisionali di tutti coloro che vi possano risultare coinvolti.

Nella prospettiva dello Stato partecipativo e pluralista, la comunità popolare deve essere messa in grado di svolgere proficue iniziative di collaborazione e di integrazione con l'azione svolta dalla pubblica amministrazione. Un'apertura in questa direzione si è già avuta con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, nonché con la recente fondamentale legge n. 241 del 1990, che favorisce l'introduzione di interessi secondari nel procedimento amministrativo e puntualizza l'iter procedurale dell'azione amministrativa, esaltando il principio della responsabilità del titolare del procedimento.

È auspicabile che tale orientamento legislativo venga ora ulteriormente sviluppato. Detto auspicio trovò accoglimento nei lavori della Commissione Bozzi, la quale volle prevedere una nuova disposizione da inserire tra il terzo ed il quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione.

In questa categoria di «nuovi diritti», infine deve trovare collocazione e riconoscimento anche quello ad una corretta e veritiera informazione, come corollario inscindibile della libertà di espressione, che trova nella libertà di stampa la sua più alta manifestazione.

IL METODO DELLE RIFORME

4.0. Le proposte delle forze politiche sui grandi temi delle riforme scorrono, tuttavia, per molti aspetti, su binari paralleli destinati, ove non vengano operate le opportune convergenze, a non incontrarsi. Si è in sostanza determinata una situazione di paralisi della volontà politica riformatrice. Quando, perciò, durante le consultazioni a seguito della crisi del sesto Governo Andreotti, i rappresentanti di tutte le forze politiche mi espressero la convinzione che si dovesse procedere a

superare questa posizione di stallo, presi la risoluzione, come espressamente dichiarai, di conferire all'onorevole Andreotti il mandato di ricercare se già all'interno delle forze che andavano a costituire il Governo «si potesse trovare un accordo, naturalmente da offrire anche alle altre forze parlamentari, per avviare concretamente, almeno nei metodi, le riforme istituzionali».

Come è noto, il nuovo Governo - ed io non potei come Capo dello Stato che prenderne atto - si assegnò il compito più limitato di coltivare alcune già iniziate riforme istituzionali, mentre non fu raggiunto l'accordo per fare del Governo stesso l'organo di proposizione di norme di modifica dell'articolo 138 della Costituzione.

D'altra parte, il problema delle riforme istituzionali, come già sopra lumeggiato, rimane nella sua interezza, completezza ed ineludibilità, perchè nasce dall'esperienza politica, economica, civile e sociale del quarantennio ed è riconosciuto come urgente da tutte le forze politiche e parlamentari. Da questa constatazione trassi l'idea di cui detti pubblico annuncio proprio a conclusione della crisi di Governo, di utilizzare il potere conferitomi dall'art. 87, secondo comma, della Costituzione, di inviare un **messaggio** alle Camere del Parlamento.

L'articolo 138 della Costituzione, rappresenta l'unica via legittimamente percorribile per riformare la nostra carta fondamentale. Ciò anche nell'ipotesi che la portata delle riforme da introdurre induca a ritenere necessaria una vera e propria fase costituente.

Su tale materia il Presidente della Repubblica non esprime alcuna personale preferenza per l'una o l'altra delle soluzioni politiche o tecniche - se mai di soluzioni tecniche si possa parlare - che possano essere adottate. Si tratta, infatti, di una scelta di competenza del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono e, in istanza suprema, del popolo cui la sovranità appartiene.

Ma il Capo dello Stato ha il dovere indeclinabile di prospettare la necessità che qualunque procedimento venga prescelto, tenuto conto dell'importanza fondamentale delle opzioni che stanno di fronte alle forze politiche, **sia sempre garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare.** Essa è l'autentico fondamento del nostro Stato, è il titolo di legittimazione giuridica della Costituzione stessa in cui sono racchiuse le norme fondamentali elaborate dall'Assemblea costituente, conformemente ad un mandato ispirato ai grandi valori di libertà, di democrazia e di giustizia sociale testimoniati dal sacrificio dei martiri della Resistenza e dei caduti della Guerra di liberazione, convalidato e ratificato dal voto popolare.

4.1. Nell'orizzonte della problematica vasta e complessa della riforma delle istituzioni della nostra Repubblica, in coerenza con i principi «naturali» di una moderna democrazia, accanto al tema della individuazione e della scelta delle materie e degli oggetti istituzionali cui l'impegno riformatore debba applicarsi, ed accanto al problema dei «modelli» che sia maggiormente utile ed opportuno adottare, e cioè degli istituti e procedure che occorra correggere, riformare o rifondare, in un disegno coerente ed organico, elaborato e radicato nella realtà viva della società italiana moderna, collegato ai suoi reali bisogni ed espressione dei valori più attuali, comuni e partecipati, si pongono i

problemi del «metodo» per l'individuazione e la scelta di queste «materie ed oggetti», e quindi per l'elaborazione e l'adozione dei relativi nuovi modelli.

Il problema del «metodo», pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di «modelli», della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, posti come «fine» ontologico della riforma e da attualizzare, almeno nella prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di «beni» delle e nelle istituzioni pubbliche.

Ma il problema del «metodo» è anche problema della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta, e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una «progettualità» organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta.

4.1.1. È questo, a ben vedere, forse il problema centrale e fondamentale del processo riformatore in atto, sotto il profilo non solo tecnico, ma anche storico, etico, politico e di autenticità dell'impegno riformatore che deve affrontarsi: problema storico, poichè, nella storia costituzionale delle Nazioni e anche del nostro Paese, non solo «che cosa» occorresse riformare, ma «chi» dovesse provvedervi, fu sempre questione essenziale.

La storia liberale e democratica del nostro Paese e, del resto, l'intera storia del costituzionalismo europeo è ricca di controversie sul potere primigenio legittimato a fondare l'ordinamento dello Stato dei cittadini o del potere sovrano: il popolo attraverso un'assemblea costituente da esso «fondata e legittimata», il popolo direttamente, anche in collegamento con l'assemblea da esso eletta, o il «sovrano» per atto unilaterale [le cosiddette «costituzioni *octroyées*» o anche quelle accordate contrattualisticamente, sulla base di un ipotetico contratto fra sovrano titolare primigenio della sovranità ed il popolo che veniva a parteciparvi o che concorreva alla titolarità, secondo alcuni, ovvero secondo altri, al solo esercizio della sovranità stessa].

Non dimentichiamo il progetto ed il sogno dell'*assemblea costituente* nel corso del Risorgimento, come strumento della fondazione della Nazione in Stato unitario, progetto promosso e sogno vissuto con passione e sacrificio dalla parte più democratica del movimento per la Causa nazionale; non dimentichiamo, nella Germania dell'800, che ricercava l'unità della Nazione tedesca, per la sua ispirazione liberale e nazionale, frutto del clima patriottico della guerra contro Napoleone e che questa guerra sentiva come guerra popolare, nazionale e per la libertà, il moto che portò alla creazione della prima assemblea nazionale germanica nella Chiesa di San Paolo a Francoforte sul Meno, anche se sfortunata e breve fu la sua vita e infruttuoso il suo esito.

Il problema del «metodo» è quindi un importante problema politico, ma anche giuridico-istituzionale, perchè attiene alla «legittima-

zione» di un istituto e di nuove norme: poichè la scelta delle istituzioni e delle procedure, come più avanti compiutamente si dirà (corpo elettorale, attribuzione di funzioni costituenti alle Camere del Parlamento nazionale che si andranno ad eleggere o assemblea costituente, ed eventuale collaborazione-integrazione dell'iniziativa, dell'attività, della capacità decisionale di questi soggetti con il diretto intervento del corpo elettorale) con cui procedere alle «riforme», non è problema solo tecnico, ma problema etico-politico e politico in senso stretto. Problema etico-politico poichè attiene al concetto ed al contenuto etico della democrazia, non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle élite, anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto «manzoniano» della Storia e quindi della vita istituzionale, sociale, ed economica che caratterizza uno Stato Democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della società civile.

Quanto ho affermato potrà ritenersi appartenere all'ambito astratto della scienza politica; *ma esso invece appartiene oggi molto concretamente, alla realtà della politica attuale*, appartiene cioè al problema della dislocazione delle forze politiche, economiche e sociali, al loro essere presenti nella società, alla volontà, non diversa talvolta nella maggioranza e nell'opposizione, di voler tutto prevedere e *contrattare* per quanto attiene al governo del Paese.

L'attribuzione quindi alle assemblee rappresentative o al popolo inteso come corpo elettorale, in vario grado di combinazione anche tra «decisione rappresentativa» e «decisione diretta», non è un problema di semplice ingegneria costituzionale, **ma un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia.** Alessandro Manzoni, indicando come soggetto della sua «storia», che era storia vera di uomini concreti, non solo Spagna, Francia ed Impero, ma Renzo, Lucia, Fra' Cristoforo, l'Innominato, il Cardinale Federigo Borromeo, Don Abbondio ed anche, mi sembra appropriato citarlo, l'Azeccagarbugli; le masse che saccheggiarono i panifici di Milano e l'umanità dolorante e morente nei lazzaretti degli appestati, creò il primo «romanzo democratico» dell'Italia moderna, in coerenza con il suo essere cattolico per impegno religioso e spirituale, e liberale per impegno civile e «religioso».

E lo scontro tra le due ipotesi procedurali o sul grado di combinazione di esse è scontro non solo tra scuole di pensiero scientifico, ma scontro concreto tra sistemi di potere e tra la concezione di fondazione ed uso democratico del potere medesimo.

4.1.2. In materia di metodo, il primo problema, non solo storico-pratico, ma anche di valore, affonda le sue radici tanto nella storia del costituzionalismo, antico e moderno, quanto, come già detto, sul piano politico-istituzionale, nella realtà concreta della nostra società fra «rappresentanza» e «popolo», come sedi privilegiate del processo non

solo politico, ma istituzionale delle riforme, il problema di una distinzione fra metodo, per ridurre la semplificazione agli estremi, «decisionale» da un lato e «compromissorio o contrattualistico» dall'altro, per l'elaborazione e l'attuazione del disegno riformatore.

4.1.3. Si può ben dire che il problema delle riforme sia quindi intimamente collegato al problema del governo nel nostro Paese ed alla concezione che si ha delle linee attraverso cui esso si deve sviluppare nella sua vita democratica e culturale. Dovrà essere quindi nostro dovere e nostra cura saper cogliere, evidenziare, e tenere in conto queste questioni e le implicazioni che esse pongono per i rapporti fra i vari poteri.

Un primo tipo di riformismo è quello che ritiene che la Costituzione del 1948 sia tuttora pienamente valida anche nella sua parte istituzionale e che occorra perciò soltanto limitarsi ad alcune opportune ed essenziali, nel senso di limitate, correzioni. Un altro riformismo si domanda invece se la Costituzione - fatto naturalmente salvo il suo grande valore storico e direi *simbolico e sacrale*, soprattutto per quanto attiene alla parte relativa ai principi fondamentali riguardanti i diritti e le libertà dei cittadini - nella parte in cui vengono disciplinati i pubblici poteri sia ancora valida o non vada invece adeguata ai reali bisogni istituzionali dell'attuale società italiana ed alla domanda, che sempre più prepotentemente si alza da essa, in relazione alle sue obiettive esigenze economiche, sociali, e civili ed a tutti i livelli, di «Governo», democratico, di diritto, garantito e responsabile, ma di Governo.

Così, la differenza fra il privilegiare la sede della «rappresentanza» e la sede dell'«intervento popolare diretto», corrisponde non solo, al limite, a due diverse configurazioni della democrazia, ma al convincimento che il confronto e la dialettica in una assemblea siano più agibili ed utili che non il confronto e la dialettica nel corpo elettorale a livello di società. Tale differenza si collega inoltre da un lato ad una logica «contrattualistica», «consociativa» e «compromissoria» della politica e specificatamente della *pratica di governo* a livello di esecutivo, di legislativo e di amministrazione, che si contrappone a quella del «confronto», e cioè quella della normale convenienza, ma anche della piena legittimità delle decisioni in base al principio di maggioranza: ritorna a ben vedere il discorso della legittimità o preferenzialità del principio maggioritario in alternativa a quello «contrattualistico» e «compromissorio».

Il Presidente della Repubblica non può esprimersi qui per l'una o per l'altra concezione del riformismo: non gli compete, almeno in questa fase. Egli, peraltro, pur rievocando quanto il metodo compromissorio sia stato imprescindibile e prezioso in periodi cruciali della vita democratica del nostro Stato e della nostra comunità, non può non sottolineare la piena legittimità, nella doverosa ricerca del più ampio consenso, del «principio maggioritario» e del suo carattere di ordinamento del processo democratico e della propensione ad esso legata a conferire un certo grado di preminenza alla sovranità popolare. Ciò anche per effetto del venir meno oggi, della *conventio ad excludendum* e della corrispondente e compensativa *conventio ad consociandum*, per cui si è avuto in passato insieme un regime di responsabilità con potere, di responsabilità senza potere, di potere con

responsabilità ed anche di potere senza responsabilità, di «Governo senza opposizione» e di «opposizione con attribuzione di Governo», con nello sfondo rilevanti riferimenti a sistemi politico-militari contrapposti.

4.2. Da un punto di vista teorico le strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali, sono fondamentalmente tre:

a) l'esercizio da parte del Parlamento, di quello attuale o da parte delle Camere che si andranno ad eleggere del potere di adottare leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali in forza e con la procedura prevista nell'articolo 138 della Costituzione, e la eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa disposizione.

b) attribuzione da parte delle Camere in funzione ad esse medesime, o alle Camere che verranno ad essere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'articolo 138 della Costituzione, di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato articolo 138;

c) elezione di una Assemblea Costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente. Questa Assemblea Costituente procederebbe quindi all'approvazione di leggi costituzionali, modificative o integrative della Costituzione vigente, nelle forme proprie della legislazione ordinaria salvo, come si vedrà più appresso, l'eventuale intervento del popolo in una delle forme di *referendum* ipotizzabili.

4.2.1. In relazione a questi tre modelli deve però tenersi a mente che:

a) nè l'attribuzione alle future Camere, nè l'autoattribuzione alle attuali Camere, di poteri di revisione o di approvazione di leggi costituzionali con procedure diverse, ad esempio semplificate nei *quorum* o nell'obbligo della doppia lettura o nei termini temporali attualmente previsti per una approfondita «meditazione» della opportunità della revisione, può avvenire se non con la rigorosa e piena osservanza dell'articolo 138 della Costituzione nonchè per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del *referendum* confermativo, previsto dalla stessa norma.

Del rispetto di queste procedure e dell'osservanza di queste norme, il Presidente della Repubblica ha la coscienza di dover essere e sarà il necessario garante.

b) dovrà attentamente valutarsi, come parte della dottrina costituzionalistica ritiene, essendo il potere di revisione costituzionale o di approvazione di nuove leggi costituzionali previsto dall'articolo 138 della Costituzione, non un «potere costituente», ma un «potere costituito», se esso non trovi nel suo esercizio non solo il limite sostanziale esplicito (articolo 139 della Costituzione), ma anche altri limiti sostanziali impliciti, connessi ai principi strutturali del nostro

ordinamento costituzionale, così come approvato dall'Assemblea Costituente nel 1948: ad esempio il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto *paritario*, il limite della forma di governo parlamentare nella forma classica, come adottata dal nostro costituente; ciò che sarebbe certamente di ostacolo all'introduzione nel nostro ordinamento, con una semplice legge di revisione costituzionale, non solo di un regime presidenziale, ma anche di regimi che, inquadrando in un procedimento «automatico» per effetto del voto popolare o di diretta espressione parlamentare la nomina del Capo dell'esecutivo, implicino la soppressione della funzione di arbitro e garanzia che si volle propria del Presidente della Repubblica e che ne giustificò l'adozione dell'istituto: Capo dello Stato.

c) la scelta della via dell'elezione di una Assemblea Costituente richiede una disciplina - peraltro già sperimentata e collaudata nel regime provvisorio e transitorio in vigore in Italia tra il 1945 e il 1948 - dell'esercizio della funzione ordinaria legislativa da parte del Governo, non potendosi per motivi di tempo e di «qualità dell'impegno», gravare l'Assemblea Costituente dell'esercizio di dette funzioni legislative ordinarie - neanche in forma di delega o di legge di convalida dei decreti legge del Governo - e inoltre una disciplina del modo con cui l'Assemblea Costituente eserciterà le funzioni di indirizzo e controllo sul Parlamento che sono connaturali anche ad un regime parlamentare «attenuato» e che da esso dovrebbero essere opportunamente e necessariamente attribuite.

d) anche il conferimento di «poteri costituenti» ad una Assemblea Costituente, deve passare necessariamente non solo attraverso la procedura dell'articolo 138 della Costituzione, ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all'Assemblea stessa, preveda comunque *la conferma della legge costituzionale* istitutiva dell'Assemblea Costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, *per mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato articolo 138 della Costituzione*: e ciò qualunque sia la maggioranza che sull'eventuale testo approvato si sia raccolta in entrambe le Camere, un *referendum* quindi non eventuale, facoltativo e su richiesta, ma obbligatorio e d'ufficio.

Infatti, solo così si può aprire, ad avviso del Capo dello Stato, una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di rifondazione dei propri ordinamenti; e ciò perchè l'ordinamento costituito si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il «**principio della sovranità popolare**», principio «attuale» storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di stato democratico, «norma», strumento riconosciuto nel nostro essere stato democratico per il fatto normativo in sé del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza e della guerra di liberazione, del *referendum* istituzionale e della scelta per una nuova costituzione attraverso una assemblea costituente eletta a suffragio universale, libero, diretto e segreto e con il sistema proporzionale da parte del popolo italiano, per di più in una fase di transizione, per l'assenza di un regime costituzionale definito e stabile, avendo il precedente regime derivante dallo «statutario» e dal «fascista»

perduto ogni residua legittimità e legittimazione ed essendo stato surrogato da un regime provvisorio che aveva come riferimento anche lo stato armistiziale e di controllo alleato.

e) Con la procedura prevista dall'articolo 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un *referendum* confermativo obbligatorio, si potrebbero attribuire poteri costituenti e non di mera revisione costituzionale anche alle Camere ordinarie che andremo ad eleggere allorché le attuali Camere saranno disciolte ma ove si ritenesse esservi ancora lo spazio temporale sufficiente, anche alle attuali Camere, che sono state elette con questo mandato ancorché implicito ed inespresso; naturalmente, trattandosi in questo caso di esercizio di «potere costituente» e non di esercizio di «potere costituito», esse potrebbero statuire anche in deroga ai limiti espressi od inespressi, che si ritenessero esser contenuti nella Costituzione del 1948, e a cui ho prima accennato.

Anche di questi principi il Presidente della Repubblica dichiara che sarà assoluto garante e ne chiederà il rispetto con tutti i suoi poteri.

4.3. I tre fondamentali modelli sin qui illustrati hanno però bisogno di sviluppo, precisazioni ed osservazioni, in parte comuni, in parte relative ad uno od a due di essi, in particolare per quanto attiene alla scelta del sistema per la elezione degli organi chiamati ad assolvere al compito di procedere alla riforma delle istituzioni.

4.3.1. Qualora si ritenesse di affidare alle Camere la missione di provvedere alle riforme istituzionali secondo la procedura aggravata prescritta dall'articolo 138 della Costituzione, non vi sarebbero modifiche da apportare alle norme in esso contenute, salvo quelle relative alla previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un *referendum* confermativo.

4.3.2. Diversi i problemi invece che occorrerebbe affrontare qualora si affidasse alle Camere e non ad una Assemblea Costituente la missione di provvedere alle auspiccate riforme con una procedura semplificata ed alleggerita rispetto a quella dell'articolo 138. In questo caso infatti sarebbe opportuno, anche per compensare l'affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall'alleggerimento della procedura di revisione:

a) limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura di revisione diversa, cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall'articolo 138 della Costituzione;

b) prevedere ai fini dell'economia dei lavori, sia in senso temporale che in senso di merito, un qualche raccordo tra le commissioni che nelle due Camere sarebbero competenti ad elaborare i progetti di riforme ed a riferire su di essi alle Assemblee;

c) decidere se, sempre a compensazione dell'affievolita rigidità della Costituzione e della semplificazione ed alleggerimento delle procedure di revisione, quali previste attualmente dall'articolo 138 della

Costituzione, non sarebbe conveniente prevedere, come sopra si è detto, comunque almeno nel caso che non si raggiunga in ciascuna Camera la maggioranza di due terzi dei membri assegnati a ciascuna di esse, ancorchè si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, non come facoltativo e su richiesta, ma come obbligatorio e necessario un *referendum* confermativo delle deliberazioni adottate dalle due Camere.

4.3.3. Rispetto ai suddetti modelli una scelta che potrebbe essere fatta è quella a favore di una configurazione delle Commissioni interne a ciascuna Camera simile a quella prevista dall'articolo 36, comma 2, del Regolamento del Senato a norma del quale, dopo una prima deliberazione di indirizzo da parte delle Assemblee, le Commissioni assumono funzioni redigenti, riservando alle Assemblee esclusivamente il voto finale senza possibilità di emendamenti.

4.3.4. Del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse invece ad una scelta radicalmente diversa: la scelta della convocazione di una Assemblea Costituente, così come proposto da ultimo, con grande decisione ed esemplare chiarezza da un eminente membro del Parlamento, il deputato Martinazzoli: non rimarrebbe qui che il problema di stabilire la durata del mandato costituente ad essa affidato. Non vi sarebbe da affrontare il problema della unicità o pluralità, ed in questo caso di raccordi, delle commissioni preparatorie o redigenti, e dei loro poteri, dovendosi naturalmente prevedere nell'ambito dell'unica Assemblea Costituente, un'unica commissione o con sola competenza referente od anche con competenze redigenti, sulla base di risoluzioni di indirizzo nelle singole materie e sui singoli oggetti sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea.

Rimarrebbero da risolvere come sopra già accennato:

a) se sottoporre a convalida popolare in un *referendum* confermativo il conferimento dello speciale mandato costituente, prevedendolo come fase finale necessaria ed obbligatoria della procedura, naturalmente *ex* articolo 138 della Costituzione, cui occorrerebbe fare sempre ricorso per l'approvazione di una specifica legge costituzionale necessaria per istituire, attribuire la speciale competenza «costituente» e disciplinare, almeno nei principi, l'elezione dell'Assemblea Costituente;

b) se sottoporre a *referendum* confermativo, eventuale e opzionale in relazione a ristrette maggioranze raggiunte, o invece comunque obbligatorio e necessario, le deliberazioni delle Camere per dare ad esse il valore di nuove norme costituzionali;

c) se prevedere, a maggiore esaltazione della sovranità popolare, come necessari entrambi i *referendum*, con il primo dei quali il popolo sovrano conferirebbe alla nuova Assemblea il mandato costituente e con il secondo ne convaliderebbe i risultati;

d) se con riferimento ai problemi relativi alla gestione del regime costituzionale, provvisorio ed interinale, affidare al Governo l'esercizio della funzione legislativa ordinaria, con l'individuazione delle forme di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea Costituente. Si consideri

che questa soluzione avrebbe il beneficio di un collaudo già fatto di questo modello negli anni dal 1946 al 1948 e della lunga esperienza che in questo periodo si è maturata in proposito.

4.3.5. Per quanto attiene al popolo, primo soggetto, per autorità e «naturalità», del procedimento di riforma istituzionale, la sua partecipazione al processo riformatore può essere ipotizzata nelle seguenti forme, ovviamente da introdurre, per quelle nuove, con leggi costituzionali:

a) referendum *di indirizzo*: con un'iniziativa popolare qualificata o con l'appoggio e la partecipazione anche di altri soggetti pubblici, si sottoporrebbero al corpo elettorale, per materie ed oggetti omogenei chiaramente individuati, schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti di riforma. Si tratterebbe cioè di una specie di «delega di principi» la cui osservanza da parte dell'istanza rappresentativa potrebbe anche essere garantita in una qualche forma dal Presidente della Repubblica, da solo o eventualmente in concorso con la Corte costituzionale.

b) referendum *di investitura*: il conferimento alle prossime Camere delle funzioni di revisione costituzionale *potrebbe*, ed a mio avviso anche ad una Assemblea Costituente *dovrebbe* essere approvato dal popolo, sottoponendo ad esso obbligatoriamente e d'ufficio la legge costituzionale *ex* articolo 138 con la quale si dovrebbe conferire ad essa o ad essa il mandato «a riformare».

c) referendum *ordinario*: confermativo, nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'articolo 138 della Costituzione.

Considerata l'importanza politica e direi civile e morale che la nuova fase riformatrice ha per i cittadini, tale forma di intervento popolare appare al Capo dello Stato totalmente inadeguata ed insufficiente, a riguardo sia delle attese della pubblica opinione, sia delle esigenze di legittimazione dei nuovi istituti.

d) referendum *propositivo*: secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi (nel nostro ordinamento vi è già l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi), e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi.

e) referendum *confermativo*: i progetti di revisione della Costituzione sarebbero sottoposti al voto popolare, qualunque sia la maggioranza ottenuta in sede parlamentare.

f) referendum *approvativo*: è il tipo di partecipazione popolare che, insieme al referendum propositivo, suscita le maggiori riserve anche se essi non sono eguali nel significato e negli effetti.

Si dovrebbero sottoporre, ove si adottasse tale istituto, al voto popolare non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche

quelli che pur non approvati abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo *quorum*.

4.3.6. Nei confronti di tutti i modelli e delle procedure ipotizzate, vale però una esigenza che è esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà costituente, vuoi espressa da Assemblee: «*sovrani legali*» per mandato del «*sovrano reale*», il popolo, vuoi espressa in una qualche forma - si dirà più compiutamente appresso - direttamente dal «*sovrano reale*» medesimo.

Questa esigenza è stata avvertita in forma negativa da coloro che criticarono, agli albori del dibattito su «rappresentanza» e «istituti di democrazia diretta» l'adozione di questi istituti, perchè affermarono che il popolo poteva essere sedotto o costretto, nell'espressione della sua volontà affermativa, da una non «onesta» formulazione del quesito referendario, che ad esempio in un unico documento sottoposto alla deliberazione popolare, comprendesse soluzioni non gradibili con altre norme invece auspicate dal favore popolare ad esso accattivanti.

Per questi motivi, ed anche al fine di una ordinata, responsabile e consapevole partecipazione del popolo agli eventuali *referendum* ed al fine di garantire genuinità e chiarezza alle scelte popolari, *occorrerebbe sforzarsi di elaborare ed adottare proposte di riforma distinte tra di loro per materie definite ed oggetti individuati* e ciò vale anche in ordine al modo di procedere delle stesse Assemblee rappresentative, Camere ordinarie ed Assemblea Costituente, nel loro interno.

4.4. Come accennato più sopra, uno degli oggetti della riforma istituzionale ed uno degli argomenti più ampiamente dibattuti dai Partiti, nella società civile e nella dottrina è il problema dei sistemi elettorali, visti sia sul piano della *sostanza delle riforme*, che sul piano appunto del *metodo*.

4.4.1. Incombenti sono i doveri, precise e vincolanti le responsabilità, definiti ed incisivi i poteri del Presidente della Repubblica in ordine alle eventuali modifiche delle leggi elettorali vigenti per l'elezione della Camera dei deputati e per l'elezione del Senato della Repubblica, modifiche che si volessero adottare nella legislatura in corso. A questo proposito, particolarmente urgente appare, come ebbe a dire il Presidente Andreotti presentando alle Camere l'attuale Governo, l'adeguamento della legge elettorale del Senato della Repubblica, che porti il numero dei collegi a coincidere con il numero dei senatori, come deve necessariamente essere strutturato un sistema che prende le mosse dal principio uninominale, sia pure con le correzioni proporzionalistiche che sappiamo.

4.4.2. Il primo problema in materia è quello posto in ordine alle eventuali riforme della legge elettorale vigente per l'elezione della Camera dei deputati, da chi ritiene che la riduzione dei voti di preferenza esprimibili da una pluralità ad uno solo, determini - ove non si adottino correttivi su altri piani - possibili inconvenienti nell'espressione della volontà popolare.

Sembra che rimedio a tali inconvenienti si voglia ricercare in una ridefinizione delle circoscrizioni, aumentandone il numero e diminuendo

done la dimensione territoriale, e con l'istituzione di un più ampio collegio unico nazionale cui imputare un maggior numero di seggi per la più ampia utilizzazione dei resti, in modo tale da compensare, in omaggio al principio della proporzionale che si vuole salvaguardare, l'incidenza in senso maggioritario della riduzione del numero dei candidati che si eleggerà in ogni circoscrizione.

4.4.3. Nulla il Presidente della Repubblica avrebbe da obiettare ad una siffatta riforma, sempre che in essa non venga compreso altresì il ristabilimento, anche ad un livello minimo, della pluralità dei voti di preferenze, *contro la quale pluralità si è espresso l'elettorato, con l'abrogazione delle relative norme per effetto dei risultati del referendum abrogativo del 9 giugno 1991.*

4.4.4. Il Presidente della Repubblica, in quanto garante politico-istituzionale dell'ordinamento costituzionale e quindi del corretto funzionamento degli istituti previsti dalla Costituzione e quindi anche del risultato del *referendum* abrogativo, si opporrebbe doverosamente, con l'esercizio dei poteri a lui espressamente conferiti dalla carta fondamentale, ad ogni iniziativa in contrasto con i risultati del *referendum* e per ciò stesso in contrasto con il principio del dovuto rispetto della volontà e della sovranità popolare.

4.5. In modo sensibilmente, anche rispetto alle competenze in questa o altra sede del Capo dello Stato, diverso si pone il problema generale della scelta fra i vari sistemi elettorali.

4.5.1. - I sistemi elettorali come è noto si dividono in due grandi categorie: i sistemi elettorali proporzionali e quelli non proporzionali, con soluzioni miste che possono consistere nell'attribuzione di premi di maggioranza alle maggioranze relative o minoranze più forti o con l'introduzione di sbarramenti cioè di livelli minimi di voti senza raggiungere i quali non si è ammessi alla ripartizione dei seggi.

La preferenza tra i due sistemi può derivare dal diverso concetto che si ha della funzione del sistema rappresentativo. C'è infatti chi ritiene che il sistema elettorale abbia come funzione preminente quella appunto di eleggere rappresentanze in grado di rappresentare nel modo più ampio possibile lo spettro degli interessi, dei valori e delle opinioni della società, al fine di combinarli e proiettarli a livello di attività di governo, in modo mediato e contrattuale, e chi invece ritiene che il sistema elettorale debba portare all'elezione di rappresentanze che siano strumento utile e idoneo per adottare decisioni di governo.

Nel Regno Unito ed in Francia, ad esempio, prevale quest'ultima concezione, mentre nel nostro Paese, così come in Belgio, prevale una concezione diversa.

L'adozione dei sistemi proporzionali è tipica tra l'altro delle società in evoluzione, nelle quali non si è ancora raggiunta omogeneità di base e vi è ancora una forte divaricazione di valori e di interessi, nonché in quei periodi storici nei quali le società che si trovano in una fase costituente sono impegnate a fondare le loro più idonee strutture costituzionali.

Il sistema elettorale teoricamente migliore, o almeno il più duttile, potrebbe essere quello che, nel costituire la «rappresentanza» riesca a conciliare la più vasta rappresentazione possibile dei valori, degli interessi della società con le esigenze della formazione delle maggioranze che decidano, in quanto lo Stato esiste per assicurare il governo del Paese e le sue istituzioni sono costituite per poter prendere delle decisioni e non esclusivamente per garantire dibattiti nei quali siano rappresentati valori e interessi e ci si limiti a formulare voti e progetti.

Questo grado di combinazione e di conciliazione di ciò che i due sistemi vogliono esprimere e raggiungere può essere vario; ognuno dei due sistemi è peraltro compatibile con la democrazia e dipende dalle circostanze e dalle necessità storiche che si prediliga una concezione più *dialettica* o più *decisionista* del sistema democratico.

In un solo caso, invece, i principi democratici postulano tassativamente come preferenziale il sistema proporzionale, e nel senso più ampio: quando si tratti di eleggere assemblee rappresentative munite di poteri costituenti o quand'anche si tratti di eleggere assemblee rappresentative ordinarie conferendo ad esse poteri speciali di revisione della Costituzione.

Poichè gli ordinamenti costituzionali, per avere vigenza effettiva basata su un reale, ampio ed effettivo consenso, nelle assemblee costituenti ed anche in quelle assemblee dotate di poteri paracostituenti, specie ove non si preveda in modo prevalente l'integrazione della volontà della rappresentanza con quella del corpo elettorale attraverso l'uso di strumenti di democrazia diretta, *il valore da prendere in considerazione in via primaria è quello della più ampia rappresentanza possibile degli interessi e dei valori di tutta la comunità.*

Deve ritenersi che al Presidente della Repubblica, in questo caso, incombano doveri specifici e spettano funzioni particolari di garanzia, affinché questo principio del rispetto della sovranità popolare venga pienamente rispettato.

Diverso è il caso in cui Camere ordinarie siano dotate, *non di poteri costituenti; ma di poteri costituiti*, per la sola revisione dell'ordinamento costituzionale. Per assicurare la maggiore rispondenza del potere di revisione alla sovranità popolare si possono adottare anche altri meccanismi, quali la doppia lettura, le maggioranze qualificate, i *referendum* popolari approvativi.

Il Presidente della Repubblica adempierà anche in questo caso ai suoi doveri di garante dell'ordinamento costituzionale e di quel principio della sovranità popolare che è la «norma fondamentale», originaria e fondante dello Stato democratico.

4.6. Sembra ora utile riferire in termini storici e «tecnici», per completezza di esposizione, per ogni utile valutazione politica ed a chiarimento di quanto fin qui detto, quale fu lo stato e l'oggetto delle trattative in materia di riforme istituzionali durante l'ultima crisi di governo dell'aprile scorso, che si concluse con il cosiddetto concordato «sfilamento della questione relativa alle riforme istituzionali» dal tavolo delle trattative dei partiti che avevano manifestato l'intenzione di ricostituire sia il Governo di coalizione, sia la maggioranza parlamentare per sostenerlo.

4.6.1. Durante le trattative per la soluzione della crisi dell'aprile 1991 e in parallelo ad esse, si ebbero numerosi contatti, scambi di elaborati, confronti di tesi ed idee tra esponenti della progettata maggioranza, alla ricerca di una soluzione, cui ritenne di non far mancare un tentativo di contributo lo stesso Presidente della Repubblica, sia per il valore generale istituzionale dei problemi di cui si cercava una soluzione, sia perchè il Capo dello Stato è il «commissario della crisi» ed ha il dovere di agevolarne la soluzione, secondo le indicazioni raccolte nelle consultazioni: indicazioni che erano unanimi nel ritenere urgente e necessario affrontare il problema delle riforme istituzionali; e ciò anche perchè il Capo dello Stato ha sempre manifestato il proprio giudizio: essere cioè ormai necessario provvedere ad una seria riforma delle istituzioni, per superare le ricorrenti crisi del sistema di governo, non meno che le insufficienze e le disfunzioni dell'amministrazione della giustizia, dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei conti pubblici dello Stato, nonchè per soddisfare le esigenze naturali ed insopprimibili di sviluppo di un Paese che è cresciuto ed ancora più vuole crescere in libertà e benessere, in una Europa moderna.

4.6.2. Nel corso delle trattative per la formazione del Governo furono elaborati sugli argomenti fin'ora qui trattati una serie di schemi, che nella loro semplicità erano ben rappresentativi delle varie posizioni e che furono utile strumento di confronto (1).

4.6.3. Come è noto, le trattative tra le parti politiche impegnate a ricostituire il Governo di coalizione e la maggioranza parlamentare che lo avrebbe dovuto sostenere non approdaron su questo tema ad un qualche risultato di rilievo.

Tesi dirimente fu quella relativa al rapporto tra deliberazioni assembleari e *referendum* popolari in materia di riforme istituzionali. Si sostenne da una delle parti politiche che a *referendum* popolare, e precisamente confermativo, dovessero, anche obbligatoriamente, sottoporsi - e caso mai solo ed esclusivamente - le deliberazioni o i progetti adottati dalle Assemblée rappresentative, eventualmente per schemi separati in relazione a materie individuate e ad oggetti definiti, e da altra parte politica, sottoporsi invece al voto popolare nella forma del *referendum* deliberativo o approvativo, per ogni materia individuata ed oggetto definito, ad esempio i modi di elezione del Capo dello Stato o altre questioni relative alle forme di governo, non solo la proposta o le proposte che avessero ottenuto la maggioranza, ma anche, ove maggioranza qualificata o meno non si fosse raggiunta, quei progetti che avessero nelle Assemblée raccolto una «minoranza qualificata» di voto, (ad esempio il 25 per cento). Si prospettò anche la tesi che il secondo progetto, quello minoritario, purchè avesse ottenuto analoga minoranza qualificata, dovesse essere sottoposto a *referendum* deliberativo insieme ed in alternativa al progetto maggioritario. Non fu possibile accordarsi nè sui modelli di riforma nè sulle procedure di revisione e l'argomento fu «sfilato» dal tavolo delle trattative.

(1) Gli schemi che sono stati elaborati durante la trattativa per la soluzione della crisi di governo sono contenuti in un'appendice al messaggio.

4.7. Gli eventi della crisi portarono al fallimento di questa parte delle trattative, il dibattito politico e culturale che la precedette e che la seguì e che è tuttora in corso dimostrano, come il punto centrale della questione istituzionale risieda, oltre che nella prospettazione di modelli diversi in materia di «forma di governo», su questioni essenziali di procedura, e cioè sul rapporto tra «sovrano reale», cioè il popolo, e «sovrano legale», cioè le Assemblee rappresentative, ordinarie o straordinarie, al di là del fatto che esse siano dotate o meno di poteri normali o speciali.

* * * * *

CONCLUSIONI

5.0. Prima di concludere questo messaggio, vorrei rivolgere il mio pensiero anche a tutta la comunità italiana nel mondo, ai nostri connazionali all'estero privi, purtroppo, ancora della possibilità di esercitare lo *ius activae civitatis* senza esporsi alle gravi spese di viaggio e di soggiorno nelle occasioni elettorali.

Colgo questa occasione per sollecitare l'esame dei progetti di legge giacenti presso le Camere, onde risolvere un problema che nei miei incontri con i nostri connazionali all'estero ho constatato sentitissimo.

Signori del Parlamento,

la richiesta di riforme istituzionali, di nuovi, moderni e più efficienti ordinamenti e procedure, non è quindi una richiesta solo «politica» o tanto meno «di ingegneria costituzionale», ma è una richiesta civile, morale e sociale di governo, di libertà, di ordine, di progresso da parte della gente comune; ed è una richiesta da parte di quei gruppi e di quei settori dirigenti del sistema politico, economico, culturale che avvertono come dinnanzi alle incalzanti scadenze europee, all'inadeguatezza dell'amministrazione, alle carenze e lentezze della giustizia, al dissesto della finanza pubblica, l'Italia corra il rischio di perdere o di vedere insidiato il posto che si è meritatamente conquistato nel concerto delle Nazioni.

Certo le riforme istituzionali non sono, di per sè, la soluzione di tutti questi mali o la garanzia assoluta avverso questi pericoli. Ma in una società moderna, anche proprio perchè società di mercato, società pluralista di competizione che vive di confronto e di dialettica, più che mai è necessario un Parlamento efficiente nelle sue funzioni di legislazione e di controllo, ma anche un Governo che governi ed una amministrazione che amministri, un giudice che giudichi, secondo diritto certo ed effettivo; proprio in una società come questa, che per vivere in libertà deve essere regolata dal diritto - perchè libertà e regola del diritto sono valori fra loro non scindibili - è necessaria la certezza del diritto, che vuol dire prontezza e chiarezza nel legiferare, ognuno al proprio livello e nel proprio ambito territoriale, Governo con responsabilità e responsabilità con Governo, giudici liberi, indipendenti ed imparziali.

Ma nessuna riforma istituzionale ha mai da sola risolto i problemi di una società: a questo fine, è necessario l'impegno della società stessa, a

tutti i livelli: le istituzioni sono uno strumento non sufficiente senza una aperta volontà politica e civile; ma sono uno strumento necessario che deve essere adeguato allo scopo.

Una sola opera di ingegneria costituzionale, infatti, per quanto avveduta, intelligente e lungimirante, non molto potrebbe ai fini di un mutamento profondo del modo di essere e di operare di uno Stato moderno, se non si combinasse con una reale *metanoia* del modo di fare politica, che coinvolga partiti, movimenti, cittadini, gruppi, ed insieme rinnovi concezioni, mentalità ed abitudini.

In una società politica moderna, complessa, aperta, dinamica, liberale come la nostra, *metanoia* della politica e riformismo istituzionale debbono essere momenti distinti ma sinergici di un'unica ed autentica rivoluzione democratica.

Ed è questa l'epoca per questa rivoluzione democratica del nostro Paese.

Al Presidente della Repubblica sembra che questo sia il momento magico in cui sperare in una reale capacità di cambiamento delle regole della politica e dell'assetto delle istituzioni democratiche e repubblicane.

Un impegno particolare di riforma e risanamento ricade dunque sulla società politica, in particolare per quanto attiene l'organizzazione ed il funzionamento dei partiti, come ho già accennato.

In una società aperta, pluralista, informata, quale è la società moderna, in una società che voglia essere governata dalle regole del diritto e dalla responsabilità, e quindi dalla individuazione delle competenze e dalla trasparenza del loro esercizio, i partiti debbono ritornare ad essere prevalentemente, giova ripeterlo, soggetti di progettazione politica, e per la raccolta del consenso attorno ai loro programmi, luoghi di formazione della classe dirigente propositori di essa e, quando ne ricevono il mandato, diretti e responsabili gestori del potere negli uffici cui siano democraticamente preposti. Non molto le leggi possono operare in tal senso: qualcosa sì, e deve essere tentato. Di qui però deriva soprattutto un autentico impegno morale della comunità.

Questo discorso sui partiti, nel contesto di un più generale discorso sulle istituzioni, potrebbe apparire generico e astratto, se non affrontasse situazioni concrete, anche se sotto il profilo del generale problema del funzionamento del sistema.

Molte delle disfunzioni del nostro sistema politico, e la stessa causa principale del non elevato livello della morale pubblica e di quella privata dei governanti, sono attribuite, come ho già rilevato, al fatto che la nostra è stata, per quasi quarant'anni, una *democrazia bloccata*, e cioè una democrazia senza alternative di fondo tra governo e opposizione. In relazione a quanto viene osservato, e che cioè vi sono paesi in cui la stabilità dei partiti o delle coalizioni al governo del Paese non «offre» alternative, si afferma giustamente che non soltanto l'«alternativa», ma anche la stessa, sola «possibilità» reale dell'alternativa funziona da moderatrice del sistema.

Nel nostro Paese la «non alternanza» ha avuto delle cause strutturali collegate a situazioni internazionali aventi forte incidenza nella stessa vita interna del paese; essa ha trovato la sua motivazione

ideologica nella contrapposizione, non solo politica, ma anche culturale e morale, di blocchi ideali differenti, e nella riduzione di questa situazione conflittuale reale, più che a posizioni politiche, quasi a «filosofie» dei due maggiori partiti la cui storia e la cui vita sembrano quasi potersi vedere come funzionali tra di loro.

Per essere stato l'un partito il fulcro del potere e del Governo, non poteva non essere il partito avverso il fulcro e l'egemone aggregatore dell'opposizione.

Per essere stato il principale partito d'opposizione parte di uno schieramento politico internazionalista, avente forti riferimenti con un robusto schieramento politico militare antagonista (al campo in cui era schierato il nostro Paese), il cui corollario era la sovranità limitata dei paesi che del sistema facevano parte, al partito più forte della maggioranza anche in quanto riferentesi ad istituzioni ed organizzazioni religiose con fedi ben radicate nella coscienza degli uomini, era inevitabile porsi al centro di un controschieramento essenzialmente liberal-democratico anticomunista, ma soprattutto occidentale ed anti-sovietico.

La rigidità di un sistema di democrazia bloccata e senza alternanza fu parzialmente mitigata, almeno nei suoi effetti estremi, dalla presenza delle forze politico-parlamentari: socialdemocratici, liberali, repubblicani, socialisti ed autonomisti. La loro autonomia di pensiero ed elaborazione politica, l'originalità e la specificità di iniziative, sul piano istituzionale, nella società politica e nella comunità civile, riuscirono non solo a concorrere in modo determinante all'affermarsi dei valori di libertà e di giustizia, al funzionamento del sistema rappresentativo democratico, al governo del paese nella libertà e per il progresso, ma resero anche possibile una dialettica delle idee e la realizzazione di un sistema almeno parziale di controllo.

Il sistema politico italiano fu smosso dalla sua rigidità ideologica e pratica ed avviato ad una qualche fluidità dal processo riformista ed autonomista del partito socialista, la cui dislocazione - sofferta e profondamente maturata, in fedeltà ai suoi valori tradizionali ed alla sua storia e frutto di una coraggiosa e lungimirante revisione di alcuni suoi giudizi storici - nello schieramento liberal-democratico ed occidentale, fu elemento fondamentale di sviluppo nella società civile e politica e, ancor più, incoraggiando dapprima riforme incisive, fattore di avviamento e di propulsione del processo riformatore ora in sviluppo.

Negli anni epocali 1989-1990, il muro di Berlino è stato abbattuto, i reticolati, simboli e strumenti della cortina di ferro, sono stati divelti, i governi comunisti sono stati deposti, il sistema politico, economico e militare del Patto di Varsavia si è dissolto, nei Paesi dell'Est si sono insediati regimi democratici, essi ricercano forme nuove e sincere di collegamenti tra di loro e con altri per la propria difesa ed il proprio sviluppo economico, la *perestroika* avanza anche se gradualmente nella stessa Unione Sovietica! Un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!

Nel nostro Paese, venuti meno gli inevitabili condizionamenti ed i coinvolgimenti internazionalistici, già peraltro notevolmente ridimensionati per effetto di precedenti decisioni, nulla ora impedisce che il partito che vuole raccogliere la vasta eredità di sogni infranti e di utopie

tramontate, ma anche di passione generosa, prenda risolutamente posto - qualora lo voglia - nei grandi schieramenti politici e partitici europei, con una definitiva opzione, nel nome e nell'azione, per una sinistra democratica nell'alveo della grande tradizione liberale e socialista dello stato rappresentativo e di diritto. Ed è mio auspicio che quelle masse di lavoratori, intellettuali, operai, contadini, tecnici ed artigiani che non già la loro vocazione popolare, bensì settarismo ed utopia tennero in parte «separati», entrino pienamente nel circuito vitale del sistema democratico, nazionale ed europeo, nella alternanza di funzioni di opposizione e di governo propria di una democrazia pienamente compiuta.

Un partito, sgravato da una funzione vicaria rispetto ad un sistema di democrazia socialista e laica che oggi si è in gran parte ricomposta, centro dello schieramento democratico sul fronte interno e su quello internazionale e garante della sua tenuta, nella situazione politica totalmente mutata in Europa nel nostro Paese, riacquisti la «santa libertà» di un partito avente una propria specifica iniziativa, partito quindi nuovamente di proposta, partito non solo di vocazione di governo, ma di guida della società, e non solo partito di mediazione e raccolta.

Se a questi due partiti ho fatto primario e specifico riferimento non è né per predilezione particolare - che non vi è, né mi sarebbe consentita - ma perché è ad essi che la nuova stagione della democrazia pone i problemi più pressanti, in termini ideali e pratici, della cui soluzione essi sono debitori verso il Paese, perché è sulla storia del Paese che le loro storie particolari hanno fortemente influito. In altre parole, tali valutazioni riguardano esclusivamente, per l'economia di questo messaggio, e per il suo fine quello che sembra essere stato l'effetto che la specificità storica dei loro ruoli ha avuto sul funzionamento pratico e reale del nostro sistema politico e costituzionale. I loro meriti nella ricostruzione del Paese, nella lotta per la libertà e l'indipendenza della Patria, nella sua difesa da pericoli di egemonie straniere, nel radicamento della democrazia e nella battaglia contro l'eversione ed il terrorismo, fanno parte di un altro capitolo nobile ed eroico della storia d'Italia, fianco a fianco con i meriti altissimi del pari spettanti alle forze politiche liberal-democratiche, autonomiste, laiche e socialiste, ed alla società civile.

Ma è di ogni tradizione, di ogni forza politica, area culturale e ambito religioso, che ha bisogno l'impegno a rinnovare oggi le istituzioni democratiche ed a vivificarle domani di spirito autenticamente repubblicano: dalla nazionale, alla liberale, dalla socialista, alla laica, dalla repubblicana alla radicale, all'autonomista, a quella degli operai e contadini di storia comunista, ai credenti e ai non credenti!

E tutte le forze politico-parlamentari debbono sentire questo come un impegno primario.

Le stagioni delle riforme istituzionali sono state sempre le stagioni della crescita delle sfide, dei rischi di una società: la primavera delle istituzioni deve essere insieme la primavera della comunità, se ad esse vogliamo che segua la maturità di un'estate in cui la Nazione italiana possa cogliere i frutti del suo passato e del suo presente, della sua storia, della sua vocazione europea e mediterranea ed essere soggetto rispettato e prezioso dell'Europa e della Comunità internazionale.

La nobiltà del fine ci illumini! Una Italia moderna e civile, una Repubblica comunità vera di uomini liberi ed eguali, una Patria luogo e sentimento comune dei cittadini, uno Stato democratico fondante il diritto e garante di esso, forte del reale consenso dei cittadini, una società politica pervasa di valori e programmi e scuola di servizio e responsabilità, una comunità civile luogo di ricerca e vita della verità, del bello e del giusto.

Questo dovrebbe essere il fine di una riforma delle istituzioni ed insieme di un rinnovato impegno morale e civile degli Italiani che lo determini e lo accompagni; la validità e la serietà dell'impegno, frutto di ricerca, disinteresse, senso civico, coraggio delle decisioni, lungimiranza e praticità, avrebbe richiesto ben altro messaggio, sia nel testo che soprattutto nell'autore. Suppliranno: la gente comune con il suo buon senso, e la classe dirigente italiana con la sua preparazione, suppliranno i partiti, i sindacati, le associazioni degli imprenditori, tutti coloro che in forma singola od associata vogliono concorrere al rinnovamento istituzionale.

Ma perchè si apra l'invocata, feconda stagione di rinnovamento delle istituzioni e perchè essa dia i frutti di giustizia, equità, libertà, uguale opportunità che i cittadini attendono, occorre non solo un impegno forte delle assemblee rappresentative, ma il concorso dello schieramento, il più ampio possibile, delle forze politiche, sociali, culturali, religiose, economiche, d'ogni parte d'Italia!

Parlare di rinnovamento delle istituzioni e considerare questo problema come prioritario non significa dimenticare o non riconoscere, come ho già detto all'inizio di questo messaggio, il grande valore che la Costituzione del 1948 ha per la storia e nella storia del nostro Paese, una Costituzione che è stata il frutto di lotte gloriose che hanno segnato il completamento del nostro processo risorgimentale, di cui fu sempre sogno ricorrente e mai avverato quello di una Assemblea Costituente.

Non credo che coloro i quali, nella Camera dei Comuni del Regno Unito, votando nel 1911 e nel 1947 le leggi che cambiavano radicalmente la struttura del venerando Parlamento Britannico, alterando i rapporti fra le due Assemblee rappresentative di quel Parlamento, o che ampliavano il suffragio introducendo un vero sistema politico-sociale democratico, ritenessero di sconfessare le decisioni assunte dal Parlamento di Londra durante la gloriosa rivoluzione del 1688-89 che avevano trasformato l'Inghilterra da monarchia assoluta a monarchia costituzionale.

Non credo che il popolo francese, quando si diede la Costituzione della Quinta Repubblica, abbia inteso o sentito di rinnegare i valori della Resistenza, che erano stati posti alla base della Quarta Repubblica e della sua Costituzione.

Non credo che chi la Quarta Repubblica francese ha fondato, abbia voluto rinnegare la Costituzione della Terza Repubblica, sotto la quale la Francia aveva combattuto e vinto la Prima Guerra Mondiale.

Una cosa è parlare con senso di giusta sacralità della Costituzione del 1948, come insieme di principi, valori, istituzioni, in cui si è coagulato il frutto di una battaglia ideale e di una lotta per la libertà e per il riscatto nazionale; altra cosa è parlare di rinnovamento delle istituzioni. Chi però ritenesse che invocare una stagione di riforme

istituzionali significhi non onorare chi è caduto nella Resistenza, chi ha lottato contro la dittatura, chi ha pagato nelle galere, perchè l'Assemblea Costituente potesse essere convocata, chi ha comunque servito o cercato di servire la patria, perchè il popolo potesse liberamente darsi nuovi ordinamenti, scegliendo con voto diretto fra Monarchia e Repubblica, perchè l'Assemblea Costituente potesse liberamente deliberare la nostra Costituzione; chi ritenesse di nascondersi dentro questa Costituzione, dietro questa Costituzione e, trasformata in un feticcio, volesse sbarrare la strada a quella che è la legittima richiesta di nuove istituzioni, in realtà tradirebbe e lo spirito e i valori della Costituzione del 1948.

Mutate le condizioni storiche che condussero al glorioso patto che fu posto alla base della Costituzione del 1948, venute meno le complesse vicende che attraversarono la storia d'Italia e questi ordinamenti condizionarono nella loro applicazione, quello che si chiede è un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzioni democratiche e repubblicane: nè la Storia recente nè quella passata, nè velo consunto di ideologie o fantasmi di utopie, o *animus* di rinvicita o rivalsa, nè spirito da vinti o da vincitori - poichè quando è la libertà che vince tutti hanno vinto - può porre ostacoli, a questo incontro di cittadini e di forze politiche, per un nuovo patto per una rinnovata Repubblica.

Oggi abbiamo bisogno di una democrazia compiuta e governante!

Ai membri del Parlamento, di questo Parlamento spetta assumere l'onore e l'onere di aprire nelle Camere un ampio dibattito sulle riforme più utili e necessarie allo sviluppo dello Stato democratico, al rinnovamento delle sue istituzioni, con l'effettivo, consapevole ed operoso consenso e concorso dei cittadini, alla supremazia del diritto, alla crescita di una comunità di liberi nel segno della giustizia. Mi auguro che questo Parlamento intenda farlo e che non troppo angusto appaia, sia od anche diventi politicamente e temporalmente l'orizzonte entro cui esso è chiamato ad operare, e la cui concreta ampiezza, in termini non solo di calendario, ma di disponibilità politica, non mi sembra però possa costituire, di fronte alla comunità nazionale, motivo di evasione o ritardo per la classe politica nell'impegno riformatore, dato che sempre viva ed utilizzabile è la fonte di ogni possibile, rinnovata legittimazione politica ed istituzionale, e cioè il corpo elettorale. Nè si invochino le urgenze immediate, che sono reali ed a cui bisogna porre senza indugio rimedio: il risanamento della finanza pubblica, la lotta alla criminalità organizzata, la riforma del sistema assistenziale, sanitario e pensionistico. Non sembra peraltro che il ritardo nell'affrontare il tema delle riforme sia stato di una qualche utilità in questo campo nei tempi passati.

A questo mio messaggio non conferisce, ne sono pienamente consapevole, specifica autorità dottrinale, nè particolare autorevolezza politica - come certo in questo momento sarebbe stato necessario - nè personale prestigio di guida morale, che non ho, nè titoli di rappresentanza di forze sociali e politiche che non posseggo, nè una mia attuale particolare dimestichezza con il mondo della cultura giuridica e istituzionale ma mi auguro che ad esso assegni almeno nei confronti del cittadino comune una qualche concreta autenticità e praticità il mio

lungo impegno in Parlamento e negli altri Uffici dello Stato che mi furono assegnati, molto più per effetto degli eventi che per titoli di rappresentanza politica effettiva o per particolari competenze e meriti, e nei quali, da persona comune, ho maturato un'utile esperienza in un non comune impegno. E mi auguro che a questo messaggio, almeno per la gente comune, conferisca un suggello di semplice sincerità la mia irrevocabile decisione, suggerita da doverosa modestia e da senso dei propri limiti ma anche da consapevole realismo molto più che da calcoli politici, decisione dettata anche insieme da considerazioni istituzionali come da pur irrinunciabili scelte personali di considerare terminata con la data del 3 luglio 1992 la mia esperienza presidenziale, confermando peraltro che fino a quella data totale e pieno sarà il mio impegno per l'espletamento del mio mandato al servizio della Nazione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e l'esercizio di tutti i poteri che vi sono connessi; e con l'esaurimento naturale della mia esperienza presidenziale terminerà anche il mio quarantennale impegno di politico militante che la legge e la consuetudine d'altronde individuano e limitano nella attribuzione di diritto di un seggio senatoriale vitalizio, ricoprire il quale sarà per me un grande onore e una grande gioia perchè mi permetterà di rientrare con semplicità, umiltà ed in piena libertà, in quella che io sempre considero la mia vera e vecchia casa istituzionale: il Parlamento.

Il dibattito parlamentare che dovrà seguire questo mio messaggio nelle forme che consigliano le attuali circostanze e che prescrivono i principi e le norme relative ai ruoli e alle responsabilità proprie del Presidente della Repubblica e delle Camere mi auguro si sviluppi non sulle cose che io ho prospettato, ma sui temi che io ho indicato come recepiti da corale sollecitazione della gente e dalla società civile a livello di istituzioni di società del nostro Paese: sui giornali, sulle riviste, sugli altri mezzi di comunicazione, nelle università e nelle scuole, nelle fabbriche e nelle botteghe, nelle associazioni e nelle case, nelle città, nei villaggi e nelle campagne, tra i dotti e tra la gente comune, in un ampio dibattito sullo stato della Repubblica e sui mezzi e rimedi per migliorarla nell'interesse di tutti.

È mio fervido voto che le Camere trovino tempestivamente tempi e modi per studiare le vie, i metodi e i mezzi per i necessari esami, gli utili confronti e le esigite delibere per far sì che con l'elezione di un nuovo Parlamento dotato delle opportune e specifiche competenze o in altra sede e forma, sempre in conformità ai principi della vigente Costituzione, pur nelle modifiche che ad essa già in questa legislatura sarà necessario apportare, si possa aprire una nuova rigogliosa stagione di forti istituzioni democratiche e repubblicane al servizio dei cittadini e della Nazione.

Iddio protegga l'Italia!

Francesco COSSIGA

Il Guardasigilli, Ministro di grazia e giustizia: MARTELLI

APPENDICE

SCHEMA A

I disegni di legge di revisione costituzionale saranno tutti sottoposti a *referendum* approvativo, ancorchè approvati con la maggioranza dei 2/3 o superiore e cioè sempre, qualunque sia la maggioranza, *ex officio* senza necessità di richiesta.

Il procedimento di revisione si articola cioè in due fasi: una parlamentare, in cui è richiesta per l'approvazione almeno la maggioranza assoluta, e la fase «popolare», cioè quella in cui necessariamente ed *ex officio* la legge approvata (schema organico) è sottoposta a voto popolare con *referendum*.

SCHEMA B

a) Le norme di revisione costituzionale dovranno essere raccolte per omogeneità di materia ed oggetti in schemi organici;

b) quando uno schema organico sia approvato con la maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera, esso è promulgato quale legge costituzionale, senza che sia necessario o possibile sottoporlo a *referendum*;

c) quando uno schema organico sia approvato da ciascuna Camera con una maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai 2/3, è obbligatoriamente sottoposto a *referendum*;

c-bis) quando uno schema organico ottenga meno della maggioranza dei 2/3 ma almeno la maggioranza assoluta, in ciascuna Camera, su detto schema può esser richiesto *referendum* «alternativo» tra lo schema approvato ed una contrastante proposta avente non contenuto normativo, ma di solo indirizzo, rivolto alle Camere;

d) quando nessuno schema organico ottenga neanche la metà più uno dei voti, ma in ciascuna Camera due o più schemi organici che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto ottengano una «minoranza qualificata» (ad esempio 1/4 dei voti) su di esso può esser richiesto *referendum* da almeno elettori;

SCHEMA C

Osservazioni allo schema tracciato dal P.d.R. sulla fase costituente.

Bisogna rendere esplicito che, per tutta la durata del mandato costituente, i componenti della «Commissione dei 91» cessano da ogni altra attività parlamentare e non entrano nel computo per la formazione di altri organi nei due rami del Parlamento.

Forse, con l'aumento del numero dei componenti da 91 a 150, si potrebbe ottenere:

a) un esperimento concreto di come funzionano le due Camere con un minor numero di componenti;

b) l'omissione della fase «propositiva» delle due Assemblee che - come è facile immaginare, sarebbe lunga e farraginoso, malgrado l'eventuale fissazione di termini - per passare direttamente alla fase della deliberazione, con esclusione di ogni emendabilità.

I referendum debbono svolgersi insieme alle elezioni politiche.

SCHEMA D

a. Con legge costituzionale, da adottarsi nelle forme previste dall'articolo 138 della Costituzione, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, che saranno eletti per costituire la XI Legislatura, saranno attribuiti i poteri costituenti da esercitarsi, in deroga alla procedura stabilita dal citato articolo 138 della Costituzione, secondo norme ispirate ai principi e criteri direttivi di cui appresso.

[a. 1) La legge costituzionale di cui al punto a. sarà sottoposta a referendum approvativo, qualunque sia la maggioranza parlamentare con la quale sarà approvata].

b. La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica che saranno eletti per costituire la XI Legislatura Repubblicana eleggeranno una Commissione Parlamentare Costituente di 91 membri [più eventualmente i Senatori a vita, gli ex Presidenti della Camera ed altri membri di diritto].

b. 1) Quaranta membri della Commissione saranno eletti dalla Camera dei deputati e quaranta membri dal Senato della Repubblica, ciascuno tra i propri membri con il sistema proporzionale d'Hondt.

alter [b.(1) Quaranta membri della Commissione saranno designati dal Presidente della Camera dei deputati e quaranta membri dal Presidente del Senato della Repubblica, in seno a ciascuna assemblea, in proporzione [complessiva] ai vari gruppi e su designazione di essi [per elezione a scrutinio segreto] [tenuto conto dei membri di diritto].

b.(1) La Commissione eleggerà, anche fuori dal suo seno, un Presidente; qualora egli sia già componente della commissione, sarà surrogato.

b.(1.1) Eleggerà altresì un ufficio di Presidenza.

c. La Commissione avrà i poteri previsti dalla legge costituzionale.

d. La Commissione elaborerà [entro otto mesi] dalla sua elezione uno o più schemi organici di riforma costituzionale, distinti per materia ed oggetto.

d.(

1) Ciascun membro del Parlamento avrà il diritto di presentare alla Commissione proposte di schemi organici, ancorchè non facente parte della Commissione.

[d.

2) Egual diritto avranno i Consigli regionali].

d.(

3) La Commissione trasmetterà con relazione a ciascuna Camera contemporaneamente gli schemi organici di riforma costituzionale che in seno alla Commissione stessa abbiano ottenuto almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri della Commissione.

e. Ciascuna Camera esaminerà in prima lettura gli schemi organici ad essa trasmessi e potrà formulare in ordine ad essi raccomandazioni nella forma e con la procedura prevista per l'approvazione degli emendamenti.

e.(

1) Ciascuna Camera dovrà provvedervi entro [... mesi] [dalla sua elezione] [dalla trasmissione dello schema organico].

f. Dopo che entrambe le Camere glieli abbiano trasmessi o che sia decorso il termine per il loro esame, la Commissione esaminerà gli schemi organici con le eventuali raccomandazioni approvate dalle Camere e delibererà su di essi con gli eventuali emendamenti [entro ... mesi] [dalla sua costituzione] [dalla trasmissione da parte delle Camere].

g. Ciascuna Camera esaminerà in seconda ed ultima lettura successivamente, iniziandosi dalla Camera dei deputati, gli schemi organici definitivi che abbiano ottenuto dalla Commissione almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri componenti la stessa.

g.(

1) In relazione a ciascun schema organico le Camere voteranno: «sì» oppure «no», senza facoltà di emendarli.

h. Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da entrambe le Camere nello stesso testo con il voto favorevole di almeno due terzi dei propri componenti, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato.

h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno sottoposti a *referendum* approvativo nelle forme previste dalle norme vigenti e, se approvati, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica.

alter [h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto favorevole della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato, se entro tre mesi dalla loro pubblicazione non sarà richiesto *referendum* approvativo nelle forme previste dalle leggi in vigore. Svoltosi il *referendum*, saranno promulgati se saranno stati approvati].

h.(

2) Su gli schemi organici che, benchè non approvati, abbiano ottenuto in seconda lettura in ciascuna Camera il voto favorevole di almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera [numero di elettori, numero di deputati, numero di Consigli regionali] potranno chiedere *referendum* approvativo.

h.(

3) Spetta al Presidente della Repubblica, sentita la Corte Costituzionale, formulare i quesiti, anche alternativi e per parti separate, per ciascun *referendum* approvativo, accorpendo quelli che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto, in modo tale che chiara e precisa sia la deliberazione del corpo elettorale, facendoli eventualmente svolgere anche in giorni diversi.

i. [Requisiti di validità del *referendum*].

j. Il Presidente della Repubblica promulgherà quali leggi costituzionali dello Stato gli schemi organici che saranno stati approvati con il *referendum* approvativo.

k. Entro due mesi dalla promulgazione dell'ultima legge costituzionale approvata con la procedura speciale, il Presidente della Repubblica, conformemente al parere obbligatorio e vincolante della Corte Costituzionale, provvederà ad emanare il nuovo testo della Costituzione della Repubblica, quale risulta dalle parti non emendate e dalle nuove leggi costituzionali, con la denominazione di: «Costituzione della Repubblica Italiana 1948-[anno di approvazione delle Novelle], con i soli cambiamenti resi necessari dal coordinamento del nuovo complesso di norme.

k.(

1) Le leggi costituzionali promulgate entreranno in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del nuovo testo della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica.

10

Il Presidente della Repubblica

ROMA, 30 NOVEMBRE 1991

Cittadine magistrati e cittadini magistrati!

In un momento eccezionalmente grave per la difesa della legalità e per la restaurazione del primato del diritto in zone vaste del Paese da cui anche a voi sale l'appello dei cittadini ad una concorde azione dei pubblici poteri, per la restaurazione di condizioni di libera e civile convivenza per il lavoro e la vita della gente comune;

In un momento di grande complessità e di gravi difficoltà per la vita del Paese, tormentato da una profonda crisi economica, sociale e civile e teso a risolvere problemi antichi e moderni per poter rispondere, in modo adeguato alla nostra cultura e alla nostra civiltà, alle sfide che l'Europa deve affrontare nel nuovo clima di fine delle tirannidi e delle utopie tragiche e nel momento del rifiorire degli ideali di indipendenza e giustizia cui l'Italia non può essere estranea;

In un momento in cui vi é in corso un vasto dibattito culturale e politico per il rinnovamento delle Istituzioni della nostra Repubblica e in esso per un rafforzamento e un ammodernamento dell'ordinamento della giustizia;

In un momento nel quale l'equilibrio politico-istituzionale é gravemente turbato dalla minaccia di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, in un momento in cui il cittadino comune, quello che al mattino esce di casa per andare al lavoro dopo aver salutato la madre, moglie, i figli, che lavora tutta la giornata e vuole ritornare sereno alla sera, in seno alla sua famiglia, guarda con stupore e con un senso pericoloso ma giustificato di incomprensione, di ribellione e forse anche di rabbia a tanta agitazione e turbamento e chiede chiarezza non solo ai politici ma a tutti coloro che sono investiti di pubbliche funzioni e quindi anche a voi Magistrati, e chiede certezza del diritto, trasparenza morale e ordine per la libert ; ebbene, proprio in questo momento, l'iniziativa dell'Associazione Nazionale Magistrati chiama voi, cittadine e cittadini d'Italia che siete investiti dalla legge delle funzioni di Magistrati della Repubblica, a interrompere in modo arbitrario l'esercizio delle funzioni sovrane di giustizia che a voi, come dovere e prerogativa, non come privilegio, la Costituzione attribuisce.

Vi chiama a violare i vostri doveri verso la legge e verso i cittadini.

Questa temeraria ed improvvida iniziativa dell'Associazione Nazionale Magistrati concorre a rendere pi 

- 3 -

grave - lo dico con profondo dolore, con grande fermezza nella mia responsabilità di Capo dello Stato - la crisi delle Istituzioni, confonde il cittadino, che ha sempre guardato a voi come ultimo baluardo nella difesa del diritto e del mantenimento dell'ordine istituzionale, rischia di isolare ancora una volta i magistrati - come é già avvenuto anni orsono, quando l'esito di un referendum sulla cosiddetta responsabilità civile dei giudici, più che una pronuncia su di una questione tecnica, fu un'aspra censura, forse non meritata, ma determinata dal comportamento di alcuni Magistrati - rischia di appannare l'immagine stessa dell'ordine giudiziario, gettando su di esso le ombre equivocate di speculazioni politiche e di un intreccio non chiaro di interessi elettorali che agitano correnti dell'Associazione Nazionale Magistrati tutta intesa, più che a tutelare l'indipendenza dei Magistrati e l'ordine dell'Amministrazione della giustizia, alla conquista di un seggio in più nella Giunta che si é fragorosamente sfasciata per le contraddizioni interne dell'Associazione che trova oggi la sua unità solo in un atto di oggettiva eversione nei confronti degli Ordinamenti dello Stato.

E' per tali ragioni che hanno espresso il loro deciso dissenso da questa iniziativa, auspicandone la revoca, altre Associazioni e raggruppamenti di Magistrati, anche sezioni della stessa Associazione Nazionale Magistrati, quella, ad esempio della mia terra, la Sardegna, ed altre parti importanti, in uno Stato di diritto, nel funzionamento dell'apparato giudiziario, il Consiglio Nazionale Forense e l'Unione Nazionale delle Camere Penali che a me si sono appellate.

Quale Presidente della Repubblica, Capo dello Stato che la Costituzione, anche affidandogli la Presidenza del

- 4 -

Consiglio Superiore della Magistratura, pone in un particolare rapporto con l'ordine giudiziario e con voi stessi, cittadine e cittadini d'Italia che rivestite la qualifica di Magistrati, ho il dovere di rivolgere un pressante, angosciato, fermo ma deciso appello al cospetto della Nazione a voi Magistrati d'Italia, affinché non vengano compiuti atti che rendano più grave la situazione istituzionale del nostro Paese e che potrebbero legittimamente addirittura considerarsi come lesivi dell'ordine Costituzionale e che non costituiscono, certo, un esempio preclaro per gli altri pubblici poteri e per tutti i cittadini.

Quale Presidente della Repubblica, Rappresentante dell'Unità Nazionale, ho il dovere di mettervi in guardia dal pericolo che con questa iniziativa dell'Associazione Nazionale Magistrati rischino di essere compromessi i principi fondamentali posti a tutela della libertà e dei diritti cittadini: l'indipendenza del giudice, la sua esclusiva soggezione alla legge, quale atto di sovranità popolare espresso nella sede privilegiata del Parlamento, e non certo a quelle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura che siano viziate da straripamento di potere, per interessi corporativi o scontri di parte. L'autonomia reale ed effettiva della Magistratura impone che il Consiglio Superiore sia il suo alto Amministratore, non certo il suo governo politico irresponsabile, perché l'ordine giudiziario non deve essere strumento di speculazioni politiche, ma solo e soltanto strumento di giustizia al servizio dei cittadini, non certo di parti politiche, neanche di fazioni politiche della Magistratura.

Quello che denuncio con consapevole gravità, con serena coscienza, ma con una assoluta determinazione di continuare in questa strada, è il tentativo portato avanti da

gruppi di magistrati per una scelta politica, che spetterebbe giustamente a loro e potrebbe essere legittima se considerati semplici cittadini e se essi come cittadini in partiti, associazioni, fazioni agissero, ma che non si giustifica quando essi si pongano come appartenenti ad un corpo cui la Costituzione e la legge affidano esclusivamente la più delicata delle funzioni statali : quella della giustizia che non può essere commista ad interesse corporativo e politico alcuno.

Come è concepibile questo invito dell'Associazione Nazionale Magistrati a scioperare in una situazione così complessa come la vita politica ed istituzionale del Paese? Voi cittadine e cittadini d'Italia, cui la legge conferisce per pubblico concorso la qualifica di Magistrati, non siete lavoratori subordinati che dipendono da un datore di lavoro, da un padrone. Voi siete per legge i servitori dello Stato, che la Costituzione e le Leggi destinano, nella posizione di giudici o di pubblici ministeri, all'esercizio della funzione più sacrale dell'ordinamento statale : quella della giustizia. Come sono servitori dello Stato i magistrati che, preposti ai vari uffici del Ministero di Grazia e Giustizia, esercitano funzioni amministrative pari a quelle di tutti gli altri dipendenti dello Stato. Voi siete chiamati a produrre il bene della giustizia, non beni di consumo. La produzione dei beni di consumo, da parte di operai, contadini, tecnici ed intellettuali, è cosa essenziale per la vita della società ma è ben diversa dalla funzione giurisdizionale. Che mai potranno pensare di voi l'operaio, il contadino, il tecnico, l'impiegato, che talvolta scioperano, interrompono il proprio lavoro in lotta con il datore di lavoro, con il padrone, se interromperete l'attività dell'amministrazione della giustizia? Non ad uno sciopero siete chiamati dall'Associazione Nazionale Magistrati,

che così usurpa un termine che é legato alle lotte gloriose del movimento operaio e contadino e che nulla a che vedere con questa improvvida iniziativa; voi siete chiamati dall'Associazione Nazionale Magistrati a interrompere, contro il vostro dovere, l'esercizio della funzione della giustizia, con grave lesione dei diritti dei cittadini e con grave lesione dell'immagine che la Magistratura deve avere di fronte alla pubblica opinione.

Nell'appellarmi a voi, cittadine e cittadini della Repubblica, che dalla legge siete investiti della funzione di Magistrati, perchè vi rispetto e rispetto la vostra altissima funzione, non difendo me stesso, come una falsa ed ipocrita rappresentazione dei fatti vuol far credere, non difendo alcun interesse politico di parte, ma i valori dell'ordinamento. Difendo voi, il vostro prestigio, la vostra credibilità, la dignità della vostra funzione di fronte ai cittadini che non vi comprenderebbero, che non avrebbero più fiducia in voi, se voi accettaste le sollecitazioni di chi dimostra di avere così scarso concetto e così poca preoccupazione non solo della dignità dello Stato, ma dell'altissima funzione che a voi é stata commessa dalla legge e così poca considerazione della vostra stessa credibilità e dignità personale.

E più che con argomenti giuridici, da taluni considerati sempre controvertibili, lo faccio col buon senso della gente comune, che non riuscirà a comprendere che cosa in comune abbiano le lotte gloriose della classe lavoratrice contro i datori di lavoro con l'interruzione della funzione giurisdizionale, funzione primaria dello Stato, che cosa le lotte degli operai, contadini e tecnici, la cui forma classica di agitazione, lo sciopero, viene oggi usurpata dai demagogici messaggi dell'Associazione Nazionale Magistrati, abbiano a che

fare con un'assurda protesta di strutture dello Stato contro lo Stato, contro il Parlamento, contro il Governo, contro il Presidente della Repubblica.

Ma che mai direbbe il cittadino, se il Presidente della Repubblica scioperasse contro il Parlamento e contro il Governo o il Governo interrompesse la sua funzione di governare il Paese contro il Presidente della Repubblica o contro il Parlamento, o se i deputati e i senatori interrompessero la loro attività di legislatori e di controllori dell'Esecutivo contro il Governo o contro il Presidente della Repubblica?

Faccio questo appello confortato da identici appelli - voglio ricordarlo - che in condizioni ben meno gravi di queste, vi rivolsero i miei predecessori: Segni, Saragat, Leone e Sandro Pertini.

E perché chiamarvi a comportamenti che rischiano di isolarvi, come è avvenuto anni fa, e di cacciarvi in un isolamento dal quale vi tolse la prudenza del legislatore, e di farvi condannare dall'opinione pubblica che è per la difesa dell'indipendenza dei giudici, che è per l'autonomia della Magistratura, ma che è contro la politicizzazione, e i tentativi di politicizzazione della Magistratura e del Consiglio Superiore?

Nessuno, e meno che mai il Presidente della Repubblica, ha attentato, attenta o pensa di attentare alla vostra indipendenza. Interrogatevi in silenzio nella vostra coscienza, voi cittadine e cittadini d'Italia che siete a norma della Costituzione e per volontà della legge magistrati, interrogatevi, voi magistrati che lavorate al servizio dello Stato in condizioni difficili, e per le quali potete certamente

rimproverare il Parlamento, il Governo e me stesso.

Voi che lavorate senza protagonismo, senza arroganza di potere, con serietà, professionalità e grande sacrificio, vi sentite, in coscienza, uomini e magistrati indipendenti o uomini e magistrati soggetti ad un potere a voi sopra ordinato? Vi sentite servitori dello Stato, liberi nell'esplicare le vostre funzioni, o sentite di essere da qualcuno costretti ad essere servitori del potere? Chi insidia nelle centinaia di Preture, Tribunali e Procure, nelle Corti d'Appello, nelle Procure Generali, nella Corte di Cassazione la vostra indipendenza, la vostra dignità e la vostra onorabilità?

Ha torto il Capo dello Stato quando interviene per impedire che il Consiglio Superiore della Magistratura assuma attribuzioni che non gli spettano? E il cui esercizio sarebbe contro la vostra indipendenza e contro la vostra autonomia, e creerebbe inammissibili discriminazioni tra Magistrato e Magistrato, come è accaduto a volte anche in queste ultime ore.

Le leggi del Parlamento non sono chiare o sono da me male interpretate? Lo dica il Parlamento, modificando le leggi o interpretandole con la sua autorità!

Il Governo ha preso una iniziativa: ha proposto al Parlamento di deliberare, in ordine alle istituzioni di nuovi organi del Pubblico Ministero, la cosiddetta superprocura, che sarà formata da Magistrati, scelti dal Consiglio Superiore della Magistratura, e ciò per rendere più efficace l'azione della magistratura inquirente contro la criminalità organizzata secondo quelle che sono le regole del nuovo processo penale adottato dal Parlamento, l'unico organo abilitato dalla Costituzione, come

Il Presidente della Repubblica

delegato dalla sovranità popolare per fare le leggi o per interpretarle. E vi si vuole chiamare a protestare non solo contro il Governo, ma anche contro il Parlamento, sede privilegiata della sovranità popolare, della cui espressione più alta, la legge, anche voi, e soprattutto voi, siete e dovete essere, per dettato inderogabile della Costituzione, servitori.

Si vuole invitare la magistratura a tradire i suoi doveri, rifiutando il ricorso a mezzi legali e adottando mezzi di pressione che non sono degni della vostra funzione e ripugnano al vostro prestigio non solo di Magistrati, ma di cittadini ed anche di donne e di uomini liberi di questo Paese.

Vi è nel comportamento del Presidente della Repubblica qualcosa che nell'applicazione delle leggi o nella interpretazione di esse voi ritenete non conforme ai principi della Costituzione? Il Parlamento con nuove leggi o interpretando le vecchie potrà dar torto al Presidente della Repubblica e ragione al Consiglio Superiore della Magistratura. Né io mi opporrò a che il Consiglio Superiore possa adire anche la Corte Costituzionale. Ma non posso tollerare che il Consiglio Superiore della Magistratura, organo di alta amministrazione dei magistrati, si erga a giudice delle funzioni e delle prerogative del Capo dello Stato.

Le leggi che il Parlamento approverà potranno essere non conformi alla Costituzione? I giudici, e cioè voi magistrati, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, sedendo in scanni diversi da quelli dell'Associazione Nazionale Magistrati o delle varie correnti politicizzate in cui essa si divide e da quelli del Consiglio superiore della Magistratura, lo denunceranno e la Corte Costituzionale deciderà. O vogliamo forse sostituire ai

giudici, alle leggi e alla Corte Costituzionale l'esercizio irresponsabile di mezzi di pressione?

Vogliamo sostituire le procedure di garanzia previste dalla Costituzione con le agitazioni demagogiche? Vogliamo costringere i magistrati a denegare giustizia quando è proprio giustizia, e non agitazione inconsulta, che i cittadini chiedono ai magistrati?

Io vi chiedo, per questo nostro Paese, proprio perché questo nostro Paese si trova in grandi difficoltà, per questa nostra Repubblica in cui cresce il disagio istituzionale, io vi supplico di difendere non i miei poteri od il mio prestigio, ma la vostra indipendenza, la vostra autonomia, la vostra dignità di magistrati, di cittadini e di uomini, la sacralità della funzione, che Costituzione e leggi vi affidano: garantire i diritti e le libertà dei cittadini e amministrare imparzialmente la giustizia secondo la legge.

Voi potete criticare le scelte operate perché le leggi ve ne danno il diritto. Voi potete chiedere che le leggi vengano cambiate, che vengano affrontati con maggiore impegno, e questo è anche il mio impegno - perché io sono con voi - i problemi della giustizia. Ma voi che siete i custodi della legge non contribuite, per carità di Patria, ad aggravare la situazione di illegalità, non indebolite la già pallida immagine della giustizia, non aggravate, con comportamenti oggettivamente eversivi, la crisi che ha colpito il nostro sistema istituzionale e che è impegno di tutti, pubblici poteri e cittadini, risolvere.

Ve lo chiedo nel nome dei valori della Costituzione, ve lo chiedo in nome del Popolo italiano, ve lo chiedo in nome dei

- 11 -

magistrati caduti vittime del terrorismo, in nome di Francesco Coco, Vittorio Occorsio, Riccardo Palma, Girolamo Tartaglione, Fedele Calvosa, Emilio Alessandrini, Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato, Bruno Caccia. Alcuni di questi magistrati sono stati da me raccolti in pozze di sangue, nelle vie tormentate dell'Italia. Ve lo chiedo nel nome dei magistrati caduti vittime della criminalità organizzata, nel nome di Pietro Scaglione, Francesco Ferlaine, Cesare Terranova, Gaetano Costa, Gian Giacomo Ciaccio Montalto, Rocco Chinnici, Alberto Giacomelli, Antonino Saetta, Rosario Angelo Livatino e, per ultimo, dell'amico Antonino Scopelliti. Anch'essi forse potevano avere ragioni profonde per lamentarsi del Governo del Parlamento e delle leggi inadeguate, ma non hanno operato contro lo Stato, fino in fondo hanno esercitato il loro dovere e, nell'adempimento del dovere, hanno sacrificato la loro vita.

A voi cittadini che mi ascoltate, gente comune che lavora, studia, che conserva nel suo intimo, forse anche con rabbia - ma mi auguro anche con una qualche forma di fiducia - la speranza di un ordinamento più giusto, in cui siate voi cittadini gli unici veri sovrani a decidere, voi gente comune che credete in un rinnovamento del sistema politico, in una riaffermazione dell'unità profonda, civile e morale della Nazione, in un ripristino del costume morale nella politica e nella vita delle istituzioni; a voi dico che i magistrati, nella stragrande maggioranza - io ne sono stato testimone come Ministro dell'Interno, come Presidente del Consiglio e ne sono testimone come Presidente della Repubblica - sono come voi cittadini che vogliono un paese moderno, evoluto, libero, che vogliono istituzioni rinnovate, che sono integerrimi servitori dello Stato, e non di parti politiche, amministratori esemplari della giustizia, lontani dalle suggestioni del protagonismo e liberi

dalle prepotenze del potere e di quegli organi che, benché costituiti da magistrati, talvolta possono venire usati in modo tale da costituire una minaccia all'indipendenza e all'autonomia della magistratura.

Aiutatemi a difendervi, aiutatemi a difendere i magistrati dalle suggestioni dell'avventurismo politico o della meschina politica correntizia, dal potere di organi che vogliono esercitare funzioni che la Costituzione non riconosce loro, da quella parte fortemente ideologicizzata del Consiglio Superiore della Magistratura che, con rinnovati tentativi di assunzione di competenze, direi di usurpazione di competenze, contro la Costituzione e contro le leggi, tende non a realizzare una corretta amministrazione del corpo dei Magistrati, in forme che ne garantiscano effettivamente la libertà e l'indipendenza, ma ad attribuirsi un potere irresponsabile di governare i Magistrati con squallidi metodi lottizzatori, di cui gli stessi Magistrati sarebbero le prime vittime.

Aiutate i magistrati, con il vostro impegno politico e civile, a difendere la loro indipendenza e con essa la sacra funzione della giustizia nel nostro Stato di diritto.

Un appello pressante rivolgo al Parlamento, al Governo della Repubblica, ai partiti e gruppi politici, perchè di fronte alla Nazione e di fronte a Voi Cittadine e Cittadini Magistrati, di fronte a voi, cittadini che fate parte di quella gente comune che è il vero sovrano legale del nostro Stato, finalmente, con l'impegno e l'urgenza necessari, sia affrontato e risolto in modo moderno ed efficace il problema di una giustizia serena ed imparziale al servizio del Cittadino.

**INTERVENTO DEL SIGNOR PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ALLA SCUOLA ALLIEVI
SOTTUFFICIALI DEI CARABINIERI
(Velletri, 30 novembre 1991)**

Signor Ministro della Difesa
Signori Rappresentanti del Parlamento e della Corte
Costituzionale
Signori Capi di Stato Maggiore
Signor Comandante Generale dell'Arma dei
Carabinieri
Autorità civili, militari e religiose
Allievi Sottufficiali
Carabinieri tutti

La ringrazio, Signor Ministro della Difesa, per le parole che con tanto affetto ha voluto rivolgermi, dandomi atto di quello che per me è stato il semplice adempimento di un dovere: tutelare in ogni occasione il prestigio e l'onore delle Forze Armate ed, in particolare, dell'Arma dei Carabinieri e di tutti i suoi appartenenti.

Ringrazio Lei, Signor Comandante Generale, per avermi voluto invitare a questa solenne cerimonia e per avermi accomunato alla grande famiglia dell'Arma cui Lei è preposto.

La ringrazio, Generale Fiore, Presidente dell'Associazione Nazionale Carabinieri - cioè di una grande famiglia di cittadini integerrimi che hanno servito, nella fortuna e nella sfortuna della Patria, la Nazione e il popolo italiano - per avermi, senza alcun merito, conferito il grande onore di

annoverarmi tra le file dei Carabinieri in congedo.

E' per me motivo di grande orgoglio e di intensa gioia l'essere oggi tra di voi, giovani allievi Sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri, in occasione del vostro giuramento di fedeltà alla Repubblica e alle sue leggi, di conferma solenne del vostro impegno al servizio dell'amata Patria per l'onore della Nazione italiana.

Vi porto il saluto mio e dell'intero popolo italiano, unitamente ai più fervidi voti augurali di ogni successo nella vostra scelta di vita nell'Arma benemerita e di ogni soddisfazione personale e professionale. Testimonio con la mia presenza di rappresentante dell'unità nazionale la considerazione, l'apprezzamento e l'ammirazione dell'intera Nazione per quello che siete e per quello che fate, e confermo la speranza e la fiducia che ripongo in voi.

Ho voluto, ormai giunto quasi al termine del mio mandato presidenziale, ma non certo del mio servizio come cittadino alla Nazione ed alla Repubblica, io Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e Comandante delle Forze Armate, venire alla vostra Scuola.

Essa prepara culturalmente, professionalmente ed in primo luogo moralmente, forgiandone il carattere e consolidandone il sistema di valori, i futuri Sottufficiali dei Carabinieri, Sottufficiali che sono sempre stati e sono i pilastri portanti dell'Arma, in particolare in quei simboli dell'autorità dello Stato che sono le antiche ed amate Stazioni territoriali dei Carabinieri.

Le Stazioni Carabinieri, in cui voi inizierete il vostro

servizio; sono spesso l'unico punto di collegamento tra i cittadini e lo Stato.

Nel servizio nelle Stazioni i giovani Sottufficiali dei Carabinieri, dotati di grande autonomia e di grande responsabilità, forgiavano quell'identità che li contraddistingue e che li fa ammirare in Italia ed invidiare all'estero, identità fatta di fermezza ed insieme di umanità; di rigore, ma anche di comprensiva ragionevolezza. Nonostante il provvido ed encomiabile sviluppo di settori specialistici dell'Arma, certo necessari in relazione ai mutamenti della moderna società, le Stazioni sono pur sempre la struttura portante dell'ordinamento ed il simbolo dello Stato nelle più remote plaghe del nostro Paese. Dò atto alla sensibilità dimostrata dal Comando Generale e degli sforzi fatti per garantire ogni possibile sostegno ed efficienza alle Stazioni Carabinieri. E' sicuramente uno sforzo che va proseguito ed intensificato: ciò è essenziale infatti per mantenere all'Arma non solo la sua utilità pubblica e sociale, ma anche la sua vitalità e la sua identità peculiare.

Proprio per la sua diffusione territoriale, in mezzo alle comunità locali, l'Arma dei Carabinieri non ha conosciuto e non conosce, neanche adesso in tempi difficili per la crisi di legalità e anche di legittimità delle istituzioni, il distacco rispetto ai cittadini che hanno purtroppo subito molte altre istituzioni dello Stato e che costituisce oggi un grave pericolo per la Repubblica; pericolo che con l'impegno di tutte le forze politiche, culturali e sociali, di tutti i cittadini ed anche vostro, che siete Carabinieri perchè cittadini della Repubblica, credo che riusciremo a scongiurare.

Tale capillarità territoriale corrisponde ad una precisa domanda sociale di presenza e di prontezza d'intervento dei Carabinieri, di voi che siete Arma delle Forze Armate e, insieme, Forza Armata in servizio permanente di pubblica sicurezza e quindi Forza di Polizia della Repubblica. So che la cosa richiede

sacrifici, impegno ed il superamento di numerose difficoltà. So anche che voi ed i vostri superiori le superate e le saprete superare con semplicità, fermezza e coraggio.

Ritengo particolarmente significativo che proprio in questa Scuola, l'Associazione Nazionale Carabinieri d'Italia abbia voluto consegnarmi quelli che sono, secondo una lunga tradizione, i simboli distintivi della vostra Arma: i vostri alamari d'argento.

Questo è per me, come cittadino, un grande onore e vi sono grato; per me, Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e Comandante delle Forze Armate, è un impegno ideale di essere degno e fedele ai valori che questi alamari rappresentano: la fedeltà alle istituzioni, la dedizione al dovere e alla Patria, il senso dello Stato e lo spirito di servizio verso il popolo italiano.

Mi inchino alla memoria dei valorosi Caduti dell'Arma, alle vostre Bandiere ed alle decorazioni al valor militare e civile che su di esse brillano. Sono testimonianze concrete del sacrificio dei Carabinieri d'Italia in guerra ed in pace, sacrificio di cui, in particolare quale Ministro dell'Interno, sono stato tante volte, troppe volte testimone.

Sono sicuro che voi siete, siete stati e sarete sempre fedeli alla Bandiera e alla Patria, cittadini della Repubblica e soldati responsabili al servizio della Nazione e della Legge.

Sono sicuro che sarete degni dei compagni d'arme che vi precedettero! Da Pastrengo, all'inizio delle nostre guerre risorgimentali in cui prese avvio quella causa nazionale che poi - nella convocazione dell'Assemblea Costituente e nella proclamazione della Repubblica - ha trovato il suo naturale

coronamento, sul Podgora, a Cusquasbert, nei campi di concentramento e di sterminio in cui la vostra lealtà e la vostra fedeltà al giuramento vi hanno portato, nella guerra di liberazione contro l'invasore nazista e nella resistenza alla dittatura e alla tirannide esterna ed interna, a Salvo d'Acquisto, agli eroi di Fiesole, ai caduti nella lotta, al terrorismo ed alla criminalità organizzata, agli uccisi nel vile agguato di Peteano - in cui i Carabinieri sono stati uccisi due volte: per mano oscura prima e per impudenza e imprudenza poi addossando ad altri Carabinieri il misfatto della loro morte - ai giovani Carabinieri massacrati a Bologna, che ebbero anche l'onta dello scherno da parte di pennivendoli che non conoscono quale sia il valore e l'onore dell'Arma dei Carabinieri.

So che la vostra Scuola è esemplare sotto tutti gli aspetti e che efficacemente tende allo sviluppo della vostra personalità globale, nella triplice veste di uomini, di soldati e di tutori dell'ordine e della legge. La selezione severa, la disciplina militare, la capacità dei vostri istruttori e dei vostri comandanti fanno sì che vengano utilizzate al meglio le vostre potenzialità intellettuali, morali e professionali. Siete qui preparati non solo a "sapere" e a "saper fare", ma anche - ed è quello che più conta - a "saper essere". A saper essere servitori dello Stato, soldati ed intransigenti difensori dell'ordine e della legge, ma, al tempo stesso, anche cittadini e uomini responsabili, capaci di esercitare con saggezza, unita a fermezza, la forza che lo Stato vi affida, di assolvere l'importantissimo ruolo sociale e nazionale che sempre è stato attribuito ai Sottufficiali dei Carabinieri. E' per questo che il popolo italiano, che oggi qui io indegnamente rappresento, vi stima, vi ama, ha fiducia in voi.

Ma il prestigio e la fiducia non sono mai concessi per

legge o per disposizione superiore. Si guadagnano ogni giorno con la fermezza, la lealtà, la determinazione, il rispetto del diritto e delle leggi e con la capacità di farle rispettare, senza lassismo né permissivismo, senza demagogia, senza riferimenti a valori altri che la legge e l'onore militare.

Si guadagnano ponendo al centro della propria vita il dovere, non il potere, e neanche il malinteso prestigio a qualsiasi costo. Si guadagnano non permettendo, per amore del quieto vivere e della propria personale comodità, che si consumino impunemente illegalità e delitti.

La figura del Sottufficiale dei Carabinieri é radicata nelle tradizioni più profonde del popolo italiano e nella storia della nostra Nazione. Il Maresciallo comandante di Stazione, al tempo stesso burbero e benefico, intransigente ed umano, capace di effettuare un'opera di prevenzione diffusa e di convincimento prima che di ricorrere ai più facili mezzi della repressione, pronto a risolvere con uno scappellotto le ragazzate, é un personaggio che fa parte della mitologia popolare della nostra Patria, come ne fa parte l'intera Arma, nella sua inflessibile lealtà, trasparenza, efficienza e rigore.

L'Italia ha bisogno di pulizia. Per questo ha sempre più bisogno dei Carabinieri!

La storia dei Carabinieri é indissolubilmente legata alla storia d'Italia. E' per questo che ho promosso la redazione da parte di illustri storici italiani, di una Storia Ufficiale dell'Arma, strettamente connessa con quella delle istituzioni e della società italiana, proprio per sottolineare la centralità del Corpo prima e dell'Arma poi dei Carabinieri nelle vicende della nostra Patria, ad iniziare dalla storia gloriosa del piccolo Regno di Sardegna. Sono grato al Senatore Giovanni Spadolini,

Presidente del Senato e storico dei più insigni e prestigiosi di aver accettato di presiedere il Comitato Scientifico dell'iniziativa.

L'Arma dei Carabinieri è innanzitutto la prima Arma delle Forze Armate. La militarità, intesa prima che come fatto giuridico come fatto etico, la contraddistingue. Ne caratterizza l'identità e la forza. Ne costituisce il presupposto della sua specificità nell'ambito delle Forze Armate e delle Forze di Polizia e della sua necessaria autonomia organizzativa e funzionale, alle dipendenze del Governo della Repubblica.

L'Arma si sta anche adeguando ai nuovi compiti affidati alle Forze Armate della Repubblica, in relazione al mutamento delle esigenze della difesa esterna dello Stato, derivate dalle trasformazioni profonde del quadro internazionale. I Carabinieri sono stati presenti in tutte le operazioni in cui sono state impiegate all'estero le nostre Forze Armate, per la difesa del diritto internazionale e per la salvaguardia della stabilità e della pace.

Voi, giovani allievi Sottufficiali dell'Arma, siete chiamati ad un compito speciale, che definirei una missione nazionale e patriottica della massima importanza, destinati come siete a mantenere e a far rivivere ogni giorno nella realtà sociale italiana le più nobili tradizioni dei Carabinieri, a difesa dell'integrità territoriale, della indipendenza politica e della sovranità nazionale dello Stato, insieme alle altre Forze Armate, e, insieme alle altre Forze di Polizia, ad affermare il primato del diritto contro la violenza, l'illegalità, il sopruso ed il crimine organizzato. Perché l'Arma dei Carabinieri, oltre che parte delle Forze Armate, è anche una componente essenziale, la prima in senso storico, delle Forze di Polizia della nostra Repubblica.

L'Arma ha saputo sempre mantenersi fedele alla Repubblica e alle sue leggi. Si é sempre posta al servizio dello Stato, non di se stessa. Non ha mai utilizzato la sua forza ed il suo prestigio per trasformarsi in una lobby di potere né per perseguire interessi particolaristici o settoriali. E' stata sempre ed é unicamente al servizio della Legge, della Repubblica, della Nazione, del popolo italiano. Gli italiani lo sanno. Ve ne dò atto, come Capo dello Stato, come rappresentante dell'Unità Nazionale e come Comandante delle Forze Armate. Siamo tutti orgogliosi di voi. Vediamo sempre in voi un preciso riferimento, un modello di saldezza, di spirito di servizio e di senso dello Stato ed al tempo stesso una speranza ed una certezza, di sereno convivere civile e di sviluppo, nonostante i tempi tumultuosi e di profondo mutamento che stiamo attraversando.

Dovete avere una chiara consapevolezza e coscienza di quello che rappresentate per lo Stato e per la Nazione, e di quello che gli italiani si aspettano da voi. Dovete essere ben consapevoli anche che ne vale la pena. L'Italia é un paese meraviglioso, dinamico, che ha saputo mirabilmente adeguarsi ai mutamenti e svilupparsi fino a divenire una delle maggiori potenze industriali del mondo.

Molte cose non vanno. Ma si incomincia ad intravedere ed emerge con sempre maggiore imperiosità l'esigenza di un'opera profonda e vasta, che sicuramente sarà difficile e che non sarà comunque indolore, di rigenerazione morale del paese e di vera e propria "ricostruzione nazionale", anche per porre il "sistema Italia" in condizioni di competere con gli altri paesi sulla via del progresso.

In Italia cresce una sempre "maggiore" insotterenza verso le deviazioni, le inefficienze, le furbizie, le incestuose commistioni fra politica e affari, tra interessi privati e corporativi ed interesse generale.

Comunque, ce la faremo! Supereremo i residui della contrapposizione ideologica interna al nostro paese, che é alla base di molti attacchi allo Stato e all'Arma. Quest'ultima é attaccata perché é una delle poche istituzioni dello Stato che ha "tenuto duro", che ha continuato ad essere tutrice e garante della legge, senza compromessi.

Ma L'Arma non é sola. La massa degli italiani é al suo fianco. Non lasciatevi demoralizzare da attacchi indegni, indecorosi, artificiosamente montati da chiunque. Non lasciatevi coinvolgere dalle beghe e dai condizionamenti politici. Continuate ad essere, come i vostri predecessori, leali servitori dello Stato, fedeli solo alle leggi della Repubblica, in ogni luogo ed in ogni circostanza.

L'Arma come le altre Forze Armate e di Polizia, perchè se ne possa pretendere disciplina e obbedienza, va difesa, come devono esserlo i suoi componenti, beninteso quando operano nell'ambito della legge. Ma per far questo é necessario che l'intera struttura gerarchica ed i responsabili politici si assumano le proprie responsabilità.

E' quanto il Senatore Paolo Emilio Taviani ed io abbiamo ritenuto nostro dovere fare a proposito del cosiddetto caso "Gladio", in cui Servitori dello Stato sono stati indiziati di cospirazione politica solo per avere eseguito ordini emanati dalle legittime autorità del Governo della Repubblica.

La fedeltà e la lealtà dell'Arma sono fuori discussione. Il resto é menzogna, ignoranza ed amara ingratitudine! Ho avuto modo di affermare la mia piena fiducia nell'Arma in

occasione del 177° anniversario della costituzione dei Carabinieri. La mia affermazione non è né fideista né acritica. E' il riconoscimento del Capo dello Stato ad una delle forze preminenti cui lo Stato ha affidato la tutela del diritto e deriva anche da una pluriennale conoscenza diretta da Sottosegretario di Stato per la Difesa, da Ministro dell'Interno, da Presidente del Consiglio dei Ministri e, oggi, da Presidente della Repubblica, che ho avuto dell'Arma e delle sue vicende. Certo, vi è chi da alcuni singolari e singoli episodi ha voluto trarre argomenti di critica insensata e di aggressione morale verso tutta l'Arma. Lascio all'ordine giudiziario sanzionare eventuali responsabilità individuali, nonché ai vostri superiori di perseguire in via disciplinare inadempienze e carenze, che non siano frutto di pregiudizi o di sospetti.

Ma tutti abbiamo ben presente che il motto dell'Arma "nei secoli fedele" non è retorica, ma è realtà.

Voglio qui accennare ad un argomento delicato che ha recentemente turbato più di una coscienza e che ha fatto sorgere più di un dubbio. Mi riferisco alle fughe di taluni rapporti di polizia giudiziaria e delle trascrizioni di intercettazioni telefoniche, compilati da uffici dell'Arma. La questione va esaminata nelle sue giuste dimensioni.

E' necessaria certamente una maggiore cautela! Occorre ben scindere tra quello che è indizio o prova e quelle che invece sono ipotesi di lavoro per successivi approfondimenti.

Ma questo è accessorio, dal punto di vista generale dell'interesse nazionale, rispetto al fatto che l'Arma ed i suoi componenti non si lascino intimidire e continuino a svolgere in maniera intransigente le loro funzioni, anche se le investigazioni coinvolgono fatti delicati e personaggi importanti.

In democrazia non esistono "intoccabili"! *

Nessun personaggio, corporazione o lobby é superiore alla legge, neppure il Capo dello Stato!

Vi incito, quindi, nella mia piena responsabilità di Presidente della Repubblica, a continuare con fermezza, con intransigenza, con prudenza, con il rispetto sempre dovuto ad ogni singolo cittadino, nella vostra opera. Da essa dipende in definitiva non solo la possibilità di fare rispettare la legge, ma anche di contribuire al risanamento civile e morale della vita del nostro popolo e della vita politica in particolare!

Ma altri gravi problemi sono sul tappeto. Mi riferisco a taluni problemi di fondo, che vanno affrontati con franchezza e sincerità anche brutali. Sono meglio della prudenza, che é spesso solo mancanza di coraggio, insincerità ed ipocrisia.

Il primo problema si riferisce al rilievo forse eccessivo che viene dato alla macrocriminalità rispetto alla microcriminalità entrambe espressione di uno stesso fenomeno degenerativo. La doverosa, indispensabile lotta alla macrocriminalità, non deve fare dimenticare la crescita della microcriminalità. Essa colpisce direttamente la gente comune, molto più di quanto avvenga ad esempio per l'infiltrazione della mafia negli appalti pubblici, e provoca nei cittadini un senso diffuso di sfiducia nelle istituzioni e la sensazione di non essere adeguatamente protetti.

So che il Ministro dell'Interno, il vostro Comandante Generale e coloro che sono preposti alle altre Forze di Polizia sono particolarmente sensibili a questo aspetto e che lo tengono in giusto rilievo. Li invito a continuare a farlo, soprattutto perché nel mondo della comunicazione, quale quello in cui viviamo, qualcuno potrebbe essere tentato di seguirne le logiche, mirando

più ad operazioni spettacolari, che ad un'azione sistematica, silenziosa, continua, preventiva, prima che repressiva, volta a contenere l'espansione della microcriminalità. Da questo risalta ancora una volta l'importanza dell'Arma dei Carabinieri nella organizzazione per la prevenzione e la repressione del crimine e per la tutela dell'ordine e della sicurezza; l'importanza delle Stazioni dei Carabinieri e della loro presenza su tutto il territorio.

In secondo luogo voglio riferirmi al permanente problema del coordinamento delle Forze dell'Ordine. La pluralità delle forze di polizia è una realtà esistente in molti paesi. Certo, per molti versi è vantaggiosa, anche per gli equilibri interni e per l'adeguamento delle istituzioni all'evoluzione della società. Lo stimolo della concorrenza non è infine da trascurare, beninteso se le duplicazioni non comportano attriti, inutile concorrenza o costi eccessivi.

Posto questo e posto che non è realisticamente e, a mio avviso, non è saggiamente ipotizzabile né progettabile che l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato siano mai fuse in un Corpo unico, il problema che si pone è quello del coordinamento, termine che, purtroppo, può significare tutto, ma che può anche non significare nulla.

Il coordinamento informativo e decisionale o soprattutto la separazione degli ambiti territoriali di competenza, sono nella pratica soluzioni difficilmente realizzabili.

Non mi sembra che vi sia altra possibilità di coordinamento che quella di separare nettamente il momento della elaborazione da quello dell'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza. Questo va beninteso attuato ai vari livelli, centrale, regionale e provinciale. Oggi stiamo sperimentando, se il Parlamento vorrà,

con la costituzione del Consiglio Generale della DIA un esempio che andrebbe studiato per una più vasta applicazione, sempre ovviamente salva la preminenza e l'ultima potestà decisionale del Ministro dell'Interno, anche in ossequio ai principi del governo parlamentare e della responsabilità dell'Esecutivo di fronte alle Camere. Con tale nuovo organismo, infatti, si separa il momento della definizione delle politiche dell'ordine e della sicurezza e della sua attuazione sul piano politico, da quello esecutivo ed operativo, per il quale l'efficienza richiede che sia salvo il patrimonio di tradizioni di ogni singolo Corpo di Polizia e l'autonomia di ciascuno, legata appunto alla tradizione.

Seguo con interesse la nascita del nuovo organismo, che so affidato in mani capaci, e gli auguro ogni fortuna e successo.

Ma il problema di una direzione unitaria sul piano della politica dell'ordine e della sicurezza e di un impiego coordinato nei compiti e nelle funzioni, rimane e deve essere risolto!

Ho potuto infine accertare di persona l'efficacia con cui sta procedendo la ristrutturazione dell'organizzazione territoriale dell'Arma e mi auguro che i risultati di efficienza e di economicità che essa si prefigge vengano completamente raggiunti a tutto vantaggio degli organismi operativi.

In conclusione l'Italia sta cambiando, ma l'Arma si sta adeguando con intelligenza e flessibilità a tali mutamenti, mantenendosi però fedele alla sua storia e alle sue nobilissime tradizioni che costituiscono la matrice della sua efficienza e del suo prestigio: essere vicina alla gente e ai suoi bisogni; ed essere ferma custode della legge e dell'ordine, base di ogni civile convivenza e fondamento del fatto che la giustizia possa trionfare sulla violenza e sulla prevaricazione. L'individualità e l'identità dell'Arma, basate sulla sua militarità, costituiscono un

patrimonio prezioso, un bene comune a tutti gli italiani. Essi guardano ai Carabinieri con fiducia e con speranza, sicuri che anche in futuro, come oggi, l'Arma costituirà un'istituzione vicina alla gente, sensibile alle esigenze della gente comune, che vive con la gente e per la gente.

Voi sapete e dovete sapere perchè siete cittadini con eguaglianza di diritti e doveri, compresi quelli politici, che la nostra vita istituzionale è oggi gravemente turbata, anche per gravi dubbi ed infamanti accuse che vengono rivolte alla persona del Capo dello Stato!

Mi sono fatto interprete in quest'ultima parte del mio mandato, quando credevo potesse essere certo che la mia parola e la mia azione non avevano alcun orizzonte di prestigio o di ambizione - cercando di dar voce a una domanda reale che sale da tutto il Paese! - dell'esigenza di rinnovamento istituzionale, che è esigenza etica e civile, prima ancora che politica ed istituzionale. Bisogna rendere l'ordinamento costituzionale del nostro Paese più funzionale alla salvaguardia di quei valori supremi che la stessa Costituzione del 1948 indicò come caratterizzanti la riconquistata democrazia e l'instaurata Repubblica. Mi sono fatto interprete di questa esigenza, venendo incontro o credendo di venire incontro alla volontà riformatrice espressa dalla gente comune, ma anche - è bene ricordarlo - proclamata e declamata da tutte le forze politiche ormai da un decennio, senza che a questa proclamazione e a questa declamazione corrispondesse, nelle istituzioni, un impegno che portasse a qualche frutto o fosse almeno avviato il procedimento per l'adozione delle richieste riforme.

Per ora il solo risultato visibile del mio impegno al

servizio del Paese, sembra consistere in un'accusa contro di me - lo dico con serena coscienza, ma con fermezza - temerariamente ed ingiustamente elevata di aver attentato alla Costituzione e di aver tradito la Patria! Giudicatemi voi!

Sono convinto che, malgrado gli ostacoli e le resistenze, al di là della mia persona che è assai povera cosa, ne sono ben consapevole, il processo riformatore voluto dal popolo italiano, nel segno della libertà e della eguaglianza, non potrà essere arrestato, perchè la Repubblica - io ho forte fede in questo - conoscerà una nuova primavera di progresso civile e democratico per tutto il popolo italiano.

Per quanto mi riguarda vi dico che sono qui di fronte a voi, Presidente della Repubblica e rappresentante dell'Unità Nazionale con animo forse addolorato, ma sereno, con l'impegno forte e sincero, per dirvi che il vostro Comandante è un difensore e non un traditore della Patria, nè un attentatore delle istituzioni, ma come voi, ed è per me grande ed immeritato onore, carabiniere tra carabinieri, servitore dello Stato e della Repubblica, servitore della Nazione, difensore della libertà e della sovranità del popolo italiano!

A voi giovani Allievi Sottufficiali io, Presidente della Repubblica, Rappresentante dell'Unità Nazionale e Comandante delle Forze Armate, invio un messaggio ed un invito, rivolgo un appello ed un ordine:

**AMATE LA PATRIA!
ONORATE LA NAZIONE!
SERVITE LA REPUBBLICA!**

VIVA L'ARMA DEI CARABINIERI

VIVA LA REPUBBLICA

VIVA L'ITALIA

28

98

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE GIURIDICO E STORICO-POLITICO

**DOCUMENTAZIONE SUI POTERI DELLE CAMERE PROROGATE IN CASO
DI RINVIO DI LEGGI DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

- 329 -

Marzo 1992

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE GIURIDICO E STORICO-POLITICO

DOCUMENTAZIONE SUI POTERI DELLE CAMERE PROROGATE IN CASO
DI RINVIO DI LEGGI DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- 329 -

A cura di:

Francesco De Santis

Luigi Gianniti

Marzo 1992

INDICE

Introduzione	Pag. 1
I poteri delle Camere in regime di "prorogatio"	" 5
Il rinvio presidenziale delle leggi alle Camere prorogate	" 9
Allegati:	
ELIA, voce., <u>Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali</u> , in <u>Enc. dir.</u> , vol. II, 1958 pag. 219 e ss.	" 15
ELIA, <u>La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali</u> , Milano, 1958, pagg. 61-67	" 23
ELIA, <u>"Sulla 'ordinaria amministrazione' degli organi costituzionali"</u> , in <u>Arch. giur.</u> , 1958, pagg. 144-156	" 29
BISCARETTI di RUFFIA, <u>Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere</u> , in <u>Riv. Trim. dir. pubbl.</u> , 1964, pag. 3 e ss.	" 37
FERRARA, <u>Il rinvio della legge alle Camere prorogate</u> , Milano, 1964, pag. 131 e ss.	" 47
GIOLICI-NACCI, <u>Prorogatio del Parlamento</u> , in <u>Rass. dir. pubbl.</u> , 1964, pag. 747 e ss.	" 75

BISCARETTI di RUFFIA, <u>Diritto costituzionale</u> , 7a ed., Napoli, 1965, pag. 346	Pag. 85
A.A. ROMANO, <u>La prorogatio negli organi costituzionali</u> , Milano, 1967, pagg. 161-212	" 87
CHIMENTI, <u>Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente</u> , vol. IV Firenze, 1969, pagg. 164-165.....	" 115
BALLADORE-PALLIERI, <u>Diritto costituzionale</u> , 11a ed., Milano, 1976, pagg. 235-237	" 117
MORTATI, <u>Istituzioni di dir. pubblico</u> , 9a ed., Padova, 1975-76, vol. I, pagg. 501-503; vol. II, pagg. 751-760	" 119
D'ORAZIO, <u>Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana in Riv. trim. dir. pubbl.</u> , 1980, pagg. 873-882....	" 129
TRAVERSA, <u>Commentario alla Costituzione, a cura di Branca, sub artt. 60-61</u> , Bologna-Roma, 1984, pagg. 210-247	" 137
GROTTANELLI DE' SANTI, in <u>Commentario alla Costituzione a cura di Branca, sub art. 74</u> , Bologna-Roma, 1985, pagg. 216-225	" 157
DI CIOLO, <u>Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi</u> , 2a ed., Milano, 1987, pag. 307-309	" 163
<u>Corte Costituzionale, Sentenza n. 468 del 1991</u>	" 165
MANZELLA, <u>Il Parlamento</u> , 2a ed., Bologna, 1991, pagg. 129-132	" 171
A.A. ROMANO, voce <u>Proroga e prorogatio in Enc. giur. Treccani</u> , vol. XXV, 1991	" 175

Introduzione

Nel presente dossier di documentazione si presentano, preceduti da due schede di sintesi, alcuni contributi della dottrina sui poteri delle Camere prorogate e sul caso di incidenza in tale materia dell'esercizio del rinvio presidenziale. Va anche ricordato che su questo argomento, e su quello connesso dell'obiezione di coscienza, il Servizio Studi del Senato ha curato una rassegna stampa.

Per quanto concerne in generale l'attività parlamentare di fine legislatura, con particolare riferimento al Senato, si può ricordare che durante le prime quattro legislature repubblicane non vi fu attività successiva al decreto di scioglimento delle Camere.

L'ultima seduta al Senato della prima legislatura fu quella del 26 marzo 1953 che si concludeva tre giorni dopo, il successivo 29 marzo, domenica, alle 15.55. Era in discussione la modifica della legge elettorale e l'ostruzionismo diede, come è noto, vita ad un lunghissimo dibattito che non terminò con particolari annunci od osservazioni sulla fine della legislatura e sulle conseguenze sull'attività camerale. Il successivo 4 aprile 1953 il Presidente della Repubblica scioglieva le Camere.

Nella seconda legislatura il Senato fu convocato, nell'ultima seduta del 14 marzo 1958, per una successiva e mai tenuta seduta: il 17 marzo le Camere furono infatti sciolte e non si riunirono più. Come è noto la durata del Senato prevista dalla Costituzione prima della riforma del 1963 (che la unificò in 5 anni) era di un anno più lunga di quella della Camera dei Deputati.

Nella successiva legislatura, la III, fu il Presidente Merzagora a parlare di "bugia convenzionale", rispetto al fatto di convocare

nell'ultima seduta del 15 febbraio 1963, una seduta per il successivo giorno 20. Ciò occasionò un breve informale commiato. Entrambe le Camere furono sciolte il 18 febbraio e non furono più attive. Il 12 febbraio 1963 il Presidente Segni aveva rinviato un disegno di legge approvato dalle Camere di ratifica ed esecuzione un trattato internazionale sull'olio di oliva ex art.81 Costituzione (mancanza di copertura); il Senato riapprovò il 14 febbraio 1963 il d.d.l. divenuto n.733-B ma non vi fu esame alla Camera dei deputati.

Anche la IV legislatura terminò, dopo il precedente di Merzagora, con un saluto esplicito del Presidente Zelioli Lanzini (che esordì col dire "non è un mistero per nessuno che siamo giunti al commiato") nell'ultima seduta del 10 marzo 1968 (lo scioglimento fu il successivo 11 marzo).

Nelle successive legislature vi furono casi di attività legislativa delle Camere prorogate.

Nella V legislatura al Senato l'attività (seduta del 15 marzo 1972: il 28 febbraio 1972 il Parlamento era stato sciolto per la prima volta anticipatamente in entrambe le Camere) si concentrò su un decreto legge di provvidenze per il terremoto del gennaio-febbraio 1972 nelle Marche e per altri precedenti calamità, oltre che sulle variazioni di bilancio. Alla Camera fu anche approvato un disegno di legge sulle popolazioni altoatesine. Nella stessa seduta del 15 marzo il Presidente Fanfani al Senato tracciò un quadro di sintesi della legislatura, e non vi furono sedute successive.

Anche nella VI legislatura le Camere approvarono (dopo lo scioglimento del 1 maggio 1976), un decreto legge, di provvidenze a favore delle popolazioni del Friuli poco prima colpite dal terremoto, insieme con altri decreti-legge su diversi argomenti.

Nelle legislature VIII e IX, pure sciolte anticipatamente, vi furono ancora attività parlamentari, successive allo scioglimento.

In connessione alla materia dei rinvii presidenziali si può ricordare che l'VIII legislatura (sciolta il 4 maggio 1983) registra due rinvii del Presidente Pertini, entrambi del 20 aprile 1983. In un caso, il provvedimento - recante concessione di un contributo annuo

in favore della società Dante Alighieri per il triennio 1982-84 - fu riapprovato dalla Camera dei deputati il 28 aprile 1984, quindi esaminato dalla III Commissione permanente del Senato il successivo 29 aprile e lo stesso giorno discusso dall'Aula (nella seduta pomeridiana), ma non approvato; nell'altro caso, il provvedimento - concernente interventi in favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici - fu riapprovato dal Senato, quindi riapprovato con modifiche dalla Camera dei deputati, infine esaminato (il 29 aprile) dall'VIII Commissione permanente del Senato, ma non discusso né approvato dall'Aula.

Durante la IX legislatura il Presidente della Repubblica in carica, dopo aver rinviato una prima volta un disegno di legge di approvazione di un decreto-legge (882 del 22 dicembre 1986) sulla fiscalizzazione degli oneri sociali (che decadde), rinviò anche un successivo (e diverso) disegno di legge di conversione del decreto legge n.48 del 25 febbraio 1987, che reiterava il precedente, con messaggio del 17 aprile 1987. Le Camere, sciolte il 28 aprile 1987, non esaminarono il disegno di legge rinviato, mentre fu presentato dal Governo un disegno di legge di conversione di un terzo decreto legge (156 del 28 aprile 1987) che reiterava i precedenti e che, come questi, decadde.

I POTERI DELLE CAMERE IN REGIME DI "PROROGATIO"

1. La dottrina inquadra generalmente le problematiche relative ai poteri delle Camere in "prorogatio" nella più generale tematica della "prorogatio" degli organi costituzionali. Rispetto ai poteri di questi ultimi individua due ordini di limiti: a) limiti di natura più propriamente giuridica; b) limiti non giuridici, che sono tradizionalmente ricondotti ad un complesso di principi e di regole comunemente definiti di semplice "correttezza costituzionale".

All'interno di questo secondo tipo di limiti, si registra una duplicità di orientamenti tra loro contrapposti: da un lato l'orientamento in base al quale gli organi in regime di "prorogatio" manterrebbero pienezza di poteri, a nulla rilevando l'intervenuta scadenza dalla carica; dall'altro lato, l'orientamento in forza del quale a tali organi sarebbe consentito esercitare soltanto una parte delle attribuzioni ad esse conferite dall'ordinamento, secondo il principio dell'"ordinaria amministrazione".

Con riguardo al tema specifico dell'estensione dei poteri delle Camere in regime di "prorogatio", gli orientamenti dottrinali riflettono sostanzialmente la medesima fondamentale distinzione tra coloro che ammettono l'esistenza di limiti e coloro che la negano.

Secondo un primo indirizzo (BALLADORE PALLIERI, Diritto costituzionale, 11a ed., 1976, p. 235 e ss.; GIOCOLI-NACCI, "Prorogatio" del Parlamento, in Rass. dir. pubbl., 1964, p. 747 e ss.), le Camere in regime di "prorogatio" conserverebbero la pienezza dei loro poteri. Tale tesi muove dal presupposto dell'assoluta mancanza in Costituzione di indicazioni esplicite atte a ritenere mutate le condizioni di espletamento delle funzioni parlamentari, essendo, al contrario, semplicemente e letteralmente previsto che "sono prorogati i poteri delle precedenti".

Un argomento portato a sostegno di tale tesi deriva dall'art. 85 Cost., che espressamente fa divieto alle Camere sciolte di eleggere il Capo dello Stato. "E' chiaro - si rileva - che di questo articolo non vi

sarebbe stato bisogno, ed anzi sarebbe contraddittorio, se le Camere disciolte avessero solo i poteri di ordinaria amministrazione" (BALLADORE PALLIERI; nello stesso senso DI CIOLO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, II ed., 1987, p. 308).

Ad ulteriore sostegno di questa argomentazione, si osserva che poichè le Camere prorogate a causa della guerra in forza dell'articolo 60 della Costituzione hanno pienezza di poteri, nella medesima condizione debbono essere altresì le Camere in periodo di "prorogatio", essendo le stesse abilitate a disporre con legge la loro proroga e non essendo pensabile che l'organo prorogato trasmetta poteri che al tempo della proroga più non aveva (GIOCOLI-NACCI).

2. Altra parte della dottrina (ELIA, La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali, Milano, 1958, p. 61 e ss.; ID., voce Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali, in Enc. dir., vol. II, p. 228 e ss.; MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, I vol., II ed., 1975-76, p. 502 e ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, Napoli 1965, p. 346), ritiene che esista un limite generale all'esercizio dei poteri delle Camere in periodo di "prorogatio". Tale limite troverebbe il suo presupposto nella cessazione del mandato del titolare ordinario che avrebbe necessariamente effetti "depotenzianti" sulla sua legittimazione, essendo sottoposta a verifica - con l'apertura del procedimento elettorale per il rinnovo dell'organo - la rappresentatività dello stesso (ELIA, La continuità, cit., p. 65). Questa sorta di "depotenziamento" della rappresentatività ha indotto ad applicare per l'individuazione dei poteri delle Camere in "prorogatio" la nozione di "ordinaria amministrazione" (richiami sul punto in D'ORAZIO, Considerazioni critiche sulla "prorogatio" nell'organizzazione costituzionale italiana, in Riv. trim. dir. pubbl., 1980, p. 837).

La formula "ordinaria amministrazione" è stata peraltro specificata nel senso di "un'amministrazione straordinaria o meglio un'attività sollecitata da casi di particolare urgenza", di modo che il limite ai poteri delle Camere in "prorogatio" verrebbe a concretarsi "nel divieto di esercitarli se non per casi e circostanze veramente straordinarie ed urgenti" (ELIA, voce Amministrazione ordinaria, cit., p. 229).

Si osserva inoltre a questo proposito che - operando lo scioglimento delle Camere sulla legittimazione dei parlamentari - questi ultimi si dovrebbero considerare legittimati a compiere soltanto quegli atti che non implicano "la scelta di uno spiccato indirizzo politico, tranne che nelle circostanze di necessità e di urgenza che qualificano il parlamentare all'esercizio di tutte le attribuzioni delle Camere". Nell'esercizio peraltro di funzioni che non implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico le Camere in "prorogatio" dovrebbero considerarsi potenzialmente in grado di attivarsi mediante il meccanismo della convocazione straordinaria (A.A. ROMANO, La "prorogatio" degli organi costituzionali, Milano, 1967, p. 209).

Secondo una tesi mediana, infine, (MANZELLA, Il Parlamento, 2a ed., 1991, p. 131), vi sarebbe impossibilità per le Camere sciolte di esercitare, a procedimento elettorale aperto, funzioni di indirizzo politico e di legislazione, ma si afferma che esse "possono, e anzi devono, esercitare funzioni di garanzia e di controllo nei confronti degli altri pubblici poteri, per non rompere neppure per un giorno l'equilibrio di quel reciproco sistema di influenza e di contrappesi che è l'essenza di un ordinamento costituzionale pluralista e democratico".

3. Per quanto attiene alla prassi parlamentare relativa ai lavori delle Camere in regime di "prorogatio" (secondo quanto riferisce TRAVERSA, in Commentario della Costituzione a cura di BRANCA, sub artt. 60-61, p. 217 ss. in relazione al periodo fino al 1983), occorre ricordare che tanto la Camera quanto il Senato non hanno mai tenuto seduta fino al 1972 in periodo appunto di "prorogatio". A partire dallo scioglimento anticipato delle due Camere del 28 febbraio 1972 (fine della V Legislatura), si sono verificati casi di riunione dell'Aula.

Il primo e prevalente oggetto dell'attività dell'Assemblea plenaria in periodo di "prorogatio" è costituito - in conformità della disposizione contenuta nell'articolo 77, comma 2, della Costituzione - dalla conversione in legge di decreti-legge. Sul fronte dell'attività legislativa, poi, le Camere si sono riunite per far fronte ad altri adempimenti costituzionalmente dovuti: approvazione del bilancio di previsione dello Stato, del rendiconto generale e di variazioni al bilancio. E' segnalato inoltre il caso della discussione sul disegno di legge recante

"Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine", approvato dalla Camera dei deputati, in regime di "prorogatio", il 9 marzo 1972.

In un caso (seduta di martedì 8 giugno 1976), la Camera dei deputati è stata convocata ad hoc, dopo lo scioglimento, per l'esame di domande di autorizzazione a procedere. A partire dalla VI Legislatura, invece, si verifica in periodo di "prorogatio" alla Camera dei deputati tanto la convalida di deputati, quanto la sostituzione di deputati deceduti; al Senato, sempre in periodo di "prorogatio", si verificano nella V Legislatura l'annuncio e la convalida della nomina di un Senatore a vita e la proclamazione di un Senatore subentrante e, nella VIII Legislatura, la proclamazione di due Senatori e l'accettazione da parte dell'Assemblea di dimissioni presentate.

Per quanto riguarda, poi, l'attivazione degli strumenti di sindacato ispettivo, la prassi delle due Camere, in un primo tempo sostanzialmente contraria, è stata presso il Senato nel senso di ritenere ammissibile (seduta pomeridiana del 3 maggio 1979) lo svolgimento di interrogazioni a risposta orale in Assemblea in periodo di "prorogatio". La Camera dei deputati è invece rimasta conforme alla precedente prassi.

Per ciò che attiene al lavoro delle Commissioni, la medesima dottrina (TRAVERSA) riferisce che queste ultime si riuniscono normalmente in periodo di scioglimento, ma soltanto nelle sedi referente e consultiva; non si è quindi mai fatto luogo ad alcuna seduta di Commissione nella sede deliberante. Viene registrata inoltre una prassi di espressione da parte delle Commissioni di pareri su nomine o comunque su atti che rientrano nella competenza del Governo.

Per ciò che attiene ai lavori delle Commissioni di inchiesta, la dottrina registra una prassi di interruzione dell'attività più propriamente inquirente in periodo di "prorogatio" (cfr. TRAVERSA, op. cit., pag. 232 e ss., anche con riguardo alla prosecuzione di altre attività delle Commissioni d'inchiesta, nonché dei lavori delle Commissioni bicamerali).

Con riguardo, infine, al periodo successivo al 1983 (VIII e IX legislatura), la prassi registra, in Senato, lo svolgimento di ordini del giorno in Commissione (la Commissione permanente in sede referente, seduta del 13 maggio 1987).

IL RINVIO PRESIDENZIALE DELLE LEGGI ALLE CAMERE PROROGATE (*)

1. Il Presidente della Repubblica, secondo l'art. 74 Cost., può bloccare temporaneamente l'entrata in vigore di una legge richiedendone, con apposito messaggio, un riesame parlamentare. Secondo la prevalente dottrina tale potere di rinvio può essere esercitato per motivi sia di legittimità che di merito ed è una funzione squisitamente presidenziale (v. per tutti MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II vol., IX edizione, 1976, pag. 755; cfr. però vol. I, pag. 503 ove lo stesso autore sembra sostenere una tesi differente).

2. Secondo alcuni autori non vi sarebbe alcun vincolo costituzionale e regolamentare in ordine alla convocazione delle Camere prorogate e alla attività che esse possono svolgere. Se si ritenessero competenti le nuove Camere, si snaturerebbe l'istituto del rinvio presidenziale, trasformandolo in una sorta di "veto assoluto", in contrasto con la funzione ad esso assegnata dalla Costituzione (BISCARETTI DI RUFFIA, Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere., in Riv. Trim. dir. pubbl., passim; FERRARA, Il rinvio della legge alle Camere prorogate, Milano, 1964, pag. 136 e ss.; CHIMENTI, Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, vol IV, Firenze, 1969, pag. 165; ed ora ONIDA, Con lo scioglimento non viene azzerata l'attività delle Camere, in Sole 24 Ore, 3 febbraio 1992; ELIA, Obiezione questa legge per questo Parlamento. La Costituzione è chiara, in L'Avvenire, 22/2/1992).

(*) Si ricorda che gli articoli citati nella presente nota introduttiva, apparsi sui quotidiani, vengono riportati nella Rassegna stampa che completa questa documentazione

Al citato orientamento si contrappone quello secondo il quale competenti a deliberare sulla legge rinviata dal Presidente sarebbero le nuove Camere. Il riesame, per il solo fatto di avere ad oggetto le osservazioni del Capo dello Stato, sarebbe infatti un atto di indirizzo politico, che le Camere in regime di "prorogatio" non potrebbero compiere. (così, fra gli altri, MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, IX edizione, 1976, vol. II, pag. 756; TRAVERSA, op. cit., pag. 222; ARMAROLI, Si, il Quirinale ha ragione sui poteri delle due Camere, in Corriere della Sera, 5 febbraio 1992; MANZELLA, Tutti i poteri delle Camere sciolte, in La Repubblica, 5 febbraio 1992).

ALLEGATI

Enc. dir., vol. II.

AMMINISTRAZIONE ORDINARIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

Sommario: 1. Le variazioni di competenza degli organi costituzionali. — 2. L'amministrazione ordinaria nella recente letteratura civilistica. — 3. L'amministrazione ordinaria nel diritto amministrativo. — 4. Il Gabinetto dimissionario: a) la figura giuridica; b) la limitazione dei poteri in generale; c) la limitazione dei poteri in particolare; d) la garanzia della osservanza del limite. — 5. Il Gabinetto pro-regio. — 6. Il Gabinetto prima della fiducia. — 7. La riduzione dei poteri delle due Camere. — 8. La riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica.

1. Le variazioni di competenza degli organi costituzionali. — Gli organi costituzionali, a differenza di quelli amministrativi, subiscono alcune alterazioni nel regime della loro competenza in rapporto a circostanze che risultano o da esplicite disposizioni della Co-

stituzione o dalla esistenza di principi chiaramente deducibili dal sistema: la *ratio unitaria* che giustifica da un punto di vista generale il restringersi della sfera di competenza di questi organi è da rinvenirsi nel carattere rappresentativo, inteso in senso lato, dei loro titolari e nel condizionamento, di varia intensità, che esercitano su di essi altri detentori di potere politico. Così il Governo, il Parlamento, il Presidente della Repubblica, in modi diversi, debbono trovarsi in un rapporto di armonia e di omogeneità rispettivamente con le due Camere, con il corpo elettorale, con la collettività nazionale; il carattere più libero della loro azione (rispetto a quello più vincolato alla legge delle autorità amministrative o giurisdizionali, ivi compresa la Corte costituzionale) fa sì che l'attenuarsi o il venir meno della *presunzione* di rappresentatività o di fiducia incida profondamente sui loro poteri. Col termine convenzionale di « amministrazione ordinaria » si designa la sfera più limitata di attribuzioni che temporaneamente sopravvive alla cennata menomazione: e pur avvertendo che la formula si presta ad equivoci molteplici ed è in taluni casi del tutto insufficiente, bisogna dire che la sua estensione ad organi quali il Parlamento e il Presidente della Repubblica si giustifica con la ripartizione dei poteri connessi alla funzione di governo realizzata in molti ordinamenti moderni e particolarmente in quello italiano.

Mentre non esamineremo la figura della
supplenza e delle altre forme di sostituzione
negli organi costituzionali, tratteremo invece,
dato il parallelismo delle limitazioni di com-
petenza, dei poteri rimasti ai titolari cessati
di carica in attesa che i successori si immet-
tano negli uffici.

2. *L'Amministrazione ordinaria e nella recente letteratura civilistica.* — Non priva di suggestioni per il pubblicista, pur con le cautele d'obbligo, è la recente elaborazione civilistica del concetto di amministrazione ordinaria. Innanzi tutto, infatti, si è reso più elastica la distinzione dalla amministrazione straordinaria, riconoscendosi che taluni atti di alienazione possono rientrare in quella ordinaria; e si è ammesso pertanto (anche da chi continua a sostenere che la sfera dell'ordinaria amministrazione è qualificata dall'impiego del solo reddito del patrimonio e non dal minor rischio economico) che per applicare la distinzione non tanto alla natura dell'atto in sé e per sé bisogna guardare,

quanto alla *fusione* che esso esplica in con-
creto.

In secondo luogo si è negata la identificazione fatta a suo tempo dal FERRARA *sv.*, tra atti di ordinaria amministrazione e atti di amministrazione straordinaria. Mentre a questa categoria vanno inclusi anche gli atti di amministrazione straordinaria, dominata sempre dalla sfera più ampia, dominata sempre dal principio della conservazione del patrimonio, essa pure una « conservazione progressiva », con riferimento alla capacità produttiva dei beni, si è contrapposta la sfera degli atti di disposizione pura e semplice, contraddistinta dal carattere della « arbitrarietà », e cioè non soggetta a nessun fine di conservazione, perché abbandonata alla piena autonomia domaniale (v. AMMINISTRAZIONE (dir. civ.): atti di amministrazione).

Questi spunti (1) non mancheranno di trovare qualche corrispondenza e analogia nelle distinzioni che si faranno più avanti per la attività del gabinetto dimissionario.

3. *L'amministrazione ordinaria e nel diritto amministrativo.* — Si è già detto all'inizio perché nel diritto amministrativo non abbiano luogo in generale quelle variazioni di competenza, che si verificano per gli organi costituzionali. Ciò è vero non solo per gli organi di carattere burocratico, ma anche per quelli elettivi posti al vertice degli enti territoriali minori. La lettera della legge (art. 338 t.u., leggi com. e prov., 1934) sembrerebbe escludere che un problema di limitazione di poteri possa porsi perfino nei confronti degli amministratori straordinari chiamati a sostituire la giunta comunale o quella provinciale, quando sieno stati sciolti i consigli corrispondenti: tuttavia non si può affermare in via assoluta la mancanza di un limite implicito, nei casi in cui il decreto di scioglimento abbia attribuito al commissario o alla commissione (per le province) anche i poteri dei consigli sciolti (2).

(1) D'ORAZI, Gli atti di amministrazione e l'acquisto nell'indifferenza di minori, in *Ann. univ. Cambrino*, I c.d. (Vol. XV), Napoli, 1942, 185-191; MIRABELLO, I c.d. atti di amministrazione, in *Scritti per Antonio Scialoja*, Bologna, 1953, 111, 351-368 e soprattutto NATOLI, L'amministrazione delle beni ereditari, I, Milano, 1947, 144 ss.; Limiti delle funzioni dell'amministratore dell'eredità nelle ipotesi degli articoli 642-646 c.c., in *Giur. compl. cass. civ.*, XXV, 1947, 393-398. V. inoltre SARTORO-PASARELLI, Dottrine generali del diritto civile, Napoli, 1934, 198 e le riserve, contro impostazioni troppo ... arricchite di TRABUCCANI, Amministrazione (Atti di), in *Nondas*, dig. II, 1, Torino, 1947, 544-548.

1937, 344-349.
 (2) *Contra la burocracia*. Padova, 1953, 477-478.

—Inoltre un obbligo di limitare la propria attività all'ordinaria amministrazione è stato riconosciuto dalla giurisprudenza (3) per i commissari governativi preposti ad enti pubblici non territoriali, quando i commissari stessi, scaturiti di carica per la fine del periodo di gestione commissariale, occupino ancora l'ufficio in attesa del ripristino degli organi ordinari.

Condividendo l'autorevole opinione (4) che agli organi supremi delle Regioni non possa attribuirsi la qualifica di organi costituzionali nell'ordinamento statale, non ci occuperemo dei casi in cui essi potrebbero essere obbligati a svolgere competenze più ristrette di quelle normali loro spettanti: non possiamo tuttavia non ricordare, anche perché è questo l'unico punto di cui essa fa riferimento al discorso concetto, che la Costituzione all'art. 126, comma 5, dice: « Col decreto di scioglimento (del Consiglio regionale) è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice l'elezione entro tre mesi e provvede alla ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del Consiglio ». La norma è importante perché dimostra che la Carta costituzionale non ignora il fenomeno esaminato in queste note, se ha creduto di richiamarlo per la attività di organi della Regione, per i quali la limitazione dei poteri poteva essere dubbia: *a fortiori*, dunque, il limite, non sancito testualmente, dovrà valere per gli organi costituzionali dello Stato, aventi carattere rappresentativo. Noteremo qui di passata che, contro l'opinione prevalente (5), « l'ordinaria amministrazione » dei commissari coincide con *tutta* la competenza della giunta regionale: e ciò in base ai lavori preparatori, e, più ancora, per le chiare disposizioni contenute negli art. 8 s. S. e 27 st. T.

4. Il Gabinetto dimissionario: a) la figura giuridica; b) la limitazione dei poteri in generale; c) la limitazione dei poteri in particolare; d) le garanzie della osservanza del limite.

a) È naturale che la figura del Gabinetto dimissionario abbia attirato per prima

(3) *Cons. Stato*, sez. V, 16 marzo 1951, n. 174, in *Ford.it.*, 1951, III, 143 e sez. IV, 23 dicembre 1952, n. 1022, in *Giur. compl. cass.*, cit., 1952, III, 941.

(4) *MONTATI, Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, 527-528.

(5) *VINGA, La Regione*, Milano, 1949, 167 e *SAT-
LIS, Lo scioglimento dei Consigli regionali*, in *Scritti
econ. dir.*, univ., *Castelli*, Padova, 1957, 77-79 entr.

econ. giur. univ. Cagliari, Padova, 1957, 77-79 entr.

l'attenzione degli studiosi: infatti, con l'avvento della forma di governo parlamentare l'esistenza del Ministero dipende in misura sempre più netta dalla fiducia delle Camere. Questo condizionamento lo esprime in misura maggiore che altri organi alla alterazione del volume della sua competenza.

Prima di trattare dei poteri del Governo dimissionario, bisogna chiarire che esso è, come pensava il Crispiuoli, lo studio italiano che più ebbe ad approfondire l'argomento, un organo straordinario: infino a che il Capo dello Stato non abbia accolto le dimissioni presentate dal Cabinet questo, sia pure con una competenza ridotta, rimane in carica e conserva la vecchia figura giuridica, consentendo così, se del caso, al Presidente della Repubblica di respingere offerte dimissioni o inducendo il Ministero a ripresentarsi al Parlamento, se la crisi è estesa a più di un Ministero, o a respingere le Camere, quando la crisi segua un voto di sfiducia. Tuttavia (e qui non è da biasimare) il Crispiuoli non ha dato un giusto colore che respingono in toto le dimissioni, dal momento in cui il Capo dello Stato ha accolto le dimissioni, il Governo si trova effettivamente in regime di *prorogatio* o di proroga dei poteri e muta titolo giuridico che gli consente di agire: tratta, per la verità, salvo eccezioni che si sono verificate, di un periodo di tempo brevissimo che intercorre tra il conferimento del potere e l'incarico di comporre il nuovo Ministero e l'immissione nell'ufficio dei nuovi Ministri. Non meraviglia perciò che la scarsa importanza del fenomeno da punto di vista quantitativo, che la dottrina non si sia soffermata sul Governo in regime di *prorogatio*, che però, in una disamina specifica, va tenuto ben distinto dalla figura cui viene solitamente confuso.

Ci occuperemo per ora del Governo di missionario in senso stretto, che abbia cioè presentato le dimissioni, riservandosi il Cap dello Stato di deliberare su di esse (i tedeschi parlerebbero di Ministero *suruckgezeiten*, usando la qualifica di *entlassen* per quello i cui dimissioni siano state accolte):

I componenti di un tal Gabinetto hanno l'obbligo giuridico di rimanere in carica, il quanto non si può procedere, ovviamente alla nomina di altri Ministri. Tuttavia non è possibile parlare di un « congelamento » assoluto del Gabinetto: infatti in caso di decesso o di impedimento di uno dei suoi membri nulla osta a che il Presidente della Repubblica affidi l'incarico di un Dicastero a un

dei Ministri rimasti in carica. Ciò non avverrà per i Ministri senza portafoglio, i quali però, al di fuori dell'ipotesi ora formulata, mantengono senza dubbio la loro qualità di membri del Ministero (6), dato che questo conserva la sua natura di organo collegiale (come Consiglio dei Ministri) e in ogni caso non limita la sua attività a quella meramente amministrativa.

b) La limitazione dei poteri sopravviene sia che il Gabinetto abbia presentato le dimissioni per un voto di sfiducia delle Camere, sia che le abbia rassegnate per altri motivi. La vecchia dottrina sosteneva che si trattasse di un'autolimita, in osservanza di norme di correttezza costituzionale e dunque sornite di vero carattere giuridico; meno plausibile sembra oggi una siffatta opinione (7). Dal momento che la Costituzione, nell'art. 94, prescrive espressamente che il Governo deve avere la fiducia delle Camere, dinanzi alle quali, per ottenerla, deve presentarsi entro il termine di dieci giorni dalla sua formazione; perciò, negare natura giuridica alla limitazione dei poteri del Ministero dimissionario, significa disconoscere i linkamenti di fondo del nostro sistema parlamentare, dimenticando le conseguenze che in essi univocamente sono implicite. Né appare decisiva la mancanza in Costituzione di una esplicita disciplina in materia: perché questa sembra necessaria o anche soltanto opportuna laddove le dimissioni sono accettate immediatamente o sono operative, in difetto di un Capo dello Stato, per il solo fatto della loro presentazione (come nei Länder tedeschi), non certo in Italia, dal momento che da noi avviene il contrario e si apre anzi una fase estremamente fluida, che può terminare con il ritiro delle dimissioni e il ritorno davanti alle Camere. La retta deduzione dai principi trova riscontro in una serie di elementi che non possono essere facilmente trascurati, provenendo essi, in sintomatica convergenza, da norme scritte e dalla vita costituzionale.

Oggi anche la Corte dei conti (8) ha riconosciuto la vigenza della disposizione, in-

(6) Contra, CASCIOUOLI, a pag. 73 dell'articolo citato in bibliografia.

(7) Per la vecchia dottrina, v. in particolare ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1946, 263. Attualmente, oltre PASTRI, v. CAUSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1953, 348; BALLABONZ-PALLARSI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, 265; in termini poco chiari ROZZINI, *I poteri del Governo*, in *Corriere della Sera*, 22 giugno 1957.

(8) *Foro amm.*, 1946, III, 79-83 con nota di A. GIACCHI.

scritta con l'art. 1 r.d. 18 novembre 1923, n. 2441, nel testo dell'art. 14 l. 14 agosto 1862, n. 800. Il comma era così formulato: «Quando il Ministero sia dimissionario non potrà valersi della facoltà di cui ai commi precedenti. Per tutti quegli atti dei quali non fosse pervenuta alla Corte la richiesta di registrazione alla data delle dimissioni, l'esercizio di tale facoltà spetta esclusivamente al nuovo Gabinetto». Nei «commi precedenti» è prevista la possibilità che il Consiglio dei Ministri deliberi che all'atto o decreto al quale la Corte abbia ricusato il suo visto, si dia egualmente corso, apponendo la Corte, in tal caso, il visto con riserva e ordinandone la registrazione. Gli art. 8 e 35 l. 3 aprile 1933, n. 255, non facoltizzavano certamente il Governo ad omettere la disposizione in quello che sarebbe divenuto il t.u. 12 luglio 1934, n. 1214. Sicché non si può parlare di abrogazione tacita della norma e rimane fermo che la limitazione di poteri del Gabinetto dimissionario non difetta di un riconoscimento testuale nelle fonti legislative.

Inoltre le formule, con cui i vari Governi annunciano alle Camere le loro dimissioni, riconoscono esplicitamente che il Ministero rimane in carica per il mantenimento dell'ordine pubblico e per gli affari di ordinaria amministrazione (come si diceva una volta) o (come si dice oggi) per il disbrigo degli affari correnti; né si può ritenere che simili affermazioni si facciano per mera esigenza di cortesia parlamentare, in quanto la loro iterazione con assoluta costanza al sopravvenire di ogni crisi induce a pensare a un convincimento diffuso della soggezione a un limite giuridico, alla interpretazione consolidata di un principio ben presente nell'ordinamento. Del resto, in altre circostanze, i rappresentanti del Governo, in Italia e in Francia, non hanno mancato di riferirsi a limitazioni di pura correttezza. Né mancano esplicite affermazioni di organi giurisdizionali in cui si ammette che il Ministero dimissionario «ha il potere e il dovere di compiere gli atti necessari per il normale svolgimento della vita amministrativa dello Stato» (9); né infine si può trascurare l'uso parlamentare di aggiornare i lavori delle Camere in tempo di crisi. Non è tanto per agevolare il compito del Presidente della Repubblica che i due rami del Parlamento sospendono la propria attività, quanto perché la menomata competenza go-

(9) *Cons. Stato*, sez. V, 13 maggio 1934, in *Foro amm.*, 1934, III, 148-149.

vernativa diminuisce di riflesso il potere delle due Camere di impegnare il Gabinetto in discussioni politiche: sicché di recente si è riconosciuto che non poteva svolgersi una interpellanza rivolta ad un Governo dimissionario (*Atti Senato*, seduta antimeridiana 26 maggio 1957).

Prima di procedere ad una disamina analitica dell'ordinaria amministrazione, bisogna precisare se il Gabinetto che ha rassegnato le dimissioni sia ancora politicamente responsabile dinanzi al Parlamento. Di fronte a chi lo nega con decisione (CASCIOUOLI), vi è chi lo afferma altrettanto recisamente (VIRGA). Ma si tratta di un contrasto assai più sfumato di quel che può sembrare a prima vista, dal momento che entrambi gli autori riconoscono che è inammissibile un voto di sfiducia contro un Governo dimissionario. Del resto, la prassi parlamentare, come si è veduto, non ammette nemmeno lo svolgimento di interpellanze e *a fortiori*, di mozioni in periodo di crisi: né voti di dissenso sono immaginabili su disegni di legge qualificati da una evidentissima necessità e urgenza; rimangono le interrogazioni, con le quali, anche in forma scritta, ci si limita a chiedere al Governo elementi di informazione. Dunque, a volerla ammettere, della responsabilità politica resta solo una larva. Né, per negare la tesi macchinosa del CASCIOUOLI sull'organo straordinario, è necessario affermare la sopravvivenza di un tale tipo di responsabilità. Piuttosto è da chiedersi se la violazione di una mozione di sfiducia non sia da ammettere quando la crisi abbia carattere extra parlamentare: così si darebbe una indicazione precisa al Capo dello Stato, costringendolo ad accettare senz'altro le dimissioni o a procedere allo scioglimento di una o di entrambe le Camere. Ma giustamente la prassi parlamentare si è mantenuta sulla negativa: quando sono state annunciate le dimissioni per motivi extra parlamentari del Gabinetto presieduto dall'On. Scelba, il Presidente Leone dichiarò immediatamente decaduta una mozione di sfiducia presentata dalle opposizioni di destra (*Atti Camera*, seduta 23 giugno 1955). In effetti con il sopravvenire delle dimissioni l'elemento fiducia rimane privo di ogni rilevanza giuridica e potrà riacquistarla soltanto se il Presidente della Repubblica, non accettando le dimissioni, indurrà il Ministero a ripresentarsi alle Camere. Come è noto, in alcuni Länder tedeschi (Assia, 1931, Prussia 1932), si ebbero voti di sfiducia contro un singolo

Ministro oppure contro un intero Governo missionario. Ma si trattò di casi patologici connessi alla incredibile durata delle crisi e tivate da fratture incolmabili tra le diverse forze politiche: in dottrina taluno (10) ne fa *Wirkungssignale* di simili voti, ma più tosto genericamente, insistendo soprattutto sugli inconvenienti dei lunghi Ministeri missionari e indicando qualche rimedio, con la creazione di un organo distinto dal Governo e munito del potere di sciogliere *Landtag*.

È infine da chiedersi se la responsabilità politica del Gabinetto dimissionario non si pravviva, se non altro, a termini dell'art. 2 comma 2, cost., per l'adozione di decreti legge. Mentre scriviamo, il problema della responsabilità governativa da emanazione questi atti aventi valore di legge non è stato particolarmente approfondito in dottrina: sembra tuttavia che, non potendo il Governo dimissionario porre la questione di sfiducia sulla loro conversione, si potrà giungere, o questa sia rifiutata, a un voto di dissenso sicché altre forme di responsabilità, diverse da quella politica, potrebbero venire in gioco.

c) Qual'è il contenuto della ordinaria amministrazione? Cosa può fare e cosa non può fare il Ministero dimissionario? Per l'esame delle varie opinioni rimandiamo ai diffusi svolgimenti del CASCIOUOLI e del VIRGA che puramente hanno messo in rilievo la eccessiva genericità di certe distinzioni (e, ad esempio, attività normale ed attività eccezionale; attività di esecuzione e attività iniziativa) oppure la loro insufficienza (quando si voglia ridurre la competenza del Governo al mero disbrigo di compiti amministrativi da parte dei Ministri, concepiti unicamente come capi dei Dicasteri; ovvero stabilire un'esclusione per tutti gli affari non urgenti). Altri ha insistito sulle presunte indicazioni che deriverebbero da certe formule con le quali si prosegue il disbrigo degli affari (*verfügen o fortführen die Geschäfte*) per i quali si chiama l'idea di attività già intraprese, che attendano solo di essere condotte a termine in contrario è da rilevare che con le dimissioni, specie se prodotte dal voto di una mozione di sfiducia, di cui va pure tenuto presente la motivazione, deve interrompersi l'attuazione dell'indirizzo politico che qualifica il Governo.

(10) GEBLUM, *Die Frage der Wirkung eines Mißtrauensvotums gegen ein zurückgetretenes Ministerium oder eines eines Einzelministers*, in *Arch. des Rechts*, XXII, 1931, 224 ss.

Maggiore attenzione merita il criterio indicato dal CAISARULLI, secondo il quale non sarebbe consentita al Gabinetto dimissionario l'attività caratterizzata dalla discrezionalità *prima e principale*, mentre rimarrebbe di sua competenza, oltre l'attività vincolata, quella contraddistinta dalla discrezionalità *terza ed accessoria*. Si può non apprezzare l'ordine di concetti usati dal CAISARULLI (11), ma le sue conclusioni rimangono sostanzialmente valide: «l'amministrazione ordinaria si distingue da quella attività libera, che soltanto può offrire un campo sensibile alla diversità di indirizzi e di tendenze, un complesso di atti il cui maggior movente è l'affermazione di un proposito politico».

Più vive perplessità desta l'applicazione al problema della distinzione tra atti amministrativi e atti politici. Sia gli autori che hanno fatto degli atti politici una sottocategoria degli atti amministrativi (12), sia gli scrittori che hanno voluto separarli nettamente da questi ultimi (13) non hanno saputo darne una nozione soddisfacente dal punto di vista della omogeneità: sicché nelle loro elencazioni sono rimasti commissi atti che trascendono certamente la sfera amministrativa, come la convocazione del Consiglio dei Ministri (GUICCIARDI) o lo scioglimento delle Camere (SANDULLI), con altri, quale la espulsione dello straniero, che addirittura appartengono alla sfera dei provvedimenti di polizia (entrambi gli autori citati). In conclusione sembra più opportuno distinguere atti amministrativi ad ampia discrezionalità, come ha indicato lo stesso GUICCIARDI (14), da altri atti che si svolgono sul piano del diritto costituzionale e per i quali sarà utile riferirsi alla categoria degli atti di diritto costituzionale e, più propriamente, di indirizzo o di direzione politica (v. ARTI DI GOVERNO).

È in quest'ultimo significato che un determinato gruppo di atti si pone al di fuori della sfera di competenza del governo dimissionario: così il MORTATI parla di «decisioni politi-

(11) In proposito v. dello stesso CAISARULLI, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali*, in *Ann. fac. giur. univ. Perugia*, XXXIII (vol. III, serie IV), Roma, 1932, 443 ss.

(12) GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, 205 ss., 488 ss. Per l'accanto specifico ad alcuni atti v. pag. 534.

(13) SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1946, II, XXXII, 317-325.

(14) Aboliamo l'art. 317, in *Fero amm.*, 1947, 21, 1, 16.

implicare una affermazione politica» (per esempio, nomine ex art. 4 r.d. 14 novembre 1901, n. 466; emissione di circolari interne ecc.); ha forse ecceduto in questo senso persino il più cauto CAISARULLI, poiché, a nostro sommo avviso, bisognerebbe riferirsi piuttosto a valutazioni concrete in una situazione storico-ambientale data;

2) è da accogliere il criterio della non «partiticità» dell'azione consentita al Ministero dimissionario, mentre meno idonea ci sembra la qualifica di non maggioritaria. In realtà l'azione governativa non sarà maggioritaria, in quanto sarà non partitica: ma è da tener presente che le entità tutelate dal limite imposto al gabinetto dimissionario sono proprio la maggioranza o le possibili maggioranze parlamentari; ciò che si vuole rendere impossibile è proprio che si sviluppino un «frammento» di indirizzo politico minoritario. La indeterminatezza, in senso tecnico, (16) del concetto «ordinaria amministrazione», rinviata ad una nozione di media e più precisamente di «media autorità di governo»: è ricompreso perciò nella nozione di ordinaria amministrazione tutto quel complesso di atti che qualsiasi Governo farebbe o potrebbe fare, gli atti, se così si può dire, a carattere neutro;

3) in politica estera dovrebbe operare, a differenza che in altri settori, il principio della continuità (17). Indubbiamente se la caduta del Governo fosse dovuta, come potrebbe risultare dalla motivazione della mozione di sfiducia o dal dibattito parlamentare, proprio ad iniziative di politica estera, è chiaro che il Governo dimissionario non potrebbe proseguire nel cammino intrapreso. In generale, però, il principio della continuità opera in modo da «consolidare» al di sopra di singoli Governi e di particolari maggioranze un complesso di tendenze e di direttive che si collegano da un lato ai trattati politici di cui il Parlamento ha autorizzato la ratifica e dall'altro alle convinzioni diffuse nei gruppi di maggioranza. Certo, negli ordinamenti che si sogliono chiamare omogenei, sarà più facile determinare l'ambito di questo «fondo consolidato» di politica estera: ma esso non può mancare nemmeno in quelli «eterogenei», in cui il gruppo dirigente, talora pluripartitico, non difetta di stabilità.

Venendo a una analisi più dettagliata, dopo queste precisazioni che non pretendono

(16) HOLZ C. H., *Zur Anwendung einheitlicher Rechtsgründe im Verwaltungsrecht*, in *Gesellschaftsschrift für W. Jurisprud.*, München, 1953, 309-331.

(17) JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1951, 77.

di risolvere il problema e anzi ne fanno nascere di nuovi, è chiaro che il Governo potrà intervenire con la controfirma in tutti quegli atti che la dottrina prevalente riconosce di spettanza del Presidente della Repubblica (promulgazione delle leggi, indizione del referendum, ecc.). Escluderemmo invece dall'elenco la controfirma del decreto di scioglimento delle Camere, perché essa presuppone che il Capo dello Stato non abbia accolto le dimissioni e che il Gabinetto non vi abbia insistito. Inoltre il Presidente del consiglio dimissionario avrà facoltà di impugnare le leggi regionali e di proporre ricorsi per conflitti di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale. Spetta poi al Governo, che ha rassegnato le dimissioni, adottare tutti i provvedimenti di urgenza (o partecipare alla loro emissione), specie in materia di tutela dell'ordine pubblico (vedi ASSUNTO: *stato di*).

Questioni più delicate presenta invece la parte della competenza istituzionale del Governo a carattere spiccatamente facoltativo: in particolare per le nomine, promozioni, ecc., di cui all'art. 4 r.d. 14 novembre 1901, n. 466. Sarà da vedere caso per caso l'esistenza o meno di un collegamento tra questi provvedimenti e un dato indirizzo propriamente politico e un'azione governativa: e ciò anche in base ad indici quantitativi. Più chiaro dovrebbe poi essere l'obbligo del Ministero dimissionario di astenersi da atti di cui più difficile appare la revoca: si pensi alle nomine di dirigenti di grandi organismi economici a carattere pubblico, i quali fruiscono di una relativa inamovibilità (18); si pensi anche a decisioni in materia di prezzi o di esercizio finanziario. Non si tratta che di applicazioni del limite più generale, derivante dalla esigenza di non mettere i successori davanti a situazioni preconstituite o difficilmente reversibili.

Il Gabinetto non potrà, se non in casi di urgenza, proporre lo scioglimento di consigli regionali e procedere a quello di consigli comunali e provinciali; non potrà legiferare (leggi delegate, ivi comprese quelle di amnistia, regolamenti), mentre invece il Guardasigilli, stante anche il penetrante intervento in materia del Presidente della Repubblica (19), potrà proporre provvedimenti di grazia.

(18) BACHREIT, *L'attività di coordinamento nella amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 152.

(19) EISENBERG, *Di alcune usanze non protocolari attribuite alla Presidenza della Repubblica italiana*, in *Rendiconti della classe di scienze morali, storiche e*

Talune delle attività di cui si è fatto cenno esigono l'intervento di Comitati interministeriali e più in generale ricadono in quella sfera non facilmente determinabile dell'alta amministrazione, che rimane comunque vicinata al Governo dimissionario, quando sia intesa come l'attuazione diretta e immediata dell'indirizzo politico nel campo amministrativo: ciò vale soprattutto per l'azione dei singoli Ministri, dato che in periodo di crisi, salvo casi di urgenza, non si riunisce il Consiglio dei ministri. Infine le iniziative del Governo rispetto ad atti che richiedono l'intervento delle due Camere, particolarmente nel campo legislativo, avranno carattere di urgenza, come pure la connessa attività parlamentare: è naturale che sia il Parlamento stesso a controllare l'esistenza o meno della situazione di urgenza. La crisi governativa renderà peraltro impossibile alle due Camere secondo noi anche giuridicamente e non solo per motivi di convenienza pratica, di discutere e votare su questioni politiche, che non abbiano carattere urgente, perché, riconoscendo la Costituzione la necessità che Governo e Parlamento collaborino sulla base di un indirizzo comune, non potrebbero le Camere procedere in tale periodo a deliberare ciò che il Gabinetto non può eseguire, né a dare direttive o a imporre impegni cui il Ministero non è in grado di soddisfare.

La prassi delle nostre assemblee parlamentari, e con qualche eccezione anche quella delle Commissioni permanenti, si è adeguata a tali principi: si rinvia per un esempio recente, alle sedute del 23 e 24 giugno 1955 rispettivamente del Senato e della Camera, in cui furono approvati l'esercizio provvisorio del bilancio e pochi altri disegni di legge a carattere urgentissimo.

d) Quali forme di garanzia presenta l'ordinamento per impedire e al caso per sanzionare le « evasioni » del Governo dalla sfera degli affari correnti? Innanzi tutto il Capo dello Stato potrà rifiutarsi di firmare gli atti da emetterli in suo nome, quando essi appaiono *ultra vires*, in rapporto ai poteri di un Gabinetto dimissionario.

In secondo luogo la Corte dei conti dovrebbe esercitare un ulteriore controllo, rifiutando se del caso il suo visto con le conseguenze definitive di cui si è fatto cenno.

Non pare invece che una garanzia possa trovarsi nella competenza della Corte costi-

Atti della Accademia dei Lincei, serie VIII, vol. XI, fasc. 3-4.

tuzionale per la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni, poiché esercitando competenze proprie solo di un ministero normale non può dirsi che il Gabinetto dimissionario invada la sfera di attribuzioni di un altro potere o di una regione. Potrebbe invece avere un sindacato della Corte sulla legittimità costituzionale di atti aventi valore di legge (per esempio leggi delegate), quando se ne impugnasse la costituzionalità per essere stati emessi da un Governo che aveva già rassegnato le dimissioni.

Più difficile è ammettere che la validità degli atti di un Gabinetto dimissionario possa essere impugnata davanti all'autorità giudiziaria ordinaria o agli organi della giustizia amministrativa. Ma una volta riconosciuto il carattere giuridico dei limiti cui soggiace il Governo e considerando che taluni degli atti messi in evidenza possono incidere su molteplici situazioni attive individuali, non si vede per quale singolarità dovrebbe escludersi il sindacato del giudice. Indubbiamente, data la delimitazione piuttosto « relativistica », se così è lecito esprimerci, da noi data alla sfera dell'ordinaria amministrazione, ci si potrebbe accusare di voler mantenere in piedi, con effetti opposti, una categoria di atti in parte coincidente con quella dell'art. 31 t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, magari sciogliendo nella famigerata *Mémoire du mobile*. Ma ci sembra che il giudice, nei rarissimi casi che gli potranno essere sottoposti, avrà a sua disposizione una serie di indici obiettivi che eviteranno giudizi arbitrari: e in questa opinione ci conforta che Carl SCHWITT, nemico giurato, come ognuno sa, della politicizzazione della « Justice », lamentasse che allo « Staatsgerichtshof » sfuggisse la distinzione tra affari correnti e affari vietati ai Ministri dimissionari (20). Infine è di molto peso una recente decisione dell'assemblea del Consiglio di Stato francese (21), che ha annullato un

(20) Cfr. *Legisl.-Legitimé*, Paris, 1936 (traduzione, incompleta, di GUYON ou ROUSSET), 85. Lo SCHWITT si riferisce alla sentenza dello « Staatsgerichtshof » che può leggersi in « *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* », 112 Band-Anhang, 1-12. In generale sulla traccia di questa sentenza, la dottrina tedesca del tempo di Weimar negò carattere giuridico al limite dei poteri di un gabinetto dimissionario (salvo le eccezioni dello HERTZOG e dello HÖHNKE); sulle posizioni tradizionali è rimasto anche il von MARCOTZ nel suo noto commento alla legge fondamentale di Bonn (v. lavori citati nella bibliografia).

(21) Cons. d'Etat, Am. 4 avril 1937: *Syndicat régional des journalistes d'Algérie et autres* (in *Juris Classeur Pénal*, 18 settembre 1937).

decreto in data 17 giugno 1946 del Governo provvisorio, perché il predetto Governo aveva rassegnato l'11 giugno le proprie dimissioni all'Assemblea costituente. Il decreto conteneva un regolamento che adattava all'Algeria alcune norme di legge in materia di aziende giornalistiche: il *Conseil d'Etat* giudicò che esso non potesse rientrare nemmeno nella più larga nozione di *expédition des affaires courantes*, in ragione del suo stesso oggetto e della mancanza di urgenza; pertanto, secondo l'alto consesso, il Governo non aveva la competenza ad emettere l'atto, dato che appunto un principio tradizionale di diritto pubblico limita le attribuzioni del gabinetto dimissionario al disbrigo degli affari correnti. La decisione è stata accolta dalla dottrina francese con favorevoli commenti.

Contro l'avviso del Catuscoul, riteniamo che gli atti *ultra vires* siano invalidi perché viziati di incompetenza, come ha pure ritenuto il *Conseil d'Etat* e buona parte della nostra dottrina, e non già per eccesso di potere. Per la data di emissione dell'atto, decisiva ai fini della sua impugnabilità, le osservazioni del Catuscoul appaiono invece persuasive.

5. *Il Gabinetto prorogato.* — Nel momento in cui il Presidente della Repubblica accetta con decreto le sue dimissioni, il Governo entra in regime di *prorogatio*. L'art. 2 di questo decreto dichiara l'obbligo per i Ministri dimissionari di rimanere in ufficio per il disbrigo degli affari correnti sino alla nomina dei successori (o in realtà, come già si disse, fino al loro insediamento nei vari Dicasteri).

Esattamente la formula del decreto si riferisce agli affari correnti perché, in effetti, la limitazione dei poteri è identica per il Governo dimissionario in senso proprio e per quello prorogato. Senonché, mentre il Gabinetto dimissionario potrebbe essere costituito a nuova vita con il rigetto delle dimissioni e con la successiva ripresentazione al Parlamento o (quando vi fosse stata sfiducia) con lo scioglimento delle Camere o di una di esse, il Ministero entrato in regime di *prorogatio* non ha in nessun caso la possibilità di evadere dalla situazione in cui è stato posto con l'accoglimento delle dimissioni. Normalmente ciò non presenta inconvenienti perché il Presidente della Repubblica è già sicuro dell'avvenuta composizione del nuovo Governo; ma vi possono essere casi di rinuncia all'incarico ufficialmente conferito ed accettato suscettibili di prolungare il pe-

riodo di proroga dei poteri del vecchio Gabinetto.

6. *Il Gabinetto prima della sfiducia.* Il comma 3 dell'art. 94 cost., che obbliga il nuovo Governo a presentarsi entro giorni dalla sua formazione davanti a Camere, per ottenerne la fiducia, comporta una limitazione giuridica dei poteri del Gabinetto, che la fiducia non abbia ancora ottenuta.

Anche se il Ministero è formato con nomine del Presidente della Repubblica l'assunzione dei poteri si verifica dopo prestazione del giuramento, è pur vero che l'indirizzo politico di cui parla l'art. cost., non viene ad esistenza prima che il programma governativo abbia incontrato il consenso delle Camere mediante la motivata di fiducia: ne consegue che la funzionalità piena del Gabinetto non raggiunge se non con la dichiarazione di tal consenso e che prima di essa non è possibile realizzare alcun atto di indirizzo politico. Questo principio del nostro sistema è stato riassunto dal Consiglio di Stato, con molta precisione, in questa formula: « il Governo parlamentare deve ottenere la fiducia delle Camere per poter attuare i programmi che si propone di svolgere ».

È vero che, ovviamente, fanno discendere il limite dei poteri da norme di carattere costituzionale coloro che ad esse si riferiscono per spiegare la menomazione delle competenze del Gabinetto dimissionario (22); ma, se i che alcuni uomini politici si sono espressi in questo senso, sta pure che altri assai autorevoli hanno fatto dichiarazioni che lasciano adito a dubbi (cfr. in particolare le affermazioni del sen. De Nicola, all'Presidente del Senato, nella seduta del agosto 1951) (23).

Il contenuto della limitazione dei poteri coincide in gran parte con quello del limite cui è sottoposto il Ministero dimissionario. Tuttavia sussistono alcune importanti differenze che si ricollegano alla diversità di posizione giuridica in cui si trova nei due casi la compagine governativa. Innanzi tutto il nuovo Gabinetto possiede un potere organico più ampio: così delibera le nomine, sottosegretari di stato nella prima riunione

(22) OLLIVIER SALLIES, *Cronaca*, op. cit., 347; BALLADIERI, op. cit., 263.

(23) Inoltrò RUTSI, *Il Governo prima del voto di fiducia*, in *Politica parlamentare*, febbraio 1950.

Amministrazione organi cost.

del Consiglio dei Ministri, e il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, potrebbe integrarne la composizione, prima della presentazione alle Camere, nominando altri Ministri.

Ma la differenza più grave consiste nella impossibilità che il nuovo Presidente del Consiglio confermi, prima del voto sulla fiducia, un decreto presidenziale di scioglimento di una o di entrambe le Camere; il comma 3 dell'art. 94 cost., sembra togliere ogni dubbio in proposito: se esiste l'obbligo di presentarsi alle Camere non può nello stesso tempo esistere una facoltà o addirittura un obbligo di cooperare al loro scioglimento. D'altra parte non sembra che si possa arrivare ad una diversa conclusione, partendo dalla irrilevanza della partecipazione governativa all'atto presidenziale di scioglimento: sia perché tale irrilevanza non pare dimostrata, sia perché, proprio escludendo che si possa sciogliere con la controfirma di un nuovo Presidente del Consiglio, si evitano quei governi *de combat* che metterebbero in pericolo la posizione di imparzialità del Presidente della Repubblica. Naturalmente, dopo un voto di sfiducia, nulla vieterebbe di procedere allo scioglimento, che avrebbe perduto ogni carattere di arbitrario apriorismo.

A parte ogni tipo di provvedimenti di urgenza, compresi senza dubbio nella competenza del Governo in attesa della fiducia, vi sono atti di pura iniziativa concernenti il programma politico, che il nuovo Gabinetto può senz'altro compiere: così si spiega la presentazione di disegni di legge, che rappresentano una concreta articolazione della esposizione programmatica (presentazione del governo Fanfani, gennaio 1954).

L'attività parlamentare subisce importanti limitazioni che riflettono l'immatunità funzionale del Governo. Anche quando si è voluto negare che tale immunità esistesse o che essa potesse essere di impedimento all'azione delle due Camere (cfr. *Atti Senato*, 1-2 febbraio 1950; *Atti Camera*, 2 febbraio 1950), si è trattato in realtà di deroghe apparenti al principio che il Parlamento non delibera su problemi politici se non in presenza di un Governo *pleno iure*: infatti, sia nei casi citati che in altri successivamente verificatisi, si era di fronte a disegni di leggi qualificati da evidenti ragioni di urgenza (assunzione del mandato fiduciario in Somalia, conversione di decreti legge, concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio): quando l'urgenza mancava, si è iniziata la discus-

sione, ma il voto si è sempre avuto a fiducia conseguita in entrambe le Camere.

Assai diverso fu il comportamento delle Commissioni permanenti e speciali della Camera e del Senato, nella prima e nella seconda legislatura: piuttosto numerosi sono infatti i disegni di legge da esse discussi e approvati prima che il Governo ottenesse la fiducia. Se è indubbio che l'attribuzione di potere legislativo alle Commissioni porta a sottolineare la differenza di importanza tra disegni di legge votati in aula e disegni di legge votati al di fuori di essa (sebbene si tratti di criteri d'assegnazione assai variabili), tuttavia riesce difficile applicare il concetto di « ordinaria amministrazione » in senso stretto alla attività legislativa. E certo comunque che i fatti segnalati costituiscono un sintomo interessante di quel fenomeno che va sotto il nome di « amministrativizzazione della legge ».

7. *La riduzione dei poteri delle Camere.* — I poteri dei membri delle Camere subiscono una limitazione puntuale quando manchino meno di tre mesi alla cessazione normale di ciascun ramo del Parlamento: essi non possono partecipare alla elezione del Presidente della Repubblica, con la conseguenza che nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica. È evidente che per garantire la piena rappresentatività dell'eletto si è voluto assicurare la piena rappresentatività degli elettori, considerando insieme l'importanza e la durata della carica presidenziale: la sola durata non spiegherebbe infatti la ratio della norma di cui all'art. 85, comma 3. cost., posto che nulla di simile è stabilito per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale di spettanza del Parlamento.

Al limite puntuale predetto, che concerne i singoli parlamentari in quanto membri di una Camera o prossima a scadere o disciolta, si aggiunge un limite generale ai poteri delle Camere stesse quando esse si trovino in regime di *prorogatio*, a norma dell'art. 61, comma 2, cost.

L'istituto regolato da questa disposizione consente di mantenere, sia pure con limitazioni profonde, la titolarità dei poteri a chi è scaduto dalla carica, in attesa che questa sia occupata dal successore: e ciò si verifica *ipso iure*, non già con un atto speciale di proroga. L'estensione della *prorogatio* alle nostre assemblee parlamentari si spiega con la necessità di poter utilizzare il loro intervento nei casi in cui esso è previsto dalla costituzione:

così l'art. 77, comma 2, prescrive che, anche se sciolte, le Camere debbono essere convocate per discutere la conversione dei decreti legge; così non si potrebbe fare a meno di riunire i due rami del Parlamento per deliberare lo stato di guerra. A questa ragione, per così dire, fisiologica della *prorogatio* (che ne fa sentire l'esigenza negli ordinamenti similari in cui non è prevista) (24), altre accessorie se ne aggiungono, di cui non va sottovalutata l'importanza: c'è un fine di controllo sull'operato governativo, che, se non potrà essere attuato mediante la votazione di mozioni di sfiducia (essendo ormai rimessa al corpo elettorale la pronuncia sulle scelte politiche di fondo, specie se le Camere siano state sciolte anticipatamente), può tuttavia realizzarsi con una attività di vigilanza (interrogazioni scritte) ed è parzialmente attuato in relazione alla stessa efficacia preventiva, che riveste la semplice possibilità di richiedere la convocazione straordinaria (per un terzo dei componenti di ciascuna assemblea: art. 62, comma 2, cost.); infine nella proroga dei poteri risiede una garanzia di indefettibile continuità parlamentare: infatti in caso di guerra che rendesse impossibile mantenere la convocazione dei comizi elettorali, le Camere prorogate potrebbero approvare con legge la proroga della loro durata (art. 60, comma 2, Cost.).

La *prorogatio* delle Camere (che ha carattere necessario, a differenza di quella del Presidente della Repubblica, puramente eventuale) comporta, come si è detto, un limite generale dei loro poteri: esso si concreta nel divieto di esercitarli se non per casi e circostanze veramente straordinarie ed urgenti. Qualche malinteso è nato a proposito della formula « ordinaria amministrazione » usata da alcuni autori per esprimere la sfera di competenza più limitata che appartiene alle Camere in tale periodo. Ma i lavori preparatori all'Assemblea costituente e tutti gli sviluppi dottrinali fanno ritenere che la formula sia stata impiegata nel senso largo, equivalente nel significato agli « affari correnti »; i quali, come è stato chiarito (25), non possono comprendere, trattandosi di assemblee con attribuzioni prevalentemente legislative, « una ordinaria amministrazione ».

(24) G. BERLIERI, *La dissoluzione et la régime des pouvoirs publics*, in *Revue des droits publics*, 1936, 130-142.
(25) Così l'on. MONTATI, nella seduta dell'Assemblea costituente 12 dicembre 1947.

in senso stretto, ma solo un'amministrazione straordinaria o meglio un'attività sollecitata da casi di particolare urgenza. Pertanto sarà possibile in periodo di *prorogatio* riunire le Commissioni in sede deliberante; sarà possibile convocare il Parlamento che in via straordinaria, secondo l'art. 62, comma 2, cost. Il principio della limitazione dei poteri, a torto negato da alcuni autori (26) ha trovato esplicito riconoscimento da parte dei Presidenti delle due Camere durante il periodo di *prorogatio*, seguito al decreto presidenziale 4 aprile 1933, con cui si scioglievano entrambe le Assemblee (27).

Problemi più delicati solleva la *prorogatio* di una Camera nei confronti dell'attività dell'altra che si trovi in una situazione di funzionalità piena (28): ove si ammettesse il principio della contemporaneità dei lavori dei rami del Parlamento è limitato, salvo caso dell'art. 62, comma 1, Cost., alle convocazioni straordinarie, e che lo scioglimento o la cessazione di una Camera non produca la fine di tutti i procedimenti legislativi condotti a termine, si potrebbe pensare a una ridotta attività legiferante della Camera rimasta in vita. Dovrebbe comunque essersi che questa possa votare una mozione di sfiducia al Governo, provocando una crisi che non potrebbe essere conclusa secondo norme dell'art. 94 cost.; perché non si veda quale valore avrebbe il conferimento di fiducia da parte della Camera prorogata.

La *prorogatio* ha termine non con la fine (in senso materiale) della nuova sessione, e cioè con la sua prima seduta, ma giorno in cui viene ad esistenza la possibilità giuridica di riunirla, e cioè dal momento in cui sono proclamati eletti tutti i suoi componenti. Così, unanimemente, la dottrina, in varie circostanze, e particolarmente per la delimitazione del *dies* da cui inizia il godimento delle prerogative parlamentari (29).

8. *La riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica.* — L'art. 88, comma cost. fa divieto al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere negli ultimi sei m-

(26) BALLADORE PALLERINI, op. cit., 200.

(27) Cfr. L'Unità, 25 aprile 1933.

(28) V. appunti interessanti su tale questione.

(29) Cfr. MONTATI, *L'ordinamento della funzione legislativa fra l'entrata in vigore della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1954, 11, 31 m.

(30) GUARINO, in *Foro it.*, 1954, 11, 31 m.

ELIA L., in *Foro pad.*, settembre 1954.

Amministrazione organi cost.

dal suo mandato. Anche se il proponente di questo testo volle impedire che un Presidente ormai prossimo ad abbandonare l'ufficio sciogliesse le Camere per propiziarsi un periodo di prorogatio, magari utilizzabile per procurarsi elettori più ben disposti, la norma soddisfa all'esigenza di far corrispondere la piena dei poteri alla pienezza della rappresentatività. Essa concerne il potere più significativo del Capo dello Stato, in considerazione del carattere necessario che il congegno dello scioglimento assume per la retta applicazione del regime parlamentare: e ciò rimane vero sia che l'attribuzione voglia intendersi come esclusiva del Presidente della Repubblica, sia che in essa si ammetta una partecipazione sostanziale del Governo.

E poi da aggiungere che il Presidente della Repubblica si autolimita nell'uso di tutti i poteri rientranti nella sua sfera di competenza sostanziale in rapporto a scadenze vicinissime al termine del suo mandato: e ciò per prestare ossequio a regole di pura correttezza. Così, anche se dal 30° giorno precedente la fine del settennato (giorno in cui il Presidente della Camera deve indire la seduta comune per la nuova elezione), non rimane sospesa l'applicabilità dell'art. 279 c.p. (divieto di far risalire al Presidente il biasimo per gli atti di governo cui partecipa), è certo che si apre allora un breve periodo nel quale il pensiero degli elettori deve rivolgersi, tra l'altro, alla valutazione della attività del Capo dello Stato uscente: e cioè un tempo di giudizi e di considerazioni critiche cui è bene riservare un carattere retrospettivo, non turbandolo con l'adozione di nuovi provvedimenti. Il limite di correttezza si farà sentire con intensità anche maggiore nei pochi giorni che correranno tra le elezioni del nuovo Presidente e la sua entrata in funzione.

Il MORATI (30), in relazione alla impossibilità per il Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento negli ultimi sei mesi del settennato, prospetta il dovere di correttezza delle forze politiche aderenti al regime di non suscitare situazioni suscettibili di dar luogo a crisi ministeriali. Rileveremo di passata che si tratta di uno dei riflessi più tenui, per così dire, che la limitazione di potere di un organo produce rispetto ad altri organi: in taluni casi l'alterazione delle competenze comporta, di fatto, alterazioni parallele su competenze che, in sé, rimangono inalterate. Così l'impossibilità, per

(30) *Ministeri*, cit., 377.

i membri di una Camera sciolta o a meno di tre mesi dalla sua cessazione, di partecipare alle elezioni del Capo dello Stato, che entra così in regime di prorogatio, impedisce naturalmente ai componenti dell'altra Camera, pure in condizioni normali, di prendere parte per quel periodo alle elezioni del Presidente. L'art. 85, comma 3, cost. prevede una prorogatio per il Capo dello Stato a carattere puramente eventuale, poiché ogni soluzione di continuità dovrebbe essere normalmente evitata con la elezione del nuovo titolare prima della data in cui si esauriscono i poteri dell'uscente.

Potrebbero però verificarsi dei casi di prorogatio dei poteri non previsti dalla Costituzione, quando la persona eletta fosse per qualsiasi motivo impedita di giurare e di assumere le funzioni e non si potesse immediatamente riconvocare il collegio di cui all'art. 83 Cost.

In aggiunta alla limitazione di cui all'art. 88, comma 2, cost., sorge, in caso di prorogatio dei poteri, anche il limite generale della ordinaria amministrazione in senso ampio: sicché, eccettuati i casi di urgente necessità che potrebbero verificarsi soltanto in seguito a una crisi ministeriale, «atti presidenziali» in senso stretto non dovrebbero essere compiuti in regime di prorogatio.

Leopoldo Elia

FORTE. — Art. 61, comma 2; 85, comma 3; e 88, comma 2, cost.; art. 1, r.d. 18 novembre 1923, n. 2448.

LETTERATURA. — I alla: MARINI e GALLOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 718-753; MICCILI, *La crisi di gabinetto*, Milano, 1904; CAUSCULLI, *Il gabinetto dimissionario*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, 12-71; VISCA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, 1948, 63-89; SALLUS, *Rapporto fiduciaro tra Governo e Camera nel regime parlamentare*, in *Studi uniti*, Cagliari, 1953; PAVI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, 208-216; SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1956, 1, 21; CASSARULLA, *Il Governo tra nomina e fiducia*, in *Fopo amm.*, 1957, 1, 1, 5. (Per la prorogatio delle Camere v. gli autori citati in nota).

Germania: STINZ-SOHL, *Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuss und Notverordnungen nach preussischen Verfassungsrecht*, in *Arch. des öff. Rechts*, N. F., (1925), 211-224; DANKEN, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, N. X (1930), 423-424; Amschütz, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, Berlin, 1932, 323 ss.; HEICHHANS, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung*, in *Arch. des öff. Rechts*, N. P. (1932), 385-403; HUPPE, *Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern*, in *Deutsche Juristen Zeitung*, 1932, 194 ss.; NAWIASKY, *Geschäftsregierung in den Ländern und Reichsverfassung*, in *Deutsche Juristen Zeitung*, 1932, 318-

321; BERTRAM, *Küchelt und Geschäftsführung vom Ministerium und Minister nach der Verfassung der Länder und des Reichs*, in *Arch. des öff. Rechts*, N. P. (1933), 199-202; NAWIASKY-LEUSNER, *Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946*, München-Berlin, 1948, 38, 47 e 120; V. MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin und Frankfurt a. M., 1953, 363 ss.

Francia: PIERRE, *Traité de droit politique, National et parlementaire* (Supplément), Paris, 1914, 98 ss.; LACHAZE, *L'explication des affaires courantes en période de crise ministérielle*, in *Dalloz*, 1953, Chr., 65 ss.; WALINE, *Limites des pouvoirs d'un gouvernement d'exception*, in *Revue du droit public*, *Notes de jurisprudence*, 1952, 1029 ss.; VIZOT, *Nota critica alla decisione Cons. d'Etat*, Ass. 4 aprile 1952, in *Juris Classeur Périodique*, 18 settembre 1952, 137-8; BLASCHKE, *La mise en oeuvre de la dissolution*, in *Revue du droit public*, 1956, 105-129.

LEOPOLDO ELIA

LA CONTINUITÀ
NEL FUNZIONAMENTO
DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

I



MILANO

DOTT. A. GIUFFRÈ - EDITORE

11. Da ultimo è necessario fare alcune precisazioni sulla proroga dei poteri o *prorogatio*, che deve essere considerata una sottospecie della supplenza (55). Anzi, come si vedrà, alcuni caratteri di questa si presentano, per così dire, massimizzati in sede di proroga dei poteri.

Si ha *prorogatio*, com'è noto, allorchè il titolare di un organo, cessato dalle funzioni (56), continua ad esercitare la competenza appartenente all'organo stesso, fino all'insediamento del nuovo titolare. Ciò spiega perchè in dottrina l'istituto è talora denominato come « esercizio provvisorio delle funzioni fino all'insediamento del successore » (57).

La fonte di questo tipo specifico di supplenza si trova in un principio generale, peraltro canonizzato nell'art. 14 del Testo Unico legge comunale e provinciale 1934; nonchè, per gli organi costituzionali, in alcune norme della Costituzione che saranno analiticamente esaminate in altre parti di questo lavoro.

(55) Su questo istituto, oltre gli autori citati in seguito, cfr. MONTATI, *Istituzioni*, cit., pagg. 198 e 354; nonchè GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro it.*, 1954, III, 151 ed *ELIA*, *Durata della « prorogatio » delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro padano*, 1954, IV, 109. V. anche GRUNOW, *Les principes du droit administratif des Etats Unis*, Parigi, 1907, pag. 343 e D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., pag. 319.

(56) Così LAVERGNIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, Paris-Nancy, 1896, pag. 508. Questo autore parla in proposito di « suppléance particulière ».

(57) D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., pag. 319.

Dunque, risalta un tratto tipicamente proprio della supplenza e cioè quella preventività su cui ci si è soffermati: con la differenza che qui, per definizione, la preventività è assoluta, nel senso che l'indicazione normativa è completa e insuscettibile di ogni specificazione (mentre talvolta, come si è detto, la indicazione del supplente deve essere precisata con un atto ulteriore). In sostanza la norma, nel momento in cui viene meno la titolarità, fornisce l'agente di una titolarità straordinaria, a ciò legittimandolo, appunto, in base alla titolarità ordinaria appena cessata. Si tratta dunque di un fatto di legittimazione compreso il quale comprende sia un elemento temporale (es. data di scadenza) che una precedente legittimazione.

Inoltre è più chiaro che in altri tipi di supplenze come il titolare straordinario occupi la medesima posizione giuridica e fruisca del medesimo status del titolare ordinario. In tali condizioni difficilmente si potrebbe dubitare che si tratti di supplenza di persone: e in effetti, rispetto al Presidente della Repubblica o alle Camere in regime di *prorogatio*, non può venire in mente che ci si trovi di fronte a organi diversi.

Questo tipo di supplenza, per i suoi caratteri specifici, può dar luogo a due specie di equivoci, si direbbe per eccesso o per difetto. Da taluno (58) si ritiene infatti che la *prorogatio* non

(58) BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, pag. 200.

La tesi del BALLADORE assomiglia a quella già sostenuta dal MARCHI (*Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*, in *Trattato Orlando*, vol. II, pag. 444). Questo autore, parlando della durata in carica dei membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa sostiene che la scadenza del periodo per cui essi sono stati eletti sarebbe « perfetta » solo con il subentrare dei nuovi membri. Ma la scadenza è un fatto previsto dall'ordinamento e non può essere perfetta o imperfetta: se poi, come sembra verosimile, il MARCHI intendeva sostenere che la scadenza non produce tutti i suoi effetti, in mancanza di subentranti,

sia che un mezzo per variare, prolungandola, la durata normale della carica, lasciando intatta la posizione del titolare; da ciò deriverebbe poi che nessuna alterazione di poteri sarebbe concepibile nel periodo della *prorogatio* stessa. In realtà questo istituto « così come viene comunemente concepito » — si aggiunge — è nulla più che « un residuo di quelle finzioni con cui operava la vecchia e ormai sorpassata scienza giuridica » (59). Ma si può rispondere che negare la modificazione di una situazione giuridica solo perchè ad essa non corrisponde un mutamento nelle persone fisiche dei titolari di un organo, significa cedere a un residuo di impostazioni naturalistiche che, oltre tutto, sono contraddette dalla realtà costituzionale italiana (60).

L'altro errore, per difetto, è quello che consiste nella degradazione dell'agente prorogato a semplice funzionario di fatto (61). Ora, si può dare a questa figura una estensione più o meno ampia, si può distinguere tra nomina e investitura per spiegare l'efficacia di alcuni atti di questo c.d. funzionario (62), si può anche arrivare a concepire una legittimazione di fatto (63);

sorge appunto la necessità di rispondere al quesito: perchè alla scadenza del mandato non corrisponde la cessazione delle funzioni? E si entra così nella problematica della *prorogatio*, che non è possibile eludere con formule assolutamente evasive.

(59) In questi termini BALLADORE, *Dir. cost.*, cit., pag. 200.

(60) In effetti, come si vedrà in seguito, la prassi seguita per la *prorogatio* delle Camere ha ecceduto, se mai, in senso opposto a quello sostenuto dal BALLADORE-PALLIERI.

(61) Così ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, pagg. 153-154, nota n. 23.

(62) De VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1951, pag. 114.

(63) MIELE, *Principii*, cit., pag. 153; questo autore distingue il trovarsi nelle condizioni volute dalla legge, e il trovarsi solitamente in possesso di tali condizioni, senza che lo stato di fatto corrisponda a quello di diritto.

resta fermo però che l'ordinamento, applicando un principio sul quale non regna accordo in dottrina, *prescinde*, ad alcuni fini, dalla posizione di colui che pone in essere gli atti per riconoscere la validità e l'efficacia degli atti stessi. Al contrario, gli atti dell'agente prorogato sono validi ed efficaci, in quanto la sua posizione è preconstituita in legge o in costituzione, in quanto egli, sia pure a titolo straordinario e provvisorio, ha la titolarità dell'ufficio. Qui, per usare la terminologia del MARE, non si ha una semplice legittimazione di fatto, ma una vera e propria legittimazione di diritto. Una volta tanto la verità è veramente nel mezzo; e la definizione dominata che si è data dell'istituto corrisponde anche al senso comune, che si rifiuta di vedere in un Presidente della Repubblica in fase di *prorogatio* un semplice funzionario di fatto che... risiede al Quirinale.

La proroga dei poteri può riguardare sia gli organi individuali che quelli collegiali, o meglio, i loro titolari; naturalmente, in corrispondenza alla struttura stessa di questi organi, solo la proroga del titolare dell'organo individuale assicura quella assoluta continuità di funzionamento che per gli organi collegiali non si rinviene nemmeno in periodo normale. È notevole poi come l'istituto, inizialmente applicato soltanto ad organi individuali (in quanto si riteneva che solo questi dovessero e potessero svolgere un'attività senza interruzione, anche per far fronte a situazioni di urgenza), si sia poi esteso anche ad organi collegiali e perfino parlamentari, col venir meno di una separazione rigida nella distribuzione dei poteri tra gli organi esecutivi e legislativi.

Inoltre la proroga può essere puramente eventuale od anche necessaria. Nel primo caso essa si risolve in un rimedio provvisorio alla mancata nomina ante-scadenza del nuovo titolare secondo le prescrizioni costituzionali o legislative; essa ha dunque un valore accessorio e si presenta come una garanzia

contro chi alla nomina stessa doveva provvedere e non provvede. La proroga si presenta invece come necessaria quando non sia prevista la rinnovazione antescadenza dei titolari.

La distinzione più importante è anche qui quella che, come per la supplenza in genere, rende problematici alcuni profili dell'istituto: ci riferiamo alla estensione dei poteri dell'organo il cui titolare si trovi in regime di *prorogatio*. Si va da una possibilità di funzionamento puramente *privata* (es. riconvocazione della Camera scaduta in Inghilterra e in Belgio per la morte del sovrano) a una possibilità sostanzialmente *generale*, come in Italia per le due Assemblée legislative, di esercitare i loro poteri, con il limite intrinseco della necessità e dell'urgenza. Comunque, anche nel campo amministrativo, l'agente prorogato non può esercitare i poteri dell'ufficio che con finalità conservative e dunque nei limiti dell'ordinaria amministrazione.

Da questa constatazione taluno è stato anzi indotto a ritenere che la proroga dei poteri, malgrado la sostanziale coincidenza di struttura, non possa rientrare nella supplenza, per la connata diversità sul piano funzionale (64); ma si tratta di affermazione discutibile e che attiene più che altro a una questione quantitativa, giacché la proroga garantisce che, quando sia necessario, i poteri dell'organo siano esercitati da un titolare straordinario. Sul piano costituzionale, poi, l'osservazione è anche meno rilevante, in quanto il limite all'esercizio dei poteri corrisponde in pieno alla minor rappresentatività dei titolari dell'organo e si inquadra benissimo in quelle alterazioni di competenza che talora toccano gli stessi titolari ordinari. Va poi da sé che per gli organi costituzionali di tipo parlamentare la nozione di continuità non ha la stessa portata che per gli organi amministrativi: solo per questi si ritiene, giustamente, che ove

(64) CASARETO, *La supplenza*, cit., pag. 318.

l'organo sia rimasto inattivo per un certo periodo dopo la scadenza dalla carica del titolare, non possa poi essere riattivato accompagnando la *prorogatio*, la quale « presuppone un ufficio scaduto, mantenuto ininterrottamente » (65). Del resto, stante il limite intrinseco della necessità e urgenza, sarebbe difficile per gli organi parlamentari, già per natura loro ad attività intermittente, rendere visibile tale continuità: sicchè piuttosto che di esercizio continuo è qui da parlare di una continua virtualità di funzionamento.

Il ricorso alla proroga dei poteri si spiega con la circostanza che, intendendosi assicurare la possibilità di azione di taluni organi, non si ritiene conveniente ricorrere alla forma comune di supplenza. E infatti il titolare straordinario, che subentrasse *ab extra* a quello ordinario, sarebbe meno provvisto dei requisiti previsti per la nomina nella carica, sarebbe meno omogeneo alla figura astratta del titolare ordinario delineata nella fattispecie normativa; sicchè si preferisce ricorrere all'uscente, facendo uso della *prorogatio*, che è così la forma più limpida di supplenza, in quanto l'assoluta coincidenza dei requisiti tra titolare ordinario e straordinario fa difetto soltanto per un elemento temporale. Va poi da sé che la supplenza di persone non avrebbe senso per assicurare alle Camere una virtualità di funzionamento: in tali casi è possibile disporre, ove si voglia che all'organo non sia preclusa *ipso jure* ogni forma di azione, la sola proroga dei poteri.

Altro è se l'ordinamento si preoccupa di garantire non la potenzialità di azione di quel determinato organo, ma soltanto il compimento di alcuni atti rientranti nella sua competenza:

(65) Così CAMMEO, *Il Commissario prefettizio come amministratore temporaneo dei comuni*, in *Giur. it.*, 1908, III, col. 407, n. 22.

sarà allora facile predisporre la cal. supplenza o sostituzione di organi, derogando all'ordine normale di esercizio delle competenze. Ma le figure che nascono da questo secondo tipo di volontà del costituente non interessano di per sé il tema della continuità degli organi costituzionali: e comunque presentano aspetti così specificamente collegati con le caratteristiche di ogni diritto positivo, che non conviene indugiare su di esse in uno stadio preliminare della nostra ricerca.

LEOPOLDO ELIA

Sulla «ordinaria amministrazione» degli organi costituzionali

SOMMARIO: 1. - Le alterazioni della competenza degli organi costituzionali. — 2. - L'amministrazione ordinaria degli organi costituzionali. — 3. - L'amministrazione ordinaria nella moderna letteratura civilistica. — 4. - L'amministrazione ordinaria nel diritto amministrativo. — 5. - Il gabinetto dimissionario: A) la figura giuridica; B) la limitazione dei poteri in generale; C) il contenuto della limitazione; D) i rapporti con l'incaricato di formare il nuovo governo; E) le garanzie della osservanza del limite. — 6. - Il gabinetto in regime di prorogatio. — 7. - Elementi di diritto comparato tratti dalla esperienza francese e tedesca. — 8. - Il Governo prima della fiducia (5. - L'affievolimento dei poteri delle due Camere: A) ex art. 85, comma 3°, della Costituzione; B) da prorogatio. — 9. - L'affievolimento dei poteri del Presidente della Repubblica: A) ex art. 88, comma 2°, della Costituzione; B) da prorogatio.

1. - Gli organi costituzionali, considerati dal punto di vista delle loro attribuzioni, possono distinguersi in organi a competenza assolutamente invariabile ed in organi a competenza relativamente invariabile. Mentre la competenza della Corte costituzionale, tanto per rimanere nell'ambito dell'ordinamento italiano, non sopporta nessuna diminuzione, in nessun momento, delle attribuzioni ad essa conferite dalle norme costituzionali e legislative, giacché queste non differenziano mai i poteri della Corte stessa in relazione a singole circostanze temporali, la competenza di altri organi va soggetta ad alterazioni o esplicitamente previste (art. 85 e 88 della Costituzione) o implicitamente deducibili dal vigente sistema di organizzazione costituzionale (governo dimissionario o nuovo governo prima della fiducia parlamentare).

La ragione della differenza si lascia determinare abbastanza agevolmente quando si rifletta da una parte al carattere — lato sensu — non libero, che è proprio dell'attività di alcuni organi (giurisdizionali e amministrativi), in confronto alla politica che distingue quella di altri organi; dall'altra alla posizione rappresentativa in senso ampio che il Parlamento e, in diversa misura, il Governo e il Presidente della Repubblica, possiedono, sicché i titolari di questi uffici

anche dimostrato le due uniche crisi di carattere parlamentare finora verificatesi nelle Camere repubblicane, proprio per la mancata concessione della fiducia (8° Gabinetto De Gasperi 28 luglio 1953, Gabinetto Fanfani 30 gennaio 1954).

9. - A - L'approssimarsi della scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati o del sessennio per il Senato determinano una riduzione del loro valore rappresentativo, di cui la Costituzione tiene conto ad un solo effetto: per impedire che i membri della Camera prossima alla sua fine partecipino alla elezione del Presidente della Repubblica. Data la lunga durata dell'ufficio presidenziale si è ritenuto che la concreta capacità del suo titolare di essere in sintonia con i sentimenti e le convinzioni del popolo potesse essere garantita soltanto dalla piena rappresentatività dei suoi elettori. Si tratta di un limite astratto perchè esso non incide sulle possibilità di esercizio (condizionandolo a circostanze particolari) di un potere elettivo appartenente ai singoli membri delle Camere (e non alle Camere stesse), ma addirittura ne elimina radicalmente, per un certo periodo, la titolarità. La norma vale solo per gli elettori nazionali e perchè essi hanno un peso decisivo nella elezione e perchè la sua estensione agli elettori regionali avrebbe richiesto la disciplina di troppe situazioni particolari.

Esattamente, nulla di simile è stato stabilito in ordine ad altri poteri (conferimento di fiducia ecc.) perchè l'esercizio di nessuno di essi preconstituiva situazioni così impegnative in ordine alla durata e alla importanza della carica: la durata di per sé sola, quando si pensi che nessuna limitazione è stabilita per la elezione dei giudici costituzionali, non basterebbe a dar conto della ratio della norma.

B - Più ampie considerazioni sollecita la limitazione dei poteri connessa alla prorogatio delle Camere scadute o anticipatamente sciolte; si tratta di « un istituto in forza del quale un organo, anche se scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri, e ciò non in base ad un atto speciale che concede la proroga stessa, ma di diritto » (95).

(95) Così l'on. Tosato, nella seduta pomeridiana dell'Ass. Cost. 22 ottobre 1947, pag. 1435.

Il Mortati, cui risale la paternità delle norme costituzionali relative alla prorogatio delle Assemblee parlamentari, dette ripetutamente, in sede di Costituente, precise delucidazioni sulla natura della proroga dei poteri, e sui limiti con i quali essa veniva accolta: particolarmente importante in materia è il suo intervento nella seduta del 12 dicembre 1947 (p. 3102 ss.), che, messo accanto alla dichiarazione del relatore Tosato nella tornata pomeridiana del 24 ottobre 1947, offre un quadro, notevolmente ampio, della portata dell'istituto.

Abbiamo fatto subito riferimento ai lavori preparatori della Costituzione, perchè soltanto da essi è possibile trarre qualche indicazione, mancando ogni precedente in materia, salvo quello verificatosi per la tutela dell'immunità parlamentare (o, meglio, per la definizione del *dies* da cui inizia il godimento dell'immunità). In realtà nel solo caso di prorogatio a tutt'oggi verificatosi con lo scioglimento delle Camere nell'aprile 1953, nessuno si è avvalso dei poteri prerogati (96): ciò non toglie naturalmente che la norma del-

(96) Dopo lo scioglimento del 4 aprile 1953, la Confederazione generale del lavoro, chiese che il Governo emanasse un decreto legge per la concessione di un anticipo ai dipendenti statali in agitazione. Di fronte alla risposta negativa del Presidente del Consiglio, on. De Gasperi, e minacciandosi uno sciopero degli impiegati pubblici, la Confederazione chiese ai due Presidenti delle Camere, onorevoli Gronchi e Ruini, di riunire le Assemblee applicando gli artt. 61 e 62 Cost.; si prevedeva anche, in subordine, una richiesta di convocazione da parte dei deputati appartenenti ai partiti di sinistra - I presidenti delle due Camere ricevettero l'on. Di Vittorio e una delegazione sindacale, e, dopo consultazioni reciproche, comunicarono la loro risposta ai dirigenti confederali che emiserò il 24 aprile un comunicato dal quale stralciamo il seguente brano (L'Unità, 25 aprile 1953):

«... I Presidenti hanno esposto le obiezioni di ordine giuridico e costituzionale che solleva la richiesta di convocazione delle Camere, anche per il valore di precedente che l'accoglimento di questa potrebbe costituire; obiezioni che si riassumono nei seguenti termini: a) l'art. 62 della Costituzione evidentemente disciplina la convocazione di carattere straordinario del Parlamento soltanto per il periodo di normale attività delle due Camere; b) in periodo di proroga dei poteri delle Camere disciolte, nessun dubbio che queste possono essere convocate; ma dalla lettera e dallo spirito dell'art. 77 risulta evidente che in tali circostanze la convocazione risponde alla esigenza, costantemente espressa dalla Costituzione, di non sottrarre al controllo parlamentare alcun provvedimento adottato dal Governo con forza di legge. Quando tale esigenza non ricorra, la convocazione da parte dei Presidenti può essere disposta soltanto per casi veramente eccezionali e di carattere veramente improrogabile, data la natura e la funzione della prorogatio. Perciò gli on. Di Ruini e Gronchi hanno concluso che, non essendo superabile tale obiezione, appare oppor-

l'art. 61, secondo comma, non abbia spiegato la sua efficacia in ordine allo status dei parlamentari e alle loro prerogative.

Tornando alla figura giuridica della *prorogatio*, bisogna dire che essa si ricollega ad una situazione di vera e propria « fine » o « cessazione » delle Camere (97) e che la limitazione dei poteri prorogati si spiega solo tenendo ben presente questo presupposto, identico sia nel caso di scadenza normale che di scioglimento anticipato: come la figura del Governo prorogato trasforma i titolari dell'organo da ordinari in straordinari, così i membri della Camera prorogata continuano ad esercitare alcune funzioni non per essere, ma per essere stati deputati o senatori. Ciò resta vero anche se, lasciando da parte un'analisi che meriterebbe ben altri approfondimenti, bisogna dire che la nostra proroga dei poteri si differenzia notevolmente da altre figure similari, le quali si risolvono nella possibilità di riconvocazione delle Camere per una circostanza ben determinata (es. morte del re in Inghilterra e in Belgio): da noi la *prorogatio* delle Camere è un fatto normale e necessario (98) e ciò serve pure a distinguere la proroga dei poteri del Presidente della Repubblica, che è di tipo puramente eventuale.

Il carattere necessario della *prorogatio* parlamentare risulta dalla sua portata negativa e cioè dal divieto implicito che emerge dal secondo comma dell'art. 61, collegato con il primo, e col contenuto dell'art. 60: il divieto riguarda la possibilità di rinnovare le Camere prima della loro scadenza, al di fuori dello scioglimento anticipato previsto dall'art. 88. Il Costituente, come del resto risulta chiaramente dai lavori preparatori, preferì gli inconvenienti della proroga dei poteri a quelli derivanti dalla coesistenza, sia pure per un periodo di tempo relativamente breve, di parlamentari neoeletti e non

tuno ricercare se vi sia per altre vie la possibilità di una soluzione: e a tale scopo si sono dimostrati disposti ad interessarsi presso il Governo, i rappresentanti dei pubblici dipendenti, ringraziando i due Presidenti, hanno dichiarato che essi sarebbero lieti di una soluzione soddisfacente, qualunque sia il modo adottato per la sua realizzazione, e hanno aggiunto che pertanto le organizzazioni resteranno in attesa di comunicazione circa i risultati ».

(97) Contra BALLARONE PALLIERI, *Dir. cost.*, cit. p. 200 e GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro it.*, 1954, II, c. 51 m.

(98) Per la sua necessità negli Stati in cui alle Camere sono conferite alcune competenze (es.: deliberazione dello Stato di guerra) v. le considerazioni di G. USKUA nell'articolo già citato.

ancora entrati in funzione con parlamentari non ancora scaduti dal vecchio mandato. Ciò non toglie che il periodo di *prorogatio*, nel caso in cui si attenda la normale scadenza delle Camere, possa essere abbreviato rispetto ai 70 giorni di cui, ad altro scopo, parla il primo comma dell'art. 61: rispondendo a quesiti emersi nella stampa, si dovrebbe dire che nessuna norma proibisce al Presidente della Repubblica e al Governo di fissare la data dei comizi elettorali uno o più giorni dopo la data di scadenza del quinquennio o del sessennio: l'indizione dei comizi, se presuppone, quando si prescinde dalla durata editale, la già avvenuta fine di una o di entrambe le Camere mediante decreto presidenziale di scioglimento, esige altrimenti solo che la cessazione della vecchia Camera cada prima della elezione della nuova.

La *prorogatio* ha termine con la possibilità di riunire la nuova Camera, il che si verifica nel momento in cui tutti i neoeletti sono stati proclamati (99). La parola « riunite » dell'art. 61, secondo comma, può, dal punto di vista logico, dar luogo soltanto a questa interpretazione (100); del resto una simile imperfezione di linguaggio non impedisce, come si è visto, di considerare il Governo prorogato in funzione sino all'immissione nell'ufficio dei successori, mentre il decreto di accettazione delle dimissioni si riferisce soltanto alla « nomina ». L'esatta determinazione della fine della *prorogatio*, già acquisita in occasione della polemica sulla validità dei decreti legislativi emanati dal Governo dopo il 1° gennaio 1948 e in sede di formulazione dell'art. 1 del Regolamento del Senato, ha trovato una ulteriore conferma nella giurisprudenza e nella dottrina quando si è trattato di fissare il momento in cui i parlamentari acquistano le prerogative della carica.

I poteri delle Camere prorogate sono limitati in modo puntuale e in modo generale. Il limite puntuale riguarda, come si è già detto, i membri delle Assemblee, eliminandosi il loro potere di partecipare alla elezione del Capo dello Stato: questa limitazione può verificarsi quando le Camere

(99) Cfr. MORTATI, *L'ordinamento della funzione legislativa fra l'entrata in vigore della Costituzione e la convocazione del nuovo Parlamento*, in *Giurispr. ital.*, 1948, il citato articolo di GUARINO e di FATA L., *Durata della « prorogatio » delle Camere e prerogative parlamentari in Foro padano*, settembre 1954.

(100) Invece, sembra che la parola « riunione » nell'art. 85, 3° comma, della Costituzione debba essere intesa in senso letterale.

prensivi della straordinaria e dell'ordinaria amministrazione in senso stretto. Ora, quando si riferiva alla amministrazione ordinaria nel senso tecnico e più restrittivo che anche noi abbiamo accolto, il Mortati si esprimeva in termini che non lasciano adito a dubbi: «...gli organi legislativi, dopo l'esaurimento del loro mandato, non possono attendere a nessun compito che non sia di ordinaria amministrazione; quindi la Camera non ha ragione di riunirsi dopo il suo scioglimento perchè non potrebbe attendere che a compiti di ordinaria amministrazione che non ha. Sotto questo aspetto non avrebbe ragione d'essere neanche la prorogatio. Viceversa, siccome si è escluso la possibilità per il Governo di emanare decreti di urgenza, si è ritenuto opportuno, nella ipotesi che si verificasse uno di questi casi, di richiedersi il consenso della Camera » (105). È facile concludere che alle Camere prorogate appartiene la competenza per quella sfera degli affari correnti, che va sotto il nome di straordinaria amministrazione: e che quando si continua ad usare il termine di amministrazione ordinaria, che sarà bene evitare per la sua equivocità, lo si usa nel senso largo di affari correnti e quindi niente affatto in contrasto con la limitazione dell'attività parlamentare alle situazioni di necessità ed urgenza.

Peraltro, una volta che si aderisca alla chiara intenzione del costituente secondo cui le Camere prorogate non hanno l'ordinaria amministrazione in senso stretto, assai facile risulta definire il contenuto dell'azione parlamentare realizzabile in regime di prorogatio. Rimane infatti impossibile collegare in qualche modo il concetto di attività legislativa con quello di ordinaria amministrazione nel senso ora detto: sicché deve ritenersi vietata ogni riunione delle Commissioni in sede *deliberante*, nonché ogni seduta dell'Assemblea per discutere disegni di legge o per decidere su questioni di cui non sia evidente il carattere straordinario (conversione decreti legge, deliberazione dello stato di guerra).

Del resto la ragione prima per cui la proroga dei poteri è stata introdotta nel nostro ordinamento costituzionale è una ragione positiva (per negativa intendiamo qui la ragione di « resistenza » al Governo che arbitrariamente impedisce le elezioni): si è trattato cioè di far funzionare in ogni tempo

(105) Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria del 20 dicembre 1946 (p. 109). E quasi negli stessi termini l'intervento Mortati del 12 dicembre 1947 in Assemblea.

siano cessate per normale scadenza del termine e l'ipotesi non presenta nessuna particolarità; perchè la limitazione si verifici quando le Camere siano sciolte anticipatamente, bisogna invece immaginare che il Presidente, dopo lo scioglimento, si sia dimesso o sia morto o sia stato impedito in modo permanente, non già sia scaduto di carica, perchè come prescrive l'art. 88, 2° comma, egli non può esercitare il potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato (101).

Quanto al limite generale, esso si concreta nel divieto di esercitare i poteri se non per casi ed eventi veramente straordinari ed urgenti. L'art. 77, 2° comma, della Costituzione, fa una precisa applicazione del principio, prevedendo la riunione dei due rami del Parlamento per la conversione dei decreti-legge. Che la limitazione all'esercizio dei poteri abbia carattere propriamente giuridico (102) non è a nostro avviso controvertibile, perchè non si vede come soltanto per le Camere dovrebbe derogarsi ai principi regolatori dell'istituto, i quali delimitano l'attività del prorogato alla c.d. amministrazione ordinaria: principi che hanno trovato riconoscimento anche da parte della giurisprudenza.

Senonchè qualche equivoco è sorto in materia per l'uso del termine « ordinaria amministrazione » (103) che a taluno è sembrato contrastare con il carattere di straordinarietà e di urgenza, cui si è fatto riferimento. Chi ripercorre gli atti della Costituente sa che su questo punto nessun dissenso intervenne mai tra gli onn. Mortati e Tosato, sicché sarebbe difficile dire quale dei due ha più fermamente insistito sulla limitazione in regime di *prorogatio* dell'attività parlamentare a situazioni di necessità e urgenza: quando ad essi è capitato far riferimento alla ordinaria amministrazione (104), ciò è avvenuto in via analogica in relazione ai poteri del Gabinetto dimissionario. Ma la formula era usata per intendere, come a suo tempo si è chiarito, gli « affari correnti » com-

(101) Così, esattamente, BALLADORE, *Dir. cost.*, cit. p. 153.

(102) *Contra* BALLADORE, *Dir. Cost.*, p. 200.

(103) Cfr. SALLUS, *Rapporto fiduciario*, cit., p. 23: « Mai le Camere sciolte dovrebbero riunirsi per affari di ordinaria amministrazione, come pure è stato detto », con chiara allusione a MORTATI, *Istituzioni Cost.*, p. 246, e alle formule usate in sede di Assemblea Cost.

(104) Cfr. ad es. intervento Tosato nella seduta 20 settembre 1946 della II. Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (p. 242-243).

la ripartizione di competenza per gli atti che è stata determinata dalla Costituzione tra Camere e Governo (decreti legge — conversione a breve termine, deliberazione — dichiarazione di guerra) (106).

Oltre a questo fine di collaborazione necessaria fra Camera e governo, la *prorogatio* risponde anche ad uno scopo di controllo sul Governo. Ma qui vale, più che l'attività, la possibilità di una certa attività, l'eventualità anche remota che certi abusi vengano denunziati in una atmosfera drammatica, prodotta di per sé dalla convocazione straordinaria di una Camera. È certo che di quest'arma dovrà essere fatto un uso eccezionalmente cauto da parte delle opposizioni, anche perché il clima elettorale tende a svalutare le denunce che non siano davvero gravi. Sicché l'attività di controllo potrà manifestarsi senza la riunioni del plenum, ma, come disponeva l'art. XVII disposizione transitoria della Costituzione, comma 4º, attraverso la presentazione di interrogazioni con risposta scritta (la prassi è contraria). Questa azione a scopo informativo, essendo un mezzo per accertare eventuali situazioni di urgenza e di necessità, dovrebbe ritenersi consentita. Del resto, per noi, sul piano del controllo la *prorogatio* vale soprattutto come mezzo di . . . prevenzione contro governanti particolarmente disinvolti.

Comunque l'attività di controllo sul governo (107) non potrebbe mai spingersi fino alla discussione di una mozione di sfiducia: né il governo potrebbe in tal periodo, nemmeno sulla conversione di un decreto legge, porre la questione di sfiducia. Quando c'è una provocazione al populum il rapporto fiduciario valido è quello che si stabilirà con il corpo elettorale. Ciò, evidentemente, è vero a fortiori per i casi di scioglimento anticipato, allorché una discussione su una mozione di sfiducia si risolverebbe senza dubbio in una critica allo scioglimento stesso. Senza dire che appena accelerato l'esito delle elezioni e riunita la nuova Camera, il Governo si dimetterà dando ampie possibilità di giudizio politico a ogni gruppo parlamentare.

Un terzo scopo della *prorogatio* consiste nella garanzia della assoluta continuità degli organi legislativi: diciamo assoluta in relazione al deprecabile evento di una guerra che

(106) Cfr. gli interventi degli onn. Mortati e Tosato già menzionati nelle note precedenti.

(107) V. in SARTAS, *Rapporto fiduciario*, cit., p. 25 e ss., alcuni spunti interessanti su questo aspetto.

rendesse impossibile mantenere la convocazione dei comizi elettorali; in tal caso le Camere prorogate potrebbero votare la legge di proroga della durata di ciascun ramo del Parlamento di cui all'art. 60, 2º comma della Costituzione. Essendo la durata normale già passata, la legge dovrebbe avere effetto retroattivo.

In ciò che si è detto è implicito che le convocazioni nel periodo di proroga dei poteri potranno essere soltanto quelle straordinarie previste dall'art. 62, 2º comma, della Costituzione; la convocazione su domanda del terzo dei componenti l'Assemblea dovrà necessariamente risolversi in una motivata richiesta al Presidente di una delle due Camere, al quale, a nostro avviso, spetterà di deliberare il carattere di urgenza o meno dell'oggetto da porre in discussione. Sarà poi lo stesso presidente a convocare i deputati o i senatori diramando l'ordine del giorno della seduta (cfr. art. 34 Regolamento del Senato e 45 Regolamento Camera). Nei primi dieci anni di vita del Parlamento repubblicano non si è ancora avuto nessun caso di convocazione straordinaria.

Non è prevedibile che possano tenersi in regime di *prorogatio* riunioni in seduta comune del Parlamento: l'unica occasione urgente potrebbe essere data dalla messa in stato d'accusa disciplinata dagli articoli 91 e 96 della Costituzione.

Finora si è presa genericamente in considerazione la *prorogatio* delle Camere o di una delle due Camere, senza ipotizzare i riflessi che la proroga dei poteri di un ramo del Parlamento può avere sull'altro ramo rimasto normalmente in vita. Quid juris in questo caso?

È indubbio che la diversa durata delle due Camere nonché la possibilità di addivenire allo scioglimento anticipato di una sola di esse, crea problemi non facili per il funzionamento corretto di un regime democratico (108). L'osservazione riguarda, come vedremo, non tanto l'attività legislativa quanto l'esistenza della fiducia parlamentare, che dovrebbe essere il fondamento stabile del governo in carica. Lavoro legislativo: si può ammettere che, tenuta ferma la impossibilità di ritenere valida l'approvazione di un progetto di legge ef-

(108) Secondo la I. disp. trans., comma 1º, della l. 11 marzo 1953, n. 87, il Parlamento avrebbe dovuto procedere alla nomina dei giudici costituzionali di sua competenza entro il 45º giorno dalla pubblicazione della legge stessa (pubblicata nella G. U. n. 62 del 14 marzo 1953). Come è noto, il 4 aprile di quell'anno il Presidente Einaudi sciolse entrambe le Camere; e la riunione del Parlamento in seduta comune non ebbe luogo.

fettuato dalla camera scaduta o disciolta quando il procedimento legislativo non si era compiuto, restino valide le deliberazioni adottate dalla Camera rimasta in vita: si può anche ammettere, sebbene molti dubbi possano ancora farsi valere (109), che la contemporaneità « assoluta » dei lavori delle due Camere valga esclusivamente per le convocazioni ordinarie di diritto e per quelle straordinarie e ciò in omaggio al principio dell'autonomia di ciascuna Camera, assai più accentratato nel nuovo ordinamento che in quello statutario anche dal punto di vista funzionale; quando ciò si sia ammesso, si hanno le condizioni necessarie ma non quelle sufficienti per un serio lavoro legislativo nei due mesi di *prorogatio* dell'altra Camera. Da un lato infatti c'è un Governo che dovrebbe limitarsi in periodo prelettorale, per una regola di correttezza, alla ordinaria amministrazione (110); dall'altro sussiste l'incognita circa la situazione politica della futura Camera che sta per essere eletta e che consiglierà comunque di non affrontare temi impegnativi (111); né si dica che così si preparerebbero dei « tests » per saggiare concretamente gli orientamenti della nuova Assemblea, perché altri mezzi più appropriati non faranno difetto a questo scopo, cominciando dalle discussioni sulla fiducia al nuovo governo. Tralasciando di soffermarsi sugli impegni elettorali dei ministri e dei componenti della Camera ancora in vita (effetto naturale dell'essere il governo parlamentare un governo di partiti), basterà quanto si è detto per capire che il problema dei lavori legislativi non è di quelli che possano destare eccessive preoccupazioni.

Più grave è invece la questione concernente il controllo politico dell'operato governativo. Sebbene il governo debba limitarsi all'ordinaria amministrazione, ammettiamo pure che nella Camera in vita vengano svolte interrogazioni e interpellanze, discusse mozioni e disegni di legge. Ma potrà essere presentata una mozione di sfiducia? Rispondendo positivamente si avrebbe un governo obbligato a dimettersi ove la

(109) La dottrina di gran lunga prevalente è anzi per la contemporaneità, ma senza aver approfondito il problema. Non sempre si potrebbe, però, far lavorare insieme le due Camere: si pensi alla ipotesi di un decreto legge convertito da una sola Camera prima dello scioglimento di una o di entrambe le Assemblee: è chiaro che si procederebbe poi soltanto alla convocazione dell'altra.

(110) MOSTATI. *Istituzioni* cit., pag. 379.

(111) E nemmeno problemi relativamente urgenti stante l'impossibilità di far lavorare l'altra Camera.

mozione fosse approvata o la questione di fiducia respinta; e a meno di non arrivare anche allo scioglimento anticipato della Camera che ha battuto il Gabinetto, bisognerebbe che il Presidente della Repubblica accettasse le dimissioni: dopo di che un nuovo governo dovrebbe chiedere la fiducia e alla Camera ancora in vita e a quella prorogata. Tutto ciò sembra tanto più inammissibile in quanto il Ministero, per la più volte citata norma di correttezza già si troverebbe ad aver limitato la propria attività alla ordinaria amministrazione. Siccome riteniamo inaccettabile la tesi che il voto di sfiducia della Camera in vita possa non avere alcun effetto ai fini dell'accettazione delle dimissioni da parte del Capo dello Stato (112), si dovrebbe concludere per la irricevibilità di una mozione di sfiducia durante il periodo della prorogatio di una delle due Camere.

Anzi, probabilmente bisognerebbe arrivare più in là nel prevedere gli effetti del « congelamento » governativo: se in altra sede abbiamo ritenuto che la figura dell'*interim* non fosse applicabile nell'attuale ordinamento, al Presidente del Consiglio (113), crediamo che in periodo di *prorogatio* un simile espediente non potrebbe condannarsi quando il Presidente del Consiglio in carica lasciasse vacante l'ufficio per morte o per impedimento: mentre non dovrebbero essergli consentite le dimissioni.

Non ci nascondiamo che la situazione che in tal modo si viene a creare (certo anormale, ma di durata relativamente breve) possa essere pericolosamente prolungata facendosi seguire allo scioglimento di una Camera quello dell'altra: creando così un vacuum di circa quattro mesi nella vita politica del Paese in cui sarebbe assicurata una continuità prevalentemente formale nella condotta del Governo « congelato ». Senza volerci pronunciare in questa sede su maggiori riforme, si potrebbe intanto ovviare ad alcuni dei pericoli prospettati riducendo dai 63 giorni attuali (v. art. 15 e ss. T.U. 30 marzo 1957, n. 361) a circa la metà o anche meno (come è ad esempio in Francia) il periodo preparatorio delle elezioni in senso tecnico (presentazione dei contrassegni di lista, delle candidature ecc.).

(112) Così SALAS, *Rapporto fiduciario*, cit., pag. 26.

(113) Cfr. FUA, *Appunti*, cit., pag. 1179.

10. - A. - Un limite puntuale colpisce negli ultimi sei mesi del suo mandato la competenza del Presidente della Repubblica e gli preclude lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (art. 88, 2° comma, della Costituzione). Essendo più lunga la durata dell'ufficio presidenziale rispetto a quella delle due Assemblee, più lungo è anche, senza che il rapporto sia rigorosamente proporzionale, il periodo in cui si affievolisce la sua competenza. Rilevando questa simmetria di limitazioni, intendiamo anche accennare a una analoga *ratio* sottesa alle due norme e cioè all'affievolimento di rappresentatività dei titolari dell'organo. Ciò non impedisce di ricordare che il motivo espresso dall'on. Laconi, presentatore in sede di Assemblea costituente dell'emendamento da cui trae origine la disposizione dell'art. 88, 2° comma, era molto differente: si tratterebbe cioè di evitare il pericolo che un presidente prossimo a scadere sciogliesse le Camere per propiziarsi un periodo di *prorogatio*, magari utilizzabile per ottenere elettori più inclini a rieleggerlo all'altissima carica. Veramente per evitare che il Presidente beneficiasse di una *prorogatio* ... procurata, bastava delimitare a tre mesi la impossibilità di procedere allo scioglimento: ma deve aver giuocato più o meno chiaramente il timore ch'egli fosse tentato di influire sulle elezioni a scopo personale, a prescindere dalla proroga dei poteri.

✕ È notevole come questa norma, dettata per indebolire, almeno per un certo periodo, la posizione del Presidente della Repubblica si sia di fatto rivelata l'elemento testuale più forte (insieme alla disposizione sul parere dei Presidenti delle Camere), che induce ad attribuire sostanzialmente al Capo dello Stato, oltreché formalmente, il potere di scioglimento. Sia che questa attribuzione voglia intendersi come esclusiva, sia che la si costruisca come conferita anche al Governo, costituendo così i decreti che pongono anticipatamente fine alla vita delle Camere atti complessi in senso sostanziale, resta certo che il limite puntuale colpisce il potere più significativo del Capo dello Stato: e ciò costituisce già una forte differenza rispetto alla limitazione imposta alle Camere. Non v'è dubbio infatti che, anche a voler senz'altro ritenere come « atti presidenziali » in senso stretto la nomina dei giudici costituzionali, quella dei cinque senatori a vita, il rinvio delle leggi, a norma dell'art. 74 della Costituzione, i messaggi ex articolo 87 e magari qualche altro atto (grazia ecc.), non v'è dubbio, dicevamo, che il semplice potere di partecipare in senso sostanziale alla emissione del decreto di scioglimento (prendendone l'iniziativa o,

più ancora, bloccando un desiderio in questo senso del Governo) rivestirebbe un significato politico maggiore di tutti gli altri poteri messi insieme: e questo in considerazione del carattere necessario che il congegno dello scioglimento assume per la retta applicazione del regime parlamentare. La nomina del Presidente del Consiglio, pur costituendo anche essa un potere importantissimo del Presidente della Repubblica, presenta un carattere meno libero quando il Presidente non possa sciogliere, sia perché egli non può provocare la crisi mediante revoca discrezionale del Gabinetto (sicché la nomina diviene un provvedimento vincolato nell'an), sia perché deve tener conto di orientamenti parlamentari (esigenza della fiducia) più nettamente delineata degli stati d'animo della opinione pubblica e delle tendenze del Paese che possono consigliare lo scioglimento: comunque, siccome è impossibile escludere che sorgano crisi ministeriali negli ultimi sei mesi dell'ufficio presidenziale, sarebbe stato assurdo limitare i poteri del Capo dello Stato che gli derivano dall'art. 92 della Costituzione.

✕ È da aggiungere che il Presidente della Repubblica si autolimita nell'esercizio di tutti i poteri rientranti nella sua sfera di competenza sostanziale in relazione a scadenze vicinissime al termine del suo mandato: e ciò per obbedire a regole di pura correttezza. Così, seppure dal 30° giorno precedente alla fine del settennato (giorno in cui il Presidente della Camera deve indire la seduta comune per la nuova elezione), non rimane sospesa (114) l'applicabilità dell'art. 279 codice penale (divieto di far risalire al Presidente il biasimo per gli atti di governo cui partecipa), è certo che si apre allora un breve periodo nel quale la mente degli elettori deve rivolgersi anche alla valutazione dell'attività del Capo dello Stato uscente: e cioè un tempo di valutazioni critiche, cui è bene riservare un carattere retrospettivo, non turbandolo con l'adozione di nuovi provvedimenti. Il limite di correttezza diverrà ancora più intenso nei pochi giorni che intercorreranno tra l'elezione del nuovo Presidente e la sua immissione nell'ufficio.

Il Mortati (115), come riflesso della impossibilità per il Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento nell'ultimo semestre del settennato, prospetta il dovere di correttezza delle forze politiche aderenti al regime di non provo-

(114) Così RAIADORE PALLIERI, *Dir. cost.*, cit., pag. 156.
(115) *Istituzioni*, cit., pag. 377.

car situazioni produttive di crisi ministeriali. Noteremo di passata che si tratta di uno dei riflessi più tenui, per così dire, che la limitazione di potere di un organo produce rispetto ad altri organi (116); in alcuni casi l'alterazione delle competenze comporta, di fatto, alterazioni parallele su competenze che, in sé, rimangono inalterate: ad es. l'impossibilità, per i membri di una Camera sciolta o a meno di tre mesi dalla sua cessazione, di partecipare alle elezioni del Capo dello Stato, che entra così in regime di *prorogatio*, impedisce ovviamente ai membri dell'altra Camera, pure in condizioni normali, di partecipare per quel periodo alle elezioni del Presidente.

B - Pochissimo v'è da dire sulla *prorogatio* del Capo dello Stato (art. 85, comma 3°, della Costituzione), che è di carattere puramente eventuale, giacché ogni soluzione di continuità dovrebbe essere di norma evitata con la elezione del nuovo titolare prima della data in cui scadono i poteri dell'uscente.

Altri casi di proroga dei poteri non previsti dalla Costituzione si potrebbero avere quando la persona eletta fosse comunque impedita di giurare e di assumere le funzioni, e non fosse possibile riconvocare immediatamente la seduta comune.

Oltre al limite puntuale di cui all'art. 88, 2° comma della Costituzione, vale in caso di proroga dei poteri anche il limite generale della ordinaria amministrazione o, *rectius*, degli affari correnti: di guisa che, salvo per urgenti necessità che potrebbero riguardare soltanto una crisi ministeriale, « atti presidenziali » in senso stretto non dovrebbero essere compiuti in regime di *prorogatio*.

(116) Un caso analogo potrebbe ravvisarsi per il tempo che precede immediatamente la fine della legislatura: in questo periodo il Presidente della Repubblica potrebbe chiedere alle Camere una nuova deliberazione su una legge, a norma dell'art. 74 Cost., soltanto se la importanza e la urgenza del provvedimento legislativo giustificassero una convocazione delle Assemblee in periodo di *prorogatio*. Naturalmente, il limite di correttezza vale solo per il rinvio fondato su motivi di merito. Sulle conseguenze del rinvio presidenziale, specie se sopravvenuto in periodo di proroga dei poteri, come su altri aspetti della *prorogatio* (convocazione delle Camere, interrogazioni con risposta scritta) ci riserviamo di tornare analiticamente in un prossimo lavoro.

Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1964

Prof. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA
Ordinario nell'Univ. di Milano

IL RINVIO PRESIDENZIALE DELLE LEGGI DOPO LO SCIoglimento DELLE CAMERE (*)

SOMMARIO: 1. L'importanza pratica del problema nell'attuale ordinamento italiano. — 2. Alcuni insegnamenti offerti dalla prassi nordamericana del c.d. *poche-veto* presidenziale. — 3. La soluzione positiva del problema è facilitata, nell'ordinamento italiano, dal nuovo istituto costituzionale della *prorogatio* delle assemblee parlamentari. — 4. L'assenza di altre soluzioni diverse da quella qui accolta, nell'ambito del nostro diritto positivo e l'opportunità di emendamenti costituzionali al riguardo. — 5. Alcuni rilievi conclusivi.

1. Com'è ben noto, la Costituzione repubblicana data dal 1947, pur avendo conferito alle sole due Camere l'esercizio della funzione legislativa (mentre, secondo l'ordinamento statutario, vi partecipava anche il Re, mediante il potere di « sanzione »), ha riconosciuto al Presidente della Repubblica la potestà di chiedere alla Camera stessa, con un messaggio motivato, una nuova deliberazione in ordine alle leggi che gli sono pervenute per la promulgazione. E soltanto se la Camera riapprova (sia pure a maggioranza semplice) le leggi in parola, il Capo dello Stato è tenuto a promulgarle (art. 74 Cost.)⁽¹⁾.

Ora, è parimenti noto che la menzionata competenza presidenziale in ordine al procedimento legislativo, pur essendo, in teoria, assai meno sostanziale di quella precedentemente riconosciuta al Sovra-

(*) Il presente saggio, dedicato al prof. Gaetano Zingali, è destinato alla *Raccolta di Studi* in suo onore, che verrà pubblicata dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

(1) L'autore si permette di rinviare alla propria precedente indagine, dal titolo *Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni*, in *Riv. trim. di dir. pubblico*, 1958, 241 ss. (e parimenti in *Studi in onore di E. Gross*, I, Milano 1960), ove i pro-

no — in particolare, per il fatto che non si concretava in un'effettiva partecipazione alla creazione della norma, ma semplicemente si traduceva in una possibilità di ritardarne l'entrata in vigore, illustrandone nel contempo alle assemblee parlamentari le apparenti manchevolezze — nella pratica, invece, si è rivelata assai più efficace. Giacchè mentre il Sovrano, sull'esempio britannico, (7) proprio per l'assoluto effetto esclusivo del suo diniego di sanzione, aveva ormai da molti decenni cessato di farne uso, per non entrare in un urto troppo netto e irrimediabile coll'ormai prevalente volontà popolare, espressa dal Parlamento, (8) la più sfumata potestà riconosciuta al Presidente della Repubblica gli ha, invece, consentito di usufruirne, con piena discrezionalità, ogniquale volta si sono presentati i presupposti del caso.

In realtà, all'inizio del 1948, non poteva apparire certo che siffatta « richiesta di riesame », anche se chiaramente prevista dall'art. 74 della Costituzione, sarebbe effettivamente riuscita ad attuarsi con l'opportunità e frequenza. I precedenti francesi, infatti, della III^a e della IV^a Repubblica non sembravano del tutto incoraggianti: una disposizione analoga, infatti, contenuta nell'art. 7, 2° comma, della Legge costituzionale del 16 luglio 1875, non aveva praticamente mai trovato applicazione; mentre solo negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1946 (sulla base del suo art. 36, 2° comma) si sarebbero finalmente verificati alcuni interventi presidenziali del genere (9). In-

(7) Ove l'ultimo rifiuto di sanzione venne compiuto dalla Regina Anna nel 1707, in ordine ad un *bill* sulla Milizia scozzese.

(8) E gli scrittori ricordano, infatti, in circa un secolo di applicazione dello Statuto Albertino, solo tre rifiuti di sanzione: nel 1869 (in ordine ad un progetto di legge che intendeva — con palese illecito d'ordine internazionale — concedere indiscriminatamente la cittadinanza italiana a tutti gli « italiani non religiosi », in gran parte sudditi austro-ungarici) e nel 1891 (in relazione a due disegni di legge di approvazione di altrettanti trattati di commercio con la Bolivia ed il Messico, che non erano poi più stati ratificati dal Sovrano in seguito a difficoltà sorte nel frattempo).

(9) Si noti che, mentre per la Legge costituzionale del 1875 il Presidente aveva un mese a disposizione prima di promulgare la legge (tolto il caso dell'urgenza, votata anche da una soltanto delle Camere, che poteva ridurre il periodo stesso a soli tre giorni), il termine era stato ridotto a dieci giorni dalla Costituzione del 1946 (ed a cinque in caso di urgenza), abbreviando effettivamente il tempo necessario al Capo dello Stato per poter assumere una ponderata decisione. La Cost. del 1958, infine, all'art. 10, ha portato a quindici giorni il termine in cui il Presidente — con una riforma innovativa — di

vece, da noi, il buon senso prevalse fin dal principio ed i nostri Presidenti si avvalsero non di rado, coraggiosamente e con successo, del potere che era stato loro conferito: e, in particolare, quattro volte. Evidentemente, tre volte Gronchi e ben sette volte (fra l'agosto del 1962 ed il gennaio/febbraio del 1963) l'attuale Presidente Segni. (10)

Tuttavia, stabilendo l'art. 73 della Costituzione che la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica deve avvenire entro il largo margine di un mese dall'approvazione parlamentare, (11) avrebbe dovuto spontaneamente proporsi nella dottrina il quesito se il menzionato potere di rinvio avrebbe potuto egualmente esercitarsi anche dopo l'emanezione del decreto di scioglimento delle Camere. Ed oggi, in cinque anni, ad opera della Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 — il problema è ulteriormente semplificato: nel senso che, di regola, le due Camere cesseranno contemporaneamente la loro attività. È evidente, infatti, che, per circa un mese dopo il loro scioglimento, le leggi approvate dalle assemblee stesse, negli ultimi giorni dei lavori parlamentari, continueranno a giungere al Presidente della Repubblica per essere da lui promulgate; mentre le nuove Camere, in-

poter chiedere una nuova deliberazione parlamentare anche solo in ordine a qualche specifico articolo della legge in contestazione (il c.d. *item-veto* goduto da taluni Governatori di Stati membri nordamericani). Cfr., in merito, ad es., fra i molti, i rilievi del PALLON, *Institutions politiques et droits constitutionnels*, II ed., Paris 1961, 655, e del DUVASCAU, *Institutions politiques et droits constitutionnels*, VI ed., Paris 1962, 506. Pueri e Sénat, nel saggio *La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français*, negli *Studi in onore di Lerouge*, II, Bologna, 1963, ricordano che, sotto il regime del 1946, il potere di rinvio presidenziale delle leggi venne impiegato una decina di volte, in genere per riparare degli errori materiali compiuti dal Parlamento (e solo due volte per motivi politici).

(10) Si veda, ad es., da ultimo, l'indicazione precisa degli accennati messaggi presidenziali e del loro oggetto in BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. di dir. pubblico*, 1963, 27, 101.

(11) Termine, negli ultimi tempi, sempre rispettato, dopo che il Presidente Gronchi (con il messaggio dell'8 novembre 1960) rinviò per il riesame alla Camera una legge che gli era pervenuta quasi tre mesi dopo la sua approvazione parlamentare. Si potrà, ad es., constatare come, nel 1963, avvenute le ultime leggi della II Legislatura vennero promulgate da Segni in data 12 marzo, mentre nel primo rinvio della norma costituzionale anzidetta.

base alle disposizioni contenute nell'art. 61, 1° comma, della Costituzione, non potranno praticamente riunirsi che circa tre mesi dopo lo scioglimento delle precedenti. (*)

Ora — forse anche a causa dell'assoluto silenzio serbato al riguardo dalla dottrina giuspubblicistica e dall'assenza di qualsiasi precedente di convocazione straordinaria delle Camere dopo il loro scioglimento — durante il menzionato delicato periodo la prassi è stata finora nel senso che non fosse opportuno l'esercizio del potere presidenziale in esame: quasi che si temesse che un rinvio da parte del Capo dello Stato equivalesse, dato l'avvenuto scioglimento delle assemblee parlamentari, ad un'interruzione definitiva dell'iter legislativo nei riguardi dei provvedimenti rinviati per il riesame.

Ma la gravità di un orientamento siffatto è stata posta in chiara luce da quanto è andato sempre più palesemente manifestandosi negli ultimi giorni di attività delle tre legislature repubblicane; nei pericoli stessi, infatti, la produzione legislativa è andata straordinariamente infittendosi, specie sotto la pressione delle vicine esigenze elettorali, dando luogo all'approvazione di leggi addossanti oneri finanziari al bilancio statale a favore di gruppi più o meno ristretti, di enti o di comunità locali, con un palese vicendevole appoggio fra i parlamentari interessati (provvedimenti normativi rientranti, senza dubbio di sorta, nella vasta categoria di quelle «leggine», che — proprio con tale qualifica — sono state prese in particolare esame dal PARIGI, nella loro deprecabile sovrabbondanza, in una recente pregevole indagine sociologico-politico-giuridica dedicata al Parlamento italiano a cura di SARROU) (*).

Il fenomeno — già ben conosciuto, d'altra parte, in altri ordinamenti statali democratici, assai più vecchi e saldi del nostro, come

(*) A scopo esemplificativo si ricordano le date a tal uopo stabilite nel 1963 dai decreti presidenziali nn. 62 e 63, del 18 febbraio: scioglimento delle Camere, 18 febbraio; convocazione dei comizi elettorali, 28 aprile; prima riunione delle Camere, 16 maggio (cioè, sostanzialmente, a tre mesi dal giorno dello scioglimento: termine che, in caso di necessità, avrebbe potuto forse essere abbreviato di circa una settimana, non appena esaurite tutte le modalità fissate dalla procedura elettorale per la proclamazione dei candidati vittoriosi).

(*) Cfr. SOMMOVI, LORRI, PARIGI e SARROU, *Il Parlamento italiano*: 1946-1963, in particolare il capitolo 5 «Le leggine» della

quello nordamericano (su cui ci si soffermerà brevemente nel paragrafo che segue) — ha assunto una rilevanza addirittura macroscopica al termine dell'ultima legislatura. Mentre, infatti, nel 1° trimestre del 1962 erano state promulgate 43 leggi (e più precisamente: 23 nel gennaio, 12 nel febbraio e 8 nel marzo — cifra salita ad 80 nel 2° trimestre, più denso di sedute parlamentari), nel 1° trimestre dell'anno successivo, il 1963 (e già il 18 febbraio, col decreto presidenziale n. 62, erano state sciolte le Camere), le leggi promulgate salirono a ben 214 (di cui: 50 in gennaio, 145 in febbraio e 46 in marzo). Si noti, inoltre, che, delle leggi per ultimo indicate, solo 147 vennero promulgate con le Camere ancora in sessione, mentre le altre 94 (48 dal 18 febbraio alla fine del mese e 46 dal 1° al 12 marzo) lo furono, invece, dopo lo scioglimento delle assemblee parlamentari (*). Ora, mentre delle prime 147 leggi ben 6 vennero rinviate per un riesame dal Presidente Segni (che si rese perfettamente conto dell'artificioso infittirsi dei provvedimenti legislativi a finalità clientelistiche in tale periodo finale della legislatura, con ripetute violazioni dell'obbligo del rispetto della «legge del bilancio», sancito dall'art. 81 della Costituzione), il flusso dei rinvii cessò improvvisamente il 12 febbraio e delle restanti 94 leggi, promulgate a Camere ormai sciolte, nessuna più incontrò siffatta sorte (mentre una proporzionale previsione statistica — ammesso ch'essa fosse prospettabile in tale delicata materia! — avrebbe dovuto ipotizzare almeno altri quattro rinvii).

Ora, proprio le constatazioni di cui sopra inducono ad affrontare *ex-professo* il tema in esame, essenzialmente allo scopo di mostrare come l'orientamento ufficioso man mano consolidatosi non risponda ad alcuna fondata esigenza costituzionale, mentre il problema può trovare nel nostro attuale ordinamento una soluzione non solo dottrinalmente ineccepibile, ma anche del tutto soddisfacente sotto lo aspetto dell'opportunità politica.

(*) Ci fu, poi, una totale assenza di promulgazioni nel corso dei successivi mesi di aprile e di maggio; una sola promulgazione in giugno (il 28, per autorizzare, con la legge n. 859, l'esercizio provvisorio); una in luglio; 3 in agosto; e, finalmente, 6 in settembre, 9 in ottobre e 17 in novembre (dati tratti dalla raccolta cronologica legislativa *Lex, dell'UTET*): dando una chiara dimostrazione di come risulti lento l'avvio (ab ovo) del lavoro legislativo in un moderno

2. Ma, prima di procedere oltre nello studio del diritto positivo italiano vigente in proposito, può riuscire utile dare un rapido sguardo alla più ricca prassi costituzionale nordamericana: ove un fenomeno analogo a quello qui menzionato suole verificarsi in relazione al c.d. « potere di veto » (*veto power*) del Presidente della Repubblica.

In realtà la situazione in cui quest'ultimo si trova nei riguardi della funzione legislativa risulta — ad un esame approfondito, cui ormai è giunta buona parte della stessa dottrina nordamericana ⁽¹⁰⁾ — assai diversa da quella propria del Presidente italiano: in quanto il primo, pur non figurando espressamente fra gli organi legislativi dell'ordinamento statunitense, colla sua firma viene a trasformare il « progetto di legge » (*bill*), giuntogli dal Congresso, in una vera e propria « legge » (*law*), collaborando così positivamente al processo di formazione della norma ⁽¹¹⁾.

Ma la Costituzione (nello stesso art. 1, sez. VII, 2) prevede altre due procedure di normazione legislativa, che prescindono dalla partecipazione formale del Presidente (così come, ad esempio, in Gran Bretagna, dopo il *Parliament Act* del 1911, vi sono leggi approvate dalla Corona e dalle due Camere e leggi approvate dalla Corona e dalla sola Camera dei Comuni, senza la partecipazione dei Lords). E cioè: leggi che non sono state restituite dal Presidente, colla sua firma, entro i prescritti dieci giorni dalla presentazione al medesimo (e che si considerano, perciò, in un certo senso, tacitamente approvate) e leggi che, nonostante l'opposizione espressa dal Presidente con un apposito messaggio di rinvio, sono poi state riapprovate dalle due Camere del Congresso coi 2/3 di maggioranza. L'ultimo comma della menzionata sezione della Costituzione federale prevede anche, peraltro, che, qualora il Congresso cessi le sue riunioni (sia perchè è finita la le-

⁽¹⁰⁾ Si vedano, ad es., i numerosi autori indicati nel cit. saggio del Biscaretti di Ruffia, *Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato*, etc., 279 ss., per convalidare la tesi sostenuta nel testo. Cui potrebbero, da ultimo, ancora aggiungersi le chiare espressioni impiegate al riguardo dal preciso ed autorevole SCHWARTZ, nel suo *Commentary on the Constitution of the United States: Part I, The Powers of Government*, New York 1963, 30 («...the veto power is, without a doubt, legislative in character. The President acts legislatively under the Constitution, though he is not a constituent part of the Congress »).

⁽¹¹⁾ Si veda, per tutti, recentemente, l'incipiva frase di un acuto studioso americano dell'ordinamento nordamericano, il TUNE, in *Les Etats-Unis*, Paris 1959, 171 (« La signature fait de ce texte une loi »).

giatura biennale, sia perchè si è chiusa la sessione annuale, sia anche per un aggiornamento superiore ai tre giorni deliberato nel corso della sessione), allora il Presidente, col semplice fatto di trattenere il progetto di legge (« nella sua tasca »), senza firmarlo — c.d. *pocket-veto* — possa farlo definitivamente cadere ⁽¹²⁾.

E siccome pure negli Stati Uniti si verifica il fenomeno che i provvedimenti legislativi approvati dal Congresso s'infittiscono negli ultimi giorni delle sessioni annuali, e specialmente in occasione della chiusura della legislatura, per motivi essenzialmente elettorali, il *pocket-veto* viene largamente impiegato dal Presidente proprio per arginare siffatta legislazione di qualità deteriorata: ed il comportamento medesimo suole essere pienamente giustificato in sede politica ⁽¹³⁾.

Gli scrittori nordamericani di « *Government* » impiegano, per qualificare la ricordata legislazione a scopi particolaristici ed a spese del pubblico bilancio, diretta ad accattivarsi la benevolenza degli elettori, la pittoresca espressione « *pork-barrel legislation* », o « legislazione dei barili di carne di porco salata » — rifacendosi all'epoca lontana in cui i grandi proprietari del sud solevano distribuire, nelle maggiori solennità, agli schiavi negri delle proprie piantagioni siffatti barili, per procacciarsene la simpatia e la fedeltà attraverso la spartizione fra i medesimi del loro contenuto. E siccome i parlamentari

⁽¹²⁾ Per una chiara illustrazione della fattispecie si leggano, ad es., le pagine del bel commento di CORWIN, tradotte da OLIVARI, dal titolo *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, Pisa 1958, 28 ss. Una sentenza della Corte Suprema, del 1929 (e non del 1920: come erroneamente è stampato nel *Corwin, loc. cit.*, nota 3) — « *Oshogan Indians v. United States*: 279 U.S. 655 » — degno anche « *Pocket Veto case* » — ha precisato (683), infatti, che qualunque aggiornamento del Congresso produce siffatta decadenza del progetto di legge, in quanto ogni aggiornamento (che, nell'ordinamento nordamericano, è sempre dovuto alla discrezionale decisione delle Camere) viene praticamente ad impedire al Presidente di rinviare alle Camere stesse il provvedimento che egli non approva (perchè esso deve pervenire alle assemblee del Congresso nel periodo in cui le medesime si trovano a concretamente funzionare).

⁽¹³⁾ Si vedano, ad es., le espressioni di compiacimento riprodotte nel classico manuale di OOO e RAY, *Introduction to American Government*, nell'XI ed. curata da YOUNG, New York 1956, 301 (« Many bills are halted on their path to the statute books by this procedure, as a result, especially, of the habit of Congress of passing a disproportionate number of its enactments during the closing days of the session »).

sogliono aiutarsi vicendevolmente per agevolare l'approvazione dei menzionati *bills* particolaristici, nel linguaggio dei *political scientists* nordamericani si usa impiegare, a tale proposito, la non meno suggestiva espressione « *log-rolling process* »: ricollegantesi anch'essa all'epoca dei pionieri, quando stava ad indicare l'aiuto che i medesimi si prestavano a vicenda per tagliare gli alberi delle foreste e « rotolarne i tronchi » fino alla radura prescelta per costruirvi la rispettiva casetta di legno.

Per dimostrare quale largo impiego i Presidenti nordamericani sogliano fare del menzionato *pocket-veto*, possono ricordarsi quelli che hanno caratterizzato i primi anni dell'amministrazione di Eisenhower, raffrontandoli con i *veti* normali, ossia espressi nel corso della sessione. Questi ultimi, infatti, risultano, negli anni indicati, assai meno frequenti dei primi, secondo i dati che seguono: nel 1953/54, 31 *pocket-vetos* contro 21 normali; nel 1955/56, 22 contro 12; nel 1957/58, 33 contro 8 ⁽¹⁴⁾.

Anche dalle cifre riferite può, quindi, constatarsi con quanta larghezza ed efficacia il *pocket-veto*, fra il generale consenso, venga, fra l'altro, ad arginare negli Stati Uniti il deteriore fenomeno dell'acceleramento della produzione legislativa al termine delle varie sessioni congressuali.

3. Ma nell'attuale ordinamento italiano l'eventualità prospettata all'inizio della presente trattazione — e cioè: che un rinvio presidenziale d'una legge, effettuato dopo l'avvenuto scioglimento delle assemblee parlamentari, finisca necessariamente per avere come conseguenza (sull'esempio del *pocket-veto* nordamericano) l'arresto definitivo dell'iter del procedimento normativo stesso — non trova (come già si è affermato) alcun serio fondamento. Conducendo ad evitare, perciò, quegli effetti così radicali, che pur tuttavia, in una fattispecie assai simile, sono stati accettati con tanta disinvoltura negli Stati Uniti: anche se nel quadro di un sistema di diritto positivo parzialmente diverso dal nostro.

⁽¹⁴⁾ I dati sono ricavati da un ampio diagramma sui « veti presidenziali » riprodotto in Frazzetta e Mc Henry, *The American System of Government*, V ed., New York 1959, 318.

Il costituente italiano del 1947 ha, infatti, introdotto un'utile innovazione nel nostro diritto parlamentare nei confronti del periodo statutario, configurando l'istituto della *prorogatio* delle Camere legislative: coll'affermare, nel 2° comma dell'art. 61 della Costituzione, che, « finchè non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti ».

Ora, il principio della *prorogatio* di tutti i pubblici uffici, attraverso la permanenza in carica dei precedenti titolari sino a che i nuovi non possano concretamente subentrare nelle funzioni esercitate dai medesimi — pur essendo già da tempo accolto, in linea generale, nel nostro ordinamento amministrativo ⁽¹⁵⁾ ed applicato anche nei confronti dei membri del Governo dimissionario, che proseguono nello svolgimento delle rispettive attribuzioni sino a che i nuovi ministri non abbiano prestato il prescritto giuramento e ricevuto le consegne dai precedenti titolari dei corrispondenti dicasteri — non era stato, infatti, mai applicato alle assemblee parlamentari durante il periodo statutario. O, per meglio dire, sciolta, con decreto reale, la Camera dei deputati, sia la Camera stessa, sia il Senato del Regno (che, pur essendo perenne, come assemblea, in quanto formato da componenti vitalizi, sospendeva peraltro la sua attività colla cessazione della legislatura) non potevano più essere convocati fino a quando la nuova Camera non fosse stata in condizione di riunirsi, dopo esaurite tutte le necessarie operazioni elettorali.

Oggidi, invece — proprio in forza dell'esplicita dizione dell'art. 61 Cost. — la dottrina è concorde ⁽¹⁶⁾ nel ritenere che, in caso di necessità, le Camere ormai sciolte (e che hanno, quindi, cessato — secondo l'opinione prevalente — la loro attività come « organi ordinari » dello Stato) possano essere riconvocate in « sessione straordinaria ».

⁽¹⁵⁾ E basti, in proposito, ricordare — da ultimo — l'art. 14 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, della legge comunale e provinciale, nel suo evidente valore paradigmatico: « Coloro che sono nominati a tempo a un pubblico ufficio, ancor che sia trascorso il termine prefisso, rimangono in carica fino all'insediamento dei successori ».

⁽¹⁶⁾ Si vedano, ad es., fra i trattatisti: Visco, *Dir. costituzionale*, V ed., Palermo 1961, 180; Bazzola, *Dir. costituzionale*, Padova 1962, 99; Biscaretti di Ruffia, *Dir. costituzionale*, VI ed., Napoli 1962, 322; Montari, *Istituzioni di dir. pubblico*, VI ed., Padova 1962, 424; Pascoletti, *Dir. costituzionale*, VII ed., Milano 1963, 200; Ciarri, *Dir. costituzionale*, VI ed., Torino 1963, 416.

dinaria» ⁽¹⁷⁾ fino al momento in cui, essendo stati proclamati ufficialmente eletti tutti i componenti delle nuove, queste ultime possono venire, alla loro volta, riunite (eventualmente anche in anticipo sulla data di convocazione previamente stabilita con decreto del Capo dello Stato). Tale situazione — che ormai determina una perenne « presenza » degli organi parlamentari, in parallelo con quanto già prima accadeva col Governo — viene ulteriormente confermata dalla prassi attuale, secondo cui i componenti delle assemblee disciolte continuano a percepire i loro emolumenti sino alla data della prima riunione delle nuove Camere: evidentemente perchè essi sono ancora considerati in carica fino all'evento stesso ⁽¹⁸⁾.

La Costituzione, all'art. 77, ha espressamente indicato come uno dei « casi di necessità » di cui sopra l'emanazione di un decreto-legge dopo che le Camere siano state sciolte: in tale ipotesi, infatti, le Camere devono essere appositamente riconvocate e devono riunirsi entro cinque giorni da quello della presentazione alle rispettive Presidenze del decreto-legge stesso, per deliberare sulla sua conversione in legge formale entro i prescritti termini di tempo (« sessanta giorni dalla pubblicazione »). L'art. 35 del vigente Regolamento del Senato — affermando esplicitamente che « nel caso previsto dall'articolo 77 Cost., il Presidente » (dell'assemblea), « appena pervenutogli il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge, convoca immediatamente il Senato, anche se sciolto, in modo che possa riunirsi entro cinque giorni, e contemporaneamente trasmette il disegno all'esame della Commissione competente perchè riferisca subito al Senato » — sembra avvalorare la tesi che, anche nel caso contemplato dall'art. 77 Cost., il Governo abbia unicamente l'obbligo di presentare, nello stesso giorno dell'emanazione, il decreto-legge alle Camere, lasciando poi alle rispettive Presidenze il compito di convocarle senza

⁽¹⁷⁾ La « straordinarietà » di tali convocazioni è prevista, ad es., dall'art. 34, il comma, del Regolamento del Senato della Repubblica, ove esso afferma: « La convocazione in via straordinaria può avvenire anche durante il periodo di proroga dei poteri dopo lo scioglimento del Senato ».

⁽¹⁸⁾ Si veda, per tutti, FAZZONI, che scrive — in *La prassi nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per la Costituzione* (decennale), Milano 1958, II, 455 — che, proprio « in relazione alla possibilità di riunione delle Camere sciolte, l'indennità, di cui all'art. 69, viene corrisposta ai deputati e ai senatori fino al giorno prima di quello stabilito per la riunione delle nuove Camere ».

indugio in « sessione straordinaria » (valendosi del potere a tal'uopo riconosciuto alle stesse Presidenze dall'art. 62, 2° comma, Cost.).

Altro caso del genere potrebbe essere quello della convocazione straordinaria delle Camere, già sciolte, per concedere con legge l'esercizio provvisorio del bilancio (ex art. 81, 2° comma, Cost.).

Come, infine, un'ulteriore ipotesi — sia pure deprecabile — si prospetterebbe ineluttabilmente qualora le Camere dovessero essere chiamate a deliberare lo stato di guerra, conferendo al Governo i poteri necessari (ex art. 78 Cost.); e se ciò avvenisse, si ritiene generalmente che le Camere medesime, anche se già sciolte, in base al 2° comma dell'art. 60 Cost., potrebbero addirittura prorogare, con legge la propria durata (diventando praticamente impossibile l'ordinata effettuazione delle elezioni durante lo svolgimento delle operazioni belliche).

L'unica attribuzione che — per l'esplicito disposto dal 3° comma dell'art. 85 Cost. — risulta sottratta alla competenza delle Camere dopo il loro scioglimento è quella dell'elezione del Presidente della Repubblica; attribuzione, del resto, già venuta meno, sempre in base allo stesso comma, negli ultimi tre mesi di esistenza delle Camere. Nei casi menzionati, infatti, il costituente — partendo dal presupposto dell'ormai menomato carattere rappresentativo delle vecchie Camere, così prossime alla loro fine naturale — ha preferito prorogare i poteri del Presidente in carica, rimettendone l'elezione alle nuove Camere, entro quindici giorni dalla loro prima riunione.

Ora, se il Presidente della Repubblica, ricevendo una legge per la promulgazione dopo l'emanazione del decreto di scioglimento delle Camere, ritenga di dover far uso del suo potere di rinvio e indirizzi conseguentemente alle Camere stesse — tuttora esistenti, anche se poste in una situazione di quiescente attesa — un apposito messaggio motivato, sembra evidente che i Presidenti delle due assemblee parlamentari debbano, anche in tale caso, convocare in sessione straordinaria le assemblee stesse, per procedere ad una nuova deliberazione secondo il disposto costituzionale. E potrebbe pure ammettersi che, in relazione a particolari circostanze politiche del momento, il Governo possa proporre allo stesso Presidente della Repubblica di riconvocare personalmente le Camere, nel medesimo tempo in cui indirizza loro il messaggio di rinvio.

Rientrerà, evidentemente, nella prudente discrezionalità del Presidente della Repubblica giudicare se i motivi d'opportunità o di apparente illegittimità costituzionale della legge pervenutagli per la promulgazione siano di tale importanza da giustificare siffatta convocazione straordinaria delle Camere. È da rilevare, peraltro, che se il Presidente ritenesse, con sicura convinzione, data l'evidenza del caso, che la legge pervenutagli sia costituzionalmente illegittima, avrebbe senz'altro il preciso dovere di addiventare al rinvio stesso (anche per evitare, fra l'altro, un'eventuale successiva accusa da parte del nuovo Parlamento, per « attentato alla Costituzione », in base all'art. 90 della Costituzione stessa). Tale rinvio, ad esempio, dovrebbe necessariamente aver luogo nell'eventualità che il Presidente riscontrasse una palese violazione della disposizione contenuta nell'art. 81 Cost., circa l'obbligo che ogni legge, che importi nuove o maggiori spese — rispetto a quelle contemplate nel bilancio di previsione — debba indicare i mezzi per farvi fronte: disposizione non di rado violata nel passato, specie nelle ultime settimane della legislatura, dal nostro Parlamento, sempre propenso ad accontentare le più varie categorie di cittadini, senza peraltro ulteriormente voler gravare la mano sul contribuente⁽¹⁹⁾.

Un'ultimo rilievo — di carattere pratico — può essere, infine, opportuno in ordine al tempo che resterà presumibilmente a disposizione delle Camere già sciolte per riesaminare la legge loro rinviata dal Presidente. Confrontando il già menzionato termine di un mese, stabilito dalla Costituzione per la promulgazione a decorrere dalla data dell'approvazione parlamentare (art. 75), con quello di settanta giorni, fissato per tenere le elezioni a decorrere dalla fine delle Camere precedenti (art. 61: termine massimo, in realtà, ma a cui generalmente si adegua la prassi, a causa delle molteplici modalità procedurali richieste dalla preparazione e dallo svolgimento delle elezioni), si deduce, infatti, che le assemblee avranno, anche nell'ipotesi di presentazione della legge per la promulgazione ritardata fino

⁽¹⁹⁾ Del quattro rinvii del Presidente Einaudi, due avvennero, infatti, sulla base dell'asserita violazione dell'art. 81 Cost.; lo stesso motivo fu addotto dal Presidente Gronchi per due dei suoi tre rinvii; mentre tutti e sette i rinvii del Presidente Segni trovarono la loro motivazione nella violazione dell'art. 81.

quasi alla scadenza del mese sopraindicato, circa altri quaranta giorni disponibili per il menzionato riesame: periodo che sembra ampiamente bastevole a tale riguardo⁽²⁰⁾.

4. La soluzione in tal guisa prospettata del quesito postad argomento del presente saggio sembra discendere così, pienamente dall'esame del diritto positivo attuale del nostro Paese da non richiedere ulteriori sforzi d'immaginazione per prospettare soluzioni diverse: che necessariamente risulterebbero o in pieno contrasto con l'ordinamento oggi vigente, ovvero intrinsecamente inopportune se basate su progetti di riforma (anche sul piano costituzionale, ove necessario) dell'ordinamento stesso.

Premesso, infatti, che appare indiscusso come il ritardo osservato dalle Camere nell'approvazione di un testo legislativo non possa, in alcuna circostanza, privare il Presidente della Repubblica della sua fondamentale competenza di chiedere una seconda deliberazione in ordine al testo medesimo, le sole diverse tesi prospettabili, al riguardo — in pura linea teorica — potrebbero essere le due seguenti.

In primo luogo, si potrebbe sostenere che la legge — abbinata al messaggio presidenziale di rinvio — debba essere automaticamente sottoposta, non già alle vecchie Camere, ormai sciolte, bensì alle nuove, non appena queste si siano riunite. Tale tesi, peraltro, appare in pieno contrasto con quanto è chiaramente stabilito nel nostro ordinamento: in cui, per un saldo principio consuetudinario pervenuto dal diritto britannico, le Camere man mano elette nelle succe-

⁽²⁰⁾ Può essere, infine, interessante richiamare l'attenzione sul fatto che uno dei nostri più noti giurapubblicisti, il BALLARON PALAZZI (loc. cit.), ha esplicitamente insistito nell'illustrare la peritenza, nelle Camere sciolte, di tutti i precedenti poteri (salvo quello di elezione del Presidente della Repubblica), riservando a sole norme di correttezza costituzionale l'opportuno impiego dei medesimi (di modo che le Camere stesse « si astengano dal deliberare fuori di casi straordinari ed urgenti o per materie per le quali si imponga un funzionamento continuo »). Di conseguenza, dato « il sistema della nostra legge, è impropria l'espressione adottata dall'art. 83, per il quale il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere. Non si tratta in realtà di uno scioglimento, poiché le Camere continuano a esistere e a funzionare, ma di un anticipo del termine finale, onde è da questo termine anticipato, fissato dal decreto del Presidente della Repubblica, che cominceranno a decorrere i termini e che si produrranno le conseguenze di cui all'art. 61 ».

sive legislature, pur essendo collegate in serie, vengono considerate come organi ogni volta nuovi, quantomeno per tutto ciò che concerne lo svolgimento della loro attività ⁽²¹⁾.

A tale risultato si è pervenuti nella considerazione che le Camere stesse, in seguito ad ogni loro rinnovazione, possono risultare costituite da correnti politiche diverse da quelle presenti, o addirittura dominanti, nelle Camere precedenti. Di conseguenza, tutto il lavoro non completamente esaurito nella legislatura dev'essere ripreso da principio in quella successiva. E, a prescindere dal periodo statutario — in cui tale decadenza di ogni procedimento parlamentare non compiutamente completato, seguendo più da vicino il modello inglese, già avveniva alla chiusura di ogni sessione — dall'entrata in vigore della nuova Costituzione (che più non parla di sessioni, ma dà chiaramente ad intendere come ogni legislatura rappresenti un periodo continuativo di attività, interrotto soltanto da brevi intervali, deliberati dalle stesse Camere) ⁽²²⁾ ha ricevuto costante applicazione il principio summenzionato ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Una qualche continuità nell'organo, sotto altri aspetti, può infatti constatare nell'ordinamento italiano: attenuando, così, in parte la portata dell'eccezione alla regola generale valevole per la continuità di tutti gli organi statali. Ad esempio: tutto il personale non elettivo (a cominciare dal Segretario Generale) continua nelle sue funzioni ed anche i diversi Regolamenti interni mantengono la loro validità.

Per quanto concerne, invece, il diritto britannico deve rilevarsi che, a proposito del problema qui preso in esame, occorre prendere in considerazione — oltre alla regola tradizionale che già la semplice chiusura di ogni sessione parlamentare determina la decadenza di tutto il lavoro legislativo non completato (con la sola eccezione dei « private bills », tipici del Parlamento londinese: e si vedano, ad es., in ordine alla regola stessa i due recenti manuali di HOOB PHILLIPS, *Constitutional Law*, II ed., London 1957, 84 e di WADA e PHILLIPS, *Constitutional Law*, VI ed. a cura di WADA, London 1960, 115) — pure l'altro principio, che ogni Parlamento non può mai, in alcun modo, vincolare quello successivo (cfr., ad es., fra i molti, il classico testo di ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, Vol. I: *Parliament*, V ed. a cura di GUYRA, Oxford 1922, 7 ss.). Ciò aiuta a comprendere come ogni nuovo Parlamento debba necessariamente ricominciare *ex-novo* qualsiasi procedura non ultimata da quello precedente, non potendo prender le mosse, nella sua attività, da decisioni parziali già assunte nel corso della legislatura ormai chiusa.

⁽²²⁾ Sul punto si rinvia, per tutti, all'ampio saggio di LA TONNA, *Legislatura e sessione*, in *Studi sulla Costituzione* (decennale), Milano 1958, II, 491.

⁽²³⁾ Si ricorda, in proposito, il fonogramma (riprodotto nel cit. saggio di LA TONNA, 504) inviato, il 20 luglio 1953, dalla Presidenza del Consiglio alle Pre-

E il medesimo principio (che certo si presenta come un'eccezione alla regola generale della continuità di ogni organo dello Stato, indipendentemente dal succedersi, entro al medesimo, dei vari titolari) è stato, inoltre, applicato, nel nostro ordinamento, con piena assolutezza: tanto che le stesse « autorizzazioni a procedere » concesse nel corso di una legislatura sono state sempre ricamminate e, secondo i diversi casi, riconcesse o negare nella legislatura successiva dalle nuove Camere, quando colui che ne aveva costituito l'oggetto fosse stato nuovamente prescelto come loro componente (con manifesta deroga all'ultimo comma dell'art. 15 cod. proc. penale, che afferma, con disposizioni di carattere generale, che « l'autorizzazione, una volta concessa, non può essere revocata ») ⁽²⁴⁾.

Data la situazione sin qui descritta, non apparirebbe, quindi, nemmeno accettabile una seconda tesi, che — pur riconoscendo l'impossibilità, allo stato attuale della nostra legislazione, di accogliere la soluzione testè prospettata — sostenesse l'opportunità di modificare, in sede di politica legislativa, l'ordinamento vigente, ricorrendo ad un'apposita legge costituzionale, per introdurre il principio della trasmissione d'ufficio alle nuove Camere delle « leggi rinviate » dal Presidente dopo lo scioglimento delle Camere precedenti.

La « nuova deliberazione » — di cui all'art. 74 Cost. — deve, infatti, necessariamente presentarsi come un riesame, compiuto alla

sidenza delle Camere, in occasione della chiusura della I Legislatura repubblicana: « Dato scioglimento Camere tutti disegni legge e proposte legislative parlamentari sono decaduti anche se approvati da uno dei rami del Parlamento » (e gli Uffici di Presidenza delle Camere disporranno, infatti, la radiazione dall'ordine del giorno di tutti i disegni ed affari in itinere).

D'altra parte, non si potrebbe nemmeno fondatamente considerare che la procedura legislativa — una volta che la legge sia stata approvata dalle due Camere ed inviata per la promulgazione al Presidente — si presenti come *definitivamente conclusa* nella sua *fase costituzionale*. In quanto la legge resta sottoposta (per così dire) alla *condizione sospensiva* (durante tutto il mese successivo) ch'essa venga rinviata alle Camere dal Presidente per una nuova deliberazione: nel qual caso l'iter legislativo riprenderebbe il suo corso, limitatamente alla discussione dei punti toccati nel messaggio presidenziale di rinvio.

⁽²⁴⁾ Si vedano, ad es., a giustificazione dell'opinione assolutamente predominante in dottrina, le note di CUCCIO, in *Giuris. italiano*, 1954, II, 81 e di ELIA, in *Foro italiano*, 1954, II, 210 (anche se *contra*, ad es., ancora di recente, GUASCO, in *Monitor dei tribunali*, 1953, n. 21).

luce dei rilievi espressi al riguardo dal Capo dello Stato, da parte di quegli stessi parlamentari che già precedentemente hanno lungamente discusso e, infine, approvato il provvedimento normativo in parola, risultando, perciò, perfettamente al corrente di tutti i termini del problema. Qualora, invece, si ritenesse di dover far riprendere automaticamente in considerazione lo stesso provvedimento dai parlamentari eletti nelle nuove Camere, ragioni evidenti di logica obbligherebbero a riproporre loro la questione senza alcuna preclusione, ricominciando l'iter legislativo dal suo inizio. In altre parole, si tratterebbe allora — se mai — di stabilire che le leggi rinviate dal Capo dello Stato dopo lo scioglimento delle assemblee parlamentari debbano essere, per obbligo costituzionale, nuovamente ripresentate alle Camere stesse dal Governo.

Ma l'incongruenza di una siffatta statuizione non potrebbe non apparire evidente: la legge, innanzitutto, poteva essere d'iniziativa parlamentare ed il Governo (sia il vecchio, riconfermato in carica, sia uno nuovo) potrebbe non avere alcun interesse nel rivederla riposta all'ordine del giorno delle Camere; le osservazioni presidenziali, utili se manifestate in ultima istanza, perderebbero il loro più significativo valore se rese note all'inizio della nuova procedura legislativa; mentre è innegabile che appare veramente opportuno quel totale rinnovarsi del materiale disposto sul banco del Parlamento quantomeno ad ogni succedersi di legislatura (ora che più non intervengono, come nel periodo statutario, già le diverse sessioni a determinare, a ben più brevi scadenze, tale periodica eliminazione delle scorie del lavoro parlamentare).

5. Le considerazioni sin qui compiute potranno, forse, apparire a taluno quasi una vacua esercitazione dialettica, trattandosi — sul piano strettamente scientifico — di sormontare delle difficoltà meramente apparenti, sfondando porte già largamente aperte.

Ma la loro enunciazione, in forma stringata ed obiettiva, è parsa ciononostante opportuna proprio perchè il silenzio inspiegabilmente osservato al riguardo dalla dottrina (sia nelle opere istituzionali che in quelle monografiche), aggiungendosi alla mancanza di ogni precedente in ordine alla riconvocazione straordinaria delle Camere dopo il loro scioglimento, ha finito col diffondere sempre maggiormente

la persuasione del carattere di assoluta eccezionalità di tale ultimo evento e della conseguente pratica paralisi, nel periodo in esame, di una delle attribuzioni garantiste più significative del nostro Presidente della Repubblica.

Il semplice invito, rivolto a tutti coloro che sono impegnati nella vita pubblica del Paese, a considerare la realtà ben diversa derivante dall'attuale diritto positivo italiano non potrà, infatti, non determinare una benefica serie di effetti sul piano della concreta funzionalità del nostro Parlamento nelle ultime settimane di ogni sua legislatura.

INDICE - SOMMARIO

CAPITOLO I

APPROVAZIONE DELLE LEGGI E SCADENZA DELLA LEGISLATURA

	pag.
1. Leggi approvate alla scadenza della legislatura e poteri del Presidente della Repubblica	1
2. Descrizione della situazione ipotizzata e sua rilevanza effettiva	3
3. Individuazione della normativa (gli articoli 61, 70, 73 e 74 della Costituzione	10
4. La prorogatio delle Camere: aspetti concreti del fenomeno	13
5. Le possibili soluzioni del problema posto. Si esamina se: a) sussista un potere di veto assoluto nell'ordinamento italiano; b) sia precluso al Presidente della Repubblica l'esercizio del potere di rinvio a Camere sciolte; c) se le Camere prorogate dispongano del potere di riapprovare la legge rinviata; d) se alle nuove Camere può spettare il potere di riapprovare la legge rinviata durante la prorogatio delle Camere precedenti	18

CAPITOLO II

EFFETTI DEL RINVIO DELLE LEGGI A CAMERE SCIOLTE

1. L'ipotesi che sussista un potere di veto assoluto, nell'ordinamento italiano: scioglimento e rinvio	21
2. Alla prorogatio non si possono collegare effetti relativi all'esercizio di un presunto potere di veto assoluto	24
3. Il significato che assume l'assenza del potere di sanzione	24
4. Distribuzione delle funzioni tra Parlamento e Presidente della Repubblica in ordine al procedimento di produzione legislativa	26
5. Esercizio congiunto dei poteri del Presidente (scioglimento e rinvio) per scopi di garanzia. L'impiego strumentale di uno dei due poteri rispetto all'altro	29
6. I meccanismi di garanzia costituzionale sono disponibili per ciascuno dei centri di poteri: ne consegue che dal rinvio con messaggio di una legge non possono derivare effetti ultimativi	32
7. Impiego atipico del potere di scioglimento al fine di arrestare l'efficacia di una legge valutata dal Presidente costituzionalmente illegittima (scioglimento preventivo)	37

pag.

10. Le ragioni che escludono una preclusione implicita all'esercizio del potere di rinvio durante il periodo di prorogatio delle Camere . . .	86
11. E' configurabile una preclusione derivata da norme convenzionali? . . .	88
12. Se esclude che tale preclusione possa dedursi dal mancato esercizio del potere di rinvio a Camere sciolte . . .	90
13. La norma convenzionale ipotizzata non è individuabile nemmeno sulla base di considerazioni relative al messaggio di rinvio configurato come atto di « parte » . . .	92
14. Conclusioni . . .	97

CAPITOLO IV

IL CONTENUTO FUNZIONALE DELLA PROROGATIO

1. I termini del problema . . .	99
2. La norma contenuta nell'articolo 61, terzo comma, della Costituzione . . .	100
3. L'aspetto funzionale della prorogatio: sua rilevanza . . .	102
4. Prorogatio e sede vacante . . .	103
5. La teoria delle competenze variabili: critica . . .	104
6. Necessità di individuare il contenuto funzionale della prorogatio . . .	107
7. L'interpretazione plausibile della norma contenuta nell'articolo 61, terzo comma, della Costituzione . . .	109
8. La prorogatio come legittimazione all'esercizio di poteri specificamente riferiti alle Camere precedenti . . .	110
9. Aderenza al sistema dell'interpretazione accolta . . .	112
10. Il contenuto funzionale della prorogatio: il substrato materiale . . .	114
11. Il contenuto funzionale della prorogatio sotto il profilo formale . . .	118
12. I poteri delle Camere prorogate . . .	121
13. A) I poteri relativi ai rapporti tra gli organi; . . .	121
14. B) I poteri organizzatori relativi alla titolarità degli organi costituzionali; . . .	123
15. C) I poteri di controllo sull'attività degli altri organi . . .	126
16. D) I poteri di predisposizione degli atti legislativi . . .	131

X

X CAPITOLO V

RIESAME DA PARTE DELLE NUOVE CAMERE DELLA LEGGE RINVIATA A QUELLE PRECEDENTI

1. La natura della competenza specifica al riesame della legge rinviata . . .	145
2. Il potere delle nuove Camere di riapprovare la legge rinviata alle Camere precedenti . . .	148
3. Il problema della ricostruzione conforme al sistema della procedura di riesame . . .	151
4. La « novità » come indice di qualificazione del potere delle nuove Camere . . .	155
5. La natura giuridica del potere di riesame e di riapprovazione . . .	158
6. Il potere di riesame come potere di controllo . . .	161
7. Estraneità del corpo elettorale dal procedimento di controllo . . .	168
8. Veto traslativo e messaggio di rinvio . . .	168
9. Rilevanza del corpo elettorale nelle figure di veto traslativo . . .	171
10. Messaggio di rinvio e figure comparate di rinvio-atto nel procedimento di formazione della deliberazione legislativa . . .	175

pag.

8. Segue. E' escluso che un tale tipo di scioglimento possa configurarsi nell'ordinamento italiano. Decreto di scioglimento e funzione della controfirma . . .	38
9. Alcune conclusioni sulla funzione di garanzia svolta dal Presidente della Repubblica: i poteri di garanzia non ricomprendono il potere di veto assoluto . . .	43
10. Ulteriore ipotesi: il controllo di merito sull'attività legislativa in funzione dell'esercizio di un potere di veto assoluto . . .	45
11. Dati comparativi: la figura del veto qualificato nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America . . .	48
12. L'apprezzamento del « merito costituzionale » come presupposto del messaggio di rinvio e la funzione di indirizzo politico costituzionale del Presidente della Repubblica . . .	50
13. Il controllo di merito sulle leggi: si individuano le ragioni che escludono l'attribuzione anche sotto questo profilo di un potere di veto assoluto al Presidente della Repubblica . . .	53
14. La distribuzione delle competenze costituzionali tra gli organi. L'autonomia sostanziale e funzionale di due poteri (scioglimento e rinvio) . . .	54
15. Gli effetti tipici dell'esercizio del potere di rinvio . . .	57
16. L'individuazione della posizione che assume il Parlamento nel sistema italiano . . .	59

CAPITOLO III

PROROGATIO DELLE CAMERE E RINVIO DELLE LEGGI

1. L'ipotesi di una preclusione implicita all'esercizio del potere di rinvio a Camere sciolte . . .	63
2. Il principio dell'integrità delle competenze parlamentari . . .	65
3. La posizione degli organi destinatari dell'atto di rinvio al momento della procedura di scioglimento . . .	68
4. Autonomia sostanziale e funzionale di due poteri (scioglimento e rinvio) . . .	70
5. Segue. Ciascuno dei due poteri costituisce estrinsecazione di due tipi di controllo distinti. Diversità nell'oggetto, nei fini e negli effetti . . .	73
6. Gli effetti del messaggio di rinvio valutati nel quadro del procedimento di formazione della legge. La condizione integrativa dell'efficacia dell'atto viene protratta . . .	75
7. La struttura del procedimento legislativo nell'ipotesi di rinvio alle Camere durante il periodo di funzionamento normale . . .	77
8. La situazione di onere che deriva alle Camere dal messaggio di rinvio: implicazioni . . .	79
9. La struttura procedimentale nell'ipotesi di rinvio a Camere sciolte: sua corrispondenza al procedimento normale . . .	83

(16.) D) In ordine alla funzione di predisposizione legislativa, si tratterà esclusivamente del contenuto funzionale della *prorogatio* che attiene al procedimento di formazione delle leggi formali ordinarie. Non si prenderà in considerazione l'attività diretta alla formazione di una legge costituzionale; né quella volta all'approvazione del bilancio dello Stato, perché è da escludere che la *prorogatio* — come si dimostrerà prima di esaminare quanto si riferisce ai collegamenti tra proroga dei poteri parlamentari e procedimento di formazione delle leggi ordinarie — possa avere per contenuto attività diversa da quella inquadrabile nel procedimento complessivo di formazione delle leggi ordinarie.

Per quanto attiene, poi, all'attività volta a convertire in legge un decreto-legge, non si pongono questioni, data la previsione costituzionale contenuta nell'art. 77 della Costituzione che, in modo incontestabile, attribuisce alle Camere prorogate il potere di convertire in legge i provvedimenti adottati con forza di legge dal Governo, in casi straordinari di necessità e di urgenza. Trattasi, com'è facile constatare, alla sola lettura dell'articolo 77 della Costituzione, di una fattispecie descritta in modo particolare e completo. Essa costituisce un momento autonomo rispetto alla prescrizione costituzionale dell'art. 61 ed attribuisce alle Camere « sciolte » una funzione che è da considerarsi del tutto indipendente rispetto ai poteri delle « Camere precedenti » considerati nella norma relativa alla *prorogatio* (69). L'autonomia delle due fattispecie normative dell'articolo 61 e dell'articolo 77 consente di considerare la funzione attribuita alle Camere « sciolte » dalla norma relativa alla disciplina del procedimento di conversione in legge dei decreti-legge come comprensiva di tutti i poteri che ineriscono alla previsione del procedimento stesso, previsione che, infatti,

considera la relativa attività delle Camere come necessaria alla conservazione dell'efficacia del provvedimento, indipendentemente da ogni vicenda che attenga ai titolari degli organi parlamentari.

L'attività delle Camere prorogate relativa alla conversione in legge dei decreti-legge costituisce, invece, conseguenza di una legittimazione all'esercizio di funzioni che ha un fondamento speciale (70) rispetto al presupposto normativo di ordine generale concernente il contenuto funzionale della *prorogatio*, espresso dalla norma di cui all'articolo 61 della Costituzione.

In relazione all'attività diretta alla formazione di una legge costituzionale, non vi ha dubbio che il procedimento di formazione di atti normativi della massima efficacia formale (71), è strutturato in modo tale da prevedere due deliberazioni, le quali pur riferendosi allo stesso atto, assumono una rilevanza distinta, di valore diverso (72). Ai fini della individuazione del contenuto funzionale della *prorogatio* potrebbe rilevare soltanto (73) la questione inerente alla validità dell'esercizio del potere di deliberare per la seconda volta sull'atto già approvato (74) da entrambe le Camere in sede di prima deliberazione. E' evidente che la questione stessa non può che essere risolta negativamente. Infatti, le due deliberazioni di ciascuna Camera si presentano come del tutto autonome per quanto attiene al potere che manifesta ciascuna di esse. La loro rispettiva configurazione è tale da escludere che tra il potere volto ad approvare il testo di una legge costituzionale in prima deliberazione ed il potere volto ad approvare il testo stesso ai fini della seconda deliberazione, possano instaurarsi nessi e collegamenti strutturali ed interni, idonei a rappresentare i due poteri suddetti come articolazione di una stessa fattispecie dinamica (75). Il collegamento tra i due poteri è, invece, del tutto esterno alla struttura di ciascuno di essi ed è fornito dal fatto che attengono alla stessa previsione procedi-

mentale. Trattasi, pertanto, di una relazione che non inerisce al contenuto dei due poteri ed è invece, conseguenza della identità dell'atto cui i due poteri si riferiscono.

Valga a fornire la conferma di questo assunto la considerazione che il potere volto ad approvare una legge costituzionale, in sede di seconda deliberazione, risulta strutturato in modo radicalmente diverso da come, invece, è configurato il potere di approvare, in prima deliberazione, una legge costituzionale. Per la validità della seconda deliberazione, è necessario, infatti, che siano decorsi tre mesi dall'adozione della prima e che risulti approvata da una maggioranza uguale almeno alla metà più uno dei membri di ciascuna Assemblea (76). Ma è da rilevare, soprattutto, che la suddetta deliberazione ha per oggetto un atto già validamente adottato, i cui effetti, tuttavia, non assumono rilevanza all'esterno della dimensione parlamentare (77) e si configurano come meramente strumentali.

La diversa configurazione delle due deliberazioni, le distinte condizioni di validità stabilite per l'esercizio dei due poteri, ne rivelano l'assoluta autonomia, confermata, del resto, dal fatto che, in base all'interpretazione data dalle due Camere all'articolo 138 Cost. ed espressa dalle norme regolamentari che disciplinano le fasi del procedimento di formazione delle leggi costituzionali (78), il potere inerente alla seconda deliberazione, non attiene all'approvazione delle singole parti del testo, ma al testo stesso, considerato nella sua integrale portata. Non potendosi procedere all'approvazione dei singoli articoli ed esclusa, perciò, la possibilità di proporre emendamenti, evidentemente, muta, rispetto alla prima deliberazione l'oggetto del potere deliberativo, perchè questo assume una più limitata sfera di estensione. Ma se il potere ha oggetto e finalità distinte da quelli che ineriscono alla prima deliberazione, se il suo esercizio è sottoposto a condizioni diverse di validità, è evidente che trattasi di potere diverso. Ne risulta che esso non può considerarsi trasmissibile alle Camere pro-

rogate perchè non ha potuto concretamente riferirsi all'organo rappresentato dalle Camere sciolte, anche se queste hanno approvato il testo in prima deliberazione, rivelando questa deliberazione l'esercizio di un potere del tutto autonomo rispetto a quello il cui esercizio integra la seconda deliberazione della legge costituzionale.

Poichè, d'altra parte, è da ritenersi che il Presidente della Repubblica non possa esercitare il potere di veto nei confronti di una legge costituzionale (79), evidentemente, va escluso che la *prorogatio* possa avere per contenuto il potere di approvare « nuovamente », alla stregua di quanto dispone l'art. 74 della Costituzione, una legge costituzionale colpita da veto sospensivo. In ordine al procedimento di formazione di una legge costituzionale, la situazione di *prorogatio* non presenta, quindi, alcun contenuto funzionale.

Anche in relazione alla legge (80) di approvazione del bilancio dello Stato, va escluso che trattisi di attività che possa rientrare nel contenuto funzionale della *prorogatio*. Questa affermazione si basa sulla considerazione che trattasi di un atto di indirizzo politico (81) nel senso più tradizionale della nozione (82). A prescindere, perciò, anche da considerazioni che attengono al collegamento tra poteri delle Camere precedenti e poteri delle Camere prorogate, è decisivo constatare che l'affievolimento o l'interruzione del rapporto Parlamento-Governo impedisce alle Camere prorogate ogni attività volta ad instaurare, attraverso una determinazione di contenuto (83), il rapporto strutturalmente necessario perchè possa svolgersi l'indirizzo politico (84).

E' possibile, ormai — sgombrato il terreno dell'indagine — determinare quali siano i poteri delle Camere « precedenti » che, concernendo l'attività di predisposizione normativa, costituiscono oggetto della traslazione funzionale tra i due periodi, corrispondenti, rispettivamente, all'attività delle Camere che risulteranno sciolte ed alla *prorogatio*.

Perchè il potere legislativo delle Camere possa essere individuato nella sua concreta capacità di riferimento ad un periodo determinato della vita degli organi, deve trattarsi di un potere che già è stato esercitato. Soltanto a queste condizioni è possibile, ponendosi da un angolo visuale che consideri il fenomeno in un momento successivo allo scioglimento, accertare il grado di condensazione raggiunto dai poteri attribuiti alle Camere, in via generale, dalle norme costituzionali. Ne consegue che solo sulla base dei dati funzionali che hanno acquisito rilevanza obiettiva, sarà possibile individuare il potere legislativo delle Camere « precedenti ». Deve, perciò, trattarsi di atti che hanno già raggiunto una fase tale per cui è desumibile, in modo certo, quale sia stata la direzione del potere, in un singolo momento, tra le molteplici capacità da concretarsi che la norma attributiva prevede come possibili. E' necessario, pertanto, che si sia già realizzata la relazione tra potere ed atto (85); la funzione, cioè, deve essere già stata individuata concretamente. Per misurare il volume funzionale trasmesso dalle Camere « precedenti » alle Camere prorogate, il potere legislativo delle prime, deve, quindi, essersi espresso in atti. Solo questi possono costituire indici sicuri per definire, esprimendolo, il grado di concretizzazione dei poteri delle Camere precedenti e, quindi, una relazione individuata e verificata tra poteri e organi parlamentari, visti questi nel loro divenire reale.

D'altra parte, perchè gli atti possano assumere rilevanza in ordine alla *prorogatio*, è necessario che essi abbiano conseguito tutti gli effetti loro collegati, e, soprattutto, quelli inerenti alla loro efficacia esterna. Deve trattarsi, cioè, di atti che attendono il verificarsi di eventi o l'emanaione di altri atti ad essi riferibili, per spiegare la loro efficacia e raggiungere i fini per i quali sono stati adottati. Il procedimento complessivo, quindi, non deve risultare concluso, ma deve trovarsi in uno stadio per il quale, costituitosi l'atto e perfezionatosi, si attende il verificarsi delle condizioni che ne integrano l'efficacia.

Da questa impostazione del contenuto funzionale della *prorogatio*, relativo al procedimento di formazione di una legge, derivano conseguenze immediatamente utilizzabili per spiegare quali atti specificamente siano compresi e quali, invece, esclusi dall'attività legalmente perseguibile da parte delle Camere prorogate.

E' da escludere che le Camere prorogate possano procedere all'approvazione di una legge. Il potere delle Camere « precedenti » relativamente ad un atto non approvato prima che intervenga lo scioglimento, non può considerarsi come pertinentemente a detto atto. Il potere, infatti, non avendo avuto modo di essere esercitato per quella specie, non può considerarsi concretizzato ed è, pertanto, escluso dalla traslazione a favore delle Camere prorogate. Diversamente, dovrebbe ammettersi che le Camere prorogate abbiano una loro sfera di esercizio delle funzioni del tutto autonoma rispetto ai poteri delle Camere precedenti, il che è stato dimostrato come contraddittorio rispetto alla previsione normativa contenuta nell'articolo 61.

Ma anche per un ordine di ragioni diverse, va esclusa una conclusione di questo genere. Ogni atto legislativo, considerato come strumento per realizzare determinate finalità politiche, è atto di indirizzo politico (86). La sua approvazione presuppone, quindi, un programma politico da realizzare e, comunque un indirizzo da perseguire (87). Il periodo di *prorogatio*, si caratterizza per essere strutturalmente incapace di contenere il perseguimento di un indirizzo politico. Infatti i due organi, Parlamento e Governo, pur prescindendo dalle vicende concrete dei loro rapporti contingenti, sono nelle condizioni di non poterne realizzare alcuno, oltre tutto per ragioni che attengono allo spazio temporale della *prorogatio*. I limiti di questa non consentono neanche l'elaborazione di un programma di governo e la sua natura esclude, comunque, la disponibilità dei poteri necessari per realizzarlo (88).

Diversa, invece, deve essere la valutazione del potere delle

Camere prorogate di approvare nuovamente una legge rinviata dal Presidente della Repubblica dopo lo scioglimento. Può affermarsi, fin d'ora, che contenuto della *prorogatio* può essere costituito dal potere diretto ad esaminare la legge rinviata dal Presidente della Repubblica ed eventualmente, ad approvarla, ai sensi del secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione. Trattasi di una ipotesi perfettamente inquadrabile nello schema della *prorogatio*. Se il messaggio di rinvio, interviene, infatti, dopo lo scioglimento delle Camere, esso ha per destinatari organi pienamente capaci di esercitare il potere di approvare nuovamente la legge, conseguendo l'effetto di rendere vincolata la connessa attività presidenziale nell'unica direzione ormai possibile, quella, cioè, della promulgazione della legge.

La situazione ipotizzata, nella sua analisi, presenta le seguenti caratteristiche. Innanzitutto, v'è un organo che, in virtù della *prorogatio*, risulta integro nella sua componente personale. Lo scioglimento, infatti, ha contestato la capacità di mantenere l'imputazione del rapporto rappresentativo ai titolari degli organi parlamentari per la prosecuzione delle funzioni attribuite agli organi stessi: non attiene — e non può attinere (89) — alla validità del rapporto rappresentativo pregresso che ne costituisce, anzi, il presupposto remoto (90). Nè lo scioglimento può influire sull'attività svolta durante (91) il periodo di funzionamento normale degli organi parlamentari, nè sul contenuto di questa attività. Dalla contestazione della capacità rappresentativa ulteriore dei titolari degli organi parlamentari (e, cioè, delle Camere, viste nella loro conformazione politica) rispetto a quelli che si presumono essere i nuovi orientamenti del corpo elettorale, non può dedursi, cioè, una *demitutio* del Parlamento in ordine all'esercizio del potere di confermare l'atto legislativo rinviato, alla stregua di quanto è previsto nel secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione.

D'altra parte, in base alla norma costituzionale che prevede la *prorogatio*, il contenuto funzionale di questa si collega

a quanto costituisce il portato dell'attività svolta dalle Camere fino al momento in cui è intervenuto lo scioglimento. La rilevazione dei dati funzionali, operata sulla base della produzione legislativa svolta fino al suddetto momento, attiene ad atti posti in essere validamente, non solo perchè corrispondono (92) formalmente alla previsione costituzionale concernente il procedimento di formazione delle leggi, ma anche perchè i titolari degli organi risultano legalmente capaci dell'imputazione del rapporto rappresentativo con il corpo elettorale. Imputazione che — come si è visto — risulta contestata soltanto per quanto attiene alla prosecuzione di detto rapporto (93).

Si consideri ora che l'eventuale deliberazione confermativa dell'atto-legge rinviato costituisce un momento ulteriore ed eventuale di ogni procedimento legislativo. Infatti, le norme costituzionali sul procedimento di formazione di una legge rendono implicita per ciascuno di essi la possibilità di un'articolazione ulteriore, rispetto al momento dell'approvazione della legge. Detta articolazione consente che l'atto possa reinserirsi nell'attività delle Camere, alla sola condizione che non si eserciti, da parte del Presidente della Repubblica, uno dei poteri (la promulgazione) che ineriscono alla fattispecie. Ma la fase procedimentale che si è considerata come ulteriore ed eventuale, se da una parte è inerente alla stessa prescrizione normativa che attribuisce al Presidente della Repubblica una funzione determinata in ordine all'attività legislativa del Parlamento, d'altra parte, può snodarsi soltanto perchè il suo presupposto è identico a quello che può aver determinato l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Esso è dato dalla fase perfetta (94) del procedimento.

In altre parole: l'atto confermativo della legge rinviata dal Presidente della Repubblica e, comunque, la fase del procedimento di produzione legislativa che si instaura a seguito dell'emanazione del messaggio di rinvio di una legge, è collegata necessariamente e direttamente al momento del procedi-

mento in cui si è costituita la volontà legislativa (95). Questa fase, perfezionando il procedimento, costituisce il presupposto sia dell'attività presidenziale che si è estrinsecata nel messaggio di rinvio, sia dell'attività parlamentare conseguente alla emanazione del messaggio stesso. La fase costitutiva della volontà legislativa si è conclusa allorchè la capacità rappresentativa delle Camere non è contestabile. L'approvazione dell'atto rinviato dal Presidente della Repubblica si è, cioè, determinata allorchè sussistevano tutte le condizioni necessarie e sufficienti per la sua adozione.

Se è vero che la fase del procedimento che si è considerata come eventuale ed ulteriore ha per suo presupposto prioritario la perfezione dell'atto che si è avuta attraverso il valido esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere « precedenti », è vero che alle Camere prorogate risulta trasferito il potere inerente all'atto stesso e che è esercitabile nell'ipotesi di rinvio con messaggio della legge. Si tratterà, infatti, di un potere immediatamente riferibile alle Camere « precedenti » la cui forza dinamica non si è esaurita al momento dello scioglimento e mantiene l'idoneità a far conseguire gli effetti ad esso collegati dall'articolo 74 della Costituzione.

Accertato che le Camere prorogate possono esercitare il potere previsto dall'articolo 74 della Costituzione, resta da illustrare in che modo è possibile investire dell'esame di una legge rinviata dal Presidente della Repubblica mediante messaggio che intervenga posteriormente allo scioglimento.

E' da tener presente, infatti, che la prassi instauratasi (96) è tale per cui il decreto di scioglimento viene emanato nel periodo di aggiornamento dei lavori delle Camere (97). Queste, pur risultando convocate per un giorno successivo a quello in cui cade lo scioglimento, in virtù degli effetti di questo, non si riuniscono alla data prestabilita per la ripresa dei loro lavori normali (98). Lo scioglimento conclude così l'attività riferibile alle Camere sciolte.

Nell'ipotesi, più volte contemplata, di rinvio con messaggio di una legge, successivamente alla data dalla quale hanno inizio gli effetti dello scioglimento, evidentemente, per le Camere prorogate del messaggio di rinvio, è necessario che si proceda alla convocazione straordinaria di esse. In base alla norma di cui all'art. 62 della Costituzione, secondo comma, ciascuna Camera può essere convocata, in via straordinaria su iniziativa del Presidente della Repubblica, del suo Presidente ovvero di un terzo dei suoi componenti. Collegando detta norma con la ipotesi descritta, in caso di rinvio con messaggio di una legge a Camere sciolte, queste possono essere convocate, in via straordinaria (99), o su iniziativa del Presidente della Repubblica, congiuntamente o meno al messaggio di rinvio (100), ovvero dai propri Presidenti (101) o, infine, da un terzo dei componenti (102). Trattasi di iniziative che singolarmente o addirittura congiuntamente hanno la possibilità di essere adottate (103).

tate (103).

I soggetti che, infatti, possono disporre del potere di riunione delle Camere, ne possono essere sollecitati o per ragioni direttamente collegate alla situazione che si è prodotta e che è stata determinata dall'esercizio di un potere che rientra nella loro sfera di attribuzioni (come per il Presidente della Repubblica) ovvero per ragioni proprie dell'ufficio che occupano (com'è il caso dei Presidenti delle Camere) o, infine, per ragioni più immediatamente riferibili alle finalità dell'atto rinviato. Infatti l'aver attribuito ad un terzo dei componenti ciascuna Camera il potere di determinare la riunione di questa sta a significare che di detto potere può disporre sia la maggioranza politica della legislatura precedente, sia l'opposizione.

Sono perciò prestabilite dall'ordinamento, tutte le condizioni perchè possano verificarsi i presupposti di ordine funzionale per l'esame della legge rinviata ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. L'approvazione di questa con gli effetti che

ne derivano per l'obbligo che risulta quindi imputato al Presidente della Repubblica di promulgare. può, infatti, rientrare nell'interesse politico dei partiti che hanno costituito la maggioranza nella legislatura trascorsa (104) e anche dei partiti dell'opposizione (105).

Con la convocazione delle Camere in via straordinaria. può instaurarsi l'iter volto a riesaminare l'atto rinviato dal Presidente della Repubblica. Detto iter può concludersi in tre modi: con la riapprovazione del testo, con la modifica del testo stesso, con la reiezione dell'atto rinviato.

La prima delle suddette ipotesi non dà luogo a particolari questioni. Gli effetti che scaturiscono dalla riapprovazione della legge rinviata sono descritti dalla norma costituzionale che ad essi ricollega l'obbligo del Presidente di promulgare la legge. Perchè detta ipotesi possa però verificarsi, sarà indispensabile che l'opposizione, pur se contraria al contenuto ed alle finalità della legge, consenta a che esso sia riesaminato e che sia approvato ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. L'assenso dell'opposizione all'instaurazione dell'*iter* ed alla sua conclusione è necessario, sul piano materiale, per evitare che la legge possa costituire occasione di una battaglia parlamentare i cui riflessi possono gravemente influire sul funzionamento del sistema nella particolare congiuntura politica che si è determinata con lo scioglimento. L'opposizione, infatti, potrebbe usare degli strumenti ostruzionistici (106) e, così, dati i limiti di tempo piuttosto esigui offerti dalla *prorogatio*, impedire la conclusione dell'*iter* instaurato con la convocazione straordinaria delle Camere.

La seconda ipotesi ha notevoli possibilità di realizzazione (107) sempre che i motivi che hanno determinato la emanazione del messaggio, non attengono a gravi questioni politiche (108). Anche questa conclusione dell'iter, per realizzarsi, deve essere consentita dall'opposizione per le stesse ragioni espresse precedentemente.

La terza ipotesi non sembra, invece, facilmente verificabile. Evidentemente, la iniziativa della convocazione straordinaria delle Camere, intanto è adottabile, in quanto i soggetti che concretamente hanno provocato la riunione delle Camere, hanno ritenuto facilmente raggiungibile uno dei due risultati descritti che consentono alla legge, vista nella sua entità globale, di raggiungere le finalità politiche che ne hanno determinato l'adozione. Se nessuno dei due risultati che si sono considerati positivi sul piano del conseguimento dei fini politici della legge è, invece, conseguibile, evidentemente, l'iter, pur instaurato, si arresta prima che si giunga alla fase risolutiva del procedimento (109).

L'arresto dell'iter costituisce un'ipotesi ulteriore e diversa da quelle prospettate. Essa è da ritenersi verificabile specie se i motivi che hanno determinato l'emanazione del messaggio non sono tali da poter essere facilmente superabili anche attraverso modifiche del contenuto della legge rinviata e, d'altra parte, non si ritiene politicamente opportuno (110) risolvere la questione, respingendo la legge allorché questa viene all'esame di una delle Camere per il voto finale. Soccorre, in questo caso, una soluzione interlocutoria. Essa è fornita appunto dalla sospensione dell'iter instaurato (111) sospensione che non sta a significare, per altro, una valutazione operata dal Parlamento di inidoneità sopravvenuta nella legge rinviata dal Presidente a costituire una valida deliberazione parlamentare e di conseguire gli effetti che le sono propri. Sta solo a significare che la condizione risolutiva dell'efficacia della legge stessa può solo verificarsi in un periodo ulteriore rispetto a quello della prorogatio stessa (112).

Detta situazione di pendenza protratta dell'efficacia della legge può verificarsi anche qualora, in periodo di prorogatio (113), le Camere, anche tacitamente, decidono di non esaminare la legge rinviata (114), ritenendosi politicamente (115) nelle condizioni di non poter — o di non dover (116) — ri-

solvere la questione di legittimità o di merito costituzionale posta dal messaggio di rinvio. In questo caso, non v'è dubbio che l'atto rinviato conserva la sua potenziale idoneità ad essere, eventualmente, munito dei requisiti che ne potranno far conseguire l'efficacia (117). Il messaggio di rinvio non ha, in nessun caso, prodotto effetti corrispondenti ad una deliberazione parlamentare reitativa dell'atto rinviato.

Concludendo, in ordine alla prorogatio, le Camere, dopo lo scioglimento, possono procedere all'approvazione di una legge rinviata con messaggio del Presidente della Repubblica. La mancata approvazione della legge derivante dalla sospensione dell'iter instaurato a seguito del messaggio di rinvio ovvero da una deliberazione anche tacita di non prendere in esame l'atto rinviato, permanendo la situazione di prorogatio non produce conseguenze risolutive in ordine al procedimento legislativo il cui iter risulta caratterizzato dal fatto che il Presidente della Repubblica ha esercitato il potere di veto sospensivo, dopo lo scioglimento delle Camere.

La terza delle soluzioni prospettate al problema generale in esame, merita, quindi, una risposta positiva. Da essa si traggono indici sufficienti per impostare il problema ulteriore che attiene al potere delle Camere che si ricostituiscono dopo l'elezione, di esaminare ed approvare la legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti.

CAPITOLO V

RIESAME DA PARTE DELLE NUOVE CAMERE DELLA LEGGE RINVIATA A QUELLE PRECEDENTI

SOMMARIO: 1. La natura della competenza specifica al riesame della legge rinviata. — 2. Il potere delle nuove Camere di riapprovare la legge rinviata alle Camere precedenti — 3. Il problema della ricostruzione conforme al sistema della procedura di riesame. — 4. La « novità » come indice di qualificazione del potere delle nuove Camere. — 5. La natura giuridica del potere di riesame e di riapprovazione. — 6. Il potere di riesame come potere di controllo. — 7. Estraneità del corpo elettorale dal procedimento di controllo. — 8. Veto traslativo e messaggio di rinvio. — 9. Rilevanza del corpo elettorale nelle figure di veto traslativo. — 10. Messaggio di rinvio e figure comparate di rinvio-atto nel procedimento di formazione della deliberazione legislativa.

1. Nel capitolo precedente, si è constatato che le Camere prorogate possono decidere — anche in modo tacito (1) — di non affrontare l'esame della legge rinviata dal Presidente della Repubblica dopo lo scioglimento e, comunque, di non risolvere la questione di legittimità o di merito costituzionale posta col messaggio di rinvio. Si è quindi prospettata l'ipotesi di un procedimento legislativo dalle seguenti caratteristiche: 1) la legge rinviata risulta approvata dalle Camere durante il periodo di funzionalità normale; 2) il Presidente della Repubblica rinvia con messaggio motivato la legge alle Camere dopo averne disposto lo scioglimento; 3) le Camere prorogate non iniziano il procedimento di riesame della legge, ovvero, pur avendolo iniziato, non lo concludono, sospendendone l'iter. Ne risulta che l'atto rinviato trovasi nella situazione

di pendenza dell'efficacia al momento in cui entrano in funzione le nuove Camere.

Prima di affrontare le questioni che si pongono per le nuove Camere in ordine alla legge che risulta rimessa ad esse dalle Camere prorogate, in base agli effetti derivanti dal messaggio di rinvio ed all'inerzia del Parlamento in situazione di prorogatio, è necessario soffermarsi sulle ragioni che consentono di ritenere coerente col sistema vigente in Italia, l'ipotesi della quale si tratta.

Sul piano formale, detta ipotesi poggia su due presupposti. Il primo è dato dal fatto che nessun termine risulta fissato dalla Costituzione per l'adempimento dell'onere che si costituisce a carico delle Camere per l'emanazione del messaggio di rinvio (2). L'articolo 74 della Costituzione non contiene infatti prescrizioni particolari in ordine ai tempi entro i quali l'eventuale deliberazione confermativa dell'atto rinviato deve essere adottata: si limita soltanto a stabilire che deve trattarsi di una nuova approvazione della legge. Da detto precetto non scaturisce, neanche in via indiretta, una apposizione di termini per la deliberazione parlamentare concernente l'atto colpito da veto sospensivo. Il rinvio (3) operato dalla norma dell'articolo 74 alla disciplina generale relativa al procedimento di approvazione di una legge richiama, infatti, una serie di disposizioni sulla procedura legislativa che pur descrivendo l'iter di esame e di approvazione di una legge con una minima predisposizione di regole costituzionali e regolamentari (4) non consente di dedurre, per il momento costitutivo dell'atto, condizioni o termini da rispettare. Questa caratteristica del procedimento, costituisce riprova ed applicazione di uno stesso principio costituzionale che, considerato come fondamento della posizione assunta nel sistema dagli organi parlamentari, si configura come situazione di autonomia costituzionale (5) e visto, invece, nella sua proiezione dinamica, definisce gli atti posti in essere dagli organi parlamentari stessi come «vincolati

da ogni canone regolativo che attenga al *quando* o al fine e, perciò, come atti politici (6).

La natura degli atti politici delle deliberazioni adottate dalle Camere nel quadro della funzione di predisposizione legislativa e la posizione di autonomia costituzionale degli organi parlamentari danno luogo all'altro presupposto dell'ipotesi che si realizza allorché le Camere prorogate decidono di non risolvere la questione posta col messaggio di rinvio di una legge. Trattandosi di atto politico, da adottarsi nella sfera della loro autonomia costituzionale, è evidente la possibilità per gli organi stessi di astenersi dalla deliberazione che concerni la legge rinviata. La figura di onere (7) che assume la situazione soggettiva che si determina a carico degli organi parlamentari conferma, d'altra parte, la suddetta impostazione.

Spostando la prospettiva sul piano materiale, le conclusioni non mutano. Nelle Camere prorogate la maggioranza (8) favorevole alla legge rinviata può considerare opportuno non affrontare i problemi posti dal messaggio di rinvio o perché l'opposizione (9) non consente che si perfezioni il sub-procedimento cui può dar luogo il riesame della legge rinviata, ovvero perché attende — com'è più probabile (10) — indicazioni dal corpo elettorale che confortino l'orientamento favorevole alla riapprovazione della legge. Si consideri, infatti, che può trattarsi non solo di un provvedimento legislativo di notevole significato politico che qualifichi in un determinato senso l'indirizzo dei partiti della maggioranza nelle Camere sciolte (11) ma che esso potrebbe aver raggiunto il traguardo dell'approvazione dei due rami del Parlamento solo negli ultimi giorni dalla scadenza della legislatura per ragioni attinenti all'efficacia dell'azione svolta dall'opposizione, ovvero perché la maggioranza stessa ha voluto presentarsi al giudizio del corpo elettorale come fautrice di un provvedimento di tale contenuto. Si tenga presente inoltre che detta legge, dopo lo scioglimento, venga rinviata dal Presidente per ragioni che

riguardino la legittimità o il merito costituzionale di alcune disposizioni che, per altro, non incidono sulla sostanza politica del provvedimento (12). E' evidente che, in questo quadro, si presenta come estremamente probabile un atteggiamento della maggioranza delle Camere sciolte, volto a rinviare alla prossima, imminente legislatura la soluzione definitiva della questione insorta a seguito dell'emanazione del messaggio di rinvio.

Se, infatti, il corpo elettorale esprimerà il suo favore per un indirizzo che si prefigura come ispirato dalle stesse finalità politiche delle quali la legge rinviata costituisce indice, è evidente che la maggioranza dei partiti favorevole al suddetto indirizzo può ricavare vantaggi politici traducibili immediatamente in termini tali da poter superare le resistenze palesi (esprese dai gruppi e dai partiti che non condividono il perseguimento dell'indirizzo politico rivelato dalla legge rinviata al Parlamento) o quelle che non possono essere dichiarate, perché i soggetti che le frappongono non ne sono legittimati ed il cui sintomo può essere, eventualmente, manifestato dal messaggio di rinvio (13).

Dalle suddette considerazioni risulta confermata l'ipotesi di pendenza dell'efficacia di una legge per un periodo che include, nella sua estensione, un arco di tempo che, a sua volta, comprende la situazione di *prorogatio* delle Camere.

2. La situazione di pendenza dell'efficacia di una legge, intendendosi per un periodo così lungo — da corrispondere, almeno in parte, a quello di funzionalità normale delle Camere prima dello scioglimento, poi, al periodo di *prorogatio* infine (superando gli stessi termini posti per il rinnovo deiolari degli organi parlamentari), protrahendosi sino ed eventualmente oltre la ripresa dell'attività normale del Parlamento, dopo la ricostituzione degli organi — pone il problema dei criteri delle « nuove » Camere in ordine alla legge rinviata dal Presidente della Repubblica, durante la *prorogatio*. Si tratta

dell'ultimo quesito formulato nell'impostazione del problema centrale di questo studio: le nuove Camere dispongono del potere di approvare nuovamente la legge deliberata dalle Camere precedenti e rinviata durante la *prorogatio*?

La risposta può essere fornita, da una parte, traendo le conseguenze più immediate del tipo di procedimento complessivo previsto dalle norme costituzionali per l'attività legislativa, d'altra parte, esaminando le caratteristiche tipiche del potere legislativo delle Camere. Ne risulterà una risposta positiva ai fini dell'accertamento del potere delle nuove Camere di approvare nuovamente la legge rinviata dal Presidente della Repubblica e di far conseguire dalla deliberazione confermativa l'effetto previsto dall'articolo 74, secondo comma, della Costituzione.

In ordine al tipo di procedimento ipotizzato, va messo in luce che esso può scomporsi rivelando due componenti: 1) la avvenuta approvazione della legge; 2) l'effetto sospensivo indeterminato nel tempo che si è prodotto col messaggio di rinvio quanto alla realizzazione della condizione integrativa dell'efficacia della legge. Queste due componenti appaiono di per sé sufficienti ad investire le nuove Camere del potere di approvare nuovamente la legge rinviata durante la *prorogatio*.

La prima delle due componenti individuate rivela, infatti, che un procedimento ha concluso la fase costitutiva (14). Ha, quindi, prodotto un atto. Lo dimostra la circostanza che l'atto stesso ha assunto una rilevanza esterna, rispetto agli organi che lo hanno prodotto. Non v'è dubbio che il potere relativo all'atto stesso si è esercitato, esaurendosi per quella specie, con la manifestazione di volontà esternata dal Presidente della Camera che per ultima, approvando il testo, ha realizzato la fase costitutiva del procedimento. La rilevanza esterna dell'atto si è determinata con la esternazione operata dal Presidente della Camera che, in un unico documento (15) dichiara l'avvenuta approvazione della legge e ne riproduce il testo, tra-

smettendolo al Presidente della Repubblica. Detta esternazione segue la conclusione della fase costitutiva del procedimento di formazione della legge e fornisce all'atto i requisiti idonei a renderlo rilevante nell'ordinamento generale. Lo dimostra il fatto che l'atto esternato dal Presidente della Camera che ha approvato la legge per ultima, ha potuto costituire oggetto della funzione attribuita al Presidente della Repubblica in ordine agli atti legislativi. Il Presidente della Repubblica intanto ha potuto esercitare il potere di rinvio, in quanto la fase costitutiva del procedimento si è realizzata, producendo un atto che la Costituzione già qualifica come legge (16).

Da questa constatazione può agevolmente dedursi che le vicende — ulteriori rispetto alla approvazione della legge — che attengono alla sostituzione dei titolari degli organi parlamentari (avvenuta con il rinnovo di questi (17)) non hanno potuto influire sul procedimento perchè questo si è perfezionato nella costanza di tutti i requisiti idonei a far sì che la fase costitutiva dell'atto potesse conseguirsi efficacemente. Se, poi, col messaggio di rinvio, si è determinata la sospensione della condizione integrativa dell'efficacia (18) della legge e se, pertanto, le nuove Camere si trovano di fronte ad una legge rinviata dal Presidente della Repubblica, la loro situazione nei confronti dell'atto rinvio non differisce alcunchè dalla situazione tipica e consueta che si realizza allorchè la legge viene rinviata alle stesse Camere che l'hanno approvata.

Si vuole qui sottolineare che le vicende relative alla sostituzione dei titolari degli organi parlamentari e quelle che, invece, caratterizzano l'iter di un procedimento legislativo che si snoda nel modo ipotizzato (approvazione della legge da parte delle due Camere — scioglimento di queste — rinvio con messaggio della legge stessa — inerzia delle Camere prorogate — elezione ed entrata in funzione delle nuove Camere) pur realizzandosi nello stesso arco di tempo, non si incrociano e non interferiscono vicendevolmente perchè si muovono su

due piani diversi: attengono a fenomeni del tutto distinti quali sono i fenomeni organici rispetto a quelli funzionali.

La irrilevanza reciproca delle vicende che attengono ai titolari degli organi rispetto a quelle che riguardano, invece, l'atto rinvio dal Presidente della Repubblica è confermata dal fatto che, col messaggio, la legge trasmessa al Presidente della Repubblica ritorna nell'alveo parlamentare ove attende che si eserciti il potere idoneo a rimuovere definitivamente la condizione ostativa alla sua efficacia. Ma per l'esercizio di questo potere non sussistono limiti che attengono ai tempi di adempimento dell'onere che ne costituisce la componente strumentale. Le nuove Camere perciò risultano nelle condizioni di esercitare il potere di approvare la legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la prorogatio delle Camere precedenti.

3. Proiettando l'indagine su di un altro terreno, si scopre la possibilità di un collegamento tra la direzione che può assumere l'esercizio del potere legislativo delle nuove Camere e l'atto-legge rinviato dal Presidente della Repubblica e del quale pende l'efficacia. Da detto collegamento scaturisce, per altra via, la dimostrazione della disponibilità per le nuove Camere del potere di approvare nuovamente la legge rinviata. Trattasi, dunque, di accertare la possibilità del recupero di un procedimento legislativo e della legalità della suddetta operazione. Sembra, fin d'ora, corretto prospettare detto collegamento e seguirne le implicazioni. Non si presentano, infatti, ostacoli di ordine logico o giuridico per connettere all'esercizio del potere legislativo delle nuove Camere la produzione degli effetti tipici derivanti dalla nuova approvazione della legge rinviata ex articolo 74 della Costituzione.

Il potere legislativo si caratterizza, oltre che per l'organo cui spetta, in via generale, la funzione, per la procedura di formazione dell'atto, per la forma che questo assume, per la particolare natura degli effetti dell'atto stesso, e, precipuamente,

per la sua struttura, che offre la più ampia libertà di determinazione del fine cui l'atto stesso va indirizzato (19). L'assenza di limiti precostituiti che attengono al fine della legge, consente all'organo che dispone del potere legislativo, di muovere verso direzioni non definibili aprioristicamente (20). L'attitudine del potere di irradiarsi verso una gamma non determinabile di direzioni, la possibilità di esercitarsi in maniera svincolata da ogni parametro che ne condiziona il fine, può sortire agevolmente, l'incontro tra i fini che il potere autonomamente assume come propri allorché sta per concretarsi funzionalmente e i fini di un atto che attende lo spiegarsi della condizione integrativa dell'efficacia. Può, cioè, determinarsi corrispondenza (21) tra gli elementi di due fattispecie di uno stesso potere, se visto in due momenti funzionali distinti (22).

La caratteristica saliente di detta corrispondenza, è fornita, quindi, dalla identità tra le componenti delle due fattispecie concrete, poichè una delle due è in attesa di poter produrre i suoi effetti (23), mentre l'altra, invece, sta per determinarsi (24) e nel momento in cui il potere relativo inizia a spiegare la sua forza dinamica, incontra, nella realtà obiettiva (25) la proiezione di un potere identico, esercitato nella stessa direzione. Il fine dell'atto che sta per essere posto in essere ha già costituito il fine di un altro atto (26). La reiterazione dell'esercizio di un potere in una stessa individuata concretizzazione, costituisce, appunto, la conseguenza del fatto che gli effetti inerenti all'esercizio del potere nella sua prima manifestazione non hanno avuto ancora la possibilità di realizzarsi.

La stessa esigenza, cioè, che ha costituito la spinta di ordine materiale che ha mosso in quella direzione l'esercizio del potere legislativo concretatosi nell'atto rinviato, attende ancora di essere soddisfatta; essa sollecita un intervento normativo ed è indifferente alle situazioni ostative che hanno impedito l'efficacia del primo atto volto a questo fine.

Trattasi di una conseguenza evidente delle relazioni che si stabiliscono sul piano della continuità tra periodo e periodo di attività degli organi parlamentari. Nel capitolo precedente (27) si è già avuto occasione di sottolineare i nessi che collegano periodo e periodo di attività degli organi parlamentari e che derivano sia dal fatto che lo sviluppo storico della società e, perciò, le esigenze che ne affiorano non corrispondono meccanicamente (28) al ritmo di funzionalità degli organi parlamentari stessi, visto detto ritmo, nella sua successione di legislature, sia al fatto che gli strumenti di manifestazione delle istanze sociali sono costituiti da strutture permanenti quali i partiti politici. E' perciò agevolmente spiegabile come, sul piano materiale, la pressione degli interessi sociali ed economici si traducano formalmente in iniziative volte a soddisfare interessi che nella legislatura precedente non hanno trovato la strumentazione efficace per la loro tutela (29). In particolare, è, pertanto, verificabile l'ipotesi che il potere legislativo delle nuove Camere si possa indirizzare verso gli stessi fini che individuano un atto legislativo già approvato nella precedente legislatura e rinviato durante la *prorogatio*. Può, quindi, concludersi nel senso che anche ragioni d'ordine materiale giustificano pienamente lo schema che si è andato raffigurando: nel momento in cui sta per spiegarsi la forza dinamica che esprime l'esercizio del potere legislativo, questo incontra nella realtà della produzione legislativa precedente la proiezione di un potere che già si è esaurito in un atto avente lo stesso fine di quello che si intende produrre.

Le caratteristiche dalla corrispondenza tra le due fattispecie vanno ora approfondite. Accertata l'identità tra i fini che caratterizzano, in questa ipotesi, il potere in via di esercizio e quelli dell'atto rinviato (30), è immediata la constatazione che la prima delle due fattispecie, non essendosi ancora realizzata in tutta la sua configurazione, manca dell'elemento rappresentato dal contenuto che dovrà assumere come proprio il po-

tere quando si sarà esaurito nell'atto (31). Detto contenuto risulta, d'altra parte, determinato nella fattispecie corrispondente ed è offerto dall'atto rinviato.

In questo quadro si deve tener conto di un'esigenza di economia funzionale. E' da escludere che detta esigenza si sia tradotta in un principio giuridico, canonizzato da norme (32) ma essa costituisce tuttavia, il presupposto di una regola sociologica di comportamento, imposta dal fatto stesso, delle circostanze nelle quali viene ad inserirsi l'esercizio del potere legislativo nell'ipotesi formulata. Dette circostanze costituiscono incentivo per l'applicazione di detta regola che, nel caso di specie, tende a realizzare un'economia di procedimenti (33) e la conservazione del valore giuridico espresso dall'atto rinviato (34). Se il potere legislativo sta per spiegarsi in una serie procedimentale al fine di raggiungere un risultato che trova già conseguito in un atto perfezionato (35) dal contenuto (36) identico a quello che dovrà essere assunto dall'atto per il quale il potere sta per spiegare la sua forza produttiva, evidentemente, il titolare dell'organico sceglierà tra le due alternative che gli si offrono sul piano strumentale, come possibile articolazione della sua capacità funzionale, quella che si presenta, obiettivamente, come più semplice. Invece di ripetersi in una successione di momenti già realizzatisi per costituire un atto solo formalmente (37) nuovo, ma strutturalmente identico a quello perfezionatosi, evidentemente, la direzione che assumerà l'esercizio del potere sarà rivolta al recupero del risultato prodotto dal procedimento che attende la realizzazione della condizione che consentirà all'atto di produrre tutta la sua efficacia precettiva (38).

Detta scelta presenta tutti i requisiti di economia e di efficienza che valgono a farla concretamente adottare. Ma verso di essa propenderà, naturalmente (39) l'esercizio del potere legislativo. Questo può risultare quanto a contenuto libero o vincolato (40). Nella seconda ipotesi non sorgono questioni (41): il potere legislativo delle nuove Camere si eserciterà nel senso di

recuperare il procedimento già perfezionato con l'approvazione parlamentare, riapprovando la legge rinviata dal Presidente della Repubblica e conseguendo, pertanto, l'effetto previsto dall'articolo 74, secondo comma, della Costituzione: la determinazione di una situazione vincolata (di obbligo) in modo univoco, a carico del Presidente della Repubblica cui non resta alternativa funzionale rispetto alla promulgazione.

Nella prima ipotesi, di potere legislativo non vincolato nel contenuto, l'esercizio di esso può dirigersi verso la modifica del testo nelle parti ritenute dal Presidente della Repubblica viziate sul piano della legittimità o del merito costituzionale, ovvero verso la riapprovazione del testo. Nel primo e nel secondo caso, si determinano gli effetti che si collegano alla ipotesi consueta di rinvio della legge alle stesse Camere che la hanno approvata. La posizione delle nuove Camere rispetto al messaggio di rinvio, risultando identica a quella che si produce di consueto allorché la legge rinviata costituisce oggetto di riesame e di eventuale riapprovazione da parte delle stesse Camere che hanno approvato la legge che ha offerto occasione per l'esercizio del potere presidenziale di controllo dell'attività legislativa, conferma l'esattezza della tesi che si è andata sviluppando.

4. Le esigenze sistematiche che si riferiscono al tema dell'indagine, inducono a misurare la validità dei risultati raggiunti e per i quali le nuove Camere possono recuperare il procedimento perfezionatosi nella legislatura precedente, approvando, eventualmente, la legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la *prorogatio*.

Il parametro per detta valutazione è costituito dai dati che la dottrina (42) ha ricavato rimeditando, alla luce della dottrina moderna, sul valore attuale e sul significato che assumono le tre tradizionali (43) qualificazioni — astrattezza, generalità, novità — delle prescrizioni legislative. Delle tre qualificazioni suddette interessa questa indagine la sola caratteristica della no-

vità (44). Questa, infatti, può essere considerata sotto il profilo interno alla dimensione funzionale nella quale si produce l'atto. Trattasi di un aspetto che non sembra sia stato rilevato: se ne presenta l'occasione in questa sede, perchè la materia offre la possibilità di approfondire le questioni che attengono al potere legislativo visto nel momento in cui se ne spiega l'esercizio.

Va, intanto, precisato in che modo si intende riferire il carattere della novità al momento funzionale del potere legislativo: se la prescrizione contenuta in una legge si presenta nell'ordine dei valori normativi come caratterizzata — tra l'altro — dalla novità, evidentemente, detta caratteristica va riferita non soltanto all'atto ma anche all'esercizio del potere che è la sua individuata determinazione espressa nel momento in cui la fattispecie sta per realizzarsi, assumendo una sua direzione ed una propria finalità. Non sarebbe, infatti, rilevabile il carattere della novità della legge se detto carattere non inerisse già alla relazione tra potere ed atto e non fosse, pertanto, individuabile al momento in cui la funzione stessa viene a spiegarsi.

Può, quindi, stabilirsi che la novità della prescrizione legislativa intanto può realizzarsi in quanto inerisce già al momento funzionale e qualifica l'esercizio del potere oltre che l'atto. Ne consegue, anzi, che la novità della legge costituisce solo un aspetto terminale ed evidenziato di un fenomeno qualitativamente identico, realizzatosi precedentemente e che ha caratterizzato il relativo dato funzionale: la novità dell'atto, invero, non fa che riprodurre la novità dell'esercizio del potere.

A questo punto, si pone il quesito: può ritenersi caratterizzato dalla novità l'esercizio del potere delle nuove Camere che si indirizza nella stessa direzione, individuata dall'atto rinviato dal Presidente della Repubblica, durante la *prorogatio*?

Per rispondere a questa domanda è necessario ricordare quanto la dottrina ha chiarito sull'esatto significato che assume l'elemento novità del precetto legislativo. L'insegnamento cui si aderisce (45) porta a valutare l'elemento novità con riferimento

alla sola fattispecie normativa e precisamente al suo carattere libero (46). Chiarendo-definitivamente le ragioni per le quali anche la legge che riproduce un precetto già in vigore deve considerarsi come nuova, la stessa dottrina considera esattamente irrilevante i raffronti contenutistici (47) e fa leva sulla considerazione che la fonte del precetto risulta rinnovata dall'atto, in quanto è « espressione di una fattispecie normativa che avrebbe consentito di disporre anche in modo nuovo » per dedurre un collegamento libertà-novità (48) sulla base del quale ricava l'elemento nuovo che, investendo l'atto anche se per un solo aspetto, si riflette su esso qualificandolo come nuovo (49).

Si applichi questa impostazione all'ipotesi di esercizio del potere delle nuove Camere nella direzione volta a recuperare il procedimento perfezionatosi nella legislatura precedente. Attraverso il riesame della legge colpita dal veto sospensivo e la sua riapprovazione, si rileva la presenza dell'elemento sufficiente a qualificare come nuovo sia il potere legislativo esercitato dalle nuove Camere sia l'atto (la riapprovazione della legge) che ne costituisce manifestazione. La novità dei due aspetti (esercizio ed atto) è rivelata dalla libertà della relativa fattispecie normativa. La direzione che, nell'ipotesi, assume l'esercizio del potere legislativo delle nuove Camere risulta completamente svincolata e la stessa presenza di un procedimento perfezionatosi in un atto rileva soltanto sul piano (esterno alla struttura del potere) dell'efficienza e della economia complessiva della funzione, non sui canoni del suo esercizio, come del resto dimostra la natura di onere e non di obbligo che deriva alle Camere dell'emaneazione del messaggio di rinvio.

All'interno della dimensione funzionale nella quale si produce l'atto, la deliberazione delle nuove Camere che risulti confermata dalla legge rinviata dal Presidente della Repubblica, durante la *prorogatio* assume una fisionomia identica a quella volta a riprodurre un precetto legislativo già in vigore. Assumendo come proprio il contenuto dell'atto rinviato dal Presi-

dente della Repubblica, il potere delle nuove Camere ne rinvia la fonte al fine di produrre gli effetti predeterminati dal secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione. Può perciò ritenersi accertata la coerenza dei risultati aggiunti sul potere delle nuove Camere di approvare la legge rinviata dal Presidente della Repubblica con la elaborazione della dottrina relativa alle caratteristiche della legge.

5. I risultati cui si è pervenuto sono ormai tali da consentire di dedurre conclusioni in ordine al problema della natura giuridica del potere che spetta alle Camere di fronte alla legge rinviata dal Presidente della Repubblica. Trattasi di un problema che attende una risposta e che è stato più volte affrontato in questo lavoro ma nei suoi molteplici aspetti particolari e, perciò, senza poterne ricavare gli elementi necessari per accertare con sicurezza il profilo giuridico della deliberazione confermativa dell'atto rinviato dal Presidente della Repubblica.

L'espressione normativa dell'articolo 74 della Costituzione, si riferisce ad una nuova approvazione. Detta espressione, evidentemente, pone l'accento sulla procedura da adottarsi per conseguire l'effetto di farne dedurre l'obbligo a promulgare del Presidente. In tal modo, la Costituzione ha voluto assicurare al messaggio di rinvio una forza adeguata ai fini istituzionali (50) che il sistema indica come pertinenti al potere di rinvio. In questo senso ed a questi fini specifici l'attività delle Camere volta a superare la situazione ostativa prodottasi col messaggio di rinvio, deve articolarsi proceduralmente (51) in una nuova deliberazione confermativa della legge rinviata.

Solo, in tal modo, risulta possibile, nel quadro istituzionale italiano, un'adeguata valutazione dei motivi contenuti nel messaggio di rinvio ed un riesame, sostanzialmente efficace, dell'atto rinviato dal Presidente della Repubblica. In questo senso e per soddisfare queste esigenze, non v'è dubbio che l'attività delle Camere volta a riapprovare la legge rinviata si configuri come

deliberazione nuova. Essa manifesta l'esercizio di un potere che dà luogo ad un atto rilevante formalmente e sostanzialmente in modo autonomo (52) nella dinamica procedurale, rispetto a quello che ha determinato l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica.

L'autonomia rilevanza della deliberazione confermativa della legge rinviata, contrariamente a quanto è stato ritenuto da una certa dottrina (53) non dimostra affatto che il rinvio presidenziale produce qualcosa di più e di diverso dall'effetto sospensivo della efficacia della legge: cioè: un effetto estintivo dell'atto già approvato dal Parlamento, in quanto la legge sottoposta alla nuova deliberazione, verrebbe « travolta » e sostituita da quella votata in seguito a rievocazione (54).

Se realmente, col rinvio di una legge si determinasse un effetto di tipo rescissivo (55) o estintivo (56) dell'atto già approvato dalle Camere, evidentemente, non potrebbe costituirsi nei confronti del Presidente della Repubblica un obbligo a promulgare la legge approvata nuovamente dalle Camere (57). Se la nuova approvazione delle Camere stesse a significare la sostituzione della deliberazione già adottata con una diversa e successiva, evidentemente, il Presidente della Repubblica potrebbe opporre anche a questo il veto: si determinerebbe una successione irresolubile di deliberazioni e di rinvii, che è, invece, esclusa dallo stesso meccanismo previsto dalla norma costituzionale.

La verità è che non si tratta di sostituzione di una deliberazione ad un'altra, ma di conferma (58). Le due deliberazioni si pongono sullo stesso piano: la seconda ha per presupposto l'esistenza e l'efficacia della prima e ne costituisce conferma. Argomentando in modo diverso, si viene necessariamente a sovrapporre due piani distinti di valutazione degli atti e di poteri che ne costituiscono la legittimazione. L'autonomia ed uguale rilevanza che assumono le due deliberazioni non può essere confusa con la diversità degli effetti che derivano da ciascuna di esse. Dalla prima, infatti, scaturisce un obbligo alternativo del Presidente

della Repubblica di promulgare o di rinviare: la seconda, invece, produce un effetto idoneo a ridurre la situazione soggettiva di obbligo che ne deriva per il Presidente della Repubblica ad una sola delle due variabili prescritte per la prima deliberazione: il potere di promulgare non ha, infatti, altra alternativa valida di fronte ad una deliberazione confermativa dell'atto rinviato.

Le due deliberazioni, in realtà, costituiscono espressioni di un medesimo potere (59), ma l'ordinamento fa scaturire effetti diversi (60) a seconda che trattisi da una manifestazione unica o reiterata di esercizio del potere stesso nella identica direzione.

Tra le due deliberazioni si stabilisce, in realtà, una relazione analoga a quella che nelle righe che precedono è stata individuata tra due atti legislativi dei quali il secondo riproduce un precetto già in vigore. La riproduzione di detto precetto se, da una parte, non impedisce alla legge che lo rinnova di essere considerata come nuova, d'altra parte, non dimostra affatto la invalidità e l'inefficacia del precetto stesso o dell'atto che lo contiene per la parte corrispondente al precetto rinnovato (61). Nella dimensione funzionale che produce la legge, se il procedimento si è caratterizzato per essersi articolato in un subprocedimento derivato dal messaggio di rinvio e dalla riapprovazione dell'atto da parte delle Camere, le due approvazioni si atteggiavano nello stesso modo dei due atti legislativi dei quali il secondo riproduce una norma già in vigore. Appunto in caso di riproduzione e di rinnovo di un precetto, nessuno può dubitare della efficacia (62) del primo dei due atti normativi la cui rilevanza è tale, infatti, da porre il problema delle ragioni per le quali l'atto successivo che ne rinnova il contenuto può essere, tuttavia, considerato nuovo. Alla stessa stregua deve essere valutata la prima deliberazione delle Camere nei confronti della legge rinviata dal Presidente: la sua efficacia è tale da perfezionare l'atto e permane come presupposto per la deliberazione confermativa della legge nonchè

come parametro per l'accertamento dell'attività di reiterazione dell'esercizio del potere nella stessa direzione e nel medesimo contenuto.

Sempre nel caso di deliberazione confermativa di una legge rinviata dal Presidente, alle considerazioni di ordine generale che suggerisce il raffronto testè formulato, si aggiungano quelle che derivano dalla constatazione che le due deliberazioni costituiscono, senza ombra di dubbio, parti di un solo procedimento (63). Argomentando, invece, nel senso di ritenere la deliberazione confermativa come sostitutiva della prima, si giunge necessariamente a considerare il rinvio come capace di rompere il procedimento nella sua entità complessiva e non si vede come in tale contesto, può spiegarsi il reinserimento dell'atto nell'ambito funzionale delle due Camere. La stessa espressione normativa « rinviare » induce, infatti, a confermare che il messaggio presidenziale si inquadra come momento di un procedimento unitario. Né sarebbe possibile altrimenti, dal momento che al Presidente della Repubblica non spettano poteri di iniziativa autonoma relativi ad attività procedurali individuate che si svolgono nell'ambito funzionale del Parlamento (64).

Può concludersi, quindi, definendo la deliberazione confermativa di una legge come espressione dello stesso potere legislativo esercitato con l'approvazione dell'atto, potere cui sono collegati, quanto alla situazione soggettiva che ne deriva per il Presidente della Repubblica, effetti prescrittivi alternativi o univoci a seconda che si sia o non manifestato in misura reiterata.

6. L'ipotesi considerata, di esercizio, da parte delle nuove Camere del potere di riesaminare la legge rinviata dal Presidente della Repubblica, durante la *prorogatio*, consente di raffigurare un meccanismo di controllo particolare — sostanzialmente più intenso — rispetto a quello che si realizza nell'ipotesi consueta di riesame dell'atto rinviato da parte delle stesse Camere che hanno deliberato la legge colpita da veto sospensivo (65).

E' fuori dubbio che il meccanismo previsto dall'art. 71 della Costituzione dà luogo ad una forma di controllo che rende compatibili due esigenze di pari rilevanza costituzionale: quella dell'autonomia delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa (66) e quella di garanzia costituzionale in ordine alla produzione legislativa del Parlamento (67). A questi fini, di armonizzazione e di composizione dei due tipi di interessi costituzionali risulta preordinato il controllo dell'attività legislativa del Parlamento mediante il riesame degli atti che ne costituiscono la manifestazione (68).

La forma consueta nella quale si esprime questa attività di controllo, si caratterizza — come è noto — per il fatto che si demanda alle stesse Camere che la hanno approvata, la funzione di riesaminare la legge rinviata sulla base dei motivi contenuti nel messaggio di rinvio (69). Su detta forma di controllo, non è il caso di soffermarsi ulteriormente, poichè gli aspetti che rilevano relativamente al controllo sul piano di questa indagine sono stati trattati allorchè si è considerata, per escluderla, la ipotesi di esistenza di un potere di veto assoluto da parte del Presidente della Repubblica in una particolare congiuntura costituzionale.

La forma di controllo che risulta configurata per il caso che il messaggio di rinvio venga ad essere emanato durante la *prorogatio* e risultino investite poi le nuove Camere dell'esercizio del potere di riesame della legge rinviata, presenta, invece, un particolare interesse. Attraverso questa particolare articolazione del procedimento di formazione della legge, infatti, si determina la possibilità di un indiretto intervento del corpo elettorale.

Trattasi — ed è necessario sottolinearlo in anticipo — di un intervento che non rileva però in alcun modo sul piano formale e che non attiene al procedimento in quanto tale perchè non si esercita in misura idonea ad investire l'atto specificamente.

Si consideri, infatti, la struttura della procedura di riesame della legge rinviata, allorchè si determina per le nuove Camere

la legittimazione al recupero eventuale del procedimento perfezionatosi nella legislatura precedente con l'approvazione della legge successivamente colpita da veto sospensivo durante la *prorogatio*.

Il messaggio di rinvio, intervenendo anche successivamente allo scioglimento, ha per destinatari le Camere nella loro entità organica permanente, così come si è già avuto occasione di dimostrare (70). Ne risulta che non costituisce effetto del messaggio di rinvio (71) emanato durante la *prorogatio*, la rimessione alle nuove Camere del riesame della legge. Il messaggio di rinvio si indirizza alle Camere prorogate: queste formalmente dispongono del potere di riesaminare l'atto rinviato ed, anche sul piano materiale, non incontrano ostacoli tali da precludere, in via generale, l'esercizio del potere in questione.

Anche nell'eventualità che le Camere prorogate non riescano a riapprovare la legge rinviata perchè l'opposizione non consente che il sub-procedimento relativo venga a concludersi, non può dedursi perciò solo che ostacoli di ordine materiale si frappongano in assoluto all'esercizio del potere in questione. Non va dimenticato, infatti, che la posizione e le funzioni svolte dall'opposizione costituiscono una componente essenziale del tipo di regime politico e, in particolare, del sistema vigente in Italia (72). La opposizione è, anzi, parte imprescindibile di ciascun organo parlamentare, così come gli atti posti in essere dai due rami del Parlamento sono solo politicamente imputabili alla maggioranza, mentre formalmente (73) e sostanzialmente si riferiscono all'organo Parlamento, visto nella sua unità strutturale e funzionale (74). Perciò l'eventuale dissenso dell'opposizione al perfezionamento del sub-procedimento volto a riapprovare la legge, durante la *prorogatio*, determina una fattispecie che va imputata formalmente alle Camere, viste nella loro entità organica complessiva e come espressione della rappresentanza generale della comunità statale (75).

Queste considerazioni valgono a configurare il profilo giu-

ridico della procedura di riesame della legge svolta dalle nuove Camere, non solo sul piano negativo, ma anche positivamente. Infatti, se da una parte, escludono che la rimessione alle nuove Camere dell'atto rinviato costituisca effetto diretto del messaggio (76), d'altra parte, valgono a configurare il soggetto cui spetta il potere implicito di investire le nuove Camere del procedimento di riesame della legge rinviata durante la prorogatio. Sono le Camere prorogate ad investire le nuove Camere del riesame della legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la prorogatio. La loro astensione dall'attività volta a produrre un atto risolutivo della questione posta col messaggio di rinvio, crea le condizioni necessarie e sufficienti perchè le nuove Camere possano recuperare il procedimento. Che trattisi di una astensione tacita — come nel caso che, in assenza di una iniziativa in tal senso del Presidente della Repubblica, nessuno dei Presidenti delle due Camere, nè un terzo dei membri di ciascuna di esse provvedano a provocare il riesame attraverso una convocazione in via straordinaria (77) — o di una deliberazione implicita — nel caso che, iniziato il procedimento, si approvi un rinvio puro e semplice (78) dell'esame della legge — ovvero di una deliberazione espressa — nel caso che venga deliberato un rinvio a data prestabilita (79) che cada nel periodo di funzionamento normale delle nuove Camere — non assume importanza. Rileva soltanto il fatto che le Camere prorogate hanno creato le condizioni per il recupero del procedimento da parte delle Camere che si ricostituiscano a seguito delle elezioni.

Sul piano formale, l'atto che si è considerato di rimessione alle nuove Camere non costituisce altro — come si è dimostrato con l'esemplificazione precedente — che un rinvio. Se il fenomeno viene, cioè, valutato sotto il profilo dell'organo, visto nella sua entità permanente, non può, a rigore, qualificarsi come deliberazione posta con messaggio ad un soggetto diverso da quello che si configura come destinatario diretto ed immediato dell'atto di rinvio. La continuità formale dell'organo, infatti, con-

nette i due momenti rappresentati rispettivamente dall'essersi il messaggio di rinvio indirizzato alle Camere prorogate e dal fatto che il riesame e la riapprovazione della legge costituiscono attività svolta dalle due Camere.

Detta connessione dei due momenti soggettivi è sufficiente a far valutare l'ipotesi come coerente al sistema descritto dalla Costituzione. Il meccanismo del controllo mediante riesame, nella sua configurazione tipica e generale — descritta dalla norma contenuta nell'art. 74 della Costituzione — poggia, infatti, su due presupposti. L'uno è dato dall'attribuzione al Presidente della Repubblica della funzione di rinviare la legge alle Camere, protrandone la condizione sospensiva dell'efficacia; l'altro è costituito dall'attribuzione alle Camere della funzione di riesaminare la legge stessa e di riapprovarla, eventualmente, nello stesso testo per farne conseguire effetti ultimativi, che risolvono la questione sollevata dal Presidente della Repubblica col messaggio di rinvio.

Questi presupposti reggono anche il meccanismo particolare raffigurato nell'ipotesi che il riesame della legge venga operato dalle nuove Camere. Le due esigenze fondamentali — autonomia delle Camere quanto a disponibilità esclusiva (80) sul piano formale e materiale dei poteri che ineriscono alle varie fasi del procedimento: controllo dell'attività legislativa del Parlamento — sono salvaguardate nella stessa misura in cui risultano tutelate nei casi consueti di riesame dell'atto da parte delle stesse Camere che lo hanno prodotto.

La dimostrazione di quanto si è affermato è fornita dal fatto che, sotto il profilo dell'autonomia dell'organo, non si determina altro che un rinvio nel tempo del riesame della legge rinviata. Detto rinvio viene operato dagli stessi destinatari immediati e diretti del messaggio presidenziale attraverso cui si chiede una nuova deliberazione della legge.

Sul piano dell'efficienza del controllo, indubbiamente, nel-

l'ipotesi che si descrive, si creano le condizioni per una più intensa ed articolata manifestazione della funzione relativa.

Va infatti, osservato che una volta creati, da parte delle Camere prorogate, i presupposti mercé i quali le nuove Camere risultano legittimate a recuperare il procedimento ed a risolvere la questione sollevata dal messaggio di rinvio, una volta, cioè, che le Camere prorogate hanno rinviato la soluzione della questione, si sviluppano le condizioni poste via via per la sostituzione dei titolari degli organi parlamentari, fino alla ricostituzione di questi su di una nuova conformazione personale (81) e politica (82). Già la sostituzione dei titolari degli organi costituisce, eventualmente, di per sé, un fattore obiettivamente (83) rilevante per assicurare, sul piano politico, un controllo più efficiente: manca, infatti, un collegamento immediato e diretto tra coloro che hanno voluto ed approvato (84) la legge e coloro che devono riesaminarla (85), alla luce delle obiezioni presidenziali.

Anche prescindendo dalla diversità complessiva dei titolari degli organi nei due momenti dell'approvazione e del riesame, va sottolineato, anche se è appena il caso di ricordarlo, che la designazione dei nuovi membri del Parlamento e la conseguente ristrutturazione politica delle Camere, avviene attraverso un procedimento che impegna politicamente (86) l'intera comunità nazionale (87). Detto procedimento si sostanzia in un dibattito volto a valutare le prospettive politiche che offrono i vari partiti, sulla base dell'attività svolta da ciascuno di essi nel corso della legislatura precedente, nonché — e forse soprattutto — sul programma e sulle attitudini (88) che essi manifestano per la ripresa dell'attività parlamentare, vista questa nel senso più comprensivo.

Senza soffermarsi ulteriormente sull'attività e sul significato che assume una campagna elettorale (89), va solo rilevato, ai fini della presente indagine, che la questione posta dal messaggio di rinvio, intervenendo questo durante la *prorogatio*,

può costituire uno dei tanti elementi di valutazione nel corpo elettorale, in riferimento all'atto di designazione dei titolari e di scelta conseguente dell'indirizzo complessivo e generale cui devono conformarsi le nuove Camere.

E' questo l'aspetto più delicato delle questioni poste in questo capitolo. Sembra, tuttavia, di poterne individuare con sicurezza gli aspetti salienti. Essi sono costituiti dal fatto che l'intervento del corpo elettorale non attiene in modo puntuale e specifico alla legge rinviata dal Presidente della Repubblica. Ne deriva che, in ordine alla legge rinviata, il corpo elettorale non può esprimere una manifestazione di volontà capace di tradursi in termini tali da condizionare, in modo determinativo, le nuove Camere, o, addirittura, da prescrivere il loro orientamento perché possano conseguire direttamente effetti capaci di incidere o sulla idoneità della legge ad acquistare efficacia o a rescinderne le possibilità di inserirsi nell'ordinamento legislativo. Effetti di tale gravità possono invece determinarsi, in via indiretta, solo nella misura in cui la legge rappresenta un momento qualificante dell'indirizzo perseguito nella legislatura precedente mentre dalle elezioni scaturisce una situazione politica che rovescia radicalmente i rapporti di forza per cui all'indirizzo perseguito dovrà succedere un altro, diretto a realizzare fini diversi.

Come si vede, tratta-i di casi difficilmente verificabili (90). Giova, però, sottolineare che anche in queste ipotesi, dalla manifestazione di volontà del corpo elettorale scaturiscono soltanto le condizioni mercé le quali il recupero del procedimento perfezionatosi nella legislatura precedente, potrà ritenersi escluso. La manifestazione di volontà del corpo elettorale è perciò ininfluente direttamente sull'atto rinviato.

Essa è ininfluente anche in caso opposto: se, cioè risulta confermato dal corpo elettorale l'indirizzo e la maggioranza ai quali è politicamente riferibile la legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la *prorogatio*. Poiché è sempre neces-

«aria una deliberazione autonoma delle nuove Camere, tacita o espressa in ordine al procedimento da recuperare (91), tra le ipotesi consuete di riesame della legge rinviata da parte delle stesse Camere che l'hanno approvata e l'ipotesi che ha costituito oggetto di approfondimento in questo capitolo, non esistono differenze di rilievo.

7. La constatazione che, nelle ipotesi di riesame e di riapprovazione della legge da parte delle nuove Camere, si determina la possibilità che il corpo elettorale indirettamente ed implicitamente, possa intervenire sulla questione che costituisce oggetto del controllo presidenziale sulla produzione legislativa, senza, tuttavia, produrre effetti che ineriscono alla legge rinviata, richiama istituti di altri ordinamenti che prevedono, con caratteristiche e con conseguenze diverse, l'intervento del corpo elettorale nel procedimento complessivo di formazione delle leggi.

Detti istituti si distinguono a seconda che: 1°) importino la attribuzione al Capo dello Stato di rifiutare la promulgazione e di indire, conseguentemente, un *referendum* sulla legge trasmessa dagli organi legislativi: 2°) ovvero, attribuiscono al Capo dello Stato il potere di rifiutare la promulgazione (nel caso che il Capo dello Stato detenga il potere di sanzione, l'ipotesi che si descrive va riferita al diniego di sanzione) ed agli organi legislativi il potere di reiterare l'approvazione della legge non promulgata (o non sanzionata), nella legislatura successiva a quella nella quale è stata adottata, con l'effetto di provocarne l'entrata in vigore, una volta che gli organi legislativi rinnovati confermino (92) la legge, riapprovandola.

8. La prima delle fattispecie, come è noto (93), configura il veto traslativo. Questa forma di controllo sulla produzione legislativa si caratterizza per la seguente articolazione strutturale: a) agli organi che esercitano la funzione legislativa spetta

soltanto il potere inerente alla produzione dell'atto: essi quindi, non detengono anche il potere di riesaminare la legge: non è prevista pertanto, la figura del controllo mediante riesame dell'atto da parte dell'organo che lo ha emanato: b) al Capo dello Stato spetta il potere di rifiutare la promulgazione a condizione che indica il *referendum* sulla legge già votata dagli organi legislativi.

L'istituto del veto traslativo caratterizzò la Costituzione di Weimar (94) e attualmente, risulta recepito, pur se in un contesto istituzionale diverso, nella Costituzione della Repubblica di Islanda (95).

Comparando detto istituto con la forma particolare che assume nell'ordinamento italiano il rinvio di una legge ed il riesame di questa da parte delle Camere dopo la consultazione elettorale che ne ha rinnovato i titolari, se ne constata la radicale diversità. Da una parte, infatti, l'intervento del corpo elettorale si configura, nel caso di veto traslativo, come direttamente preordinato a risolvere il conflitto tra Capo dello Stato e organi legislativi in relazione alla legge non promulgata e sottoposta a *referendum*: dall'altra parte, nella particolare articolazione che può assumere in Italia il riesame da parte delle nuove Camere della legge rinviata dal Presidente della Repubblica durante la *prorogatio*, l'intervento del corpo elettorale può soltanto in via mediata influire sull'eventuale risultato del riesame.

La differenza saliente tra l'istituto del veto traslativo da una parte, e la forma particolare di controllo di una legge quando si determina l'ipotesi descritta, si coglie ponendo mente alle due caratteristiche strutturali che evidenzia la descrizione dei due istituti. Il veto traslativo poggia su di una relazione tripartita: organi legislativi, Capo dello Stato, corpo elettorale. Esso configura l'esistenza di un conflitto tra due organi e ne demanda la soluzione ad un terzo: il corpo elettorale.

Il meccanismo disciplinato dalla Costituzione italiana, si

articola, invece, su di una relazione bilaterale: Presidente della Repubblica-Parlamento. Detta relazione è commisurata ad una figura procedimentale limitata all'attività di due soli organi: il Presidente e le due Camere. A queste, infatti, spetta non soltanto il potere di produrre un atto legislativo, ma anche quello di riesaminarlo ed eventualmente riapprovarlo. La riprovazione conclude definitivamente il procedimento. Il conflitto che viene ad instaurarsi non trova un organo diverso da quelli che ne sono i protagonisti capace di risolverlo: la soluzione è demandata ad uno dei due soggetti tra i quali il conflitto stesso si è venuto maturando. L'intervento del corpo elettorale, nel sistema italiano, è sostanzialmente, oltre che formalmente, estraneo al conflitto; potrà influire su esso soltanto in modo del tutto mediato.

In altre parole: la figura del veto traslativo attiene ad un sistema che esclude naturalmente il potere dell'organo legislativo a riesaminare la legge da esso stesso approvata. Perciò, al corpo elettorale spetta specificamente il potere risolutivo che ha per oggetto lo stesso atto che costituisce materia del conflitto tra Capo dello Stato e Parlamento. Nell'ordinamento costituzionale italiano, invece, se si realizza l'ipotesi in questione, l'intervento del corpo elettorale non atterrà specificamente alla legge rinviata; avrà per oggetto la designazione dei titolari di uno degli organi fra i quali è insorta la questione. Solo così — procedendo cioè alla designazione dei titolari — potrà influire, eventualmente, sulla soluzione del conflitto per la quale non dispone, in via propria e diretta, di alcun potere.

La verità è che il sistema italiano poggia su di una figura tipica (96): il controllo mediante riesame dell'atto da parte dello stesso organo che lo ha posto in essere. Il veto traslativo, invece, costituisce manifestazione di una diversa figura di controllo che si caratterizza per essere preordinata a devolvere ad altro organo l'oggetto del controllo stesso.

Ai due tipi di controllo sono collegati, evidentemente, ef-

fetti diversi. Il primo non importa necessariamente l'emanazione di un atto definitivo volto a risolvere la questione: il secondo, invece, una volta instauratosi il procedimento relativo comporta, necessariamente, l'emanazione di una pronuncia definitiva circa l'efficacia dell'atto sottoposto al controllo.

9. Inquadriamo le due fattispecie di veto traslativo nell'ambito dell'ordinamento costituzionale cui si riferiscono, si possono ricavare deduzioni di ordine generale che sottolineano le caratteristiche dei relativi ordinamenti.

L'attribuzione del Presidente del Reich del potere di veto traslativo costituisce per l'ordinamento di Weimar (97) una delle applicazioni del principio fondamentale (98) che ispira il sistema dei rapporti interorganici e delle relazioni funzionali stabilito in quella Costituzione (99). Il veto traslativo, quindi, rappresenta uno degli strumenti a disposizione del Presidente-Hüter der Verfassung (100), vista questa posizione di garante nel suo aspetto dinamico, come comprensiva dei poteri di tutela del sistema costituzionale, nel senso e per gli aspetti che tendono a garantire concretamente il principio della corrispondenza dei fini dell'azione legislativa con gli orientamenti del corpo elettorale. Trattasi, specificamente, di un mezzo a disposizione del Presidente per verificare la corrispondenza puntuale e continuata dell'indirizzo legislativo con la volontà popolare nelle sue singole e specifiche capacità di articolazione.

Il veto traslativo avrebbe dovuto contribuire a condizionare il funzionamento di quel particolare sistema parlamentare (101), utilizzando uno schema — invero meccanicistico — che avrebbe dovuto accertare, volta a volta lo avesse ritenuto il Presidente, la relazione rappresentativa tra Reichstag e corpo elettorale in ordine ai fini ed al contenuto di singoli atti legislativi, misurandolo sulla base della omogeneità delle articolazioni funzionali degli organi legislativi rispetto all'indi-

ecipazione del Presidente della Repubblica alla funzione legislativa (109), e--endogli attribuito il potere di sanzione (110). La funzione legislativa spetta, nell'ordinamento islandese, congiuntamente al Parlamento ed al Presidente della Repubblica: se questo secondo organo non procede all'approvazione del testo già adottato dall'organo parlamentare (*l'Alting*) si procede al *referendum* (111).

E' evidente che trattasi di una fattispecie distinta dalla stessa figura tipica di veto traslativo, come risulta costruita nella Costituzione di Weimar. Il *referendum* sul testo adottato dall'*Alting* è automatico nel caso che il Presidente della Repubblica non lo abbia approvato. Esso non costituisce conseguenza dell'esercizio di un potere presidenziale direttamente volto a consultare il corpo elettorale su di un atto legislativo perfezionatosi: ma è, invece, una conseguenza automatica dell'esercizio di un diverso potere presidenziale, quello legislativo, allorché attivatosi in virtù dell'approvazione dell'atto da parte dell'altro organo che partecipa egualmente alla funzione, si manifesta in modo diverso (e, cioè, negativo) da come si è invece esercitata (e, cioè, positivamente) la funzione nella sua componente parlamentare.

Il veto nell'ordinamento islandese ha per oggetto un disegno di legge adottato da uno solo dei due organi legislativi e respinto dall'altro, laddove nell'ordinamento di Weimar, aveva per oggetto una legge già perfezionata. La traslazione al corpo elettorale del progetto di legge rivela, nell'ordinamento islandese, un meccanismo volto a derimere un conflitto che si è determinato nell'ambito dello stesso potere legislativo. Esso ha, pertanto, come presupposto l'esistenza di un conflitto reale fra i due organi che partecipano alla stessa funzione. L'intervento del corpo elettorale è preordinato al fine, eventuale, di sostituire alla volontà del Presidente della Repubblica una manifestazione di volontà popolare la cui efficacia è valutata come

173

rizzo prevalente nel corpo elettorale sul singolo problema oggetto della consultazione.

Invero, il veto traslativo rappresenta, in quel contesto istituzionale, uno dei presunti correttivi (102) del sistema parlamentare. Per comprenderne appieno il significato, è necessario collegarlo a tutta la sfera di attribuzioni del *Reichspräsident* e, soprattutto al carattere che l'organo assumeva per essere direttamente eletto dal corpo elettorale, perchè disponeva del potere di *Ausfertigung* (103) e perchè si poneva come garante della Costituzione. Il nesso specifico che può stabilirsi dal fatto che il Presidente è eletto da tutto il popolo tedesco e dall'attribuzione del potere di promulgazione, spiega perchè il Presidente stesso, quale garante della Costituzione avrebbe potuto prima di *aufsetzen* (104), constatare che la legge risultasse conforme alla volontà popolare dalla quale derivava egli stesso la forza politica connessa alla sua posizione nel sistema.

Collegata alla tradizionale (105) interpretazione dell'*Ausfertigung*, come funzione di accentramento (106) e di attestazione (107) della costituzionalità formale della legge, il veto traslativo sta a significare il potere del Presidente di procedere altresì, quando lo avesse ritenuto opportuno, ad accertare che sostanzialmente vi fosse corrispondenza tra la volontà dell'organo legislativo e la volontà popolare.

Una figura che ugualmente si qualifica come veto traslativo, è stata introdotta nella Costituzione della Repubblica di Islanda del 17 giugno 1944 (108).

In questo ordinamento, però, il veto traslativo svolge una funzione istituzionale diversa sotto molti aspetti dai fini cui era preordinato l'istituto nell'ordinamento di Weimar. Il quadro costituzionale nel quale esso si inserisce è, infatti, del tutto diverso. Mentre nella Costituzione di Weimar il veto traslativo era attribuito al Presidente in connessione al potere promulgativo, nella Costituzione dell'Islanda, l'istituto si collega ad un tipo di distribuzione dei poteri che si caratterizza per la parte:

172

Perciò la comparazione non può essere mai meccanica ed astratta e, perciò, deve sostanziarsi di tutti gli elementi idonei a rivelare al di là di ogni corrispondenza strutturale, i dati reali che individuano gli ordinamenti nel loro valore storico, come aspetto e portato di una società che ha in sé stessa e nelle ragioni del suo divenire la spiegazione del significato che assumono gli istituti giuridici.

In relazione alle esigenze sistematiche dell'indagine sul potere di rinvio con messaggio di una legge e sul potere parlamentare corrispondente, metteva soltanto conto evidenziare la profonda differenza strutturale e sistematica tra l'istituto del veto traslativo, come risulta configurato, rispettivamente, nella Costituzione di Weimar ed in quella della Repubblica di Islanda, ed il messaggio presidenziale di rinvio di una legge come, invece, è prefigurato nella Carta costituzionale italiana e come può caratterizzarsi in determinate circostanze della vita dell'ordinamento.

10. L'altra istituto che consente una comparazione con la particolare configurazione che assume in Italia l'ipotesi di riapprovazione della legge da parte delle nuove Camere, è quello previsto dalla Costituzione norvegese (114) e dalla Costituzione finlandese (115).

La Costituzione norvegese prevede, all'art. 79 (116) che la legge cui il Re ha rifiutato la sanzione, può acquistare efficacia, anche senza sanzione regia, nella legislatura successiva (117) se lo *Storting* procede, senza emendarla, a riapprovare la legge, accompagnandola ad una richiesta, mediante la quale si prega il Re di non rifiutare la sanzione, dato che lo *Storting* stesso persiste nel ritenere che la legge sia utile (118). La Costituzione finlandese prevede, invece all'art. 2 (119), che una legge approvata dalla Camera acquisti efficacia, anche senza sanzione (120) del Presidente della Repubblica, qualora, dopo

175

integratrice della volontà parlamentare ed idonea a perfezionare la legge.

Inserito in un sistema diverso da quello di Weimar, il veto traslativo acquista una fisionomia tutta particolare. Trattasi, cioè, di una applicazione distinta dello stesso principio volto a devolvere al corpo elettorale la soluzione di una questione. Ma nella previsione della Costituzione di Weimar, il veto costituisce un correttivo del parlamentarismo: nell'ordinamento svedese, costituisce, invece, correttivo del potere che storicamente e strutturalmente si pone come antitetico a quello parlamentare: il potere del Capo dello Stato. Per comprendere appieno questa affermazione, bisogna tener conto del fatto che il sistema islandese si caratterizza per derivare direttamente da un ordinamento a forma istituzionale monarchica (112), del quale ha mantenuto il principio della partecipazione del Capo dello Stato alla funzione legislativa. Per armonizzare, tuttavia, questo principio col carattere democratico e repubblicano dello Stato, si è voluto, proprio in relazione alla funzione legislativa, riaffermare la competenza sovrana del popolo, attribuendogli il potere di dirimere i conflitti che possono insorgere tra Capo dello Stato e Parlamento in ordine alla funzione legislativa.

In questo ordinamento il veto diventa traslativo in virtù di un meccanismo automatico, preordinato al fine di precludere la possibilità che l'esercizio del potere legislativo da parte del Capo dello Stato possa determinare effetti ultimativi (113), volti a bloccare ed a rescindere definitivamente l'atto voluto dall'organo parlamentare.

L'analisi delle due figure di veto traslativo rivela il significato profondamente diverso che esse assumono. Questa constatazione conferma che gli istituti giuridici, anche se risultano articolati secondo schemi corrispondenti, possono svolgere e svolgono concretamente funzioni diverse: esse sono segnate dai sistemi costituzionali complessivi nei quali ciascuno di essi è inserito e per il funzionamento dei quali risultano preordinati.

le nuove elezioni, la Camera stessa la riapprovi, senza modificare, con la maggioranza assoluta dei voti (121).

Per stabilire un raffronto con l'ipotesi enunciata per l'ordinamento italiano, va innanzitutto sottolineato che ambedue le Costituzioni citate si caratterizzano con l'attribuzione al Capo dello Stato (Re o Presidente della Repubblica) di un potere di anzione. Esse, cioè, distribuiscono la funzione legislativa secondo uno schema per il quale, accanto all'organo parlamentare, si pone il Capo dello Stato come partecipe del potere legislativo. Trattasi del primo parametro di differenziazione col sistema italiano. Nei due ordinamenti considerati, il veto non colpisce una legge, ma ha per oggetto soltanto una deliberazione parlamentare (122) la quale consta di una manifestazione di volontà legislativa che attende la sanzione del Capo dello Stato per acquistare il *nomen*, prima ancora che l'efficacia (123) di legge. Il veto, cioè, interviene prima che si realizzi la fase definitiva dell'atto, escludendo che detta fase si avveri.

Nell'ordinamento italiano, invece, il messaggio di rinvio ha per oggetto una legge perfezionatasi (124) ed interviene per protrarre nel tempo la realizzazione della condizione integrativa dell'efficacia della legge stessa. Questa distinzione è già sufficiente per inquadrare le due fattispecie di veto nell'ambito di fenomeni del tutto diversi. La distinzione operata acquista notevole importanza anche al fine di definire il secondo tratto differenziale. Questo si ricava dalla constatazione che il rifiuto di sanzione provoca, di per sé, l'effetto di investire le nuove Camere del potere di emettere una deliberazione confermativa che non può avere acquisito la sua perfezione e non può essere, dell'atto non sanzionato: in quanto la deliberazione parlamentare, qualificata come legge.

Le due fattispecie degli ordinamenti norvegese e finlandese, che la dottrina ha qualificato, esse sole, come dirette a configurare il veto sospensivo (125), pur sembrando caratterizzate da una corrispondenza più evidente e propria con l'ipo-

tesi formulata per l'ordinamento italiano nelle pagine precedenti, hanno, in realtà, punti di contatto più numerosi con l'ipotesi di veto traslativo che non con la fattispecie che si è ricavata per il sistema italiano nella particolare situazione che si determina con la successione indicata di scioglimento, messaggio di rinvio, astensione delle Camere prorogate dall'esercizio del potere di cui all'art. 74 della Costituzione, ed, infine, recupero del procedimento da parte delle nuove Camere.

Infatti, le due fattispecie degli ordinamenti norvegese e finlandese hanno in comune col veto traslativo la tipicità predefinita dell'effetto collegato all'esercizio del potere di veto di investire, necessariamente, sebbene indirettamente ed implicitamente, il corpo elettorale della questione inerente alla legge cui il Capo dello Stato ha rifiutato la sanzione. Nell'ordinamento italiano, come è noto, in virtù della *prorogatio*, la devoluzione al corpo elettorale, pur nei limiti e nelle forme descritti, è invece soltanto eventuale e materiale. E' da aggiungersi che mentre negli ordinamenti citati l'effetto di investire il corpo elettorale costituisce conseguenza tipica dell'esercizio di un potere del Capo dello Stato, nell'ordinamento italiano, intanto può aversi, invece, un intervento popolare, in quanto è l'organo parlamentare che lo stabilisce, inviando sempre a se stesso — sebbene rinnovato quanto ai titolari — la eventuale deliberazione volta ad integrare le condizioni necessarie ed ultimate per l'efficacia della legge.

Sulla base di queste premesse, possono dedursi conseguenze idonee a qualificare le due fattispecie di veto negli ordinamenti norvegese e finlandese ed in quello italiano. Sul piano della struttura del procedimento: da una parte, ci si trova di fronte alla previsione di una deliberazione parlamentare che confermando la legge, si sostituisce all'approvazione, mancata, dell'altro organo che partecipa alla funzione legislativa: d'altra parte, la deliberazione confermativa consegue il solo effetto di vincolare il Capo dello Stato ad un comportamento interamente

prescritto che si deve concretare nell'esercizio del potere volto a realizzare la condizione integrativa dell'efficacia della legge. Sempre in ordine alle caratteristiche procedurali, considerando la situazione dell'organo parlamentare rispetto all'atto colpito da veto, va constatato che trattasi in ambedue i casi di un onere che si costituisce a carico dell'organo che ha posto in essere l'atto. La stessa figura di onere, tuttavia, assume una diversa capacità vincolante (126) a seconda che si riferisca ad una attività volta — come nella fattispecie dell'ordinamento italiano — a conseguire effetti che ineriscono alla sola realizzazione della condizione integrativa dell'efficacia dell'atto, ovvero — come nel caso degli ordinamenti finlandese e norvegese — effetti sostitutivi della manifestazione di volontà dell'altro organo che partecipa alla funzione legislativa e diretti a conseguire, prima ancora che l'efficacia della legge, la perfezione di questa. Il fatto che, negli ordinamenti dei due Stati considerati, la legge si è riferita alla concorde volontà dell'organo parlamentare e del Capo dello Stato, attenua, notevolmente, la responsabilità del primo dei due organi nel caso che l'onere imputatogli non venga eseguito. Ne consegue una attenuazione della intensità del vincolo espresso dalla situazione di onere, rispetto all'ipotesi riferita all'ordinamento italiano.

Sul piano della rilevanza dell'intervento del corpo elettorale, va innanzitutto osservato che nel caso prospettato per l'ordinamento italiano, trattasi di una devoluzione indiretta ed implicita che non inerisce formalmente e sostanzialmente al procedimento perchè estranea alla previsione normativa relativa a questo e verificabile soltanto se insorgono particolari circostanze di fatto che attengono allo sviluppo del sistema (127). Le ipotesi che si riferiscono, invece, agli ordinamenti norvegese e finlandese si configurano come tipicamente strutturate sull'intervento del corpo elettorale, dato l'intervallo prestabilito per la validità dell'esercizio della deliberazione sostitutiva dell'assenza del Capo dello Stato.

Infine, considerando la posizione degli organi parlamentari rispettivamente nel sistema italiano e negli ordinamenti comparati in questo paragrafo, va sottolineato che l'intervento del corpo elettorale è implicitamente deciso, in Italia, dagli stessi organi parlamentari, mentre in Norvegia ed in Finlandia, costituisce conseguenza automatica e diretta del rifiuto di sanzione.

Trattasi, probabilmente, del rilievo più interessante al fine di valutare i due tipi di fattispecie: essi si riferiscono a due diversi gradi di sviluppo (128) degli ordinamenti relativi che rappresentano la misura di rilevanza e di forza complessiva che, rispettivamente, hanno acquisito le istituzioni parlamentari, le quali, in Norvegia ed in Finlandia risultano condizionate nella loro attività e dall'interno della funzione legislativa, dalla volontà del Capo dello Stato, non superabile se non attraverso una reiterata manifestazione di volontà parlamentare che ripeta dal corpo elettorale la sua forza politica, mentre, in Italia, costituiscono il centro decisionale formalmente e sostanzialmente più importante

GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari in*
Rass. dir. pubbl. 1964

9. — *Poteri delle camere prorogate.* Giunti a tale conclusione, potrebbe ritenersi esaurito il nostro compito, se non ravvisassimo la necessità, per una completa disamina dell'istituto della *prorogatio*, oggetto del nostro studio, di valutare l'ampiezza dei poteri delle camere disciolte, durante il periodo intervallare. A questo proposito diremo subito che la dottrina ritiene concordemente che la proroga dei poteri limita l'ampiezza di questi, nel senso che può portare alla convocazione delle camere soltanto per casi straordinari ed urgenti ovvero per esercitare solo quei poteri che si sogliono chiamare di ordinaria amministrazione (81). Ma su tale punto vorremmo ma-

durante il periodo di proroga dei poteri dopo lo scioglimento del senato». Tale disposizione costituisce una riprova della validità del nostro assunto. Infatti, potendo la camera sciolta essere convocata in via straordinaria ai sensi dell'art. 62 della costituzione, non è possibile ammettere, come si è già accennato nel testo, la contemporanea possibilità di autoconvocazione in via straordinaria della camera neoeletta. Altrimenti ci si potrebbe trovare di fronte alla eventualità di quattro camere funzionanti simultaneamente o, quanto meno, di fronte alla necessità che le vecchie camere, pur regolarmente e legittimamente convocate, debbano astenersi dal tenere le loro riunioni, perchè, prima del termine previsto dal provvedimento del presidente della repubblica, e quindi prima del termine a loro conoscenza, i nuovi parlamentari hanno preso l'iniziativa di convocare le assemblee anticipatamente.

(79) Per tutti cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1955, 180; v. anche LONGI, *Convocazione della camera* cit., 55.

(80) Così espressamente MORRIORI, *Presidente della repubblica e presidenti delle camere legislative*, in *Montecitorio*, 1955, nn. 11-12, 4.

(81) LONGI, *Sulla proroga dei poteri delle camere* cit., 43; ELIA, *Sulla «ordinaria amministrazione» degli organi costituzionali* cit., 147 ss.; ID., *Durata della «prorogatio» etc.* cit., 111 s.; ID., *La continuità etc.* cit., 65; D'EUFEMIA, op. cit., 169; SAILIS, *Rapporto fiduciario fra governo e camere nel regime parlamentare*, in *Studi economico-giuridici* pubblicati

nifestare qualche dubbio ed esprimere dei motivi di dissenso. Anzitutto la dizione dell'art. 61 lascia supporre che tutti i poteri sono prorogati e poi la *prorogatio*, non essendo che un mezzo per prolungare la durata normale della carica, lasciando intatta la posizione dei titolari, non consente, nel suo corso, nessuna alterazione di poteri (82). D'altro canto, con riferimento alla prima teoria, appare quanto meno strano che si riconosca alle camere sciolte il potere di compiere atti eccezionali e straordinari, e non anche atti di ordinaria amministrazione. Se dei poteri dovessero venir meno, durante il periodo di vita artificiosa dell'assemblea, non sarebbero certamente quelli che la camera esplica normalmente, ma dovrebbero essere proprio i poteri conferiti per gli affari di straordinaria amministrazione, che presuppongono una maggiore vitalità dell'organo. Ed inoltre, poichè l'art. 62 prevede il concomitante funzionamento delle due camere, nel caso di scioglimento anticipato di una sola di esse anche l'altra rimarrebbe inerte per tutto il periodo occorrente alle elezioni, se non si riconoscesse uno svolgimento normale dell'attività della camera disciolta, finchè non entri in funzione quella neoeletta. Nè può ricavarsi un argomento contrario dal disposto dell'art. 34, capoverso, del regolamento per il senato della repubblica,

per cura della facoltà di giurisprudenza dell'università di Cagliari, 1953, 195 ss.; LA TORRE, *Legislatura e sessione* cit., 494; GUARINO, *Durata delle camere etc* cit., 52 e 53; BARILE, *Corso di diritto costituzionale* cit., 99; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., 425; GUARINO, *Viaggio all'estero etc.* cit., 1041; TOSATO, *Res. A. C.*, 1544; BERLIA, *La dissolution et le régime des pouvoirs publics*, in *Revue du droit public* cit., 1956, 137 ss. il quale, pur ammettendo che lo scioglimento non impone una limitazione di poteri, dichiara però che ciò è inevitabile e necessario: « Ni le législatif, ni l'exécutif ne sauraient préjuger par leur comportement de la décision demandée et paraître anticiper, en quelque façon que ce soit, sur ce qu'elle sera. En ce sens un même principe, une même règle commande une limitation tant des compétences législative qu'exécutive; la diversité des modalités qu'elle devra revêtir suivant qu'elle portera sur l'une ou sur l'autre, laisse intacte l'unité de sa justification ». Anche in tema di proroga dei poteri degli organi amministrativi è stato ritenuto che per motivi di correttezza politico-amministrativa, nel periodo intercorrente tra l'accettazione delle dimissioni dei vecchi organi e la nomina dei nuovi, tutta l'attività sia del sindaco che degli assessori dimissionari dovrebbe essere limitata all'ordinaria amministrazione: v. di recente CATENACCI, *Dimissioni del sindaco e della giunta: « prorogatio » dei dimissionari* cit., in *L'amministrazione italiana*, 1964, 278.

(82) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, 200.

il quale prevede che « la convocazione in via straordinaria può avvenire anche durante il periodo di proroga dei poteri dopo lo scioglimento del senato ». Tale disposizione, infatti, qualunque possa essere il suo valore ermeneutico, non vuole significare che la convocazione durante la *prorogatio* deve avvenire solo per motivi eccezionali (83), ma che, oltre ai periodi di normale riunione della camera fissati dall'art. 62, prima parte, della costituzione, durante la proroga dei poteri è ammessa *anche* una convocazione straordinaria che costituisce un *plus* e non un *minus* rispetto alle riunioni ordinarie.

D'altro canto, sia a norma dello stesso art. 62 citato, sia per disposizione dell'art. 45 del regolamento per la camera dei deputati, la convocazione in via straordinaria può avvenire su richiesta di un terzo dei componenti la camera stessa, il che esclude ovviamente che vi siano dei limiti di oggetto i quali sarebbero in tal modo rimessi alla valutazione discrezionale degli interessati medesimi ed anzi di una minima parte di essi. Ciò conferma, quindi, la tesi che la norma regolamentare suddetta non delimita la competenza della camera sciolta, ma presuppone le riunioni di diritto, ammettendo anche quelle in via straordinaria. Basterebbe il rilievo che la gravità e l'urgenza delle circostanze che richiedono la convocazione in via straordinaria delle camere, siano oggetto di un giudizio discrezionale di merito da parte di coloro che hanno facoltà di convocare le camere stesse (84), fra cui sono le persone medesime che dovrebbero essere convocate, per escludere che costituiscano un limite di carattere giuridico ai poteri delle assemblee in proroga. Si potranno perciò invocare norme di correttezza costituzionale, ma non norme di diritto per restringere i poteri suddetti.

Il solo limite giuridico è costituito dal divieto, espressamente sancito (art. 85 della costituzione), di eleggere il presidente della repubblica, ma tale limite non consente interpretazioni estensive o addirittura analogiche. Infatti anche per

(83) Come opina il SAILIS, op. cit., 195.

(84) Su ciò, v. LONGI, *Sulla proroga, etc.*, cit., 44.

il capo dello stato è stata prevista una limitazione negli ultimi sei mesi del suo mandato, in cui non può sciogliere le camere (art. 88, capoverso, costituzione), ma ciò non comporta che egli nel cosiddetto semestre bianco non goda della pienezza dei suoi poteri. Così le camere disciolte non possono eleggere il presidente della repubblica, ma conservano tutti gli altri poteri nella loro interezza, proprio perchè se si è esclusa espressamente un'attribuzione di normale competenza si è inteso implicitamente conservare le altre attribuzioni: *inclusio unius exclusio alterius*, ossia ciò che non è vietato è permesso. Pertanto, se durante la proroga vien meno la titolarità di un singolo potere, non può per ciò solo ritenersi l'esistenza di limitazioni di carattere generale che accompagnano la proroga dei poteri.

Nè può dirsi che la competenza delle camere disciolte per i soli atti urgenti e necessari trova conferma nel disposto dell'art. 77 della costituzione che, prevedendo la riconvocazione delle assemblee per la conversione dei decreti-legge, disciplina appunto una fattispecie che aderisce precisamente al concetto di atto indispensabile (85). Infatti, così argomentando, si dovrebbe essere indotti a ritenere che questo è l'unico atto attribuito alla competenza delle camere in periodo di *prorogatio*, perchè, se queste potessero compiere tutti gli atti necessariamente urgenti, e solo questi, non sarebbe stata necessaria la previsione espressa del potere di convertire in legge i decreti-legge. L'argomento potrebbe perciò essere agevolmente sfruttato per dimostrare che, posto che le camere sciolte possono esercitare solo atti di ordinaria amministrazione, si è fatta eccezione a tale principio col concedere loro il potere eccezionale di conversione dei decreti di urgenza.

Ma anche la teoria che vorrebbe limitare all'ordinaria amministrazione la competenza delle assemblee legislative in proroga non ci trova consenzienti. Al suo accoglimento osta anzitutto una considerazione di carattere storico-evolutivo, poi-

(85) GUARINO, *Viaggio all'estero e supplenza del presidente della repubblica*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Milano, 1960, 1041.

chè, in sede di costituente, la seconda sottocommissione non intese adottare la soluzione proposta dall'on.le Fabbri (86) di ammettere la *prorogatio* soltanto per casi eccezionali ben specificati, ma votò in favore della proroga generale dei poteri delle camere sciolte, come proposta dall'on.le Mortati (87). D'altro canto, quando si sono voluti limitare i poteri di un organo all'ordinaria amministrazione, lo si è detto espressamente, come è avvenuto nell'art. 126 della costituzione per la commissione nominata col decreto di scioglimento del consiglio regionale (88). L'ultimo comma di tale articolo prevede, infatti, che la suddetta commissione « provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della giunta e agli atti impro-rogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo consiglio ». E tale disposizione è stata poi ribadita nella legge ordinaria 10 febbraio 1953, n. 62 (art. 53) che disciplina la costituzione e il funzionamento degli organi regionali, e nell'art. 22 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. Così pure l'art. 31 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948, dispone che « il presidente ed i membri della giunta regionale restano in carica finchè dura il consiglio regionale, e dopo la scadenza di questo provvedono solo agli affari di *ordinaria amministrazione* fino alla nomina del presidente e dei componenti la giunta da parte del nuovo consiglio ». Analoga disposizione è contenuta nel quarto comma dell'art. 34 della citata legge costituzionale n. 1 del 1963 (statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), il quale dispone che, in caso di mancanza della giunta, questa resta in carica « per l'amministrazione ordinaria » fino alla elezione della nuova.

(86) in Res., 448.

(87) In diritto romano, poi, durante la proroga dell'*imperium* la posizione del promagistrato non era pari a quella del magistrato per quanto concerneva il rispettivo rango (DE MARTINO, op. cit., 191), ma i poteri non subivano alcuna limitazione. Tanto che vi è stato persino chi ha sostenuto che, per determinare la competenza del promagistrato per proroga, sia sufficiente rinviare alle regole delle magistrature corrispondenti: MOMMSEN, *Le droit public romain*, Paris, 1892, II, 314.

(88) Per il consiglio regionale, che in Sicilia si chiama assemblea regionale e che corrisponde più o meno al parlamento, ma è unicamerale, è da escludere l'istituto della *prorogatio*: cfr. MORTATI, *Istituzioni cit.*, 761.

Sia il legislatore costituente che il legislatore ordinario, quindi, hanno esplicitamente dichiarato la limitazione dei poteri quando hanno voluto disporla. L'aver taciuto nel caso in esame, significa che non si è inteso privare le camere in regime di proroga di alcun potere, eccezion fatta per la nomina del presidente della repubblica, la cui esclusione in tale periodo deriva da esplicito disposto costituzionale (citato art. 85, ultimo comma, della costituzione).

Una riprova di quanto andiamo sostenendo riteniamo possa ricavarsi dalla constatazione che, nel caso di proroga delle camere di cui all'art. 60 della costituzione, queste hanno la pienezza dei loro poteri. Nè potrebbe ritenersi diversamente, essendo inconcepibile che vi sia un parlamento minorato durante il periodo, che potrebbe essere anche lunghissimo, della vicenda bellica (89). Su ciò concorda la dottrina la quale però non si è prospettato il problema relativo alle conseguenze che deriverebbero in caso di deliberazione dello stato di guerra ad opera delle assemblee legislative in regime di proroga. Infatti, nell'ipotesi considerata, o si ammette che i due periodi di proroga si sommano tra loro con mantenimento, da parte delle camere, delle medesime facoltà esercitate in precedenza, ovvero si deve pensare che la proroga conseguente allo stato di guerra amplia i poteri di cui le camere stesse già godevano. Ma non pensiamo che possa accogliersi quest'ultima soluzione, perchè la seconda proroga, quella dovuta alla guerra, non può attribuire poteri che l'organo prorogato, al tempo della proroga stessa, più non aveva; in tal caso, invero, non si tratterebbe semplicemente di proroga di poteri, ma di conferimento di nuove facoltà e potestà, che contrasta col concetto della proroga. Questa, anche se avviene per legge e *sine die*, presuppone sempre la conservazione dello *statu quo*, cioè la dilata-

(89) Il sen. Sturzo, nella discussione avvenuta in senato per l'approvazione della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, svolgendo la relazione ad un proprio disegno di legge costituzionale per la modifica dell'art. 60 della costituzione (in *Atti senato*, II legislatura, doc. n. 1977), propose che fosse ammessa la possibilità della proroga della durata delle camere non solo per il caso di guerra, ma per tutti i « casi di eccezionale gravità per la nazione ». La proposta non fu però accolta.

zione, il prolungamento della situazione preesistente: è uno spostamento della durata, un ampliamento temporale, ma non può importare anche un allargamento del contenuto, un ampliamento oggettivo. Questi principi regolatori dell'istituto ci sembrano incontrovertibili ed, essendo di carattere generale, non possono non trovare riconoscimento e non ricevere applicazione nel caso di specie. D'altronde lo scioglimento, fino allo insediamento delle nuove camere, mantiene intatto il rapporto organico tra deputati o senatori e stato, il che consente l'esercizio di tutte le funzioni annesse alla carica, salvo il limite espressamente previsto e di cui si è fatto cenno innanzi.

Dovendosi pertanto concludere che durante la *prorogatio* deve escludersi che vi siano dei limiti generali all'esercizio dei normali poteri delle camere (90), occorre ora considerare se sussistano altre limitazioni specifiche, oltre quella espressamente prevista per l'elezione del capo dello stato, che possano ricavarsi dal sistema. Si ritiene comunemente che le camere in proroga non possano votare la sfiducia al governo, perchè quando c'è una *provocatio ad populum*, l'eventuale contrasto che si manifestasse tra i due poteri troverebbe la sua sede naturale di soluzione proprio nella consultazione popolare e dovrebbe desumere da essa la sua diretta soluzione. Ciò soprattutto nel caso di scioglimento anticipato che, potendo essere stato determinato da un dissidio sorto tra parlamento e gabinetto, sarebbe posto in discussione da un eventuale voto di sfiducia che combatterebbe il governo, senza attendere i risultati della consultazione popolare (91).

A nostro modesto avviso, se può ritenersi che motivi di correttezza costituzionale sconsigliano la revoca della fiducia al governo, mentre sono in corso le elezioni, non possono ravvisarsi esigenze sistematiche che costituiscano dei motivi giu-

(90) Il BLAMONT, op. cit., 117, ha affermato che, fino al momento in cui il decreto di scioglimento prende effetto, l'assemblea conserva tutti i suoi poteri e tutti i mezzi di azione che essa riceve dalla costituzione e dal suo regolamento.

(91) Cfr. ELIA, Sulla « ordinaria amministrazione », cit., 150; ID., Durata della « prorogatio » etc. cit., 112; GUARINO, op. cit., 52; SAILIS, op. loc. cit., 196; MOHRHOFF, La dissolution des assemblées législatives etc. cit., 182; MORTATI, Res. A. C. cit., 3103 s.

ridici per limitare nel senso suesposto i poteri delle camere in proroga. Anzitutto, infatti, è indiscutibile che, durante la *pro-rogatio*, il parlamento, per qualsiasi motivo sia stato sciolto e sia che lo scioglimento costituisca la sua fine naturale per scadenza ovvero intervenga anticipatamente, continua ad esercitare il controllo sul governo. Infatti le camere sciolte debbono, per espressa previsione costituzionale (art. 77, capoverso), procedere alla conversione dei decreti-legge. D'altronde, come abbiamo cercato di dimostrare all'inizio del presente studio, l'istituto in esame è stato introdotto al precipuo fine di evitare che vi sia un periodo, comunque breve e limitato, in cui il gabinetto è libero da ogni controllo parlamentare. Sono proprio le esigenze del sistema parlamentare che impongono tale soluzione. Nè può dirsi che, in caso di scioglimento anticipato, le camere che proponessero e discutessero una mozione di sfiducia, smentirebbero l'opera del capo dello stato il quale ha ritenuto, nel dissidio tra i due poteri, di sciogliere le assemblee legislative piuttosto che far cadere il governo. Ed invero il parlamento sciolto non è, per questo solo fatto, un parlamento vinto, poichè il suo destino resta incerto finchè il corpo elettorale, interprete della sovranità popolare, abbia reso il suo verdetto (92). Con lo scioglimento le parti in causa, esecutivo e legislativo, richiedono il giudizio del corpo elettorale, senza che alcuna di esse abbia a subire una specie di *capitis diminutio*. Anzi l'equilibrio dei poteri comporta da un lato la facoltà di scioglimento delle camere e dall'altro quella di revoca della fiducia al governo, senza che l'esercizio di una di tali facoltà inibisca l'uso dell'altra, di modo che l'obbligo è lo stesso per il governo ed il parlamento (93). Lo scioglimento, poi, se da un canto sollecita le elezioni di altre camere, comporta al tempo stesso l'obbligo del governo di dimettersi dopo

(92) Così espressamente BERLIA, *La dissolution et le régime des pouvoirs publics* cit., 134.

(93) Il BERLIA, op. cit., 140 sostiene che lo scioglimento esige che nè l'esecutivo nè il legislativo vadano al di là delle semplici misure conservative, fino alla riunione delle nuove camere e rileva che l'obbligo è lo stesso per il parlamento e per il governo. Egli stesso, però, osserva come lo scioglimento non comandi tali limitazioni che appaiono inevitabili.

le nuove elezioni, sicchè non costituisce mai una soluzione (94), non rappresenta la morte civile dell'assemblea (95); e poichè questa continua a vivere, negandole il potere di votare la sfiducia al governo, si stabilirebbe il principio che vi può essere un periodo di tempo in cui, contrariamente al disposto dello art. 94 della carta costituzionale, un governo parlamentare permanga in carica, disponendo della pienezza dei suoi poteri, senza godere della fiducia delle due camere.

Non è dato, perciò, rinvenire nel sistema argomenti di carattere giuridico, che vietino la sfiducia dal parlamento al governo durante lo scioglimento. Certo questa appare come scorrettezza costituzionale più che verso il capo dello stato, verso il popolo il quale è investito del voto sulla composizione delle assemblee, ed anche verso le future camere che saranno i giudici politicamente e giuridicamente qualificati per disciplinare i rapporti tra gabinetto e parlamento (96). Non ci sembra però possibile parlare di limitazione avente carattere giuridico, chè anzi, in base al diritto, le camere in proroga, salva l'impossibilità di eleggere il presidente della repubblica, conservano integralmente le altre competenze parlamentari. E del resto, anche se potessero escludersi singole attribuzioni, come quella di revocare la fiducia al governo, si tratterebbe sempre di esclusioni specifiche ed individuali che non inficerebbero il principio generale della *prorogatio* di tutti i poteri, anche i più gravi, e del loro normale esercizio da parte delle camere sciolte, ma non ancora sostituite.

PAOLO GIOCOLI NACCI

(94) Cfr. RACIOPPI e BRUNELLI, op. cit., I, 464.

(95) L'espressione è del BERLIA, op. cit., 142.

(96) SAILIS, *Rapporto fiduciario etc.* cit., 196.

Biscaretti di Ruffia, Diritto costituzionale,
7a ed., Napoli, 1965

(...)

In Italia, inoltre, non vi è più la possibilità di una carenza assoluta degli organi parlamentari, in quanto l'art. 61 Cost., innovando sul passato, ha stabilito che fino a quando « non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ». Tale *prorogatio* — durante la quale le Camere possono svolgere, tuttavia, solo affari di particolare urgenza (esame di decreti-legge, riesame di testi di legge rinviati dal Presid. della Repubblica alle assemblee con messaggio motivato, deliberazione dello stato di guerra, etc.) — è a ritenersi che cessi coll'avvenuta *proclamazione* di tutti i nuovi eletti (giacchè, nell'ipotesi contraria, dovrebbe ammettersi da tale giorno fino a quello della prima riunione della nuova Camera — già indicato, per l'art. 11 TU. 30 mar. 1957, nel decreto presidenziale di convocazione dei *comizi* elettorali — la sussistenza di due serie sovrapposte di parlamentari; in altre parole pare che debba interpretarsi l'art. 61 come riferentesi non alla prima riunione indicata nel menzionato decreto, ma a quella potenziale riunione che il Presidente della Repubblica, in caso di necessità, può ormai convocare in qualunque giorno dopo quello della *proclamazione* di tutti i nuovi eletti: evento, peraltro, che suole realizzarsi gradatamente, attraverso le successive pronuncie dei vari *Uffici elettorali*). Dal giorno della *proclamazione*, infatti, i singoli eletti acquistano lo *status* di parlamentari⁽¹²²⁾.

(122) Si noti, tuttavia, che, nella prassi (specie per la mancanza di una dichiarazione ufficiale in ordine all'ultimazione di tutte le predette *proclamazioni*), i parlamentari uscenti hanno goduto (sinora) degli assegni, etc., fino al giorno della I riunione della nuova assemblea, mentre per gli entranti essi sono stati conteggiati solo da tale data: palesemente in contrasto con i disposti degli artt. 1 dei Regol. della Camera e del Senato. Sostanzialmente in tale senso pure: ELIA L., FP, 1954, IV, 109, e GUARINO G., FI., 1954, II, 51. Da ultimo GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, RaDP, 1964 (favorevole alla tesi della *prorogatio* fino al giorno della prima riunione).

A.A. Romano, La prorogatio negli organi costituzionali,
Milano, 1967.

CAPITOLO III

LA PROROGATIO NEI SINGOLI ORGANI COST.

SOMMARIO: 1. La prorogatio nelle camere del parlamento; fondamento; la funzione di controllo sull'operato del governo; cenni di diritto comparato; la prorogatio nel consiglio nazionale e nel consiglio federale austriaco; la prorogatio nella camera dei rappresentanti finlandese e la continuità della dieta federale della Germania occidentale; la *Ständiger Ausschuss*; il *praesidium* e le tre commissioni permanenti della camera popolare della R.D.T.; natura giuridica delle commissioni permanenti che assicurano la continuità dei parlamenti delle due repubbliche tedesche; l'assemblea popolare albanese e il *praesidium*; la presidenza della assemblea nazionale polacca; le norme della continuità della assemblea popolare federale jugoslava e il *praesidium* della grande assemblea nazionale della repubblica popolare romana e norme analoghe delle costituzioni ungherese e sovietica; altre norme sulla continuità del parlamento in costituzioni di altri paesi e norme che prevedono la prorogatio. — 2. Il comma secondo dell'articolo 61 della costituzione italiana; i lavori preparatori; le proposte affiorate presso la seconda sottocommissione; proroga e prorogatio; proposte di emendamento tendenti ad escludere la prorogatio nel caso di scioglimento anticipato; relazione Tosato e rifiuto della proposta di emendamento; la disposizione transitoria XVII; si discute se trattasi di prorogatio o di proroga; nostra opinione; si tratta di una figura avente caratteristiche che la distinguono sia dalla proroga che dalla prorogatio pur avendo punti di contatto con entrambi gli istituti; poteri della costituzione durante la « proroga » prevista dalla disposizione transitoria XVII. — 3. Principali problemi relativi alla prorogatio delle camere del parlamento repubblicane; la durata della prorogatio; il *dies a quo* della prorogatio; il problema del termine finale della prorogatio; le diverse soluzioni prospettate a questo problema; teoria che sceglie il termine finale della prorogatio nel giorno delle elezioni; considerazioni; argomenti che si oppongono all'accoglimento di questa teoria; la legittimazione relativa al singolo parlamentare e la legittimazione relativa al collegio; ancora sulla legittimazione popolare dei parlamentari. — 4. Teoria che afferma che il momento della proclama-

e crisi pseudo-parlamentari; limiti di correttezza. — 10. Le crisi di governo; il rapporto fra nomina e fiducia; esame delle principali opinioni, considerazioni; rapporto di fiducia fra parlamento e governo e rapporto di fiducia fra parlamento e partiti; razionalizzazione del rapporto di fiducia fra parlamento e partiti della maggioranza compiuto dalla consuetudine costituzionale; accertamento di tale rapporto di fiducia e consultazioni del presidente della repubblica; il governo di missione e il limite della amministrazione ordinaria come autolimito, limite derivante dalla correttezza costituzionale. — 11. Il governo prorogato e il governo dimissionario; caratteristiche ed elementi differenziali; legittimazione parziale del governo in prorogatio; legittimazione piena del governo dimissionario; accettazione delle dimissioni ed inizio della vacanza relativa; il governo prorogato non è legittimato al compimento degli atti di indirizzo politico se non nei casi di necessità ed urgenza; gli «affari correnti» e i limiti temporali alla funzionalità del gabinetto prorogato; gli atti implicanti la scelta di un indirizzo politico compiuti dal governo prorogato sono invalidi per difetto di legittimazione; l'art. 14 del R.D. 18 nov. 1923, n. 2441 e la facoltà di richiedere la registrazione con riserva da parte del governo dimissionario e da parte del governo prorogato; considerazioni; il governo prorogato e la prassi. — 12. La prorogatio del presidente della repubblica; il secondo comma dell'art. 85 della costituzione; prorogatio e supplenza; non si tratta, normalmente, di prorogatio eventuale, specialmente nella ipotesi prevista dal terzo comma dell'art. 85 della costituzione; tesi che limita i poteri del presidente della repubblica agli atti strettamente presidenziali; considerazioni. — 13. La durata in carica dei giudici costituzionali; durata decennale e prima composizione; interpretazione del IV comma dell'art. 135 della costituzione e della VII disposizione transitoria; si accetta la tesi della rinnovazione totale alla scadenza del primo dodicesimo. — 14. Fase provvisoria e fase ordinaria della vita della corte; la rinnovazione della corte e l'articolo 18 del nuovo regolamento generale della corte; il meccanismo di rinnovazione della corte. — 15. La potestà regolamentare della corte; i regolamenti di organi costituzionali; i limiti della potestà regolamentare della corte; l'esercizio delle funzioni; il fondamento della prorogatio nella corte risiede nel principio generale e non nel regolamento; l'art. 18 del regolamento ha natura dichiarativa del principio generale e contenuto interpretativo. — 16. La prorogatio nella corte come giudice penale ex art. 26 L. 25 gen. 1962 n. 20; natura della corte come giudice penale; l'art. 26 non prevede una diversa figura atta ad assicurare la continuità del processo penale costituito ma una disciplina che contiene una parziale deroga alla durata della prorogatio; considerazioni e riserve. — 17. Vari casi di vacanza nella corte e prorogatio; cenno sulle dimissioni negli organi costituzionali; si ammette la prorogatio del giudice costituzionale dimissionario; la rimozione e la decadenza; giuramento dei giudici e verifica dei poteri. —

sione dei nuovi eletti è il termine finale della prorogatio; esame degli argomenti favorevoli all'accoglimento di questa tesi: la proclamazione come termine iniziale del godimento delle prerogative e dei diritti inerenti alla qualifica di parlamentare; le funzioni di parlamentare non iniziano con la proclamazione; esame degli argomenti contrari a questa tesi; opinione che sostiene che il dies ad quem della prorogatio della camera deve ravvicinarsi nella data della convocazione delle camere. — 5. La tesi accolta: la prorogatio delle camere uscenti come la prima riunione delle nuove camere; la effettività funzionale dell'organo; argomenti a favore della tesi accolta; la lettera del secondo comma dell'articolo 61 della costituzione; riflessi dell'accoglimento di questa tesi sulla continuità del capo dello stato; esigenze di evitare vacanze nell'organo legittimato alla supplenza del capo dello stato; la costituzione del senato e l'elezione del presidente; ancora sulla legittimazione dei singoli parlamentari e sulla legittimazione delle camere; la legittimazione delle camere si acquista con la prima riunione; altri argomenti a favore della tesi accolta; considerazioni. — 6. Il godimento della prerogativa della insindacabilità, in quanto legata all'effettivo esercizio delle funzioni parlamentari, non ha inizio con la proclamazione ma con la prima riunione; la immunità; il fondamento giuridico; il godimento di questa prerogativa inizia con l'acquisto della qualità di parlamentare (proclamazione); la prassi vigente nel parlamento repubblicano. — 7. I poteri delle camere in regime di prorogatio; posizione del problema; teoria secondo cui le camere in prorogatio possono esercitare i loro poteri soltanto in casi di urgenza e di necessità; fondamento di questa teoria; considerazioni; tesi che considera che i poteri delle camere in regime di prorogatio sono limitati alla ordinaria amministrazione; perplessità sulla possibilità di usare il concetto di ordinaria amministrazione relativamente al funzionamento degli organi costituzionali; la convocazione delle camere in regime di prorogatio; argomenti contro l'accoglimento del limite della amministrazione ordinaria. — 8. Tesi secondo cui le camere in regime di prorogatio hanno una assoluta piena funzionalità; necessità di precisazioni; nell'esercizio delle funzioni non implicanti la scelta di uno spiccato indirizzo politico le camere sono potenzialmente in grado di attivarsi mediante convocazioni straordinarie; funzionalità piena nel caso di necessità ed urgenza; convocazione ipso iure e convocazione straordinaria; la proroga prevista dal secondo comma dell'articolo 60 della costituzione disposta dalle camere in prorogatio. — 9. Le camere in regime di prorogatio e il voto di sfiducia al governo; le proposizioni svolte a nome della commissione durante i lavori preparatori; argomenti a favore della tesi che esclude che le camere in prorogatio possano discutere la sfiducia al governo; considerazioni e precisazioni; argomenti a favore della tesi opposta; la reciprocità del controllo costituzionale; discussione della sfiducia da parte delle camere in prorogatio

18. Considerazioni conclusive: la funzionalità della corte nel caso di prorogatio dell'intero collegio o di prorogatio incidente sul quorum di funzionamento; prorogatio e legittimazione dei giudici; la convocazione della corte e il potere del presidente della corte di accertare in limite i limiti di legittimazione del collegio in prorogatio. — 19. La prorogatio nel consiglio superiore della magistratura; le norme sulla funzionalità del consiglio; la prorogatio detta legale di durata limitata a tre mesi; lo scioglimento del consiglio e la prorogatio; riflessioni sulla prorogatio in generale. — 20. La prorogatio nel C.N.E.L.; durata e rinnovazione dell'organo; prorogatio del C.N.E.L. e regolamento della corte; la potestà regolamentare del C.N.E.L.; l'art. 3 come norma di esplicitazione di un principio generale; continuità degli organi costituzionali e continuità degli organi costituzionalmente rilevanti. — 21. La prorogatio nei consigli regionali; non si ritiene ammissibile la prorogatio; la prorogatio del presidente e della giunta regionale; considerazioni. — 22. La prorogatio nel parlamento europeo; suoi riflessi nel nostro ordinamento.

1. I principi che sono stati delineati nei capitoli precedenti devono ora trovare applicazione nei confronti dei singoli casi di prorogatio degli organi costituzionali.

La prorogatio nelle camere del parlamento ha, come abbiamo visto, delle caratteristiche sue proprie legate a diversi fattori che vanno dalla particolare attività svolta dai parlamentari prima delle elezioni alla stessa natura della prorogatio negli organi collegiali che abbiamo sottolineato. La prassi ha, del resto, consacrato questo atteggiarsi della prorogatio nelle camere del parlamento in quanto non si sono avuti casi di riunione di camere sciolte (1).

Il principio della separazione dei poteri subisce, nelle democrazie moderne, delle deroghe ormai istituzionalizzate per cui si riscontrano attività esecutive nel potere legislativo ed attività legislative nel potere esecutivo. Nel nostro ordinamento giuridico le funzioni esecutive delle camere hanno acquistato una notevole rilevanza che si manifesta, in particolare, nel controllo continuativo sull'operato del gover-

(1) Censi in Falsona, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla costituzione*, II, p. 455.

no (2) che è da considerarsi la funzione nei cui riguardi è maggiormente sentita l'esigenza della continuità delle camere del parlamento.

E' comune opinione che la principale ragione per cui è stata introdotta la prorogatio nelle camere del parlamento repubblicano si deve cercare appunto nella funzione di controllo sull'operato del governo oltre, naturalmente, nella brevità dei termini per la conversione dei decreti legge che impone la convocazione immediata delle camere anche se sciolte.

Anzitutto bisogna ricordare che, nella vigenza dello statuto albertino, non sussisteva la prorogatio della camera dei deputati, sia per il carattere intermittente di questo organo costituzionale in quanto le sessioni avevano una rilevanza ben diversa che nell'ordinamento attuale, sia perchè la continuità del parlamento era assicurata dal senato.

Desta particolare interesse l'esame di norme di costituzioni straniere che disciplinano la continuità funzionale dei rispettivi parlamenti.

Nella costituzione austriaca del 1 maggio 1945 l'istituto della prorogatio è previsto per il consiglio nazionale e per il consiglio federale.

L'articolo 27 della costituzione austriaca, infatti, pur prevedendo che la legislatura del consiglio nazionale ha la durata di quattro anni (cpv. I) e che le elezioni devono essere indette in modo che il nuovo consiglio nazionale possa riunirsi il giorno dopo che spira il termine finale dei quattro anni della legislatura (viene così posto in essere un meccanismo di elezione antescadenza) dispone che la legistatu-

(2) Sul controllo continuativo sull'operato del governo si veda, anche per i riferimenti al diritto comparato: BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit. p. 387-388.

ra duri, in ogni caso, fino al giorno della riunione del nuovo consiglio nazionale (cpv. I).

L'istituto della prorogatio riceve, nella costituzione austriaca, una affermazione testuale di particolare rilevanza nell'articolo 29 che, dopo avere previsto lo scioglimento del consiglio nazionale che può essere disposto mediante una legge ordinaria, prevede che, anche in questo caso, la legislatura dura fino al giorno della riunione del nuovo consiglio nazionale.

L'articolo 35 (cpv. 3) dispone che i componenti del consiglio federale inviati da una dieta regionale rimangono in carica fino a quando la dieta regionale non abbia effettuato nuove elezioni, nel caso che sia trascorsa la durata della dieta regionale o nel caso di scioglimento della stessa.

Per quanto riguarda il consiglio nazionale siamo in presenza di prorogatio meramente eventuale, disposta cioè per evitare le conseguenze dannose del mancato funzionamento dei meccanismi di elezione antescadenza, mentre per quanto riguarda il consiglio federale si tratta pur sempre di prorogatio, non riferita a tutti i componenti di quell'organo collegiale ma a quei singoli membri che, per scadenza del termine della dieta regionale o per scioglimento della stessa, sarebbero privi del presupposto di legittimazione alla carica di componente del consiglio federale.

La legge organica della camera dei rappresentanti finlandese del 13 gennaio 1928 dispone che il mandato parlamentare inizia non appena il candidato è stato dichiarato eletto e si prolunga fino a che non abbiano luogo le nuove elezioni (articolo 3).

Particolare interesse rivestono le norme della legge fondamentale della Germania occidentale che disciplinano la continuità della dieta federale.

L'articolo 39, cpv. I dispone che le nuove elezioni hanno luogo negli ultimi tre mesi della legislatura oppure, nel caso di scioglimento, dopo sessanta giorni al più tardi. Il cpv. 2 dello stesso articolo dispone che la dieta federale si riunisce non oltre il sessantesimo giorno dopo le elezioni, ma mai prima che sia finita la legislatura della precedente dieta federale.

La continuità della dieta federale negli intervalli fra le due legislature è assicurata da un apposito organo (*Ständiger Ausschuss*), una commissione permanente, munita dei poteri di una commissione di inchiesta, che ha il compito principale di tutelare i diritti della dieta federale di fronte al governo federale (articolo 45, cpv. I) durante questi intervalli.

La commissione permanente ha poteri limitati, nei confronti della dieta, e, in particolare le sono sottratti la potestà legislativa e la potestà di eleggere il cancelliere federale e di mettere in stato di accusa il presidente federale (articolo 45 cpv. 2).

La costituzione della repubblica democratica tedesca del 7 ottobre 1949 non prevede meccanismi di elezione antescadenza: la continuità della camera popolare è assicurata dal *Praesidium* che prosegue, a norma dell'articolo 54 cpv. 4 la sua attività fino alla riunione della nuova camera popolare e da tre commissioni permanenti (una per gli affari generali, una per le questioni economiche e finanziarie e una per gli affari esteri) che sono istituite per funzionare dopo il termine della legislatura o dopo lo scioglimento.

Le commissioni permanenti previste negli ordinamenti costituzionali delle due repubbliche tedesche assicurano la continuità delle rispettive assemblee di cui sono emanazione senza che sia ipotizzabile, in quegli ordinamenti, fare

ricorso a figure di *prorogatio*. Non abbiamo, infatti, una ul-
trattività delle nomine dei vari componenti le assemblee par-
lamentari ma la istituzione di appositi organi in previsio-
ne di pause nel funzionamento delle stesse: in queste com-
missioni è, forse, più corretto scorgere una supplenza di
organi.

Negli stati di democrazia popolare si fa ricorso, per as-
sicurare la continuità delle assemblee parlamentari, a siste-
mi sostanzialmente analoghi in quanto nei periodi in cui le
assemblee non funzionano le loro principali attribuzioni so-
no esercitate dai *Praesidium*. Anche in questo caso si tratta
di supplenza di organi e non di *prorogatio* in quanto la ces-
sazione del mandato dei singoli membri di quelle camere è
da considerarsi tassativa e quelle funzioni sono esercitate da
appositi organi.

La costituzione albanese del 15 marzo 1946, per esem-
pio, prevede all'articolo 56 che nel caso di scioglimento
della assemblea popolare il *praesidium* rimane in carica
fino a quando venga effettuata l'elezione del nuovo *prae-*
sidium della assemblea popolare.

La costituzione cecoslovacca del 9 maggio 1948, al
par. 66 cpv. 1 prevede che, quando l'assemblea nazionale
non è riunita in sessione perchè questa è stata aggiornata
oppure è terminata oppure perchè è spirato il mandato
della assemblea oppure perchè questa è stata sciolta ovvero
è impedita la sessione a causa del verificarsi di avvenimenti
straordinari, rimane in carica la presidenza della assem-
blea nazionale. Il cpv. 2 dello stesso par. prevede che la
presidenza della assemblea prende, nei periodi descritti nel
cpv. 1, i provvedimenti urgenti anche se questi implicano
normalmente la promulgazione di una legge. Nei periodi

su descritti la presidenza ha una competenza che investe
quasi tutte le attribuzioni della assemblea nazionale (3).

Il presidente sottopone alla assemblea, non appena que-
sta si riunisce, una relazione sulla attività svolta dalla pre-
sidenza nell'intervallo e, qualora in questo tempo sia stata
eletta una nuova assemblea, tale relazione viene presentata
nella seduta inaugurale dal presidente o da uno dei vice-
presidenti della vecchia assemblea anche se non sono stati
rieletti (cpv. 7).

La legge costituzionale della repubblica federativa jugo-
slava, articolo 50, prevede che il presidente, i vicepresi-
denti e il segretario della assemblea vengono eletti per il
periodo per cui è stata eletta la assemblea popolare fede-
rale ma restano in carica anche dopo lo scioglimento della
assemblea fino alla nuova elezione di questo ufficio di pre-
sidenza. In questo caso abbiamo una *prorogatio* ma soltanto
di questo ufficio di presidenza che è eletto per il periodo
della legislatura ma dura in carica fino alla nuova elezio-
ne di questo ufficio: non si può parlare, neanche in questo
caso, di *prorogatio* della assemblea ma di quell'ufficio di
presidenza.

La costituzione della repubblica popolare romena del
1952, all'articolo 39, prevede che il *praesidium* della gran-
de assemblea nazionale conserva i suoi poteri dopo la cessa-
zione della assemblea fino al giorno della elezione del nuovo
praesidium da parte della nuova grande assemblea nazio-
nale della repubblica popolare romena.

Norme analoghe detta la costituzione della repubblica
popolare ungherese, all'articolo 20: quando l'assemblea na-
zionale non è riunita le sue attribuzioni sono esercitate dal

(3) Salvo nei casi indicati nei cpv. 3 e 4.

praesidium della repubblica popolare a cui però è sottratto il potere costituente.

La costituzione dell'URSS del 25 febbraio 1947, articolo 53 prevede che quando cessa il soviet supremo per scadenza del mandato o per scioglimento, il *praesidium* conserva i suoi poteri fino a che il soviet supremo nuovamente eletto abbia formato un nuovo *praesidium* (4).

Circa tali normative in cui la continuità delle assemblee parlamentari è assicurata da appositi organi che emanano dalle stesse bisogna rilevare che in genere si ricorre a simili istituti quando le assemblee parlamentari hanno un carattere spiccatamente discontinuo per cui le commissioni permanenti o i *praesidium* assicurano la continuità non soltanto dopo la cessazione delle assemblee per scadenza del termine o per scioglimento ma anche negli intervalli fra le sessioni (le interdumie, come erano chiamate nel periodo zarista).

A proposito di questi organi abbiamo parlato di suppletiva di organi che, secondo la dottrina prevalente, si deve considerare un istituto estraneo alla suppletiva in senso stretto (5). Nei casi in esame si ha, in certi ordinamenti, un esercizio temporaneo e straordinario della competenza delle assemblee da parte di questi organi, in altri casi quelle determinate competenze che, in via ordinaria sono attribuite alle assemblee, vengono attribuite a questi organi che esercitano competenze proprie e non delle assemblee e si

(4) Il testo della costituzione sovietica in MOISEWITSCH, *L'URSS, diritto sociologia, politica, cultura*, cit., II, p. 579: Il Soviet supremo si riunisce regolarmente in sessioni brevissime (Istoria, I, p. 49 e nota 11 a p. 63) e da ciò si può dedurre l'importanza del *praesidium*.

(5) Sul punto si veda, per cenni riassuntivi, il nostro scritto *Appunti sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, cit., p. 33.

tratta di fenomeni che possono essere definiti come spostamenti di competenza (6).

In altri ordinamenti costituzionali si riscontrano espliciti richiami alla *prorogatio* per assicurare la continuità funzionale delle assemblee parlamentari.

In Finlandia la legge organica della camera dei rappresentanti del 13 gennaio 1928, articolo 3, stabilisce che il mandato parlamentare acquista i suoi effetti dal momento in cui il candidato è stato dichiarato eletto e si promulga fino a quando non abbiano luogo le nuove elezioni.

La costituzione irlandese del 1° luglio 1937, all'articolo 18, comma 9 prevede che i membri del *Seanad Éireann*, salvo il caso di morte, di dimissioni o di incapacità devono restare in funzione fino alla vigilia delle nuove elezioni generali.

Anche la costituzione portoghese del 19 marzo 1933 prevede, all'articolo 88, la *prorogatio* della assemblea nazionale; tale articolo, infatti, stabilisce che l'assemblea continua a funzionare fino all'accertamento dei risultati delle nuove elezioni generali.

Anche la costituzione della repubblica turca del 20 aprile 1924 prevede (articolo 13) che l'assemblea rimane in carica fino alla convocazione di quella che scaturisce dalle nuove elezioni.

(6) Sul concetto CIARRONZA, *La supplenza nelle funzioni esecutive*, cit., p. 93. In alcuni parlamenti medioevali si era sentita l'esigenza di assicurare la continuità dell'organo nell'intervallo fra le varie sessioni del parlamento che, per ovvie ragioni, non erano frequenti: interessante è da considerare l'istituzione, nel parlamento siciliano, della deputazione del re, che assicurava se non la continuità della rappresentanza del paese certamente la continuità della principale funzione del parlamento e, cioè, la funzione finanziaria: si vedano gli interessanti cenni in BAVIERA ALBERTI, *Archivio di stato di Palermo, Mostra documentaria*, Conv. studi sulla storia dei parlamenti, Palermo 1966, p. 29.

La costituzione siriana del 5 sett. 1950, prevede, all'art. 41-1 la *prorogatio* eventuale della camera nel caso che le elezioni generali che devono compiersi entro i sessanta giorni dalla fine della legislatura, non siano completate al momento della fine della legislatura. In ogni caso, comunque, i poteri della vecchia camera continuano fino alla proclamazione dei risultati definitivi delle elezioni.

L'art. 68-2 della costituzione di Giordania dell'otto genn. 1952 prevede una *prorogatio* eventuale in senso sostanzialmente analogo alla costituzione siriana (le elezioni devono però svolgersi entro i quattro mesi che precedono la fine della legislatura).

2. Come è noto l'articolo 61, 2 comma della costituzione italiana prevede, per assicurare la continuità funzionale delle camere del parlamento, l'istituto della *prorogatio*: « Finchè non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ».

I lavori preparatori di questo articolo rispecchiano, nella serietà dei contrasti emersi nelle varie ipotesi, le difficoltà del problema.

Le varie proposte che furono esaminate facevano, in genere, riferimento a sistemi vigenti in altre costituzioni.

Si propose, per esempio, di istituire una apposita giunta permanente, formata da componenti delle due camere avente la funzione di esaminare ed approvare in via di urgenza i progetti di legge di iniziativa governativa (7).

(7) Per un esauriente esame dei lavori preparatori sull'istituto della *prorogatio* nelle camere del Parlamento rinviamo ai saggi del CARULLO, *La costituzione della Repubblica italiana illustrata coi lavori preparatori*, Milano 1959, p. 219 e segg. e FALSONE, PALERMO, COSENTINO, *La costituzione italiana illustrata coi lavori preparatori*, Roma 1948, p. 114.

Questa proposta (CORTI, *Atti C.C.* vol. II, p. 173) non fu accolta come non fu accolta quella analoga presentata dall'on. TERRACINI (*Res. II, Sc. C.*

La seconda sottocommissione discusse a lungo il problema della continuità del potere legislativo che acquistava un particolare rilievo in quanto la stessa sottocommissione aveva negato al governo l'esercizio del potere legislativo in casi di necessità ed urgenza (esercizio che poi venne attribuito al governo dall'art. 77 della costituzione).

Nelle discussioni presso la seconda sottocommissione si affermò l'esigenza della *prorogatio* soprattutto in base alla esigenza di assicurare la continuità del potere legislativo in circostanze di necessità e di urgenza (8), in ciò tenendo conto delle analoghe disposizioni di altri ordinamenti.

Nel progetto di costituzione, l'articolo 58 testualmente recava: « Le due Camere sono elette per cinque anni.

I loro poteri sono tuttavia prorogati sino alla riunione delle nuove Camere.

La legislatura può essere prorogata per legge solo nel caso di guerra in corso o di imminente pericolo di guerra ».

Si ritenne che la sottocommissione, votando a favore della *prorogatio*, ha sottolineato il carattere eccezionale della convocazione delle camere cessate indicando il pericolo di guerra come unico esempio esplicitamente recato per giustificare la convocazione delle camere in *prorogatio* (9).

In realtà si tratta di due istituti diversi in quanto con la proroga, che nel testo definitivo della costituzione è prevista nel secondo comma dell'articolo 60, si prolunga la legislatura mentre con la *prorogatio* il termine finale della legislatura rimane inalterato mentre i membri di quella

p. 778) davanti alla C.C. Di questi progetti vi furono degli echi in dottrina: ASTOLFI, *Il comitato permanente ecclesiastico*, in *Res publica*, 1946, p. 33; nota redazionale, *Corrente amministrativa*, in *Burocrasia*, 1953, n. 4, p. 1 e seg.

(8) Come sottolineato dal MORATTI, *Res. II Sc.*, p. 447.

(9) In tal senso CARULLO, *La costituzione della repubblica italiana illustrata coi lavori preparatori*, cit., p. 219.

camera rimangono provvisoriamente nell'esercizio delle funzioni inerenti a quella camera, secondo i principi che abbiamo già descritti e secondo quanto diremo, in particolare, a proposito della *prorogatio* delle camere.

L'articolo del progetto fu approvato senza modifiche dalla commissione plenaria e dalla assemblea costituyente (10): in questa sede, però, il problema fu riproposto durante la discussione dell'articolo 88 con la presentazione di una proposta di emendamento (11) tendente ad escludere la *prorogatio* nel caso che una camera sia stata sciolta dal presidente della repubblica.

Le ragioni per cui fu presentato l'emendamento erano quelle, ovvie, delle perplessità che suscitava la sopravvivenza di una camera sciolta, con particolare riguardo nei confronti dei rapporti fra questa camera e l'esecutivo.

L'emendamento fu ritirato dopo che, a nome della sottocommissione, vennero fatte delle dichiarazioni su cui ci soffermiamo perchè si tratta, a nostro avviso, di concetti di particolare importanza, tanto che furono ritenuti (12) come una interpretazione autentica tendente a sottolineare il principio secondo cui le camere sciolte funzionerebbero solo per la ordinaria amministrazione.

Non ci sentiamo di ritenere gli autorevoli chiarimenti sulla *prorogatio* di una camera sciolta come interpretazione autentica, ciò sarebbe in contrasto con quanto comunemente si ritiene circa il valore ermeneutico dei lavori preparatori. Se si dovesse accettare la tesi riportata si potrebbe argomentare a contrario e sostenere che le camere in *prorogatio*

(10) Nella relazione Rumu si afferma che la *prorogatio* serve soprattutto per rendere possibile un controllo o una azione parlamentare soltanto quando le circostanze lo richiedano.

(11) Dell'on. Bosco LUCARELLI, *Res. A.C.*, p. 1456.

(12) Dello stesso on. Bosco LUCARELLI, *Res. A.C.*, p. 1544.

per scadenza del termine finale della legislatura rimangono in carica con l'esercizio illimitato dei loro poteri.

L'autorevole difesa della *prorogatio* delle camere, anche se sciolte, contiene, come avevamo accennato, delle considerazioni di grande rilievo che hanno decisamente orientato la prassi. Si affermava che lo scioglimento delle camere può essere disposto in seguito a un voto di sfiducia nei confronti del governo e, in tal caso, l'iniziativa sarebbe, appunto, del governo battuto. In questo caso si ritiene che le camere non possano discutere e votare la sfiducia al governo. Le camere possono anche essere sciolte, anche se non si verifica un voto di sfiducia, nei casi in cui la situazione politica renda indispensabili nuove elezioni. In entrambi i casi non si potrebbe discutere dalle camere sciolte la fiducia al governo perchè, in sostanza, si porrebbe in discussione lo stesso atto di scioglimento il che è da ritenersi inammissibile.

Da parte dell'illustre giurista, che svolse a nome della commissione la relazione di cui si fa qui cenno, si sottolineava che la *prorogatio* può essere invocata, anche nel caso di scioglimento, per far fronte a circostanze urgenti quali la conversione dei decreti legge, in quanto « la proroga non può essere invocata, data la sua natura e la sua funzione, se non per casi ed eventi veramente straordinari ed urgenti » (13).

La disposizione transitoria XVII contiene un interessante riferimento all'istituto della *prorogatio* relativamente al funzionamento della assemblea costituente:

« L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.

(13) Tosato, *Res. A.C.*, p. 1543.

Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, la *Assemblea Costituente* può essere convocata, quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviando al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.

I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

L'*Assemblea Costituente*, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati ».

In questo caso possono sorgere dei dubbi se ci si trova in presenza di *prorogatio* o di proroga. Si tratta di una figura che presenta caratteristiche assolutamente tipiche in quanto con la scadenza del 31 gennaio 1947 non si aveva la cessazione dalla carica dei titolari di un organo costituzionale ma dello stesso organo (14).

A nostro avviso la disposizione transitoria XVII prevedeva una figura in cui si possono riscontrare insieme i caratteri della proroga in quanto veniva attivata mediante un provvedimento legislativo e della *prorogatio* perchè i poteri della costituente erano limitati. Ma accanto a caratteristiche comuni ai due istituti su descritti ve ne sono altre che non si trovano nè nella proroga nè nella *prorogatio*. Con la proroga si prolunga la durata di una camera, in determinate circostanze di particolare gravità, ma si prolunga la legi-

(14) Come sottolineato dal MOSTATI, *Res. A.C.*, p. 3125.

slatura permanendo pieni tutti i poteri di quell'organo mentre nel caso previsto dalla disposizione transitoria XVII i poteri erano limitati. La *prorogatio* riguarda i titolari dell'organo e non l'organo mentre, nel caso previsto dalla disposizione transitoria citata, si tratta di un prolungamento della durata di un organo e, quindi, della durata dei titolari.

Abbiamo visto nel precedente capitolo che la scadenza del termine finale della carica non influisce sulla competenza dell'organo ma sulla legittimazione dei titolari: la competenza dell'organo rimane, pertanto, inalterata.

Nel caso che qui si esamina, invece, la competenza della costituente subisce variazioni.

Il primo comma della disposizione transitoria XVII elenca le funzioni che dovevano essere ancora svolte dalla costituente, mentre il secondo comma fa cenno delle funzioni che potevano essere esercitate dalla costituente (elezione del capo provvisorio dello Stato e potere legislativo limitato alla materia costituzionale, alle leggi elettorali e alle leggi di approvazione dei trattati internazionali). Il potere legislativo veniva delegato allo stesso D. Lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98 al governo salvo che per le materie che rimanevano di competenza della assemblea costituente per espressa disposizione della stessa legge (15).

In vista dell'esercizio del potere legislativo da parte

(15) Esprimiamo qualche perplessità sulla delegazione del potere legislativo al governo: nella delegazione è sempre implicito un limite materiale, che in questo caso sembra invece essere invertito in quanto il potere legislativo è stato attribuito in via generale al governo e limitatamente a determinate materie è rimasto alla costituente. Il D. Lgs. Lgt. citato in realtà sottrae definitivamente il potere legislativo alla costituente e lo attribuisce temporaneamente al governo. E' preferibile scorgervi una attribuzione di competenza dovuta al passaggio del regime transitorio al regime ordinario dell'esercizio della funzione legislativa.

del governo il terzo comma della disposizione transitoria prevedeva che le commissioni legislative rinviassero al governo i disegni di legge ad essi trasmessi con le eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.

Il quarto comma della disposizione transitoria conservava alla costituente l'esercizio della funzione di controllo politico sull'operato del governo ma limitatamente alle interrogazioni con richiesta di risposta scritta (16).

Questo aspetto potrebbe avvicinare la figura prevista dalla disposizione transitoria citata alla *prorogatio* in quanto, come abbiamo già avuto occasione di rilevare, uno dei motivi che giustificano la *prorogatio* è, comunemente, scortato nella necessità della continuità del controllo politico.

Ma in realtà si tratta di semplici accostamenti in quanto la figura in esame partecipa dei caratteri della proroga e della *prorogatio* ma presenta altresì caratteri suoi propri in quanto si tratta di una figura prevista per far fronte al passaggio, in un periodo transitorio, della funzione legislativa da un organo non continuativo, come la costituente, al parlamento che, in base al nuovo ordinamento costituzionale, sarebbe stato titolare del potere legislativo. Non ci pare che in questo caso si debba parlare, come si fa comunemente, di *prorogatio* della assemblea costituente, semmai si può usare il termine di proroga pur avvertendo che con questo termine preferiamo indicare il prolungamento della legislatura delle camere disposto con legge soltanto nel caso

(16) Il MORAVI, *Riv. A.C.*, p. 3104, affermava che la funzione di controllo politico per necessità di cose è limitato alla semplice denuncia al Paese degli eventuali abusi del Governo. E' ovvio che, se tali abusi si concretassero nella emanazione di norme incostituzionali, sorgerebbe la competenza esclusiva della Assemblea ed il relativo diritto di convocazione. Per altri abusi l'unica possibilità di convocazione dell'Assemblea sarebbe quella di denunciarli al Paese: ciò trova il mezzo nell'esercizio del diritto di interpellazione.

di guerra a norma dell'articolo 60, 2° comma della nostra costituzione.

3. Dai cenni relativi ai lavori preparatori si delineano i principali problemi relativi alla *prorogatio* nelle camere del parlamento repubblicano (17).

Il primo problema che affronteremo è quello della durata della *prorogatio*.

E' ovvio che il *dies a quo* della *prorogatio* è il momento dello scioglimento per fine della legislatura o quello dello scioglimento anticipato.

E' stata rilevata la formulazione inesatta dell'articolo 61 della costituzione che, al primo comma, parla di fine delle camere (18). Ora se è esatto affermare che la *prorogatio* è un istituto che assicura la continuità funzionale dell'organo ma abbiamo visto che la *prorogatio* opera quando il titolare o i titolari dell'organo sono cessati dalla titolarità ordinaria della carica per scadenza del termine o per altri fatti ai quali si riconnettono i medesimi effetti.

Il primo comma dell'articolo 61 parla di fine delle camere nel senso che si indica il termine finale dell'ordinaria investitura dei parlamentari: non vi è quindi alcuna contraddizione con la *prorogatio* che ne prolunga i poteri oltre questo termine. Semmai potrebbe essere ritenuto poco esatto il termine « fine » riferito alle camere poichè non si tratta di fine dell'organo ma fine della carica delle persone fisiche titolari dell'organo. Ma anche in questa formulazione di-

(17) Sul problema, oltre agli autori loc. citati, si veda OLACINA (PIMARRO LARRO), *Riconvocazione del Parlamento?*, in *Il Giornale di Sicilia*, 22 aprile 1953; MASTROIANI, *La immunità parlamentare e l'istituto della prorogatio*, in *Montecitorio* 1953, n. 10, p. 2; ANONIMO, *Corenna legislativa*, in *Burocrazia* 1953, n. 4, p. 1.

(18) GUARINO, *Durata delle Camere e prorogatioe parlamentari*, in *Fero It.* 1954, II, 52.

scutibile il primo comma dell'articolo 61 si legge facilmente nel senso ora indicato.

Il problema, invece, diviene arduo per determinare il termine finale della *prorogatio*. Il secondo comma dell'articolo 61 reca: « Finché non sono riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ».

La dottrina è divisa su questo problema su varie tesi. Alcuni sostengono che il termine finale della *prorogatio* si deve scorgere nella data delle nuove elezioni, altri affermano che questo termine si può identificare nella data della proclamazione dei risultati elettorali, altri sostengono che il termine finale della *prorogatio* è il giorno della convocazione delle camere nella nuova composizione, altri, infine, scorgono tale termine nella prima riunione delle camere nella nuova composizione.

Coloro che sostengono la teoria che vuole che le camere prorogate cessano da ogni potere dal giorno delle nuove elezioni adducono sostanzialmente due ragioni: la prima è fondata sulla considerazione che dal momento delle elezioni cessa la rappresentatività dei deputati o dei senatori precedentemente eletti e inizia la rappresentatività dei nuovi deputati e dei nuovi senatori (19); la seconda, che si può considerare dedotta dalla prima, afferma la illogicità della coesistenza di due composizioni diverse dello stesso organo per cui dal giorno delle elezioni, dovendosi riunire le camere, si dovrebbero convocare le camere nella nuova composizione, anticipando la convocazione già fissata (20).

(19) PIERANDREI, *L'ordinamento della funzione legislativa fra l'entrata in vigore della costituzione e la convocazione del nuovo parlamento*, in *Giur. it.* 1948, IV, 221 e segg. Lo ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel regolamento delle Assemblies*, in *Il centenario del Parlamento*, p. 381. afferma che il parlamentare entra in funzione col semplice fatto della elezione.

(20) CAESA, *Corso di diritto costituzionale*, parte II, *La Costituzione*,

Questa teoria che pure presenta validissime basi non appare fondata, soprattutto perchè la chiara formulazione del secondo comma dell'articolo 61 della costituzione non consente di dare interpretazioni contrastanti con la lettera della norma. Si è osservato, a questo proposito, che quando il legislatore costituente ha voluto prorogare i poteri della assemblea costituente lo ha fatto riferendosi al *dies ad quem* della elezione delle nuove camere (21), per cui non si può sostenere, contro la interpretazione letterale, che il secondo comma dell'articolo 61 possa leggersi « fino al giorno delle elezioni » (22).

Abbiamo già rilevato come la proroga prevista dalla disposizione transitoria XVII non può rientrare nell'istituto della *prorogatio*: il riferimento a questa proroga è quindi un riferimento a un dato non omogeneo con quelli inerenti alla *prorogatio*. Tra l'altro se è vero che le norme dell'articolo 61, 2° comma e della disposizione transitoria XVII rispondono a finalità diverse (23) non possiamo concordare con l'affermazione secondo cui la ratio della disposizione transitoria XVII consisteva nella esigenza di rendere possibile in ogni momento la convocazione di un organo capace di legiferare (24): abbiamo visto, infatti, che la potestà legislativa veniva conferita al governo tranne quote residue (materia costituzionale). Il vero scopo della

Torino 1950, p. 123; si afferma che dal giorno delle elezioni le camere non esistono e sono sostituite dalle nuove.

(21) Si veda la citata disposizione transitoria XVII e le considerazioni che su di essa si sono qui precedentemente svolte.

(22) GIOCOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 707.

(23) Come è sostenuto dal GIOCOLI-NACCI, *ibidem*; questo autore parla, però, di *prorogatio* della assemblea costituente.

(24) Questa tesi è sostenuta dal GIOCOLI-NACCI, *ibidem*; nelle pagine precedenti abbiamo esaminato la portata della disposizione transitoria XVII.

proroga della assemblea costituente era di far sì che questo organo esaurisse i suoi compiti e che nell'intervallo fosse assicurato il controllo politico sull'operato del governo.

Così precisato il richiamo alla disposizione transitoria XVII, se può fornire un indirizzo all'interprete, non si può dire che dia argomenti definitivi contro la tesi che vuole che il *dies ad quem* della prorogatio delle camere coincida col giorno delle nuove elezioni.

Contro questa tesi, oltre all'argomento letterale chiaramente desumibile dalla formulazione del secondo comma dell'articolo 61 della costituzione, si possono porre varie obiezioni, a nostro avviso valide.

Anzitutto si può osservare che la costituzione, negli articoli 61 e 87 distingue chiaramente la elezione dalla prima riunione per cui non si può non ritenere voluto il termine della prorogatio fissato al momento della prima riunione (25).

In secondo luogo bisogna osservare che con la elezione non può dirsi esaurito il procedimento elettorale cui partecipano, come abbiamo avuto già occasione di rilevare, il popolo c.d. legale e organi dello stato. Non si può sostenere, che il singolo deputato o il singolo senatore eletto abbia già conseguito la titolarità di quella situazione rappresentativa (noi diremmo quella legittimazione politica) che lo rende membro della rispettiva camera: ciò, avviene con la proclamazione.

Data la natura di organi collegiali della camera dei deputati e del senato della repubblica non si può non ritenere che, accanto a una legittimazione meramente individuale dei singoli membri delle camere, esista una legittimazione riferita alle due camere nel complesso dei loro mem-

(25) *Idem*, p. 708.

bri, per cui bisogna ritenere che, al momento delle nuove elezioni ci si trovi in presenza di membri delle nuove camere (26) che hanno ricevuto una legittimazione politica che diviene efficace solo al momento della prima riunione delle camere perchè solo in questa prima riunione le nuove camere, insediandosi, acquistano una legittimazione riferita alla totalità dei membri nel loro complesso.

La legittimazione popolare dei parlamentari avviene nell'ambito di forme prefissate dalle norme di organizzazione: l'influenza di queste forme è chiaramente documentata, per esempio, dall'efficacia *ex nunc* dell'annullamento di una elezione. Si potrebbe verificare in casi di elezione annullata, l'ipotesi di un soggetto privo della legittimazione popolare che esercita per un determinato periodo di tempo le funzioni di parlamentare. Qui evidentemente l'aspetto meramente formale della legittimazione prevarrebbe, prima dell'annullamento, sulla effettiva rispondenza di quella elezione alla volontà popolare. Anche questa considerazione ci sembra che possa utilmente opporsi alla tesi che giudica la semplice elezione, ancor prima della proclamazione, come il momento in cui, essendo avvenuta la manifestazione della volontà popolare, avviene la titolarità della rappresentatività dei nuovi eletti che rende impossibile la convocazione delle camere nella vecchia composizione.

Contro la tesi che qui si esamina si potrebbe ancora obiettare che se si fissa il *dies ad quem* della prorogatio al giorno delle elezioni si va incontro al pericolo di crisi istituzionali nel caso in cui le elezioni fossero annullate (27).

(26) Per un'attenta valutazione del problema si veda *Idem*.

(27) Giocoli-Nacchi, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prorogatio dei parlamentari*, cit., p. 706.

4. In merito al problema dell'inizio del mandato parlamentare e, quindi della fine della *prorogatio* delle camere sciolte anticipatamente o per scadenza del termine, la teoria che incontra il maggiore favore della dottrina (28) e della giurisprudenza (29) può considerarsi quella che scorge l'inizio del mandato parlamentare e, quindi la cessazione della *prorogatio* delle precedenti camere, nel momento della proclamazione dei nuovi eletti.

Con la proclamazione dei neo-eletti si può, infatti, considerare che il procedimento elettorale sia completo in tutte le sue fasi: la teoria che esaminiamo presenta, quindi, un maggiore fondamento di quella che vuole il *dies ad quem* della *prorogatio* delle vecchie camere nel giorno delle elezioni.

La teoria in esame presenta un notevole fondamento, soprattutto su alcune norme dei regolamenti parlamentari:

(28) ELIA, *Voce «Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali»*, cit. p. 229; IASMI, *Durata della prorogatio delle camere e prerogative parlamentari*, in *Foro pod.* 1954, IV, 113 e segg.; MONTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 425; MONNHOFF, *Rappresentanza parlamentare e governo nella costituzione italiana*, Milano 1953, p. 44, nota 1; questo scrittore afferma che i poteri delle camere sono prorogati fino alla convocazione delle camere nuove ma rileva che dopo la proclamazione dei nuovi eletti se vi sarà urgenza di convocare le camere dovranno essere convocate le nuove e non certo le precedenti; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 346; PASCOLAZI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 511; VISCA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 180, nota 80; MASTROGIANNI, *L'immunità parlamentare e l'istituto della prorogatio*, in *Montecitorio* 1951, n. 10, p. 2; GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., pp. 54, 55 (sul pensiero di questo scrittore torneremo tra breve); COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma, 1950, p. 88; si afferma il principio che i deputati entrano con la proclamazione nell'esercizio delle loro funzioni; BALLABONZ-PALLERI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 234; MONNHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, 1948, p. 50; ELIA, *Annullamento e rinnovazione di scrutinio elettorale*, in *Giurisprudenza costituz.* 1959, p. 934.

(29) Corte di Ass. di Padova, 22 giugno 1953.

l'articolo 1 del regolamento della camera dei deputati testualmente reca: «I deputati per il solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni con la proclamazione». Fornisce, però, maggiori lumi all'interprete l'articolo 1 del regolamento del Senato: «I senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni per il solo fatto della elezione o della nomina, dal momento della proclamazione, se eletti e della comunicazione della nomina, se nominati».

Coloro che sostengono questa tesi rilevano che, se dovesse ammettersi la possibilità di convocazione delle vecchie camere fino alla prima riunione che, come è noto, è prefissata nello stesso decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali, si avrebbe, nell'intervallo fra la proclamazione e la prima riunione, l'assurdo di due serie sovrapposte di parlamentari (30).

Contro questo orientamento si può ricordare l'osservazione precedentemente posta: bisogna distinguere la legittimazione del singolo deputato o del singolo senatore da quella del collegio. La legittimazione popolare si acquista senza dubbio nel momento ultimo del procedimento elettorale e, cioè, con la proclamazione degli eletti ma la legittimazione del collegio si acquista con la prima riunione della camera: prima di questa riunione non si può dire che sussistano le camere nella nuova composizione ma soltanto persone fisiche investite della legittimazione a ricoprire la carica di membro di una camera (31).

(30) Fra gli altri BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 346.

(31) Il GIACOGLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 713 sostiene che non vi è un atto di proclamazione relativamente alla camera ma tanti atti di proclamazione

Il citato articolo 1 del regolamento del senato potrebbe suggerire una soluzione: il parlamentare eletto, dopo la proclamazione e prima della riunione fissata dal decreto presidenziale, gode delle prerogative e dei diritti inerenti alla sua qualifica ma non si può considerare nell'esercizio delle sue funzioni.

Non vediamo quale altro significato si possa attribuire all'articolo 1 del regolamento del senato: se tale norma, infatti, avesse inteso stabilire il *dies a quo* delle funzioni dei senatori si sarebbe limitato alla generica enunciazione che i senatori sono immessi nell'esercizio delle loro funzioni dal momento della proclamazione, essendo ovvio che, da quel momento, inizierebbe per loro il godimento delle prerogative e dei diritti inerenti alle loro funzioni.

Più avanti torneremo sul principio che abbiamo qui posto trattando delle prerogative parlamentari in relazione alla durata delle camere.

Gli altri argomenti a favore della tesi che vuole il *dies a quo* della prorogatio nel momento della proclamazione dei nuovi deputati e dei nuovi senatori sono, anzitutto, la constatazione che rimanendo le camere prorogate prive di importanti poteri sembra assurdo che si debbano convocare le camere con poteri limitati che possono essere esercitati soltanto in condizione di eccezionalità e non le nuove che non subiscono limiti di sorta (32).

A queste osservazioni si può obiettare che l'istituto della prorogatio, secondo i principi che abbiamo descritto, può assicurare una soddisfacente continuità funzionale del-

relativamente ai parlamentari eletti. Questo scrittore afferma che la proclamazione del singolo deputato o del singolo senatore non è rilevante ai fini della funzionalità della camera dei deputati o del senato della repubblica.

(32) GUASINO, *Decreti delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., 54.

le camere; in secondo luogo se si verificasse una convocazione straordinaria delle camere in data anteriore alla prima riunione fissata col decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali si dovrebbero con ogni probabilità svolgere funzioni impicanti la scelta di uno spiccato indirizzo politico rese necessarie ed urgenti da particolari circostanze ed abbiamo visto come, in questi casi, gli organi costituzionali in prorogatio acquistano una assoluta pienezza funzionale, limitata soltanto da quelle norme costituzionali che escludono l'esercizio di determinate funzioni.

Bisogna, poi, aggiungere che se appare suggestiva la tesi secondo cui cessa la possibilità della convocazione straordinaria della camera uscente al momento della proclamazione dei nuovi parlamentari, questa tesi stimola a delle riflessioni: anzitutto si è osservato (33) che non si ha una proclamazione riferita a una camera nel suo complesso ma singole proclamazioni per il singolo parlamentare e poichè queste proclamazioni non avvengono simultaneamente non si potrebbe individuare con certezza il *dies a quo* della nuova camera.

Anche se si accettasse la tesi che le nuove camere hanno inizio dal momento dell'ultima proclamazione (34) si potrebbero avere dei termini iniziali differenti per le due camere e ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 60 della costituzione il cui primo comma è sostituito dall'articolo 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2: «La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni».

(33) GIACONI-NACCI, *Progetto del parlamento, mandato parlamentare e prerogative parlamentari*, cit., p. 713.

(34) IANZINI, p. 716.

E' necessario rilevare come uno dei principali argomenti a favore della tesi che vuole il momento iniziale delle nuove camere al momento della proclamazione e, cioè, la maggiore funzionalità delle nuove camere rispetto a quelle uscenti, può, in fondo, ritorcersi contro tale tesi: le camere anteriormente alla prima riunione sono prive di funzionalità e una convocazione straordinaria per motivi di urgente necessità (calamità naturali, parte del territorio occupato dal nemico) potrebbe rendere estremamente più complessa la effettiva riunione delle nuove camere che quella delle camere uscenti.

Altro argomento che si porta a favore della tesi in esame consiste nella constatazione che, poichè in base alla disposizione transitoria XVII la costituente rimase in carica fino alla elezione delle nuove camere, il legislatore costituente non potrebbe avere accolto per sé un principio meno favorevole di quello accolto per le camere (35).

Contro questo argomento si potrebbe obiettare la già rilevata non omogeneità fra la prorogatio delle camere e la « proroga » della assemblea costituente, istituito quest'ultimo che non tendeva neanche ad assicurare una piena continuità della funzione legislativa in quanto un largo esercizio di questa funzione era stato attribuito al governo limitatamente al periodo transitorio.

Si potrebbe fare cenno alla teoria che fa coincidere il termine finale della prorogatio con la convocazione delle camere (36): la teoria così formulata si può intendere in due modi. O si è voluto fare riferimento al giorno della

(35) GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., 54.

(36) Il GIACCOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 709 e nota 17 attribuisce questa tesi al МОННОВ, *La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes*, Roma 1953, p. 181.

prima riunione oppure si è inteso fare riferimento al giorno in cui viene emesso il decreto di convocazione delle camere. Intesa in questo senso la teoria in esame appare la più facilmente criticabile in quanto la prorogatio delle camere uscenti avrebbe termine prima delle elezioni per cui avremmo una vacanza assoluta nel parlamento (37), anche nel caso in cui si tratti dello scioglimento anticipato di una sola camera.

Un più attento esame del pensiero dello scrittore a cui si attribuisce, anche se con i dubbi di cui abbiamo fatto cenno, la teoria secondo cui la prorogatio delle camere uscenti cessa il giorno della emissione del decreto di convocazione delle nuove camere, chiarisce che questo scrittore ha voluto riferirsi, in realtà, alla data della proclamazione dei nuovi eletti e, infatti, abbiamo parlato della concezione di questo scrittore trattando la teoria dominante che identifica con la proclamazione dei nuovi eletti il *dies ad quem* della prorogatio delle camere uscenti (38); per tanto non ci sembra che si possa parlare di una teoria che fa coincidere il *dies ad quem* della prorogatio con la convocazione delle nuove camere, teoria che sarebbe la più manifestamente in contrasto con la lettera del secondo comma dell'articolo 61 della costituzione.

(37) GIACCOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 711.

(38) In uno studio coevo a quello citato dal GIACCOLI-NACCI e cioè nel citato *Rapporto fra parlamento e governo nella costituzione italiana*, il МОННОВ afferma nel testo che i poteri delle camere sono prorogati fino alla convocazione delle camere nuove ma, *ibidem* nota 1, spiega che bisogna ritenere che, qualora una volta avvenuta la proclamazione degli eletti vi sarà necessità di convocare le camere, saranno convocate le nuove e non certo le precedenti, fissando in tal modo chiaramente il *dies ad quem* della prorogatio delle camere uscenti proprio al momento della proclamazione dei nuovi eletti.

rano, appunto, alla effettività nella continuità funzionale di questi organi. Diremo più oltre della *prorogatio* del presidente della repubblica e del gabinetto ed esporremo anche alcuni problemi che sono affiorati sulla *prorogatio* della corte costituzionale.

Per quanto riguarda le camere riteniamo che la tesi conforme ai principi generali che regolano l'istituto della *prorogatio*, e la *prorogatio* degli organi costituzionali in particolare, sia quella che afferma che il *dies ad quem* della *prorogatio* delle camere uscenti è da scorgersi nel giorno della prima riunione delle camere o della camera nella nuova composizione (41).

Come si è già avuta occasione di rilevare, la *prorogatio* tende ad evitare che vi siano dei periodi in cui un organo costituzionale rimane inattivo dando luogo a vacanze assolute e a pericoli di crisi istituzionali dello stato dovute specialmente agli squilibri che si creano nel sistema della organizzazione costituzionale per cui all'influenza di taluni organi mancherebbe il necessario freno o contrappeso di altri organi.

Le altre tesi che abbiamo esaminato sul *dies ad quem* della *prorogatio* vengono meno a questa esigenza della continuità degli organi che abbiamo dimostrata conforme ai principi del nostro ordinamento costituzionale.

L'opinione diffusa, secondo cui il principale scopo della *prorogatio* nelle camere sia di assicurare il controllo del parlamento sull'operato del governo, conferma la tesi qui affermata, ed abbiamo visto che la stessa funzione di controllo era prevalente nella assemblea costituente prorogata ai sensi della disposizione transitoria XVII, anzi, in que-

(41) IANUS, p. 717 e segg.

5. A nostro avviso la teoria secondo cui la *prorogatio* delle camere uscenti cessa con la prima riunione delle nuove camere (39) è quella preferibile.

Gli argomenti a favore di questa teoria si ricavano, anzitutto, dalle considerazioni che abbiamo precedentemente recate a proposito degli altri angoli visuali sul *dies ad quem* della *prorogatio*. A queste osservazioni bisogna aggiungere che considerare il *dies ad quem* della *prorogatio* nel giorno della prima riunione delle nuove camere risponde pienamente ai principi della continuità degli organi costituzionali che sono stati posti nel primo capitolo.

Il principio della continuità non potrebbe intendersi se non riferito alla effettività funzionale dell'organo.

Ora non possiamo dire che nel periodo intercorrente fra l'elezione o la proclamazione e la prima riunione ci si trovi davanti a camere effettivamente in grado di funzionare nella nuova composizione: si tratta, piuttosto di camere potenzialmente in grado di funzionare, con l'acquisto della legittimazione relativa ai singoli collegi.

Il principio della effettività nel funzionamento delle camere, recentemente sottolineato (40), è da ritenersi assolutamente connaturato alla continuità funzionale degli organi secondo quanto abbiamo detto nel primo capitolo. Lo scopo della *prorogatio* delle camere è di assicurare la continuità funzionale del parlamento. Nel nostro ordinamento costituzionale la norma scritta per le camere e il presidente della repubblica e la consuetudine per il gabinetto si ispi-

(39) Questa teoria è stata sostenuta di recente dal Giocotti-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 717 e segg.

(40) Giocotti-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 717.

sto caso, la funzione di controllo era di assai maggiore rilievo in quanto al governo era stata attribuita una assai ampia funzione legislativa.

L'argomento fondamentale su cui si fonda la tesi che qui accettiamo è un argomento letterale che, a nostro avviso, resiste alle argomentazioni con cui si vuole dimostrare che, in realtà, il legislatore costituente intendeva fissare il *dies ad quem* della prorogatio alla data della elezione o della proclamazione dei nuovi eletti.

La lettera del secondo comma dell'articolo 61 (« Finchè non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ») appare decisamente chiara e l'interpretazione del comma non dovrebbe suscitare dubbi, tanto più che quando il costituente ha voluto riferirsi alle elezioni lo ha fatto con sufficiente chiarezza, sì da fare desumere che il momento della riunione e il momento della elezione non sono stati confusi dal legislatore costituente (42).

Oltre l'argomento letterale ci sembra di decisiva chiarezza, a favore della tesi che abbiamo accettata, un argomento che trae spunto dalla esigenza di assicurare in ogni momento la continuità del capo dello stato.

L'articolo 86 della costituzione, nell'affermare al primo comma che le funzioni del presidente della repubblica sono esercitate, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, dal presidente del senato, esprime la necessità che l'organo capo dello stato nella sua funzione di rappresentare l'unità nazionale sia in ogni momento in grado di esercitare le sue funzioni (43).

(42) GIACOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 718 e passim.

(43) Per i principi che regolano la supplenza si vedano i nostri *Appunti sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, cit.

Si è esattamente rilevato che, se si accogliesse la tesi prevalente che vuole il *dies ad quem* nel giorno della proclamazione dei neo-eletti, si avrebbe fra quella data e quella della prima convocazione delle nuove camere non solo un vuoto nel potere legislativo ma anche un potenziale vuoto nell'organo capo dello stato qualora si verificassero i presupposti (impedimento temporaneo, impedimento permanente, morte e dimissioni) per la immediata operatività della supplenza (44).

Poichè non sarebbe assolutamente costruibile nel nostro ordinamento costituzionale una prorogatio relativa al solo presidente del senato, in quanto gli articoli 2 e 3 del regolamento del senato stabiliscono che il senato si costituisce nella sua prima seduta ed assume la presidenza il senatore più anziano di età, si verificherebbe una interruzione nella titolarità dell'organo da cui deriva la legittimazione della supplenza del capo dello stato.

Il senato della pubblica è l'organo in cui si individuano « i valori istituzionali capaci di esprimere il soggetto capace ad assicurare la continuità dell'organo Capo dello Stato » (45) e ciò perchè l'elettorato attivo del senato è più ristretto per cui vi sono rappresentate le forze politiche di maggiore rilevanza, e sia perchè la presenza dei senatori a vita e di diritto assicura il contributo di una esperienza politica di altissimo livello e una certa presenza di cittadini illustri per meriti sociali, scientifici, artistici e letterari (46).

(44) GIACOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 722.

(45) FERRARA GIOVANNI, *Il presidente di assemblee parlamentari*, cit., p. 301.

(46) *Idem*. Si potrebbe osservare il limitato peso elettorale dei senatori di diritto e a vita ma non si può non riconoscere la loro influenza e la maggiore « rappresentatività » che la loro presenza fornisce al senato.

vecchia composizione mentre il nuovo presidente deve essere eletto nella prima seduta.

La camera ed il senato, nella loro prima riunione, si costituiscono: questo termine che intitola, per esempio, il capo II del regolamento della camera, esprime chiaramente che proprio con la costituzione della camera e del senato queste assemblee prendono corpo, divengono assemblee in grado di esercitare le loro attribuzioni.

Nel periodo precedente alla prima riunione e alla costituzione dei deputati e dei senatori in assemblea non abbiamo, quindi, che soggetti qualificati a svolgere le funzioni di deputati e di senatori ma non vi è una legittimazione riferita alla assemblea composta da questi deputati e da questi senatori neoeletti.

Con ciò più che affermare la differenza dei momenti in cui il parlamentare viene eletto e quello in cui viene investito delle sue funzioni (50), si vuole distinguere il momento della legittimazione dei singoli deputati e dei singoli senatori da quello della assemblea nel suo complesso. L'ordinamento costituzionale tutela fin dalla proclamazione il parlamentare neoeletto attribuendogli diritti e prerogative ma lo esercizio delle funzioni assembleari è condizionato alla effettiva costituzione della assemblea.

Questa rilevanza della prima riunione e della costituzione delle assemblee acquista una enorme importanza, come abbiamo visto, nella costituzione del senato, in quanto la continuità di questo organo assicura la continuità dell'organo capo dello stato e poichè prima della costituzione non c'è

(50) Sulla costituzione della camera e del senato e per ampi riferimenti alla costituzione nei parlamenti di altri stati si veda Cosentino, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, cit., p. 88 e segg.

Da questa considerazione appare chiaro come fino a che non sia eletto il nuovo presidente del senato manca il supplente del presidente della repubblica e questa è una lacuna inammissibile. Il più anziano in età che presiede provvisoriamente la prima seduta del senato (47) è privo di quella legittimazione politica che deriva dal voto della assemblea che conferisce al presidente del senato la qualifica di supplente del presidente della repubblica qualora si verificano le circostanze previste dalla costituzione. La continuità dell'organo capo dello stato è legata alla continuità dell'organo presidente del senato.

Poichè uno dei presupposti per la legittimazione del presidente della repubblica è costituito dalla elezione a presidente del senato (lo stesso può dirsi per il presidente anziano che nel caso di impedimento del presidente viene considerato, secondo la prevalente dottrina (48), come legittimato a esercitare le funzioni del presidente della repubblica) non ci sembra che il più anziano in età fra i senatori possa considerarsi legittimato alla supplenza del capo dello stato, come è stato recentemente sostenuto (49).

Tra l'altro l'articolo 2 del regolamento del senato limita alla prima seduta l'esercizio delle funzioni di presidente del senato da parte del senatore più anziano.

In tal modo non è ipotizzabile una vacanza nella supplenza del presidente della repubblica in quanto, per il periodo antecedente alla prima riunione ed alla costituzione del senato, il supplente sarà il presidente del senato nella

(47) Cosentino, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, cit., p. 104.

(48) Si veda il nostro scritto *Appunti sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, cit., p. 42.

(49) Gioccoli-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 727.

assemblea come vi sarà una vacanza assoluta nel parlamento così vi può essere una vacanza nell'organo capo dello stato se si fa risalire il momento iniziale della nuova camera alla proclamazione e non alla prima riunione ed alla costituzione (51).

Un altro argomento che si è addotto a favore della tesi qui accettata è fondato sulla norma dell'articolo 28 della L. 6 febbraio 1948, n. 29 (norme per la elezione del senato della repubblica) che testualmente recita: « Nel caso di contemporaneità della elezione dei deputati e di quella dei senatori, si può essere candidati in entrambe. Il candidato che sia stato proclamato eletto tanto per il Senato, quanto per la Camera dei deputati, deve optare per l'uno o per l'altra non più tardi del giorno precedente quello della convocazione dei due rami del Parlamento. In mancanza si intende che abbia optato per il Senato ».

Da questa norma, in coordinamento disposto con l'articolo 65 cpv. della costituzione, si è dedotto che la tesi secondo cui il *dies a quo* delle nuove camere è da ravvisarsi nella data della elezione o della proclamazione implicherebbe una possibile contemporanea appartenenza alle due camere in contrasto con l'articolo 65 cpv. della costituzione, in quanto il citato articolo 28 della legge 6 feb. 1948, n. 29 prevede che l'opzione deve essere fatta valere non più tardi del giorno precedente quello della convocazione (questo termine, qui, è chiaramente usato al posto di quello, più appropriato, di riunione) dei due rami del parlamento (52).

(51) Differenza esclusa dal GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., p. 54.

(52) GIOCOLI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 729 e segg.

Questo argomento, a nostro sommo avviso, non appare fondato o, comunque, bastevole da solo a dimostrare la validità della tesi qui accettata.

Anzitutto giova ricordare la già citata opinione secondo cui la predisposizione normativa inerente agli organi costituzionali deve essere effettuata mediante norme costituzionali, salvo che nelle minori modalità del loro funzionamento (53).

In base a questo principio non appare fondato far dipendere un dato essenziale inerente al funzionamento del parlamento da una legge ordinaria.

Ma anche senza ricorrere a questo principio si può dimostrare la infondatezza della argomentazione in quanto la incompatibilità della appartenenza alle due camere implica una opzione che può essere esercitata entro il termine del giorno precedente alla prima riunione. Se il parlamentare eletto ai due rami del parlamento non esercita il suo diritto di opzione si intende, in base ad una presunzione *juris et de jure*, che abbia optato per il senato. Il sistema normativo esclude, dunque, la contemporanea appartenenza alle due camere se non per breve margine di tempo in cui deve farsi valere il diritto di opzione ed esclude, comunque, che il parlamentare eletto ad entrambe le camere possa partecipare ad entrambe le prime riunioni.

Nella formulazione migliore, la tesi, che afferma il *dies ad quem* della prorogatio delle camere uscenti alla data della proclamazione, deve intendersi non già nel senso che con la proclamazione vi sono già una camera ed un senato funzionanti ma che esistono camere potenzialmente in grado di funzionare (54) per cui, ove fosse necessario convo-

(53) CAPOA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nelle Cost. italiane*, cit., p. 93.

(54) GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., 55.

dopo la proclamazione ma prima della riunione e della costituzione della camera o del senato non esercita alcuna funzione parlamentare.

Lo stesso non può dirsi per la prerogativa della immunità che, come è noto, ha una latitudine più ampia della insindacabilità, poichè la autorizzazione a procedere costituisce una condizione per la perseguibilità dell'azione penale nei confronti del parlamentare (57).

Il fondamento giuridico della prerogativa della immunità consiste nella esigenza di salvaguardare il parlamento da eventuali persecuzioni del potere esecutivo e del potere giudiziario (58): tale prerogativa, in quanto volta a salvaguardare la composizione numerica del parlamento, non fornisce una tutela diretta al parlamentare ma pone il parlamento in una posizione giuridica soggettiva affine alla titolarità di un interesse legittimo (59).

La particolare situazione che si verifica fra la proclamazione dei nuovi eletti e la prima riunione delle camere

L'immunità parlamentare e l'articolo 68, I comma, della Cost., Milano 1948, n. 7, p. 18; Visca, Diritto costituzionale, cit., p. 215; Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 416; Biscaretti di Ruffia, Diritto costituzionale, cit., p. 358 e n. 142.

(57) PIERSONI, Sull'arresto di imputati membri del Parlamento, in *Foro pad.* 1951, IV, 1; SABATINI, Autorizzazione al procedimento e autorizzazione alla detenzione per i membri del Parlamento, in *Giustizia pen.* 1953, III, 516; CAPALONZA, Immunità parlamentare e autorizzazione a procedere, in *Politica parl.* 1954, I, p. 7 e segg.; LOJACONO G., *Le prerogative dei membri del parlamento*, cit., p. 65 e segg.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 415 e segg.; VISCA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 214 e segg.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 359 e segg. ed autori citati in n. 143.

(58) Si veda, per tutti, VISCA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 212.

(59) Per il problema si veda VISCA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 213: l'opinione da noi accolta (del MENON, si veda *ibidem* nota 147) viene ereticata dal VISCA che afferma che le norme che sanciscono le prerogative parlamentari creano solo vincoli ed obblighi di diritto obbiettivo a carico di organi o soggetti allo scopo di garantire l'indipendenza delle camere.

care il parlamento prima della riunione prefissata nel decreto presidenziale, si dovrebbero convocare, sempre secondo questa tesi, le camere entranti e non già quelle uscenti. Ora non ci sembra che la titolarità dei requisiti di legittimazione alla camera e al senato prima della riunione delle nuove camere autorizzi a disconoscere il disposto del capoverso dell'articolo 65 della costituzione sì da fare ritenere insostenibile la tesi che afferma che le nuove camere esistono alla data della proclamazione: una convocazione anticipata farebbe scattare in anticipo il termine entro cui può essere fatto valere il diritto di opzione.

Gli altri argomenti forniti a favore della tesi che lega l'inizio delle nuove camere al principio della effettività e, quindi, alla prima riunione appaiono, comunque, decisivi.

Concludendo, la qualità di membro del parlamento si acquista al momento della proclamazione e da quel momento comincia a produrre i suoi effetti (55) (particolarmente nel godimento di alcune prerogative) ma le camere hanno giuridica esistenza al momento della prima riunione. Se, in tal modo, si hanno due serie sovrapposte di parlamentari non si hanno certo due camere dei deputati e due senati.

6. La prerogativa della insindacabilità non si acquista che con l'effettivo inizio della attività del parlamento in quanto bisogna ritenere che tale prerogativa abbia una latitudine strettamente legata all'esercizio delle funzioni parlamentari (56) ed abbiamo dimostrato che il parlamentare

(55) ROMANO SANTI, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., p. 329.

(56) Sull'istituto si veda principalmente LOJACONO GIUSEPPE, *Le prerogative dei membri del parlamento*, Milano 1954, p. 47 e segg.; CAPALONZA,

nella nuova composizione non può, a nostro avviso, fare dedurre che, poichè le nuove camere non hanno ancora giuridica esistenza, esse non possono godere di alcuna tutela e quindi i parlamentari neoeletti non sono protetti dalla immunità prima della riunione della camera a cui appartengono.

La prerogativa della immunità tutela il parlamento e, indirettamente, i parlamentari: appare pertanto giusto che questa tutela abbia inizio quando si acquista la qualità di parlamentare e ciò è anche rispondente ai fini dell'istituto in quanto i parlamentari neoeletti potrebbero subire persecuzioni da parte del potere esecutivo e del potere giudiziario che si potrebbero ripercuotere sulla prima seduta delle camere qualora il deputato che si trovi in stato di arresto o di detenzione non venisse scarcerato al momento della proclamazione (60) ma al momento in cui ha giuridica esistenza la camera a cui appartiene e, cioè, al momento della prima riunione.

Nella vigenza dello statuto albertino l'immunità era limitata al periodo delle sessioni ma questo limite fu interpretato con una certa larghezza (61); nel nostro ordinamento bisogna ritenere che la soluzione seguita dalla prassi è pienamente rispondente alle finalità dell'istituto e al sistema che abbiamo delineato distinguendo il momento in cui si acquista la qualifica di parlamentare dal momento in cui le nuove camere hanno effettiva esistenza.

(60) Come generalmente affermato: si veda, per esempio, CAPALONZA, *La liberazione del detenuto eletto*, in *Politica parl.* 1953, p. 79; GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, cit., 56 e la citata sentenza della Corte di Assise di Padova 22 giu. 1953; ARRALDI, *Il Diritto parlamentare italiano nel regolamento delle Assemblee*, in *Il censuario del Parlamento*, cit., p. 381.

(61) *Idem*.

La prassi del parlamento repubblicano è orientata nel senso di fare coincidere, alla data della proclamazione dei nuovi eletti, l'inizio del godimento della prerogativa da parte dei nuovi eletti e la fine del godimento della immunità da parte dei membri delle vecchie camere non rieletti.

Le segreterie delle camere, infatti, al momento della proclamazione dei nuovi eletti, restituiscono al ministero di grazia e giustizia le domande che riguardano i non rieletti mentre per i rieletti dovranno essere rinnovate le domande di autorizzazione a procedere.

L'autorità giudiziaria presso cui si trova il procedimento penale dovrà rinnovare la domanda di autorizzazione a procedere nel caso che vi sia stata una condanna penale a carico di un parlamentare con una sentenza non ancora passata in giudicato (dopo che, naturalmente, la camera uscente abbia già concesso autorizzazione a procedere).

Una nuova autorizzazione occorre nei casi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 68 della costituzione che prevede la nuova autorizzazione all'arresto anche qualora vi sia una sentenza passata in giudicato. E' ovvio che in questo caso non vale invocare un contrasto della norma costituzionale con l'articolo 15 c.p.p. in quanto in questi casi più che di prassi si tratta di applicazione di una precisa disposizione costituzionale (62).

La giustificazione della nuova autorizzazione da parte delle nuove camere richiesta dalla prassi, qualora si tratti di sentenze non ancora passate in giudicato, o espressamente dalla costituzione nei casi dell'ultimo comma dell'articolo 68 quando si tratta di esecuzione di sentenza passata in

(62) Per queste notizie sulla prassi del parlamento si veda FALLONA, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla costituzione*, II, p. 454 e p. 455.

giudicato, è fondata sulla constatazione che il fondamento dell'istituto dell'autorizzazione è un giudizio squisitamente politico della camera a cui appartiene il parlamentare nei cui confronti è iniziata un'azione penale o nei cui confronti deve eseguirsi una condanna penale (63) per cui può esservi una diversa valutazione fra la camera che ha già concesso l'autorizzazione e quella entrante (64).

7. Di grande interesse è il problema dei poteri delle camere prorogate; la dottrina è divisa in quanto da taluni si sostiene che tali poteri sono limitati poichè le camere possono compiere, durante la *prorogatio*, soltanto gli atti resi necessari da particolari circostanze (65) mentre altri affermano, come limite dei poteri delle camere in *prorogatio* il generico concetto della ordinaria amministrazione (66).

Da parte di altri scrittori si afferma, invece, che le camere possono esercitare, durante il periodo della *prorogatio*, tutti i loro poteri ad eccezione di quelli espressamente esclusi dalla costituzione (67).

Una teoria che si può considerare sostanzialmente intermedia fra le prime due è quella che afferma che la convocazione delle camere cessate, perchè è decorso il termine

(63) Si veda, per es. VISCA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 219.

(64) FALSONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, cit., p. 455.

(65) In tal senso, per es. BISCEGLIOTTI DI RUSSA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 346.

(66) ELIA, *Voce e Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 229, che, però sostiene che la formula « amministrazione ordinaria » dev'essere qui intesa nel senso di attività sollecitata da particolare urgenza; per questa tesi si vedano gli autori citati dal GIACOIA-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative del parlamento* in nota 81 (p. 767).

(67) In particolare BALLADONE-PALLINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 234.

della legislatura, è possibile solo in casi di necessità ed urgenza mentre le camere sciolte anticipatamente possono funzionare solo per la ordinaria amministrazione (68).

La prassi del parlamento repubblicano non è di soverchio aiuto all'interprete poichè non vi sono precedenti di riunioni di camere in *prorogatio* (69): da ciò si può dedurre che la prassi si è orientata nel senso contrario alla teoria che afferma che le camere in *prorogatio* possono esercitare solo poteri di ordinaria amministrazione in quanto sembra che nel concetto di ordinaria amministrazione, da cui abbiamo però rilevato la eccessiva genericità, sia chiaramente implicita la continuità nell'effettivo funzionamento dell'organo mentre la prassi sembra orientata a considerare soltanto potenziale il funzionamento delle camere in *prorogatio* (70).

La teoria che sostiene che le camere in *prorogatio* possono esercitare i loro poteri soltanto in casi di urgente necessità è fondata, soprattutto, su argomentazioni di carattere sistematico, in particolare tratte dall'articolo 77 secondo comma della costituzione che prevede che quando il governo adotta in casi straordinari di necessità e di urgenza provvedimenti provvisori aventi forza di legge deve, nello stesso giorno, presentarli alle camere per la conversione le camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate entro cinque giorni.

Questa interpretazione non appare del tutto accettabile in quanto l'articolo 61, secondo comma della costituzione

(68) LONGI, *Sulla prorogatio dei poteri delle Camere*, in *Scritti su materia costituzionale e parlamentare*, Milano 1953, p. 43 e p. 44.

(69) FALSONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, cit., p. 455.

(70) Su questa interpretazione della prassi si veda FALSONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, cit., p. 455.

parla di proroga dei poteri delle camere, senza fare riferimento a limiti a tali poteri. Di fronte alla chiarezza della lettera della norma non si può obiettare, in base al citato secondo comma dell'articolo 77, che la costituzione avrebbe istituito la *prorogatio* delle camere solo per far fronte ad esigenze eccezionali, per porre in essere atti c.d. indifferenti (71).

Anzitutto la norma dell'articolo 77, comma secondo è da considerarsi di carattere eccezionale, anche per una esplicita menzione legislativa ed appare conforme ai canoni dell'ermeneutica affermare che da tale norma non si può dedurre un principio relativo al funzionamento delle camere in *prorogatio*.

In secondo luogo non appare giustificato limitare i poteri delle camere in *prorogatio* ai soli atti urgenti o indifferenti in quanto, a maggior ragione, potrebbero essere compiuti quelli rientranti nella ordinaria amministrazione (72).

La teoria che sostiene che i poteri delle camere in *prorogatio* non possono andare oltre la ordinaria amministrazione è sottoponibile a critica sotto un duplice aspetto: anzitutto la formula « ordinaria amministrazione », di per sé già poco chiara, non appare certo felice se riferita ad un organo come il parlamento le cui funzioni amministrative non sono certo le più importanti e non possono, quindi, assicurargli la continuità.

In secondo luogo, qualora si riuscisse a dare al concetto di ordinaria amministrazione un contenuto tale che pos-

(71) Sul concetto di atto indifferibile si veda GUARINO, *Viaggio affaristico e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi in onore di Crose*, tomo II°, p. 1035.

(72) Così il GIACOZZI-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 748.

sa essere soddisfacentemente applicato agli organi costituzionali (73) non si vede come, con il limite alla « ordinaria amministrazione » si possa assicurare la continuità ad un organo costituzionale e in particolare al parlamento che è di prevalente importanza in un regime parlamentare, seppure razionalizzato.

La costituzione, se al secondo comma dell'articolo 85 sottrae alle camere in *prorogatio* il potere di eleggere il capo dello stato (che è certamente un atto che non potrebbe mai farsi rientrare nella « ordinaria amministrazione »), attribuisce alle camere, anche se sciolte, il potere della convocazione dei decreti legge e, anche in questo caso, si tratta di un potere certamente eccedente la « ordinaria amministrazione ».

La costituzione non fornisce, dunque, secondo i criteri interpretativi sin qui seguiti un preciso indirizzo per individuare i poteri delle camere in *prorogatio*.

Una traccia più consistente sembra che possa essere fornita riflettendo sul meccanismo di convocazione delle camere sciolte. La scadenza del mandato o lo scioglimento operano, anzitutto, nel senso di rendere intermittente il funzionamento dei due rami del parlamento e ciò è conforme a quanto si è detto nel capitolo precedente sulla *prorogatio* negli organi collegiali.

La prassi (che ci sembra rispondente ai principi informatori del sistema) fa derivare dalla cessazione per scadenza del termine o dallo scioglimento delle camere la interruzione del meccanismo di convocazione che si può considerare abituale e, cioè, quello su mozione di aggiornamento.

(73) Secondo la tesi sostenuta in particolare modo dalle EUSA, voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., p. 219 e segg.

Delle altre specie di convocazione, esclusa naturalmente, la convocazione iniziale, dovrebbe considerarsi esclusa, durante la *prorogatio*, la convocazione di diritto prevista dall'articolo 62 capoverso della costituzione nei casi in cui le camere non si aggiornino a una data stabilita ma lasciano indeterminata la durata della loro prossima convocazione. Questa norma è da considerarsi di carattere dispositivo (74): nell'ultima seduta prima della cessazione le camere non lasciano in bianco la data della loro prossima riunione ma si lascia al giudizio dei rispettivi membri la decisione della opportunità della successiva convocazione che, a norma del secondo comma dell'articolo 62, può essere richiesta da un terzo dei componenti di ciascuna camera.

Naturalmente la convocazione straordinaria delle camere in *prorogatio* potrà essere richiesta, sempre a norma dell'articolo 62, secondo comma della costituzione, anche dal presidente della repubblica o dal presidente di ciascuna camera.

Non vale affermare, per sostenere la possibilità della convocazione di diritto e di quella su mozione di aggiornamento, che la convocazione straordinaria costituisce un *plus* e non un *minus* rispetto alla convocazione ordinaria e che, quindi, il *minus* deve ritenersi compreso nel *plus* (75). La convocazione straordinaria è soltanto un diverso strumento per stimolare il funzionamento delle assemblee parlamentari che nel periodo della *prorogatio* diviene, per i motivi

(74) In tal senso Vinca, *Diritto costituzionale*, cit., p. 181. Sulla convocazione delle camere si veda Lonci, *Convocazione della Camera*, in *Rass. parl.* 1959, p. 46.

(75) Come afferma il Giocot-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 749.

su addotti, lo strumento ordinario di convocazione come può desumersi, oltre che dalla prassi del parlamento repubblicano, anche dall'articolo 34 capoverso del regolamento del senato che stabilisce che « la convocazione in via straordinaria può avvenire anche durante il periodo di proroga dei poteri dopo lo scioglimento del senato ». Questa norma esclude chiaramente gli altri modi di convocazione delle camere in *prorogatio* (76).

Dal meccanismo di convocazione delle camere cessate o sciolte anticipatamente non può dedursi un argomento a favore della tesi che sostiene che le camere durante la *prorogatio* possono compiere soltanto quegli atti resi necessari ed urgenti da particolari circostanze. Nel concetto di convocazione straordinaria non è certo implicita la straordinarietà e l'eccezionalità dei motivi della convocazione e questo è particolarmente rilevante durante la *prorogatio* in quanto, in questa fase, tale convocazione diviene l'ordinario strumento di attivazione delle camere. Tra l'altro bisogna rilevare che il *quorum* richiesto dal secondo comma dell'articolo 62 della costituzione è uno speciale *quorum* di minoranza (77) e sono gli stessi parlamentari, anzi una minoranza dei membri di una camera che devono valutare l'opportunità della convocazione straordinaria. Si tratterà di limiti posti da norme di correttezza (78) e, quindi, si tratta di autolimiti in quanto la norma di correttezza è pur

(76) Contra Giocot-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 749.

(77) Lonci, *Sulla proroga dei poteri della Camera*, cit., p. 44.

(78) IANZINI, p. 44: si afferma che non si possono fissare a priori i casi di necessità e di urgenza non determinati dalla costituzione; Giocot-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 749.

sempre una norma di morale politica e, quindi, è una norma autonoma e non eteronoma.

Dal meccanismo di convocazione delle camere in *prorogatio* deriva soltanto la già rilevata confutazione della teoria che vuole che le camere in questa fase non possano compiere atti eccedenti la ordinaria amministrazione ma non si può dedurre alcun argomento a favore della tesi che sostiene che le camere in *prorogatio* possono esercitare le loro funzioni soltanto in determinate circostanze di necessità e di urgenza.

Quest'ultima teoria appare criticabile soprattutto constatando che la costituzione ha voluto assicurare la continuità degli organi costituzionali e, in particolare, del parlamento prevedendo l'istituto della *prorogatio*: se l'attivazione delle camere prorogate fosse possibile solo in determinate circostanze di necessità e di urgenza non si assicurerebbe certo la piena continuità del parlamento (79) e verrebbe anche meno l'influenza di questo organo che, come abbiamo visto, è da ritenersi altrettanto importante del funzionamento degli organi costituzionali ed è, in certo modo, legata all'effettivo funzionamento degli stessi.

8. La tesi che afferma che le camere durante il periodo della *prorogatio* hanno una assoluta pienezza funzionale (80) per cui possono esercitare tutti i loro poteri tranne quello della elezione del capo dello stato, che è espressamente sottratto dalla costituzione, non può accettarsi senza assumere opportune precisazioni.

(79) GIACOLA-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 748.

(80) Sentenza del BALLADORA-PALLINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 234 e del GIACOLA-NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 747 e segg.

Nel capitolo precedente abbiamo dimostrato che non esistono variazioni di competenza degli organi costituzionali derivanti dalla posizione delle persone fisiche titolari dell'organo ma da ciò non si può dedurre che, sul piano funzionale, le camere in *prorogatio* abbiano una assoluta pienezza funzionale. Il fatto della scadenza del termine finale della carica o lo scioglimento anticipato operano sulla legittimazione dei parlamentari nel senso che costoro si debbono considerare legittimati a compiere soltanto quegli atti che non implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico, tranne che nelle circostanze di necessità e di urgenza che qualificano il parlamentare all'esercizio di tutte le attribuzioni delle camere.

Nell'esercizio delle funzioni che non implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico le camere in *prorogatio* devono considerarsi potenzialmente in grado di attivarsi mediante il meccanismo della convocazione straordinaria: in tal modo la continuità del parlamento sarà attuata pienamente in quanto saranno gli stessi membri delle camere in *prorogatio* che potranno prendere l'iniziativa della convocazione valutandone l'opportunità. Tra l'altro anche il governo, mediante il presidente della repubblica, o lo stesso presidente di una camera, possono prendere, a norma del secondo comma dell'articolo 62 della costituzione, l'iniziativa della convocazione straordinaria e ciò costituisce una ulteriore garanzia che l'effettiva opportunità della convocazione del parlamento non venga ignorata.

Col verificarsi delle circostanze di necessità e di urgenza le camere in *prorogatio* assumono una maggiore funzionalità in quanto i parlamentari sono legittimati allo svolgimento di quelle funzioni che implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico. Qui bisogna distinguere i casi di

convocazione *ipso jure* (ipotesi prevista dal secondo comma dell'articolo 77 della costituzione) dai casi di convocazione straordinaria per iniziativa di un terzo dei membri di ciascuna camera, del presidente della repubblica (o del governo attraverso la controfirma) o dei presidenti delle rispettive camere.

E' ovvio che l'attivazione del parlamento in circostanze di necessità o di urgenza può avvenire generalmente attraverso convocazioni *ipso jure* perchè generalmente il governo fa fronte a simili situazioni mediante l'adozione di decreti legge, ma le camere prorogate possono essere convocate anche mediante le altre forme di convocazione straordinaria e ciò è ovvio nei casi in cui la causa della convocazione è proprio l'esercizio della funzione di controllo sull'operato del governo.

Per sostenere la tesi che esclude che, durante la prorogatio, vi siano limiti generali all'esercizio dei poteri delle camere, si è recata l'ipotesi che la proroga delle camere con legge, nel caso di guerra, secondo quanto prevede il secondo comma dell'articolo 60 della costituzione, sia posta in essere dalle camere in regime di prorogatio (81).

Non vi è dubbio che le camere prorogate in caso di guerra hanno la pienezza dei poteri e ciò non solo perchè sarebbe assurdo concepire delle camere che funzionano in periodo bellico con poteri limitati (82) ma soprattutto perchè dalla lettera della costituzione appare chiaro che la legge ed il presupposto dello stato di guerra mantengono inalterata la legittimazione dei parlamentari e quella riferita al collegio.

(81) Giocoli-Nacci, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, cit., p. 752.

(82) *Ibidem*.

Non vale affermare, a nostro avviso, che se le camere in regime di prorogatio hanno (come pare che abbiano) il potere di disporre con legge la proroga della durata delle camere nel caso di guerra, le camere in prorogatio non subiscono limiti all'esercizio delle loro funzioni in quanto non potrebbero che trasmettere, dopo la legge di proroga, la medesima posizione giuridica che avevano durante la prorogatio (83).

Anche se si ammette che le camere durante la prorogatio possono compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti, non vi è dubbio che la proroga in caso di guerra rientri fra questi e l'effetto del prolungamento della legislatura deriva *ex lege*, dalla norma costituzionale e dalla legge di proroga.

Non vi sarebbe alcuna valida ragione per dedurre la illogicità del fenomeno che le camere durante la prorogatio abbiano poteri limitati, mentre dopo la legge di proroga, acquistano la pienezza dell'esercizio delle loro funzioni.

La teoria che abbiamo accettato fornisce di questo fenomeno una spiegazione che riteniamo senz'altro più accettabile.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, la scadenza del termine o lo scioglimento non interrompe il processo di legittimazione del parlamento, vi sono soltanto dei fatti che incidono sulla legittimazione dei parlamentari con gli effetti che abbiamo esaminato: la legittimazione diviene piena in presenza delle circostanze di necessità e di urgenza, e lo stato di guerra è da considerarsi come circostanza di estrema gravità. Circa la funzionalità del parlamento la legge di proroga ha, però, l'effetto già rilevato di trasfor-

(83) *Ibidem*.

mare, qualora le camere che votano la proroga si trovino in regime di *prerogatio*, una fase straordinaria della durata del parlamento in una fase ordinaria incidendo sul termine finale della legislatura.

Non vi è, quindi, alcuna interruzione nella legittimazione politica dei parlamentari in regime di *prerogatio* anche dopo che viene approvata la legge di proroga: questa ha l'effetto del ritorno alla piena funzionalità del parlamento perchè scompaiono gli effetti dei fatti incidenti sulla legittimazione (scadenza del termine o scioglimento anticipato).

vuol dire che obbligo di deliberare non c'è, e si avvalora, rispetto alla deliberazione, la tesi dell'onere. Ma poiché la prassi medesima dimostra che non è mai mancata una qualche attività delle Camere in ordine ai testi rinviati, il quesito circa la « situazione doverosa » conseguente al rinvio resta valido in termini più generali, potendosi domandare se comunque vi sia un *facere* obbligatorio per le Camere, e quale sia.

Evidentemente la prassi citata, pur mostrando che oltre alla nuova deliberazione del Parlamento è talora mancata riguardo ad un testo rinviato perfino la relazione all'Assemblea della Commissione competente nel primo ramo, non è del tutto esauriente: siccome perlomeno un dibattito in Commissione si è avuto ogni volta, resta il dubbio se le Camere abbiano sempre ritenuto di non poter fare giuridicamente a meno di iniziare il riesame (salvo poi lasciarlo cadere), ovvero non abbiano mai avvertito l'opportunità di rinunciarvi del tutto⁶².

Di tale dubbio peraltro sembra possibile tentare una soluzione soltanto in base ad una valutazione complessiva dell'attività di riesame nell'ambito del procedimento legislativo e cioè dopo averne esposto l'intero svolgimento. È d'uopo quindi rinviare, per ora, l'argomento.

tura finanziaria (ben 12 messaggi, peraltro, denunciavano la violazione dell'articolo 81 della Costituzione). In un caso (vedi documento del Senato n. 110) il riesame si è arrestato all'interno della Commissione della Camera che lo aveva cominciato; in altri due (documenti nn. 104 e 105), si è arrestato alle soglie dell'Assemblea di questa stessa Camera; in un altro, infine, si è interrotto alle soglie della Camera che per seconda doveva provvedere (documento n. 111).

« Una terza alternativa, che cioè le Camere non abbiano materialmente fatto a tempo a riapprovare, a causa della fine della legislatura, malgrado le apparenze non ha fondamento. Nei quattro casi citati a nota precedente, infatti, bisogna tener conto dello spazio fra il rinvio e lo scioglimento: due delle leggi di cui si tratta erano state rinviate il 4 gennaio 1963, la terza il 9 febbraio e la quarta il 12 febbraio (lo scioglimento avvenne il 18 febbraio). Chiunque conosca la vorticosità dei lavori legislativi di fine legislatura sa bene che, se lo si vuole, cinque o sei giorni di tempo sono più che sufficienti per varare una legge. D'altronde, in un sistema che prevede la *prerogativa* dei poteri del vecchio Parlamento fino alla sua rinnovazione, sicché la dottrina ammette l'esercizio del potere di rinvio anche a Camere sciolte, non pare che sussisterebbero impedimenti di carattere giuridico alla riapprovazione di leggi, rinviate prima dello scioglimento, da parte della Camera prorogata. In argomento, ed in ordine ai possibili e benefici sviluppi pratici dell'istituto del rinvio proprio in relazione alla scarsamente meditata attività legislativa di fine legislatura, cfr. P. BISCARETTI *et alii*, *Il rinvio*, cit., p. 10 n., nonché G. FRASCA, *Il rinvio*, cit.

Carlo Chimenti, Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze 1969

5. Un altro punto che la disciplina in discorso non chiarisce è se il rinvio presidenziale produca nelle Camere una « situazione doverosa » — ed eventualmente quale — in ordine all'esame del testo rinviato.

In proposito si delincono fra gli scrittori diverse opinioni: da un lato vi è chi sostiene che il Parlamento ha l'obbligo giuridico di « ridiscutere » sulla legge rinviata⁶³, dall'altro vi è chi afferma che non di obbligo sibbene di onere deve parlarsi, in quanto il riesame è la condizione, il « peso » cui le Camere devono sottostare se vogliono ottenere il risultato dell'efficienza della legge⁶⁴. Altri ancora sostengono che causa giuridica del rinvio è di imporre alle Camere una nuova « deliberazione » e che pertanto sussiste nei loro confronti se non altro un dovere di correttezza costituzionale di « deliberare »⁶⁵. Il problema dunque è di stabilire se le formule usate dall'art. 88 del regolamento del Senato, e cioè che la Commissione « riferisce » e l'Assemblea « delibera », sono formule indicative di un *facere* ipotetico (se la Commissione o l'Assemblea vogliono), o prescrittive di una attività necessaria ancorché libera nel contenuto.

La prassi dimostra che tutti i messaggi hanno avuto un seguito parlamentare, il quale il più delle volte è giunto fino alla nuova deliberazione da parte di entrambe le Camere, ma talora si è arrestato prima⁶⁶. Ciò

che dovrà applicarla o vegliare all'applicazione, per ciò che ne riguarda tempi e modi.

⁶² Così G. CARSTIA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1949, p. 151. Analogamente G. D'URBINO, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli, 1952, p. 162.

⁶³ Cfr. A. ROSSI, op. cit., p. 770, nota 78. Vedi anche A. CALSOTTI, *Il rinvio*, cit., p. 50, e G. MONTATI, *Istituzioni*, cit., vol. II, p. 651. Per la nozione di onere cfr.

M. A. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano 1950, p. 279.

⁶⁴ P. BENVENUTI, *Il controllo*, cit., p. 386 e nota 20.

⁶⁵ Delle 15 leggi rinviate alle Camere, dall'entrata in vigore della Costituzione alla fine della IV legislatura, 4 non sono state riapprovate: si tratta delle leggi di cui ai messaggi presidenziali pubblicati come documenti del Senato nn. 104, 105, 110 e 111 (documenti della Camera XII, nn. 5, 6, 9 e 10) della III legislatura. In tutti e quattro i casi le ragioni del rinvio concernavano l'irregolarità della coper-

(74.) Vi sono norme costituzionali riguardanti la durata del periodo per cui è eletta ciascuna camera. Già vi abbiamo incidentalmente accennato; attualmente sia la camera dei deputati sia il senato sono eletti per cinque anni (art. 60 cost. così modificato dalla legge costituzionale 9 febbraio 1963).

Solo con legge e solo in caso di guerra questo termine può essere prorogato. Poiché nella sua redazione definitiva l'art. 60 parla esclusivamente di guerra e non anche di pericoli o minaccia di guerra, occorre, affinché la durata delle camere possa venire prorogata, che sia intervenuta da parte delle camere la deliberazione di stato di guerra di cui all'art. 78 della costituzione.

Solo con questa deliberazione vi è infatti la guerra, necessaria secondo l'art. 60 per la possibilità della proroga. Viceversa creiamo che la possibilità di proroga, e la eventuale conseguente revoca del decreto che avesse già indetto le nuove elezioni generali, sussista fino al momento in cui queste non sono avvenute, poiché, come vedremo, sino a tale momento le camere conservano integri i loro poteri e possono quindi prendere anche questa, come ogni altra deliberazione.

In ogni caso le elezioni per la nuova camera devono aver luogo entro settanta giorni o dal termine normale o dal termine della proroga concessa. Entro venti giorni dalle elezioni la camera deve essere convocata (art. 61).

« Finché non siano riunite le nuove camere sono prorogati i poteri delle precedenti », soggiunge l'art. 61. È evidente che, dopo avvenuta la proclamazione degli eletti, la camera sarà convocata nella nuova composizione, non in quella anteriore e ormai scaduta; ma fino a che non sia avvenuta la prima riunione della nuova camera, questa non esiste, e, affinché non vi sia un vuoto, che il nostro ordinamento non consente, deve ritenersi continuare a sussistere la vecchia camera (1) della quale, fra l'altro, continua

(1) Cfr. GIACOMINI NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, in *Rassegna di dir. pubblico*, 1964; A. A. ROMANO, *La prorogatio degli organi costituzionali*, Milano 1967.

a restare in carica il presidente. La scadenza del termine normale, di cinque anni, sia prorogato, o anticipato, ha dunque sostanzialmente questo solo effetto di fare iniziare il decorso del termine per le nuove elezioni politiche, ma non priva, salvo l'unica eccezione riguardante la nomina del presidente della repubblica, di alcun potere le camere.

È stato invocato a questo proposito il concetto giuridico di *prorogatio*, rilevandosi che le Camere terminano, propriamente, la loro esistenza con lo scadere del termine, che, se anche continuano successivamente a funzionare, funzionano come organo straordinario e non più ordinario, che i loro poteri sono in conseguenza limitati dalla loro stessa natura. Ma tutto ciò non trova alcuna conferma nella nostra costituzione, e la stessa *prorogatio*, così come viene comunemente concepita, è nulla più che un residuo di quelle funzioni con cui operava la vecchia e ormai soppressa scienza giuridica. Il vero è che le camere conservano tutti i loro poteri anche dopo lo scioglimento e lo scadere del termine: ne è prova il citato art. 85 il quale sente il bisogno di specificare espressamente che le camere disciolte non possono eleggere il presidente della Repubblica. È chiaro che di questo articolo non vi sarebbe stato bisogno, ed anzi sarebbe contraddittorio, se le camere disciolte avessero solo i poteri di ordinaria amministrazione. Inoltre i membri delle camere conservano tutte le loro immunità, e il loro *status* personale non muta per nulla dopo lo scioglimento; il membro della camera che venga rieletto non subisce alcuna interruzione in tale sua qualità. In conclusione muta il titolo per cui le camere esercitano le loro funzioni: in luogo dell'art. 60 il fondamento del loro potere diviene l'art. 61; ma l'uno e l'altro articolo servono, complessivamente, a determinare la durata delle camere e il momento della loro cessazione. Entro tali complessivi limiti di tempo, e salva solo l'eccezione dell'art. 65, la attività delle camere non muta per nulla, venga essa esercitata in base all'art. 60 o all'art. 61.

Dato questo sistema della nostra legge, è impropria l'espressione adoperata dall'art. 88, per il quale il presidente della repubblica può « sciogliere le camere ». Non si tratta in realtà di uno scioglimento, poiché le camere continuano ad esistere e a funzionare, ma di un anticipo del termine finale, onde è da questo termine anticipato, fissato dal decreto del presidente della Repubblica, che cominceranno a decorrere i termini e che si produrranno le conseguenze di cui all'art. 61.

Non sembra infine che tra i poteri delle camere rientri anche quello di deliberare il proprio anticipo scioglimento. Solo al presidente della Repubblica è concessa, per la nostra costituzione, simile facoltà.

Se vengono a mancare uno o più membri della camera o per morte o per dimissioni o perché non ne è stata convalidata l'ele-

Il Parlamento

237

zione o per qualunque altra causa, occorre procedere alle necessarie sostituzioni (cfr. art. 36 del citato testo unico del 1939 per la elezione della camera dei deputati e art. 24 legge per la elezione del senato). Le camere devono, cioè, essere al completo con tutti i loro membri. Solo per i senatori a vita non vi è obbligo di sostituire quello venuto a mancare, poichè il numero di cinque costituisce solo il limite massimo.

COSTANTINO MORTATI

ISTITUZIONI
DI
DIRITTO PUBBLICO

NONA EDIZIONE
RIELABORATA ED AGGIORNATA



PADOVA
CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1975

date tale esigenza vietando in modo assoluto ogni proroga della durata delle medesime. Unica eccezione che a senso dell'art. 60 può legittimare una proroga, da disporre con apposita legge, è quella del caso di guerra, purché questa sia stata già deliberata ai termini dell'art. 78, e perciò non solo temuta o in preparazione. Anche se la guerra dovesse scoppiare nell'intervallo tra la fine della legislatura ed il giorno di convocazione dei comizi potrebbe essere emanata la legge di proroga, con contemporanea revoca da parte del capo dello stato del decreto con cui erano state indette le elezioni. Quando sia disposta la proroga con legge di una camera per la sopravvenienza della guerra, la proroga dell'altra camera, la cui vita venga a finire successivamente alla prima, ove la guerra perduri, non è automatica ma dev'essere disposta con altra legge, che riveste però carattere vincolato.

Si può dubitare se la cessazione della proroga debba essere dichiarata con legge. Se si dovesse ritenere che l'art. 60 faccia riferimento allo stato di guerra anche non guerreggiata, quale quello di armistizio successivo alla cessazione delle ostilità e che si conclude con il trattato di pace, allora la legge non sarebbe da richiedere, ed il capo dello stato sarebbe legittimato a procedere allo scioglimento dal giorno della stipulazione del trattato stesso. Analogamente nel caso in cui il termine finale (purché non eccedente il limite ora detto) fosse apposto nella stessa legge di proroga. Altrimenti sembra necessario che la dichiarazione della cessazione delle ragioni giustificatrici della proroga sia effettuata con la stessa forma legislativa impiegata per deliberarla.

L'emanazione di una legge di proroga per opera del parlamento già disciolto, a cui si è poco prima fatto riferimento, si rende possibile perché la costituzione ha, con l'art. 61, introdotto l'istituto, cui si è accennato, della *prorogatio*, diverso da quello della proroga; infatti mentre con quest'ultima si prolunga l'esistenza normale della camera per un periodo indeterminato, che viene a cessare solo quando sia accertata la fine della situazione che aveva imposto la proroga stessa e sia emanato il decreto di scioglimento, viceversa con la *prorogatio* si attua una specie di sopravvenienza temporanea dei poteri dei titolari, pei quali si è verificata la cessazione del mandato ordinario ⁽¹⁾.

La *prorogatio* è una figura organizzatoria, proveniente dal diritto romano, che tende ad assicurare la continuità del funzionamento degli organi nell'in-

⁽¹⁾ V. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi cost.*, 1958, p. 61.

67. — Il bisogno di una costante aderenza del parlamento al sentimento politico del corpo elettorale è assicurato dalla rinnovazione periodica delle camere, e la costituzione ha voluto salvaguar-

⁽¹⁾ Cfr. TRAVERSA, « *Repêchage* » dei progetti di legge decadenza, in *Dir. e soc.*, 1974, 540 ss. che mette in rilievo come le norme del reg. siano conformi all'art. 72 cost. che deferisce appunto a tali norme il disporre provvedimenti abbreviati per i disegni dichiarati urgenti.

⁽²⁾ V. LONGI, *Convocazione della camera*, in *Rass. parlam.*, 1959, n. 8, p. 46.

SEZ. II. - CAP. II. - IL PARLAMENTO

tervallo conseguente alla sostituzione di una o un'altra persona fisica ad essi addetta. Il carattere straordinario di tale prolungamento dei poteri incide sul loro contenuto, nel senso che di norma il titolare prorogato nei poteri non può esercitare se non quelli fra essi che si sogliono chiamare « di ordinaria amministrazione ».

E tuttavia da avvertire che tale formula viene adoperata in un significato del tutto convenzionale. Infatti essa, non univoca anche nei confronti degli organi amministrativi, diviene tanto più incerta se riferita ad organi di diversa natura come quelli legislativi o giudiziari (a meno di non voler travisare il senso stesso dell'istituto per farvi rientrare l'attività necessaria a mantenere in vita l'organo). La estensione alle camere dell'istituto della *prorogatio* trova la sua giustificazione nell'esigenza di controllare l'opera del governo al fine di impedire che esso, privo di controllo, possa rivolgere i poteri di cui dispone nel senso di pregiudicare il libero svolgimento delle elezioni, nonché nell'altra dell'intervento delle assemblee per la conversione in legge dei provvedimenti di urgenza emessi dal governo, per la dichiarazione di guerra, per il riesame di leggi rinviate dal presidente della repubblica (ove il rinvio si ritenga possibile), ed altresì per l'emanazione della legge di proroga, già ricordata, che importa il ritorno dei membri della camera disciolta alla qualità di membri ordinari ⁽¹⁾. La costituzione fa una particolare applicazione di questo principio nell'art. 85, che non consente alle camere disciolte di eleggere il presidente della repubblica. L'esatta valutazione che si faccia della natura della *prorogatio* conduce a far ritenere che non sia improprio parlare, in presenza di essa, di scioglimento delle camere perché lo scioglimento esplica anche in questo caso il suo effetto normale trasformando i titolari dell'organo da ordinari in straordinari.

Si deve poi precisare che la fine del periodo di *prorogatio* (e quindi la cessazione della posizione giuridica di membro del parlamento degli appartenenti alle camere prorogate) coincide con la data di proclamazione dei nuovi eletti. Il ricordato art. 61 stabilisce che la fine in parola si abbia con il momento in cui le nuove camere sono riunite. Ma « riunione » ai sensi di questa norma si deve intendere non quella stabilita nel decreto in cui sono indette le elezioni, ma quell'altra eventuale riunione sempre possibile, anche prima della data di ordinaria convocazione per opera del presidente della repubblica, non appena gli uffici competenti abbiano reso noti i nomi dei nuovi eletti.

La prassi invalsa è nel senso di considerare in carica i componenti della cessata assemblea, corrispondendo loro i relativi emolumenti, fino alla data di riunione della nuova: essa è in contrasto con la norma secondo cui i nuovi eletti sono immessi nelle funzioni dal giorno della proclamazione e conduce al risultato assurdo di far sussistere contemporaneamente due rappresentanti per gli stessi collegi, durante il periodo che va dalla proclamazione alla convocazione. Contro tale prassi ELIA, in *Foro padano*, 1954, IV, e GUARINO, in *Foro it.*, 1954, II. A favore GIOCOLI-NACCI, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964.

⁽¹⁾ V. in argomento ELIA, *Sull'ordinaria amm. degli organi costituz.*, in *Archivio giur.*, 1958. Nel senso della pienezza dei poteri della camera in regime di *prorogatio* si esprime A. ROMANO, *La prorogatio negli organi costit.*, Milano, 1967, 202.

d) *Fase del controllo e della dichiarazione.*

39. — Per il conseguimento della perfezione dell'atto legislativo non occorre più, per la vigente costituzione, l'intervento del capo dello stato, richiesto invece dallo statuto albertino, il quale conferiva al re il potere di « sanzione », cioè di approvazione della legge già approvata dalle camere, con efficacia uguale, almeno sotto l'aspetto giuridico, alla loro, differendone solo perché non accompagnata dalla facoltà di emendamento: ed è con riferimento a tale situazione che gli artt. 3 e 56 facevano menzione di tre « poteri legislativi ». La nuova costituzione ha soppresso l'istituto della sanzione ma, mentre ha conservato al capo dello stato repubblicano la potestà di « promulgare » la legge approvata, gliene ha anche attribuita una nuova: quella di « rinviare » al parlamento la legge stessa richiedendogli, con messaggio motivato, di procedere ad una nuova deliberazione sulla medesima (art. 74). Occorre rendersi esatto conto della natura giuridica delle due competenze presidenziali ora richiamate, nonché del rapporto in cui sono fra loro. Cominciando dall'esame del potere di rinvio, è da rilevare come esso costituisca una specie particolare di un *genus* più vasto che si può contrassegnare con il nome di « veto » (¹).

Le varie figure suscettibili di rinvocarsi ad esso hanno in comune l'effetto di operare un impedimento all'esplicarsi dell'efficacia che dovrebbe seguire all'avvenuta deliberazione dell'atto normativo, mentre la differenziazione fra le une e le altre si fa derivare dall'essere l'impedimento, o non superabile (ed allora si ha il « veto assoluto », che si risolve in un atto deliberativo

(¹) Su tale potere nel diritto comparato e sulla distinzione da figure affini v. BISCARETTI, *Sanzione, assenso e veto del capo dello stato nella formazione della legge negli ordinam. cost. moderni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 241 segg.; BOMPARD, *Le veto du président de la républ. et la sanction royale*, 1906; MAURA, *Le veto législatif du Chef de l'Etat*, 1947; COCCOLO, *Il rinvio presidenz. nella formazione delle leggi*, 1955; BOZZI A., *Note sul rinvio presidenz.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 739; ELIA, *Forma di governo*, cit., p. 186 segg.

negativo, sicché sotto quest'aspetto potrebbe essere ricondotto alla sanzione), o invece superabile in seguito a nuova manifestazione di volontà dell'organo deliberante (ciò che dà luogo ad un veto meramente « sospensivo »). Quest'ultimo poi può assumere figure diverse, secondo che per vincere l'opposizione sia necessaria: a) o solo una nuova deliberazione dell'organo legislativo ordinario, e con la procedura ordinaria; b) o una deliberazione del medesimo, ma con maggioranza qualificata; c) o una deliberazione di nuove camere dopo lo scioglimento di quelle che avevano approvato la legge colpita dal veto; d) o infine una deliberazione di un organo diverso da quello che ha formato la legge (« veto traslativo »). I vari casi considerati di veto sospensivo hanno in comune la caratteristica di connettere al momento negativo dell'arresto quello positivo del promouimento di una nuova attività deliberante suscettibile di eliminare l'ostacolo posto dal capo dello stato (1).

Esempi del caso *sub a*) si hanno, oltre che in Italia, in Francia con la cost. del 1946 e con quella attuale (art. 10). L'esempio tipico dell'ipotesi *sub b*) si ritrova nell'ordinamento nord-americano, in cui occorre una maggioranza di 2/3 del congresso per vincere l'opposizione presidenziale. E il regime di separazione vigente negli U.S.A. che dà ragione di tale veto qualificato poiché si rende necessario consentire al presidente, se non la possibilità di ottenere dal congresso (ove sia formato da una maggioranza ostile alla sua politica) l'attuazione delle misure che sarebbero necessarie allo svolgimento dell'indirizzo politico di cui egli è esponente, almeno quella di ostacolare al massimo l'emanazione di leggi in netto contrasto con questo. Invece nei regimi parlamentari l'intervento moderatore del capo dello stato riveste minore rilievo, per la sua estraneità alla direzione attiva dello stato. Un'applicazione della fattispecie *sub c*) si è avuta nella cost. finlandese del 1919. Ed infine una relativa a quella indicata *sub d*) nella cost. tedesca di Weimar, che all'art. 75 consentiva al presidente di sottoporre, a *referendum* popolare le leggi approvate dal *Reichstag*.

Si possono ora analizzare le modalità di esercizio della potestà di rinvio con richiesta di riesame, disciplinate dal citato art. 74 cost. E anzitutto da tener presente che l'esercizio stesso, avvenendo nel corso del procedimento di promulgazione (che come si vedrà comprende una funzione di controllo), esige un'attività preliminare rivolta ad accertare l'esistenza dell'atto legislativo. Ove il presidente constati il difetto in esso di uno degli elementi necessari alla sua esistenza (come per esempio il difetto dell'approvazione di una delle camere, o la difformità dei due testi fra loro, o il mancato raggiungimento della maggioranza speciale prescritta per determinati tipi

(1) Cfr. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame* (in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1934), che pone in evidenza come mentre il veto è puro comportamento, l'atto di rinvio si esaurisce nella richiesta di iniziare un nuovo procedimento.

di leggi) deve astenersi dal promulgare, senza che sorga l'obbligo di giustificare, con apposito messaggio, il suo comportamento, o di richiedere alcun riesame (1). Se invece la legge risulti regolarmente formata e tuttavia il capo dello stato la consideri contrastante con qualche norma della costituzione, oppure inopportuna (2), ha facoltà, in virtù dell'articolo ora richiamato, di arrestarne il corso sospendendo la promulgazione e richiedendo alle camere una nuova deliberazione (3).

L'esercizio della potestà di rinvio della legge approvata dal parlamento è sottoposto a due condizioni, e cioè: a) il rispetto di un termine, che è corrispondente a quello di un mese stabilito per procedere alla promulgazione; b) la motivazione della richiesta, affidata ad un apposito messaggio, debitamente controfirmato. L'efficacia del rinvio presidenziale si esplica solo nel senso di ostacolare lo spiegamento degli effetti della legge fino al verificarsi degli eventi ritenuti idonei ad eliminarla (4).

Secondo l'art. 74 il messaggio presidenziale deve essere rivolto alle due camere insieme. Più esattamente la costituzione nord-americana stabilisce che il nuovo esame debba compiersi nello stesso ordine in cui è avvenuto il primo. L'art. 136 reg. senato e l'art. 71 1° c. reg. camera hanno ora disposto che il riesame debba essere iniziato dalla camera che in precedenza l'ha approvato per prima. E poi ovvio che nell'ipotesi in cui una delle due camere concluda il

(1) V. per l'opinione contraria BARTHOLOMI, *op. cit.*, p. 437, cui sembra potersi opporre che una nuova deliberazione presuppone l'esistenza della prima. Ciò si desume anche dalla considerazione che il messaggio deve essere indirizzato alle due camere: il che non dovrebbe esser richiesto quando si tratti, per es., di far rettificare un difetto incorso nella procedura di votazione della camera che si è pronunciata per ultima.

(2) E da tener presente che le valutazioni di opportunità cui ci si riferisce sono da intendere in correlazione con la posizione del presidente, organo estraneo all'indirizzo politico, come è stato meglio precisato precedentemente.

(3) Siffatto potere del presidente deve essere inquadrato nella funzione di controllo politico a lui affidata, intesa nel significato prima messo in rilievo. L'avvenuta trasferta qui la trattazione deriva dall'intento di facilitare la comprensione dell'istituto, che, inserendosi nel procedimento legislativo, ne postula la conoscenza.

(4) V. oltre agli scritti cit. di CUOCOLO, *Il rinvio presid. nella formaz. delle leggi*, e di BOZZI, con lo stesso titolo, *GAZZOTTI, Il rinvio, ecc.*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, I, p. 48; CARONARO, *L'incidenza delle attrib. pres. nella funz. leg.*, ecc., in *Studi Calamandrei*, IV, p. 159. V. anche RASCIGNO G. U., in *Giur. cost.*, 1962, p. 1293 il quale ritiene che il presidente possa rinviare anche prima di ricevere il « messaggio » che gli comunica l'avvenuta approvazione della legge: ciò non solo per evitare che il ritardo di tale comunicazione precluda l'esercizio del potere di rinvio, esercitabile entro un mese dall'approvazione medesima, sia per affrettare il corso della legge. Preoccupazione da ritenere apprezzabile.

sufficientemente tenute presenti dalle camere. L'atto di rinvio dalla legge deve pertanto ritenersi affidato all'esclusiva decisione del presidente, e la controfirma ad esso apposta dal ministro assume un valore di pura autenticazione formale, mentre d'altra parte, il fatto che il rinvio sia disposto anche nei confronti di leggi di iniziativa governativa, autorizzate dal presidente, offre una riprova del carattere non presidenziale dell'autorizzazione. Ciò naturalmente non esclude che l'istituto possa essere utilizzato anche per richiedere il riesame di un atto legislativo approvato contro l'avviso del governo, nei casi in cui siffatto evento non abbia determinato una vera rottura del rapporto di fiducia fra i due organi, giusta la previsione dell'art. 94, 3° comma cost. Ma anche in questo caso l'autonomia decisionale del presidente non può esser fatta valere allo scopo di rafforzare la posizione di una o di altra delle parti contendenti. L'esigenza di evitare che il rinvio presidenziale appaia espressione di un indirizzo politico del presidente, o possa interpretarsi come preferenza per una fra le posizioni contrastanti manifestatesi in parlamento o nel paese in ordine alla legge in contestazione, consiglia un uso molto moderato della potestà di rinvio. Ciò anche in considerazione della situazione che l'esercizio della medesima determina nel governo in carica, che, pur prendendo parte con la controfirma del suo presidente all'atto di rinvio, è portatore di interessi di norma non riconducibili a quelli di cui quest'atto è espressione: situazione che dovrebbe indurre il governo ad astenersi da ogni intervento. A riprova dell'esattezza di quanto si dice può valere la prassi della rarità dell'uso del potere: questo è stato finora esercitato solo 4 volte dal pres. Einaudi: 3 volte dal pres. Gronchi e 7 dal pres. Segni, sempre per leggi di scarsa importanza politica⁽¹⁾.

Un problema si presenta circa l'esercizio del potere presidenziale di rinvio di leggi approvate al momento della cessazione della legislatura, che quindi non potrebbe effettuarsi se non indirizzando il messaggio alle camere « prorogate ». Si tratta di stabilire se il depotenziamento che queste vengono a subire dopo lo scioglimento consenta loro di procedere al riesame della legge rinviata. Secondo alcuni nessun ostacolo a questa situazione opporrebbe all'espletamento del normale procedimento conseguenziale al rinvio (salvo la considerazione di opportunità che dovrebbe indurre il presidente al rinvio solo per motivi di notevole importanza)⁽²⁾. Chi ritiene, al contrario, che il

(1) V. i testi dei messaggi di EINAUDI, in *Lo scrittoio del presidente* (dello stesso); quelli di GRONCHI, in *Giur. cost.*, 1962, p. 1276 segg. V. anche BISCARETTI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 27. La estrema rarità dell'impiego del rinvio mostra la difficoltà del suo inserimento in un regime parlamentare sostanzialmente monistico.

(2) Così BISCARETTI, *Il rinvio ecc.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 10. Il B. mette in rilievo l'importanza pratica che il problema assume, data la tendenza dei parlamenti di emanare in prossimità delle elezioni, ed a scopi elettorali, un gran numero di leggi rivolte a favorire gruppi di popolazione addossando allo stato oneri finanziari ingenti. Ivi v. anche i riferimenti al diritto nord-americano, in cui, in situazione analoga, il veto presidenziale negativo (o *pocket-veto*) consistente nel trattenere la legge senza firmarla, determina la sua decadenza, per la sopravvenuta fine della legislatura.

riesame non confermando l'approvazione, non vi sia più luogo ad ulteriore dibattito nell'altra. Sorge il dubbio se sussista un obbligo delle camere a procedere al riesame. La costituzione francese lo impone espressamente. Nel silenzio riservato dalla nostra su tal punto, sembra più esatto escludere l'obbligo e ritenere esistente un semplice « onere » (in questo senso BORZI, *s. cit.*, p. 770). Quando il riesame venga effettuato è possibile, in quella sede, introdurre emendamenti anche diversi da quelli suggeriti dal messaggio: ma è chiaro che in quest'ultima ipotesi, ove gli emendamenti siano tali da modificare sensibilmente la legge precedente, viene meno l'obbligo presidenziale di promulgare e si riaprono i termini per un eventuale altro rinvio, limitatamente alle varianti apportate. (Invece nell'ordinamento statunitense è escluso che in sede di riesame si possano apportare modifiche).

Le disposizioni regolamentari richiamate stabiliscono che il messaggio debba essere « comunicato » all'assemblea e trasmesso alla comm. competente; questa riferisce al *plenum*, che può limitare la discussione alle parti oggetto del messaggio. Il progetto è poi sottoposto all'approvazione dei singoli articoli ed alla votazione finale. Quest'ultimo richiamo alla procedura prescritta dal 1° comma dell'art. 72 cost. fornisce la conferma dell'esattezza di quanto prima si è detto sull'esigenza di consentire al riesame le stesse possibilità di emendamenti aperte a qualsiasi progetto di legge⁽¹⁾.

Non vi è nessuna ragione per ritenere, come pure si è verificato, che il potere di rinvio non possa essere esercitato quando le camere abbiano, con la maggioranza prescritta dall'art. 73, dichiarato « urgente » la legge, e quindi abbreviato il termine di promulgazione. Se si adottasse tale soluzione il parlamento potrebbe porre nel nulla una prerogativa del capo dello stato e venire così a turbare l'ordine nei rapporti fra i poteri dello stato voluto dalla costituzione. La dizione dell'art. 74 ed il suo collocamento dopo la norma che stabilisce i vari termini per la promulgazione induce, in contrario, a ritenere la possibilità dell'esercizio della potestà in parola anche nel caso d'urgenza, purché essa si eserciti entro il minore termine stabilito per quest'ipotesi. Non sembra che oggetto del messaggio possa essere la stessa dichiarazione di urgenza, anche perché questa, a stretto rigore non fa parte della legge. Tuttavia nel fatto stesso del rinvio potrebbe scaturire una critica alla dichiarazione predetta.

Le osservazioni fatte prima sulla portata della potestà di rinvio in regime parlamentare comprovano come la medesima costituisca un mezzo diretto non a rafforzare la posizione del governo di fronte al parlamento, bensì a consentire al capo dello stato un intervento nell'opera legislativa del parlamento, anche se esplicita in accordo con il governo, al fine di segnalare determinate esigenze di legalità o di opportunità che egli pensi non essere state

(1) Sulla conferma di tale emendabilità ricavabile dalla prassi cfr. CHIMENTI, *Leggi rinviate dal Pres.*, in *Ventennale*, IV, 171. V. anche a p. 197 il rilievo circa i risultati positivi ottenuti dall'istituto del rinvio ogni qualvolta è stato adoperato a fini di tutela giuridica (secondo avvenute d'ordinario) nel che si ravvisa una riprova della spoltizzazione dell'intervento presidenziale. V. anche le acute considerazioni di RASCIANO G. U., a commento di tre messaggi di rinvio, in *Giur. cost.*, 1962, 1277-1305.

che si sia proceduto al riesame i termini decorrono dalla nuova approvazione, la prima ritenendosi non avvenuta (1). La promulgazione si sostanzia in una formula sacramentale fissata dalla legge (2), che si compone di tre parti: la prima che suona: « la camera dei deputati ed il senato della repubblica hanno approvato », ed è attestativa della sussistenza di un regolare procedimento di formazione della legge; la seconda dichiara la volontà di promulgare: « il presidente della repubblica promulga la seguente legge » (segue il testo della legge); la terza parte infine contiene un ordine di esecuzione: « la presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge dello Stato ».

Come si è detto, la promulgazione è « atto dovuto », e qualche costituzione, come la francese del 1946 (art. 36), prevede che, in caso di rifiuto del capo dello stato a compierlo nel termine, si sostituisca ad esso il presidente dell'assemblea nazionale. L'obbligo viene meno nel caso di legge la quale costituisca attentato alla costituzione nel senso prima messo in rilievo. Quanto alla natura giuridica dell'atto in esame, differenti opinioni sono state espresse

un caso di rinvio di una legge motivato dall'essere stata la medesima trasmessa oltre il mese dall'ultima approvazione, v. le osservazioni critiche di RASCHIONO, *s. cit.*, 1286 e di CHIMENTI, *s. cit.*, 189.

(1) L'art. 32 della proposta di legge, menzionata nella nota che segue alla presente, stabilisce che il presidente dell'assemblea che ha approvato definitivamente il testo della legge deve trasmetterlo al governo entro 5 giorni dall'approvazione e questo deve a sua volta, nei 7 giorni successivi, farlo pervenire al capo dello stato.

(2) Impropriamente si fa riferimento alla legge, perché una legge sulla promulgazione, a ventisei anni dall'entrata in vigore della costituzione, non esiste ancora. Si adotta, di fatto, la formula in vigore nel cessato stato monarchico, con le opportune varianti (R. D. n. 1256 del 1931). Una proposta di legge al riguardo è stata presentata alla camera dei deputati (doc. n. 1259, del 26 maggio 1959). E da notare una lacuna di tale proposta, poiché nella formula di promulgazione ivi indicata non risulta se l'approvazione della camera sia avvenuta nel *plenum* o in commissione: circostanza questa rilevante ai fini dell'accertamento dell'osservanza dell'art. 72 cost. La camera nel gennaio 1960 ha approvato un testo coordinato, il cui art. 1 nel dettare la nuova formula di promulgazione ha risolto la « grave » questione della precedenza della menzione della camera o del senato stabilendo che precederà nella intestazione la menzione del ramo del parlamento che ha per ultimo approvata la legge. V. il testo del progetto approvato in *Rass. parl.*, 1960, p. 67. La l. 25-5-1970, n. 352, contenente le norme sui referendum ha dettato le formule di promulgazione per le leggi di revisione costituzionale (artt. 2 e 3) nonché per quelle di modifica delle circoscrizioni regionali, ex art. 132 cost. (art. 46). Queste formule danno la precedenza, nella menzione delle approvazioni, a quella della camera, quale più largamente rappresentativa. Sulla promulgazione delle leggi cost. v. parte VII, sez. I.

regime di *prorogatio* privi le camere del potere di riesame, prospetta la soluzione secondo cui sarebbe da trasferire tale potere alle nuove camere: soluzione che però va incontro alla difficoltà costituita dal principio della discontinuità delle nuove camere rispetto alle precedenti, che preclude alle prime di riprendere l'attività di queste. È stata poi sostenuta la tesi, in certo modo intermedia fra le precedenti (ma in sé contraddittoria), che le camere prorogate non possono compiere atti di indirizzo politico e pertanto sarebbero abilitate al riesame solo quando esso si concluda con la riapprovazione della legge rinviata, o anche con la modifica del suo testo (purché sia tale da non dar luogo a gravi questioni politiche), o infine con la deliberazione di non decidere, che dovrebbe surrogare quella della reiezione e che significherebbe implicito deferimento della decisione alle nuove camere: decisione che sarebbe possibile effettuare, perché il compito di queste ultime non sarebbe di sostituire l'atto di volontà delle precedenti assemblee ma solo di confermarlo (1). Forse occorre impostare il problema in modo diverso dall'usuale e rettificare quanto sostenuto in precedenza. Bisogna tener presente l'efficacia dell'atto di rinvio che, come si è detto, determina la riapertura dell'iter procedimentale consentendo un pieno riesame della legge. Anche quando le camere riapprovassero la legge rinviata, darebbero vita ad un atto di indirizzo, tale essendo il valutare incipienti i motivi addotti nel messaggio di rinvio, e che potrebbero avere ad oggetto gravi esigenze di pubblico interesse (a parte le difficoltà che il regime di *prorogatio* oppone ad un lavoro legislativo ponderato). D'altra parte il problema della continuità non viene in considerazione, data l'accennata riapertura del procedimento. Sicché in conclusione deve ritenersi che la competenza del riesame sia propria delle nuove camere.

40. — Quando il presidente non faccia uso del potere di rinvio, oppure quando le camere abbiano approvato nuovamente la legge, sorge l'obbligo di procedere alla « promulgazione »: obbligo da soddisfare entro il termine massimo di un mese dall'approvazione o entro quello minore stabilito nella legge stessa nel caso di dichiarazione d'urgenza. La formula dell'art. 73 che, come si è detto, fa decorrere il termine dall'approvazione, è da interpretare in senso non letterale, dovendo invece essere riferita al messaggio con cui se ne dà comunicazione e che esteriorizza l'atto interno dell'avvenuta ultima approvazione, che, come tale, non può di per sé esercitare efficacia oltre l'ambito della camera che l'ha effettuata (2). Nell'ipotesi

(1) Cfr. FERRARA, *Il rinvio della legge alle camere prorogate*, 1964, pp. 136, 159 e *passim*.

(2) Si rettifica nel senso esposto l'opinione in precedenza sostenuta, accogliendo le osservazioni del SAMBULLI (*s. ult. cit.*, p. 43, nota 2). È chiaro però che se si volesse seguire un'interpretazione letterale dell'art. 73, si dovrebbe consentire al presidente di disporre il rinvio anche prima del messaggio (v. nota precedente). Per

dalla dottrina, che l'ha fatto rientrare ora nell'attività giurisdizionale, ora in quella legislativa, ora infine, nell'esecutiva (1). La prima di dette tesi pone in primo piano la funzione di accertamento della regolarità del processo formativo; la seconda considera la promulgazione come la dichiarazione esterna della legge, che altrimenti rimarrebbe volizione puramente interiore; la terza calca l'accento sulla formula esecutiva, in cui vede l'essenza dell'atto. Il problema si presenta complesso esigendo, da una parte, che si accolga una delle tre opinioni sostenute in ordine ai criteri di differenziazione delle funzioni statali, dall'altra, che si precisi il grado di influenza che il rapporto di accessorialità di un atto ad una o ad altra funzione esercita nel contrassegnarne la natura. Nell'impossibilità di approfondire i vari punti indicati, rimane fuori dalle tre poteri, rientrando invece in quello tipicamente presidenziale. E pertanto appare confermato quanto si è detto circa il carattere meramente formale che riveste la controfirma ad esso apposta dal presidente del consiglio dei ministri. La complessità degli elementi che entrano a comporre l'atto stesso, mentre fa apparire sforzato ogni tentativo rivolto ad inquadrarlo in uno o nell'altra delle tre funzioni, contribuisce a spiegare il perchè della sua attribuzione al capo dello stato. Questi infatti, reso ormai estraneo ad esse, esplica attività che sono esercitate in una posizione diversa e con effetti anch'essi diversi da quelli propri degli atti emananti dagli organi specificamente addetti alle funzioni stesse (2). Non può negarsi che, pur perfezionandosi l'iter legislativo con

(1) Sulla questione esiste una vasta letteratura. V. fra gli altri scritti specifici, oltre all'ampissima monografia del BARTOLINI, già cit., WEYR, *Zum Begriff der Promulgation*, in *Zeitsch. öff. Recht*, 1927, p. 353; JÉZE, *La promulg. des lois*, in *Revue droit publ.*, 1918, p. 378; CASCIOLO, *La promulg. nel dir. pubbl. moderno*, 1911; ROVELLI, *Sulla promulg. e pubbl. delle leggi e decreti*, in *Riv. dir. privato*, 1932, p. 104; SANDULLI, *In tema di promulg. dei decreti del capo dello stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, p. 10; VICARIO, *Promulg. e pubbl. d. l. e d.*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, p. 29; FODERARO, *Consid. sull'ist. della promulg.*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946, p. 195; PUERT-SACCHÉ, *La promulgation et la publication des actes lég. en droit franç.*, in *Revue adm.*, 1959, p. 239; HALLER, *Die Ausfertigung u. Verkündung von Gesetzen in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Archiv öff. Recht*, 1960, p. 391; HENYCHO, VLACHOS e altri, *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs*, 1961. All'argomento è dedicata l'ultima parte del cit. scritto di G. CONACCI-PISANELLI, *Fonti di prod. e fonti di cognizione*, nonché le opere cit. dell'Esposito e quella più recente del GALZOTTI. Può giovare la conoscenza dell'evoluzione storica dell'istituto. Nel diritto romano la promulgazione (secondo la sua etimologia: *promulgari*, da *promulga positio*) era o pubblicazione fatta allo scopo di ottenere l'approvazione popolare (nell'epoca repubblicana), o ordine di pubblicazione (nell'epoca successiva). Nell'epoca medioevale, caratterizzata dall'antitesi fra re e parlamento, si volle che all'ordine di esecuzione della legge dato dal re si accompagnasse il testo integrale della medesima, quale approvato dal parlamento, onde impedire capziose alterazioni del suo contenuto. Trasformatasi poi la funzione del re, divenuto organo *super partes*, si volle affidare a lui il sindacato sulla regolarità formale della legge.

(2) E da far rilevare che la differenza fra l'atto di intervento nel procedimento di formazione della legge di competenza del presidente nord-americano (ritenuto di

l'ultima approvazione e, pur derivando da tale evento determinati effetti (come per es. l'esercizio del potere di rinvio, di cui si è parlato, o la sottoposizione alla nuova approvazione per le leggi costituzionali ex art. 138), manchi ancora la dichiarazione esterna della regolare fusione dei consensi. Tale dichiarazione, conferendo la forma tipica alla volontà legislativa esplicitasi, è attribuita a chi, non partecipando alla sua formazione, può obiettivamente accertarla avvenuta. L'accertamento, rivolto a constatare la regolarità dei procedimenti e l'identità in ogni loro parte dei due consensi (identità che non risulta dalle dichiarazioni dei presidenti delle camere) forma il presupposto della promulgazione, ed appunto perchè non proviene da organo giurisdizionale consente la sindacabilità da parte del giudice (nei limiti consentiti dai principi) dell'esattezza dell'accertamento stesso. Pertanto, dato che quest'ultimo forma solo il presupposto della promulgazione, dovrebbe discenderne che l'essenza della medesima consista nella rappresentazione oggettiva che essa fornisce dell'avvenuta formazione della legge (1). Ciò spiega perchè l'atto legislativo prenda la data non già dell'ultima approvazione, bensì della promulgazione. Rimane altresì chiarito come l'ordine di esecuzione provenga da un organo che non fa parte del potere esecutivo e non concreti un atto di esecuzione, ma costituisca invece la fonte dell'obbligo dell'esecuzione.

Il suo effetto è di far sorgere il vincolo all'osservanza della legge promulgata anzitutto nei confronti degli organi i quali hanno concorso alla sua formazione, ma solo nel senso che non possono più revocarla, ed inoltre del ministro guardasigilli che deve considerarsi il destinatario diretto e primario dell'ordine di esecuzione contenuto nella formula di promulgazione. Nei confronti di tutti gli altri soggetti, compresi gli organi del potere esecutivo, l'ordine predetto esplica i suoi effetti sotto la condizione che si addivenga alla pubblicazione. Sicchè solo nel senso e con i limiti ora visti può essere accolta la differenza posta da alcuni fra l'«esecutorietà», che si avrebbe anteriormente

partecipazione attiva all'attività legislativa) e quello proprio del presidente italiano (per il quale tale partecipazione è da escludere) discende dal fatto che il primo è organo primario di indirizzo politico, mentre il secondo è del tutto estraneo a tale funzione. V. sul procedimento legislativo nel sistema nord-americano l'approfondita, acuta analisi dell'ELIA, *Forma di gov.*, cit., p. 160 segg.

(1) Da quanto si è detto dovrebbe risultare chiaro che la promulgazione non rientra fra gli elementi costitutivi della volontà legislativa (essendo invece integrativo dell'efficacia, così da fare di quella volontà una legge). Tuttavia, se pur si deve ammettere che la fusione dei consensi presentati da ciascuna camera si ha con il sopravvenire di quello espresso per ultimo, si deve altresì convenire che tale fusione presuppone, oltre alla regolarità della formazione dei singoli procedimenti, la perfetta identità delle due manifestazioni. Ed appunto alla dichiarazione della sussistenza di tali condizioni è rivolta la promulgazione, e da essa si fa discendere l'obbligo dell'osservanza della legge. Sotto quest'aspetto appare giustificata l'opinione del RASCIGNO G. U. sulla necessità che al messaggio del presidente della camera intervenuto per ultimo si accompagni il testo approvato dall'altra. Ciò ad attenuare l'eventualità di promulgazione di legge che, a causa della menzionata divergenza, dovrebbe considerarsi inesistente e, come tale, disapplicabile da chiunque.

760 PARTE V. - LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI FRA GLI ORGANI DELLO STATO
alla pubblicazione, e l'«obbligatorietà» verificantesi successivamente alla me-
desima ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Per la critica di quest'opinione v. soprattutto ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 14 segg. Ma v. dello stesso A. l'opinione secondo cui l'attuale costituzione avrebbe ridato vita alla distinzione, nel senso che secondo essa le leggi costituzionali sarebbero esecutorie per gli organi della P. A., ma invece non obbligatorie per i giudici e per i cittadini, che perciò sono abilitati a negare ossequio ad esse (in *Controllo cost.*, ecc., in *Saggi*, cit., p. 170). Opinione questa alla quale, come appresso si vedrà, non sembra si possa aderire.

⁽²⁾ Sulla distinzione v. OTTAVIANO, *La comunicaz. degli atti amm.*, 1953. Sulla pubblicazione cfr. ZANONINI, *La pubbl. delle leggi nel dir. it.*, 1917; LUKAS, *Die Gesetz-Publikation im öst. u. im deut. Reich*, 1903; REVEL, *La publ. des lois*, 1933; DE PUUY, *De la publ. des lois*, 1945; LIUZZI, *Sulla pubblicaz. delle leggi e decreti*, in *Foro amm.*, 1927; ROVELLI, *Pubblicazione delle leggi*, in *Riv. dir. process.*, 1932; LA TORRE, *La divulgaz. delle leggi*, in *Riv. dir. pubblico*, 1939; FERRARI, *Que- sti vecchi e nuovi in tema di pubblicaz. di atti della pubbl. aut.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 439; dello stesso A., *Sulla pubblicazione indiretta*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 925 (relativa ad atti normativi non legislativi). V. anche CARNELUTTI, *Forme accessorie di pubblicaz. leggi nel diritto industriale*, in *Riv. dir. comm.*, 1909, I, 185; D'AMELIO, *Forme speciali pubbl. leggi*, ivi, 1914, I, 916. V. anche l'ampia monografia del Pizzorusso, *La pubbl. degli atti normativi*, 1963.

Riv. trim. dir. pubbl., 1980

articoli

CONSIDERAZIONI CRITICHE SULLA PROROGATIO NELL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

GIUSTINO D'ORAZIO

SOMMARIO: 1. Premessa: di alcune recenti critiche all'istituto della prorogatio. — 2. Nozione e distinzione da altre figure organizzatorie finalizzate alla garanzia della continuità delle funzioni pubbliche. — *Parte generale:* 3. La prorogatio come principio « generale » di diritto positivo costituzionale. A) Sua più estesa applicazione nel passaggio dal precedente al nuovo ordinamento; limiti di validità del carattere generale dell'istituto alla luce delle alterne vicende legislative e giurisprudenziali della prorogatio. — 4. Segue: B) Prorogatio e natura costituzionale dell'organo: non coesenzialità. Continuità e prorogatio: rapporti. — 5. Sui limiti oggettivi dell'attività degli organi in prorogatio: A) rilievi generali sulla individuazione del loro fondamento. — 6. Segue: B) In particolare: nozione e limiti dell'« ordinaria amministrazione » degli organi costituzionali; osservazioni per una revisione critica. — 7. Segue: C) Atti di iniziativa processuale degli organi in prorogatio. — 8. Segue: D) Gli effetti « riflessi » della prorogatio. — *Parte speciale:* 9. I regimi di funzionalità ridotta del Governo: in prorogatio, dimissionario, in attesa di fiducia. — 10. Un'accezione anomala dell'ordinaria amministrazione: da limite obiettivo all'attività del Governo dimissionario o prorogato a limite programmatico precostituito di un Governo in carica. — 11. Di talune applicazioni al Governo del limite dell'ordinaria amministrazione in relazione ad A) atti vincolati o (anche) sostanzialmente e propriamente presidenziali; B) atti sostanzialmente governativi. — 12. La *reductio potestatis* del Governo ed i suoi effetti riflessi sull'attività del Parlamento. — 13. La prorogatio delle Camere: A) l'interpretazione storica dell'art. 61 cpr. cost.; B) la durata (ovvero il problema del *dies ad quem*); C) il problema dei poteri (in Assemblée e in commissione). — 14. La prorogatio del presidente della Repubblica: A) nel più generale problema della continuità funzionale dell'organo; B) sulla prorogatio del supplente; C) sui limiti dei poteri in relazione alla natura (ed alla classificazione) degli atti presidenziali. — 15. Il CNEL: A) fondamento regolamentare e giustificazione della prorogatio; B) il problema dei limiti all'esercizio dei poteri in relazione alla natura di questi. — 16. La prorogatio del CSM: A) nel caso di scioglimento dell'organo; B) nel caso di scadenza del termine di durata. Gli « atti amministrativi » del Consiglio; C) provvedimenti in materia disciplinare; D) atti inerenti agli orientamenti di politica giudiziaria o istituzionale dell'organo; E) atti

13. A) Nel corso dei lavori costituenti fu più volte ricordato che l'istituto della *prorogatio* delle Camere era nuovo rispetto alla precedente storia parlamentare italiana e che, in passato, non si erano mai verificati casi tali da far sentire la necessità di una proroga dei loro poteri o di una decretazione d'urgenza del Governo nell'intervallo tra le due legislature (salvo casi eccezionali). Tuttavia, nel tracciare il disegno delle nuove istituzioni « razionalizzate », si poneva il problema, politico oltre che tecnico, di rendere continuo il funzionamento del Parlamento, come organo legislativo e di controllo, di assicurarne opportune forme di attività, di sforzarsi, comunque, di conciliare con le affermate esigenze garantistiche e di funzionalità, proprie di una moderna forma di governo parlamentare, anche i principi di rappresentatività e di democraticità (che, invece, nell'opposto giudizio di alcuni, sarebbero stati sacrificati qualora si fosse riconosciuto a Camere scadute o sciolte di sopravvivere a se stesse, nella presunzione che esse fossero ancora legittimate dalla fiducia politica del corpo elettorale). Ma l'argomento di chi, ispirandosi ad un astratto radicalismo giacobino od assembleare, riteneva più coerente a detti principi un *vacuum* parlamentare fu superato⁽¹⁸⁾; e l'esigenza infine prevalen-

te, di atti, cioè, adottati frettolosamente prima del giorno delle dimissioni (pp. 648-649), e la strumentalizzazione, talvolta, delle dimissioni e della conseguente crisi per temporeggiare nella decisione di conflitti sociali (pp. 668-669).

Una riprova della operatività e della elasticità, ad un tempo, del criterio di condotta del Governo dimissionario è offerto da un episodio della recentissima prassi italiana: a causa delle sopravvenute dimissioni, il presidente del Consiglio dei ministri Cossiga comunicava alle organizzazioni sindacali la sua decisione di sospendere ogni ulteriore svolgimento di trattative già in corso (in particolare, per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego) adducendo a motivo un « preciso dovere costituzionale » ed « anche per rispetto al futuro Governo non meno che alle esigenze di affidabilità giuridica e politica su cui la parte sindacale deve poter contare con chiarezza ». Alle rimozioni dei sindacati, affermantosi non essere ciò mai avvenuto in occasione di precedenti crisi governative, e, sembra, anche a causa del diverso avviso di qualche ministro, si precisava dal Governo che le trattative avrebbero potuto continuare solo su un piano tecnico, per non pregiudicare la competenza dei nuovi ministri a sottoscrivere l'accordo e ad assumere i relativi impegni di spesa (v. per notizie la stampa del 21-22 marzo 1980). Ancora più recente è l'esempio di un'intensa attività di mediazione e proposta svolta dal ministro del lavoro del dimissionario secondo governo Cossiga per far fronte alla vertenza tra sindacati e FIAT.

(18) Contro il principio della « morte civile » dell'Assemblea nazionale in caso di scioglimento (quale « atteinte grave au principe de la continuité de l'Etat ») e nel senso della riduzione dei poteri governativi e degli organi rappresentativi in genere agli *affaires courantes* (quale soluzione democratica, in attesa del responso elettorale), in relazione agli ordinamenti della quarta e della quinta repubblica francese, v. rispettivamente, G. NEGAT, *La dissolution et le régime des pouvoirs publics*,

amente avvertita, di creare dispositivi o congegni idonei ad assicurare la continuità delle funzioni parlamentari finì con l'essere agevolmente accolta (anche se non poteva non determinare varietà di posizioni, incertezze di orientamenti, ipotizzazione di limiti: dai soli atti di ordinaria amministrazione agli atti di stretta ed assoluta necessità).

L'Assemblea fu, tuttavia, messa in guardia⁽¹⁵⁹⁾ dal pericolo di una astratta razionalizzazione nell'impostare tale problema e nel risolverlo senza tener conto anche del rapporto ch'esso presenta con quello della posizione e delle attribuzioni del Governo, l'altra *pars* del contraddittorio parlamentare, per evitare che alla già grave ipotesi di una *vacatio* funzionale del Parlamento si unisse il contestuale orientamento a vietare la decretazione d'urgenza del Governo in caso di necessità. A tale duplice pericolo si prospettava un duplice possibile rimedio: alcuni lo rinvenivano solo in una eccezionale investitura di poteri a favore del Governo (sia pure a condizione di futura ratifica degli atti da parte delle Camere); per altri la continuità funzionale per far fronte ad eventi imprevedibili, non giustificava né la statuizione di una proroga dei poteri della Camera sciolta o scaduta, né uno spostamento di competenze, sia pure provvisorio, a favore di altro potere, l'esecutivo, ma rendeva semmai, necessaria — per rimanere all'interno dello stesso potere legislativo — la previsione di un Senato a carattere « perenne », rinnovabile periodicamente solo in parte e mai cessante *in toto*, o, altrimenti, una sua durata differenziata e maggiore di quella della Camera.

A tali possibili soluzioni, *a)* del Governo legislatore, o *b)* di un Senato assomante in sé, in caso di necessità, l'intera funzione legislativa, anche in vece dell'altra Assemblea parlamentare, si aggiungeva ancora la proposta: *c)* di una elezione prescadenza, sì da saldare le funzioni della Camera uscente con quelle dell'entrante (ma con ciò non si dava soluzione all'ipotesi di scioglimento anticipato); *d)* di una giunta permanente ad hoc o di un comitato di anziani garanti; *e)* o, infine, superata ogni pre-giudiziale, di una proroga dei poteri, o pura e semplice (cioè senza limiti specificamente stabiliti), oppure con legittimazione solo per casi eccezionali ben determinati. Si può, quindi, dire che un maggior senso realistico e l'esempio, autorevolmente richiamato⁽¹⁶⁰⁾, della ripristinata Costituzione austriaca, nonché di quella francese da poco entrata in vi-

in *Rev. dr. pub.*, 1956, 130 ss., e G. Monnier, *Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution*, *ibidem*, 1978, 621 ss.

⁽¹⁵⁹⁾ Dall'On. E. TONATO, in II S.C. (6 novembre 1946).

⁽¹⁶⁰⁾ Da C. MONTATI, favorevoli all'istituto furono anche il CALAMANDREI e il TONATO.

gore, consentirono di far approvare, nel testo definitivo, più di una proposta tra quelle richiamate: oltre al potere governativo di decretazione d'urgenza ed un Senato dalla durata (inizialmente) di sei anni, anche il secondo comma dell'art. 61 cost.: « finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ». Quest'ultimo principio, quindi (che era già operante in altri settori dell'ordinamento) veniva ad estendersi all'organizzazione costituzionale ed, in particolare, ad un organo per il quale la sua diretta elezione popolare e la più qualificata legittimazione politica, ponevano i più delicati problemi interpretativi.

La lettura della disposizione oggi vigente richiama immediatamente l'attenzione sui due principali profili dell'istituto: la sua durata nel tempo e l'ampiezza oggettiva dei poteri parlamentari esercitabili in regime di *prorogatio*.

B) Occorre dire, preliminarmente, che il tema della *prorogatio* delle Camere si arricchisce, o si aggrava, di un ulteriore profilo, attinente alla durata temporale della proroga dei poteri e, in particolare, alla individuazione del momento (atto o fatto) nel quale essa ha termine per segnare l'inizio del funzionamento delle nuove Camere (con la conseguente cessazione del regime di limiti che alla attività delle vecchie Assemblee si voglia porre). Per la verità, un certo disorientamento interpretativo è alimentato, almeno a prima lettura, dagli stessi testi normativi (costituzionali, legislativi, regolamentari)⁽¹⁶¹⁾ che adottano — sia pure con riguardo ad aspetti specifici del complesso procedimento elettorale e del processo di ricostituzione delle Camere — una terminologia assai ricca e talvolta non univoca, di volta in volta accennando alla « fine delle precedenti » Camere, alla elezione, alla proclamazione, alla convocazione, alla prima riunione. Appare evidente che se ciascuno dei richiamati concetti assolve ad una sua specifica funzione quando sia isolatamente considerato nella *ratio* della singola disposizione che lo richiama, l'interpretazione che in questa sede preme individuare come la più razionale ed univoca può trarsi solo da una considerazione complessiva dei diversi profili o delle diverse operazioni nell'unità del sistema.

In sostanza, quattro tesi fondamentali emergono dalla lettura delle disposizioni in materia: che la *prorogatio* abbia fine il giorno *a)* delle

⁽¹⁶¹⁾ V. art. 61 cost.; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 11, comma 2, 78, 84; L. 6 febbraio 1948, n. 29, art. 24, 29; reg. Camera, art. 1; reg. Senato, art. 1. E da richiamare utilmente, a fini sistematici, anche quanto disponeva la XVII disp. trans. cost. che, riferendosi al funzionamento dell'Assemblea costituente dopo il 1° gennaio 1948, prevedeva una facoltà di convocazione fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere.

elezioni delle nuove Camere, o b) della loro convocazione, o c) della proclamazione degli eletti, o d) della prima riunione delle Camere stesse⁽¹⁴⁵⁾. Tralasciando il richiamo degli argomenti a favore o contro le prime due tesi (ormai rilevanti solo su un piano di astratta esegesi logico-concettuale, sembrando, comunque, evidente che il riferimento a quei fatti o atti non assicurerebbe la voluta continuità funzionale tra le vecchie e le nuove Assemblee), la ricostruzione più aderente all'esigenza di funzionalità delle Assemblee ed ai principi ai quali si ispira la loro formazione (elettiva) e natura (rappresentativa) può trarsi solo da una combinazione dei due momenti (correlativi a dati normativi logico-sistematici e testuali) della proclamazione degli eletti e della riunione degli organi collegiali da essi formati, nel senso che dopo la proclamazione (atto che, nell'incisiva formula dell'art. 1 reg. Cam., fa entrare i deputati « nel pieno esercizio delle loro funzioni »), quegli organi, in quanto posti in grado di funzionare, possano e debbano riunirsi solo nella nuova composizione⁽¹⁴⁶⁾, provvedendosi, se necessario, dal Capo dello Stato, ad una modifica del precedente decreto di fissazione della prima riunione o, secondo l'art. 62 cost., ad una convocazione straordinaria delle nuove Camere.

(145) Un ampio esame critico dei diversi orientamenti interpretativi v. in P. GIOCOLI NACCI, *Prorogatio* cit., 700 ss., che insiste, in particolare, sull'ultima tesi. In senso analogo, A. A. ROMANO, *La prorogatio* cit., 190 ss., e già G. BASCHIERI-L. D'ESPINOSA-C. GIAMMATTARIO, *La Cost. it.*, Milano, 1949, 265. V. anche le osservazioni critiche di S. TRAVERSA, *Legislatura*, in *Enc. dir.*, 1974, XXIV, 8 ss., al quale, in particolare, si rinvia per i rapporti ed il coordinamento dei termini propri della durata della prorogatio e della legislatura.

(146) La prevalente dottrina (anche se consapevole di alcuni minori inconvenienti, quale la corresponsione dell'indennità agli usceni, oltre che agli eletti, e fino al giorno prima di quello stabilito per la riunione delle nuove Camere): V. PALAZZO, *Le prassi* cit., 456; P. BASCHIERI-L. D'ESPINOSA-C. GIAMMATTARIO, *Dir. cost.* cit., 333, nt. 121, ed altri) è nel senso che la proclamazione renda possibile, anche anteriormente alla data prestabilita nel decreto presidenziale, la « prima riunione » delle nuove Camere e segni la cessazione del regime di prorogatio: v., ad esempio, C. MONTATI, *Initiationi e prerogative parlamentari*, in *Foro pub.*, 1954, IV, 109 ss.; G. BALLARON PALLERST, *Dir. cost.* cit., 235; G. BASCHIERI-L. D'ESPINOSA-C. GIAMMATTARIO, *op. cit.*, 265; BOZZI, *Initiationi* cit., 111; G. GUARINO, *Durata delle Camere* cit., 51 ss.; BASSANINI, *Gli effetti* cit., 750 e nt. 52; P. BASCHIERI-L. D'ESPINOSA-C. GIAMMATTARIO, *Dir. cost.* cit., 1, 510-512; P. VISCA, *Dir. cost.* cit., 129, nt. 10. Sottolinea, da ultimo, gli inconvenienti di tale tesi e ritiene che tra l'avvicinata elezione e la prima riunione siano da convocare, comunque, le vecchie Camere, L. PALAZZO, *Lezioni* cit., 79.

C) Si sono già richiamati, esemplificativamente, ma con qualche ampiezza (v. *supra*, § 12), i limiti che l'attività parlamentare subisce come effetto riflesso delle crisi di Governo e che attengono esclusivamente ai rapporti con quest'organo (salvi restando altri poteri, delle singole Camere o del Parlamento in seduta comune). Chi volesse seguire una impostazione meno angusta ed unilaterale di quella tradizionale e considerare la crisi incidente direttamente sul rapporto di fiducia nella sua essenziale bilateralità, non potrebbe non configurare quegli stessi limiti come propri e diretti anche dell'attività della Camere (essendo impossibile concepire il funzionamento dell'uno senza, ad un tempo, considerare quello dell'altro organo) e non da queste solo conseguentemente e quasi *ab externo* subiti. Tuttavia, i limiti che ora vengono in considerazione, e che possono aggiungersi a quelli già in precedenza richiamati, hanno un diverso titolo, poiché sono ricollegati ad un regime funzionale che è proprio delle Camere, quale è determinato dalla loro prorogatio⁽¹⁴⁷⁾. Sono, a questo proposito, da richiamare le considerazioni generali già in precedenza svolte (v. *supra*, § 5) in ordine al diverso modo di impostare il problema stesso dell'esistenza (e della natura) di tali limiti e non occorre qui ripetere il già detto in merito alle contrapposte tesi della pienezza o della riduzione dei poteri.

L'osservazione della prassi consente di rilevare, ad integrazione di quella premessa generale, che l'attività delle Camere è, come regola, spesa⁽¹⁴⁸⁾ in tutte le sue più rilevanti manifestazioni ordinarie, la cessazione di tali organi implicando, per la stessa ragione dianzi richiamata, una crisi, o meglio l'esaurimento, del rapporto fiduciario di quelle Camere con il Governo (al quale, di conseguenza, si estende il convenzionale limite dell'o.a.)⁽¹⁴⁹⁾: ne risulta, coerentemente, esclusa la possibilità di proporre e di votare mozioni di sfiducia, da un lato, o di presentare questioni di fiducia, dall'altro⁽¹⁵⁰⁾.

(147) Sui poteri delle Camere in prorogatio, oltre a quanto si è altrove richiamato, v. L. ELIA, *Sulla o.a.* cit., 147 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento* cit., 59 ss.; S. TRAVERSA, *Legislatura* cit., 4 ss.

(148) Rilevava, dopo i primi dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione, V. PALAZZO, *Le prassi* cit., 455, che nessuna riunione di Camere in prorogatio si era in quel periodo tenuta.

(149) Sull'obbligo del Governo di presentare le dimissioni dopo nuove elezioni delle Camere, v. nota di L. ELIA, in *Giur. cost.*, 1960, 369-370; G. U. RASCONO, *Le conversazioni costituzionali*, Padova, 1972, 88.

(150) L. ELIA, *Sulla o.a.* cit., 150 (che ammette, da Camere in prorogatio, solo interrogazioni con risposta scritta, sull'esempio di quanto stabiliva anche la XVII disp. trans. cost. nei riguardi dei componenti la stessa Assemblea costituente dopo

La cessazione delle Camere e l'inizio della prorogatio non interrompono o sospendono talune procedure a fini ispettivi o di controllo in corso davanti ad organi parlamentari (anche se questi subiranno una inevitabile modificazione nella composizione): o in considerazione della natura strumentale e conoscitiva dell'attività, quando sia finalizzata alla successiva formulazione di giudizi o all'adozione di deliberazioni (ad esempio, le Commissioni di inchiesta)⁽¹⁶⁸⁾; o a causa della funzione di garanzia che, in via istituzionale e soprattutto durante lo svolgimento della campagna elettorale, è affidata all'organo (ad esempio, la Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, costituita all'inizio di ogni legislatura, in ordine alla quale l'art. 2, n. 3, del relativo regolamento⁽¹⁶⁹⁾ espressamente enuncia il principio che essa « esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere »).

Il fatto che un'espressa previsione di prorogatio sia formulata per i membri di quest'ultima Commissione non implica, a contrario, che per altre commissioni bicamerali la proroga dei poteri sia pregiudizialmente da escludere per la ragione che nei confronti dei rispettivi componenti sia

il 1° gennaio 1948 e fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere); G. GUARINO, *Durata delle Camere* cit., 52; F. BASAMINI, *Gli effetti* cit., 791 e nota; A. A. ROMANO, *La prorogatio* cit., 213 ss. (che ammette una mozione di sfiducia solo da parte di Camere scadute, escludendola per le stesse dopo lo scioglimento); contra P. GIOCONI NACCI, *Prorogatio* cit., 753-755 (che abilita, al contrario, alla votazione della sfiducia anche Camere in prorogatio). Per analoghi limiti in caso di scioglimento sotto la quarta repubblica, v. E. BLANQUET, *La dissolution de l'Ass. nat. de décembre 1955 - La mise en oeuvre de la dissolution*, in *Rev. dr. publ.*, 1956, 118. V. anche *supra*, § 12.

(168) Pur lamentandosi la « stroncatura » che l'attività di tali organi subisce nella prassi (v. A. MANZELLA, *Il parlamento* cit., 61), il funzionamento può, tuttavia, continuare quando la Commissione sia stata istituita con legge, con o senza prefissione di un termine di durata: v. V. FAZZONE, *Le prassi* cit., 454; F. BASAMINI, *Gli effetti* cit., 744-745, 757; C. cost. sent. n. 231 del 1975 (nella quale si prende atto che le Commissioni anzidette durano « oltre le singole legislature »); A. PACA, *Il potere di inchiesta nelle Assemblee legislative*, Milano, 1973, 50-52 (per il quale l'attività può continuare senza incontrare limiti nell'art. 1). Diverso è, invece, il giudizio che gli stessi A.A. danno sulla sorte delle Commissioni istituite con atto (mono- o bicamerale) non legislativo. Per P. VINCIGUERRA, *Le inchieste parlamentari*, in *Ann. Catania*, 1950, 26-27 *et seq.*, si ha cessazione dell'attività della Commissione, con possibilità di utilizzazione dei materiali già raccolti da parte della nuova Commissione; ma v., da ultimo, nel senso del testo, DIR. COST., Milano, 1979, 183, nt. 23.

(169) Reg. approvato in base all'art. 1, comma ult., l. 14 aprile 1975, n. 103: la prorogatio deve estendersi anche alla Sottocommissione per l'accesso di cui all'art. 8 reg. cit. non tanto per la natura della sua attività (giurisdizionale, per A. MANZELLA, *Il parlamento* cit., 348), quanto per il suo carattere « permanente » che la rende durevole quanto la Commissione di cui è parte e nella cui organizzazione si incardina.

disposto, ad esempio, semplicemente che essi « rimangono in carica per la durata della legislatura delle rispettive camere » (come dispone, con riguardo alla allora differenziata durata delle Camere, l'art. 52 l. 10 febbraio 1953, n. 62, per la Commissione per le questioni regionali) o che essi sono « eletti da ciascuna camera ogni volta che si rinnova » (così l'art. 42, comma 1, l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, per la Commissione inquirente per i giudizi di accusa)⁽¹⁷⁰⁾. Due ordini di considerazioni confortano, invece, l'applicazione dell'istituto. Uno, di carattere generale, si fonda sul rilievo che il riferimento alla durata delle Camere, o alla loro rinnovazione, o all'inizio della legislatura, rende estensibile agli organi interni dei due rami del Parlamento (salvo diversa ed espressa disposizione) il combinato disposto degli art. 60 (sulla durata) e 61 c.p.v. (sulla proroga dei poteri, nonostante la scadenza, fino alla riunione delle nuove Camere)⁽¹⁷¹⁾. In secondo luogo, la particolare natura delle funzioni svolte da alcune commissioni, come le due da ultimo richiamate, o l'obbligatorietà di certi loro atti (ad esempio, pareri e designazioni) nell'iter di determinati procedimenti, o il fatto di costituire organi del Parlamento in seduta comune e di essere istituzionalmente competenti a svolgere una fase di più articolati procedimenti di tipo giurisdizionale riservati alle Camere riunite (pur con tutte le riserve che la definizione dell'attività può suscitare), concorrono a dimostrare che senza un loro potenziale o permanente funzionamento (anche dopo la cessazione delle Camere e, a maggior ragione, di una sola di esse) sarebbe inevitabilmente lesa l'effettività di attribuzioni di garanzia di altri organi. Se il Parlamento in seduta comune, nonostante la cessazione per scadenza di una o di entrambe le Camere, può riunirsi per uno dei « casi » previsti dalla Costituzione, quale il promoviamento di un giudizio di accusa⁽¹⁷²⁾, anche la Commissione inquirente (o, meglio, dopo la l. 10 marzo 1978, n. 170, referente) può continuare nell'esercizio delle sue funzioni; e la prassi, verificatasi già in occasione dello scioglimento delle Camere nel 1976 e, di nuovo, a seguito dello scioglimento della VII legislatura (d.P.R. 2 aprile 1979, n. 96), si è esattamente

(170) Nulla si dice, in proposito, sulla durata del Comitato parlamentare sull'applicazione dei principi stabiliti dalla l. 24 ottobre 1977, n. 801, art. 11, comma 2, sui servizi per le informazioni e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato. Ma anch'esso, per il suo carattere permanente, ha la stessa durata della legislatura.

(171) In tal senso, del resto, disponeva espressamente la l. 2 luglio 1959, n. 1147, secondo la quale « i deputati designati a far parte di una Commissione temporanea o permanente, istituita per legge speciale o per decreto, scadono di pieno diritto al principio della legislatura successiva ».

(172) In tal senso, ad es., L. ELIA, *Sull'ord. cit.*, 151.

affermata in tal senso⁽¹⁷⁾. Non diverso discorso dovrebbe farsi nei riguardi della Commissione per le questioni regionali, pur considerando che la natura (sostanzialmente) governativa (secondo la prevalente dottrina) del decreto (formalmente presidenziale) di scioglimento di un Consiglio regionale fa ricadere sull'esercizio di quest'ultima attribuzione (e, indirettamente, sulla formulazione del parere obbligatorio ex art. 126 cost.) i limiti inerenti e conseguenti alla crisi del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Tuttavia, la previsione, in numerose disposizioni legislative, di una più generale funzione consultiva obbligatoria della Commissione nei confronti dell'attività amministrativa non del solo Governo⁽¹⁸⁾ e la presenza, tra le stesse cause di scioglimento previste dall'art. 126 cost., di taluni interessi istituzionali o comunitari e di profili di straordinarietà (ad esempio, la sicurezza nazionale)⁽¹⁹⁾ o anche di interessi delle stesse Regioni (i cui Consigli siano, ad esempio, nell'impossibilità di funzionare) suggeriscono di affidare alla elasticità delle valutazioni contingenti (e convergenti, perché governativo-parlamentari-presidenziali) l'esercizio ed i limiti del potere ex art. 126, ferma restando la legittimazione dell'organo consultivo (che subirà, pertanto, solo limiti riflessi)⁽²⁰⁾.

Qualunque sia l'impostazione di fondo sull'ampiezza dei poteri in prorogatio, si possono considerare ormai classici gli esempi di deliberazioni parlamentari di natura legislativa che, o per previsione espressa o per ragioni di urgenza o di straordinarietà, sono adottabili anche nel

regime funzionale successivo alla cessazione dell'organo: ad esempio, la conversione (anche con emendamenti) di decreti-legge (art. 77), la concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (art. 81, comma 2), la deliberazione dello stato di guerra (art. 78), il conferimento al Governo dei poteri necessari (art. cit.), l'approvazione della legge di proroga della durata delle Camere o di una sola di esse (art. 60 cpv.), l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali⁽²¹⁾. Qualche incertezza presenta (sovrattutto nella meno recente dottrina) la risposta da dare al quesito se le Camere in prorogatio possano procedere alla « nuova deliberazione » che sia ad esse richiesta (ex art. 74 cost.) con messaggio motivato e nei termini, dal presidente della Repubblica nei confronti di legge già da quelle approvata prima della loro cessazione. Pur limitando il riesame alle « sole parti che formano oggetto del messaggio » (come ora testualmente dispone l'art. 71.2 reg. Cam.), si è dubitato se il nuovo, eventuale esercizio della funzione legislativa possa aver luogo da parte delle stesse Camere⁽²²⁾, o se ragioni di opportunità (evitare, ad esempio, che il fatto stesso della pura e semplice approvazione della legge possa assumere uno spiccato carattere politico) e l'essere venuta meno (con i nuovi regolamenti del 1971), entro certi limiti, la preclusione procedurale alla continuità dei procedimenti legislativi pendenti, consiglino che a deliberare siano le nuove e più rappresentative Assemblée⁽²³⁾.

Nessuna incertezza, invece, sorge dalla lettera degli art. 81 reg. Sen. e 107 reg. Cam. i quali, enunciando il c.d. principio di continuità del procedimento legislativo e consentendo, nel concorso di determinate condizioni di tempo e di forma, alle nuove Camere all'inizio della legislatura, il *repêchage* di progetti di legge⁽²⁴⁾ già approvati da quelle pre-

(17) L. ELLA, *Sulla o.a. cit.*, 117; A. MANZELLA, *Il Parlamento cit.*, 61.

(18) In tal senso P. BISCARATTI DI RUSSIA, *Dir. cost. cit.*, 367, e *Il rinvio cit.*, 300; a favore di tale ipotesi si potrebbe addurre la stessa urgenza che le Camere abbiano deliberato, in ipotesi, per ridurre il termine di promulgazione (art. 73, comma 2, cost.).

(19) ... come taluno già sosteneva, prima della riforma regolamentare, in applicazione del principio della continuità dei procedimenti legislativi tra successive Assemblée parlamentari, ritenuto già implicito nel sistema col enunciale con norma dei regolamenti: F. BISSANINI, *Gli effetti cit.*, 741 ss. A favore delle nuove Camere, G. FRASARA, *Il rinvio della legge alle Camere, parini*; L. ELLA, *Sulla o.a. cit.*, 156, nota 116; C. MONTATI, *Istituzioni cit.*, 755-756 (mentre a p. 503 dubita della stessa possibilità di rinvio presidenziale); S. GALOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 228, nota.

(20) V., per tutti, S. TRAVASSA, *« Repêchage » dei progetti di legge decaduti*, in *Dir. e soc.*, 1974, 540 ss.

(21) Infatti, in prorogatio la Commissione ha interrogato imputati, ascoltato testi, votato proposte di ordini di arresto ed alcuni suoi membri, per esigenze dell'attività istruttoria, si sono recati all'estero.

(22) V., ad es., d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 6, 81, 113, 114, 134.

(23) In caso di guerra, ipotizza F. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1976, 631 (v. anche 640-641), che tra i poteri delle Camere conferiti al Governo ex art. 78 cost. si possa ricomprendere quello di prorogare la durata della Commissione straordinaria ex art. 126; ma si può osservare che, essendo tale durata stabilita in Costituzione, se non si provvede ad una formale « rottura » di tale precetto (secondo la procedura aggravata ex art. 138), occorrerebbe ricorrere ad atti normativi extra ordinem da giustificare in nome della necessità (v. C. ESPOSITO, *Decreto-legge cit.*). Di verso è l'ipotesi della prorogatio della stessa Commissione finché il nelettto Consiglio proceda alla costituzione dei propri organi interni ed alla elezione della Giunta (E. GIZZI, *op. cit.*, 641).

(24) Esclude, invece, che durante la prorogatio tale Commissione possa formulare il parere ex art. 126 cost. (solo potendo esercitare il potere di designare i commissari tra i quali il presidente della Repubblica può scegliere i tre). G. FRASARA, *Il rinvio delle leggi cit.*, 130.

GIUSTINO D'ORAZIO

882

cedenti, offrono testuale argomento nel senso che almeno quell'attività legislativa non può essere perfezionata nel periodo di *prorogatio*.

I membri delle Camere, in base all'art. 138 del Trattato di Roma (ratificato con l. 14 ottobre 1957, n. 1203), potevano essere designati dal Parlamento nazionale a far parte dell'Assemblea della C.E.E. e l'art. 4 del reg. interno di quest'ultima stabiliva che, nonostante la scadenza della legislatura o l'anticipato scioglimento della Camera di appartenenza, il parlamentare, pur in *prorogatio*, poteva restare in carica come membro dell'Assemblea comunitaria fino alla designazione del suo sostituto⁽¹⁸⁾. Anche ora che quel sistema è stato sostituito con una elezione a suffragio universale diretto (v. l. 6 aprile 1977, n. 150), il principio che la *prorogatio* nazionale non precluda l'esercizio delle funzioni proprie di rappresentante europeo resta valido, essendo stata conservata (art. 5 l. ult. cit.) la compatibilità delle due cariche.

Prima di esaminare il tema specifico dell'estensione dei poteri delle Camere appare necessario richiamare sinteticamente l'attenzione sul problema generale dei limiti all'attività degli organi costituzionali in regime di *prorogatio*. In proposito la dottrina ha opportunamente distinto tra limiti: a) di natura più propriamente giuridica; b) non giuridici, fondati su espressi o impliciti divieti normativi ma che sono tradizionalmente ricondotti ad un complesso di principi e di regole comunemente definiti di semplice correttezza costituzionale (3). All'interno di questo secondo tipo di limiti (c.d. non giuridici) si registra una duplicità di orientamenti tra loro contrapposti: da un lato, quello secondo cui gli organi in regime di *prorogatio* manterrebbero pie- nezza di poteri, a nulla rilevando l'intervenuta scadenza dalla carica; dall'altro lato, quello in forza del quale a tali organi sarebbe consentito esercitare soltanto una parte delle attribuzioni loro conferite dall'ordinamento, secondo quel principio, largamente diffuso, dell'ordinaria amministrazione (4).

Nonostante tale rilevata diversità di posizioni in tesi generale è da sottolineare che essa appare scarsamente influente sulla determinazione, in concreto, dei poteri esercitabili dalle Camere in periodo di *prorogatio*. In particolare risulta priva di conseguenze la diversificazione, pure adombrata in dottrina, tra alterazioni nella competenza e alterazioni nella legittimità dei titolari dell'organo, che discenderebbe dalla minore rappresentatività derivante dalla cessazione del termine di durata della carica. Entrambe le ricostruzioni infatti riconoscono l'esistenza di limiti all'esercizio dei poteri attribuiti alla normale e piena competenza dell'organo (5).

la competenza appartenente all'organo stesso, fino all'insediamento del nuovo titolare», osserva che «per gli organi costituzionali di tipo parlamentare la nozione di continuità non ha la stessa portata che per gli organi amministrativi».

(3) Sul punto si rinvia alle interessanti considerazioni e alla relativa bibliografia di G. D'Orazio, cit. alla penultima nota, pag. 836, il quale osserva che la violazione del primo tipo di limiti comporta l'illegittimità dell'atto e perché o sono espressamente posti da norme legislative (costituzionali od ordinarie) o sono da altre disposizioni (aventi cioè un diverso oggetto) univocamente anche se non testualmente, desumibili ed estensibili anche al periodo di *prorogatio*, o, più generalmente, ma non meno coerentemente, ricavabili da principi o norme attinenti alla stessa forma di governo che trovano, a loro volta, espressa formulazione in Costituzione...; mentre i limiti del secondo tipo che si richiamano a regole «non scritte e persino non giuridiche, ma del pari tendenzialmente generali ed applicabili nei reciproci rapporti tra gli organi costituzionali...» sono «non sempre omogenee, aventi una diversa carica di precettività di tipo deontologico, largamente elastiche e giuridicamente non sanzionate».

(4) Cfr. ancora G. D'Orazio, cit. alla terzultima nota, pag. 837.

(5) Anche chi sottolinea che da circostanze che influiscono sui titolari degli organi non possono derivarsi limitazioni nella competenza che, negli organi costituzionali rimane invariata, non è soggetta a flessioni o ad alterazioni, è poi costretto a precisare

S. Traversa, *Commento agli artt. 60 e 61 Cost.*, in

Commentario alla Costituzione, a cura di Branca, Bologna-Roma, 1984

7. *I poteri delle Camere in regime di prorogatio secondo gli orientamenti della dottrina.* — Delineati i termini di durata della *prorogatio* occorre ora soffermarsi sull'estensione dei poteri delle Camere in tale periodo.

Esula naturalmente dai fini del presente studio una indagine sulla vasta problematica relativa alla configurazione giuridica della *prorogatio* in generale ed in riferimento agli organi costituzionali in particolare. In proposito appare sufficiente limitarsi a richiamare taluni interrogativi prospettati dalla dottrina con specifico riguardo agli organi costituzionali. Così, da una parte si è posto il quesito della stessa ammissibilità della *prorogatio* negli organi costituzionali, da altra parte quello della pura e semplice estensibilità o meno dei principi che la regolano con riferimento agli organi amministrativi; da altri, infine, se non siano piuttosto da riconoscere caratteristiche peculiari alla *prorogatio* nei confronti degli organi costituzionali (1). Quest'ultimo sembra sia da considerare l'orientamento complessivamente più convincente in quanto non sembra dubbio, come è stato esattamente rilevato, che l'istituto della *prorogatio* «si attegga negli organi costituzionali in modo diverso, almeno in certi aspetti, a causa della diversa posizione degli organi costituzionali nell'ordinamento, del particolare rilievo che acquista la legittimazione in tali organi e, quindi, della particolare rilevanza della continuità degli organi costituzionali» (2).

Repertorio legislativo e parlamentare reca le date: per la V legislatura: 20 maggio 1968 — 7 maggio 1972; per la VI legislatura: 8 maggio 1972 — 21 giugno 1976.

Diversa linea è stata seguita, invece, al Senato dove, ad esempio, il *Rassegno generale dei lavori del Senato (integrato dal resoconto dell'attività legislativa della Camera dei deputati)* reca per la II e per la III legislatura rispettivamente le date 25 giugno 1953 — 17 marzo 1958 e 12 giugno 1958 — 18 febbraio 1963, corrispondenti al giorno della prima riunione e a quello del decreto presidenziale di scioglimento.

(17) Per l'esame della prassi parlamentare in periodo di *prorogatio* si rinvia al successivo § 8.

(1) Per più ampio indicazioni su tali profili si rinvia a A. A. Romano, *La prorogatio negli organi costituzionali*, pag. 126 e segg. e ora anche a G. D'Orazio, *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 817 e segg.

(2) Cfr. A. A. Romano, cit. a nota prec., pag. 135, ed inoltre Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, pag. 61 e 65, il quale, precisato che si ha *prorogatio* «allorché il titolare di un organo cessato dalle funzioni, continua ad esercitare

Anche sul tema dell'estensione dei poteri delle Camere in regime di *prorogatio* la dottrina si è variamente pronunciata. Gli orientamenti espressi riflettono sostanzialmente la più generale problematica posta con riferimento al complesso degli organi costituzionali. Cosicché anche in relazione al nostro tema specifico si ripropone la fondamentale distinzione tra coloro che ammettono l'esistenza di limiti e coloro che la negano, con la sola evidente eccezione di quei limiti espressamente indicati dalla norma (6), anche se poi sussistono incertezze e differenziazioni, tra i sostenitori della tesi della riduzione dei poteri sulla concreta determinazione ed ampiezza dei limiti.

L'orientamento dottrinale, decisamente minoritario (7), secondo cui le Camere, in regime di *prorogatio*, conservano la pienezza dei loro poteri, muove dal presupposto dell'assoluta mancanza, in Costituzione, di indicazioni esplicite atte a ritenere mutate le condizioni di espletamento delle funzioni parlamentari, essendo al contrario semplicemente e letteralmente previsto che « sono prorogati i poteri delle precedenti ». Si osserva anzi che la Costituzione offrirebbe un argomento testuale in favore della tesi secondo cui le Camere conservano tutti i loro poteri anche dopo lo scioglimento e lo scadere del termine; esso sarebbe costituito dal disposto del già citato art. 85, che specifica in forma esplicita il divieto per le Camere disciolte di eleggere il Capo dello Stato. « È chiaro — si rileva (8) — che di questo articolo non vi sarebbe stato

che « ciò non vuol dire che fatti come la scadenza del mandato parlamentare non incidano sulla funzionalità dell'organo che non può certo considerarsi nella sua pienezza funzionale » cfr. A. A. ROMANO, *La prorogatio negli organi costituzionali*, pag. 139; nonché G. D'ORAZIO, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 838, il quale giustamente osserva che « le due tesi, della *plenitudo* o della *reductio potestatis* in regime di *prorogatio* accentuano ciascuna profili o versanti opposti, ma inscindibili, dello stesso problema e finiscono, in sostanza, con l'accostarsi più di quanto si contrappongano ».

(6) In effetti la Costituzione esplicita un solo limite ai poteri delle Camere con riferimento all'approssimarsi del termine di scadenza della loro durata e, a maggior ragione quando tale termine sia già scaduto. L'art. 85, 3° comma, infatti, stabilisce che: « Se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove ».

(7) Vedilo espresso particolarmente da BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 1972, pag. 231 e seg.; GROCCHI-NACCI, *Prorogatio e del Parlamento Rass. dir. pubbl.*, 1964, 747 e segg.

(8) Cfr. BALLADORE PALLIERI, cit. a nota prec. pag. 232. A ben vedere, peraltro, l'argomento richiamato nel testo prova troppo. Anzitutto perché l'art. 85 non disciplina specificamente l'ambito dei poteri delle Camere in *prorogatio* ma al contrario, disciplinando in via generale l'elezione del Capo dello Stato, prende atto del depotenziamento di rappresentatività delle Camere con l'approssimarsi del termine di scadenza, ed afferma che anche nel periodo antecedente alla *prorogatio* e cioè fino a ben 3 mesi prima della loro scadenza, queste non possono provvedere a tale essenziale adempimento. In secondo luogo esso non appare affatto non necessario e addirittura contraddittorio proprio perché

bisogno, ed anzi sarebbe contraddittorio, se le Camere disciolte avessero solo i poteri di ordinaria amministrazione ».

Sempre in favore della tesi della pienezza funzionale delle Camere in regime di *prorogatio* si sono inoltre addotte anche altre considerazioni. Si è rilevato (9), da un lato che, poiché le Camere prorogate a causa della guerra in forza dell'art. 60 della Costituzione hanno pienezza di poteri, nella medesima condizione debbono essere altresì le Camere in periodo di *prorogatio* posto che le stesse sono abilitate a disporre con legge la loro proroga e che non è pensabile che l'organo prorogato trasmetta poteri che al tempo della proroga stessa, più non aveva. In tal caso, si rileva, « non si tratterebbe semplicemente di proroga di poteri, ma di conferimento di nuove facoltà e potestà, che contrasta col concetto della proroga » (10). Si osserva altresì che prevedendo l'art. 62 della Costituzione « il concomitante funzionamento delle due Camere, nel caso di scioglimento anticipato di una sola di esse anche l'altra rimarrebbe inerte per tutto il periodo occorrente alle elezioni, se non si riconoscesse uno svolgimento normale dell'attività della Camera disciolta, finché non entri in funzione quella neo-eletta » (11).

In assenza di tale disposizione le Camere avrebbero dovuto provvedere immediatamente, senza indugio, alla rielezione del Capo dello Stato, non già perché nel periodo di *prorogatio* esse possano esercitare tutte le loro attribuzioni, bensì al contrario perché le Camere ancorché limitate nei loro poteri si sarebbero certamente trovate, nel caso di specie, a dover far fronte ad un simile adempimento certamente da qualificare urgente ed indifferibile. E questo sotto un duplice possibile profilo, di non prorogare i poteri del Capo dello Stato, improrogabili per ragioni di ordine sistematico, in assenza di una specifica previsione, eccezionale ed esclusiva quale quella disposta dall'art. 85 in via meramente eventuale, ovvero, nell'ipotesi di supplenza, per non prolungarne artatamente i tempi. In terzo luogo, comunque, l'art. 85 in una materia tanto delicata come quella dell'esercizio delle attribuzioni presidenziali si riproponeva di eliminare incertezze e di limitare autonome valutazioni del Parlamento in seduta comune.

(9) Cfr. GROCCHI-NACCI, cit. alla penult. nota 752 e 748.

(10) L'argomentazione di cui al testo ci pare superata in modo convincente dai rilievi avanzati da A. A. ROMANO, *La prorogatio e negli organi costituzionali*, pag. 211 secondo il quale: « Anche se si ammette che le Camere durante la *prorogatio* possono compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti, non vi è dubbio che la proroga in caso di guerra rientri fra questi e l'effetto del prolungamento della legislatura deriva *ex lege*, dalla norma costituzionale e dalla legge di proroga. Non vi sarebbe alcuna valida ragione per dedurre la illogicità del fenomeno che le Camere durante la *prorogatio* abbiano poteri limitati, mentre dopo la legge di proroga acquistano la pienezza dell'esercizio delle loro funzioni ».

(11) Anche a prescindere dalle interessanti considerazioni prospettate (cfr. LONOI, *Sciogliere una sola Camera: si può ma è sconsigliabile*, in *Il Corriere della Sera*, 7 ottobre 1980) in ordine se non proprio alla possibilità — attesa la chiara lettera dell'art. 88 Cost. — certamente e quanto meno alla opportunità, ininterrottamente confermata

La dottrina prevalente (12) ritiene, peraltro, che esista un limite generale all'esercizio dei poteri delle Camere in periodo di *prorogatio*. Si tratta di un limite di ordine sistematico che trova il suo intrinseco ed obiettivo presupposto nella cessazione del mandato del titolare ordinario (scarso rilievo assumendo la circostanza che questo derivi da decorso del termine o da anticipato scioglimento) che ha necessariamente effetti sulla sua legittimazione essendo sottoposta a verifica — con l'apertura del procedimento elettorale per il rinnovo dell'organo — la sua rappresentatività (13). È questa mutata rappresentatività che particolarmente negli organi costituzionali politici — specie se di immediata derivazione popolare come avviene per le assemblee parlamentari negli ordinamenti democratici — assume una valenza affatto peculiare che ha indotto ad applicare per l'estensione dei poteri delle Camere in prorogatio la nozione di ordinaria amministrazione (14).

In epoca repubblicana, di procedere allo scioglimento anticipato di una sola Camera, dopo l'intervenuta unificazione a cinque anni del termine di durata del Senato (operato con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2), appare invero eccessivo l'argomento di cui al testo che vorrebbe modulare l'ampiezza dei poteri esercitabili da una Camera con riferimento alle modalità attraverso le quali le Camere stesse sono convocate. Come è stato esattamente rilevato (cfr. A. A. ROMANO, *La «prorogatio» negli organi costituzionali*, 206), infatti, «Non vale affermare... che la convocazione straordinaria costituisce un *plus* e non un *minus* rispetto alla convocazione ordinaria e che, quindi, il *minus* deve ritenersi compreso nel *plus*. La convocazione straordinaria è soltanto un diverso strumento per stimolare il funzionamento delle assemblee parlamentari... e quindi nessun argomento può trarsi dal meccanismo di convocazione sui poteri delle Camere in *prorogatio*. Tanto più che il 3° comma dell'art. 62 stabilisce che «Quando si riunisce in via straordinaria una Camera è convocata di diritto anche l'altra» e non anche, viceversa, che quando una Camera è convocata in via ordinaria — con il normale aggiornamento o anche a domicilio — è di diritto ed automaticamente convocata anche l'altra Camera. Questa, in ipotesi, proprio perché in regime di *prorogatio*, non potrebbe che convocarsi in via straordinaria; sul punto v. anche le considerazioni formulate nella nota 7 del precedente paragrafo.

(12) Cfr. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, pag. 61 o segg.; voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. del dir.*, pag. 228 e segg.; PARCOLESI, *Diritto costituzionale*, I, pag. 511; BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 150; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, pag. 340; VIRGA, *Diritto costituzionale*, pag. 130; MORTATI, *Istituzioni*, I, pag. 502 e segg.; BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 101.

(13) Che il limite all'esercizio dei poteri corrisponde in pieno alla minor rappresentatività dei titolari dell'organo rileva giustamente ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, pag. 65.

(14) Cfr. l'intervento di MORTATI all'Assemblea Costituente, in *Atti assemblea cit.*, seduta antimeridiana del 12 dicembre 1947, p. 4493 nel quale si sottolineava: «Ora il fatto stesso che sia scaduto il periodo normale di durata della carica, determina come un depotenziamento dei poteri normalmente attribuiti al titolare, ed è pacificamente ritenuto che i poteri durante il periodo di proroga siano solo quelli attinenti alla ordinaria

In effetti, come è stato rilevato (15), la formula «ordinaria amministrazione» che ha dato luogo ad equivoci e malintesi specie avuto riguardo ad assemblee con attribuzioni prevalentemente legislative, è stata specificata nel senso di «un'amministrazione straordinaria o meglio una attività sollecitata da casi di particolare urgenza». Il limite ai poteri delle Camere in *prorogatio* viene quindi a concretarsi «nel divieto di esercitarli se non per casi e circostanze veramente straordinarie ed urgenti» (16). Altri hanno poi precisato che deve trattarsi di «atti dovuti» o comunque di «provvedimenti indispensabili» (17); ed enumerano, tra questi, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge ex art. 77, 2° comma, la deliberazione dello stato di guerra ex art. 78, la legge di proroga della durata delle Camere ex art. 60, 2° comma, l'approvazione dei bilanci o la concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio ex art. 81.

Sempre nell'ambito dell'orientamento dottrinale che sostiene l'esistenza di limiti all'attività delle Camere in *prorogatio* un interessante tentativo di rilettura sistematica con aggiornamento della stessa tradizione parlamentare è rappresentato da quella tesi (18) che, pur ribadendo l'inautomaticità, lo-

amministrazione». Sul punto v., inoltre, D'ORAZIO, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 837 il quale nel richiamare la tesi di cui al testo che implica che gli organi in *prorogatio* possano compiere soltanto una parte degli atti per i quali sono normalmente competenti, osserva che si tratta di «atti che, per una estensione terminologica e concettuale di forma legislativa proprie di altri settori normativi, ma ormai consacrate da una lunga e diffusa tradizione anche nel diritto costituzionale, sono ricondotti alla nozione di «ordinaria amministrazione», realizzando una sorta di gestione provvisoria e di attesa, svolta in condizioni di diminuita o solo presuntiva capacità politicamente rappresentativa (o legittimazione politica) e limitata a quelle deliberazioni nelle quali i fini meramente conservativi e di tutela (non implicanti se non una ridotta discrezionalità) nettamente prevalgono su quelli che sono propri di atti di iniziativa, di direttiva e di varia progettazione. Atti, questi ultimi, da escludere da quella sfera limitata perché implicanti (potrebbe dirsi per restare nella logica della nozione) un potere di disposizione di interessi politici di parte, sia pure della *maior pars*, per i quali l'organo non ha più alcun titolo (in senso politico e giuridico)».

(15) Cfr. ELIA, voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. del dir.*, pag. 229.

(16) Sul punto oltre a ELIA, cit. a nota prec.; v. anche BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, pag. 339 per il quale le Camere possono svolgere solo «affari di particolare urgenza».

(17) Così rispettivamente VIRGA, *Diritto costituzionale*, pag. 130, e PARCOLESI, *Diritto costituzionale*, I, pag. 511.

(18) Vedila esposta con ampi richiami ai lavori preparatori della Costituzione da MANTELLA, *Il Parlamento*, pag. 60 e segg., il quale precisa che le procedure di ispezione a fini di garanzia e di controllo vanno dalla interrogazione a risposta scritta, alla inchiesta, passando per le commissioni di vigilanza e le commissioni in sede politica e riguardano anche la conversione dei decreti-legge, la approvazione del bilancio dello stato e la ra-

gica e giuridica, che a procedimento elettorale aperto le Camere esercitano funzioni di indirizzo politico e di legislazione, ne amplia i settori di intervento affermando che « le Camere possono invece, e anzi devono, esercitare funzioni di garanzia e di controllo nei confronti degli altri pubblici poteri, per non rompere neppure per un giorno l'equilibrio di quel reciproco sistema di influenza e di contrappesi in che è l'essenza di un ordinamento costituzionale pluralista e democratico ».

Tale indirizzo trae spunto da quella più ampia impostazione (19), secondo la quale « il fatto della scadenza del termine finale della carica o lo scioglimento anticipato operano sulla legittimazione dei parlamentari nel senso che costoro si debbono considerare legittimati a compiere soltanto quegli atti che non implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico, tranne che nelle circostanze di necessità e di urgenza che qualificano il parlamentare all'esercizio di tutte le attribuzioni delle Camere ».

È, come si vede, un'impostazione che tende a conciliare i due contrapposti indirizzi dottrinali della *plenitudo* e della *reductio potestatis* in quanto afferma in tesi generale un depotenziamento di legittimazione che svolge un'indubbia influenza limitatrice di determinate attività parlamentari (quelle a spiccato contenuto politico) che peraltro recupera *in toto* al verificarsi della condizione della esistenza di circostanze di necessità ed urgenza. E l'effettiva esistenza di tali circostanze che risulta avallata dalla valutazione politica dei soggetti abilitati a richiedere la convocazione straordinaria (art. 62, 2° comma Cost.) — e nell'ipotesi di convocazione *ipso iure*, ex art. 77, 2° comma Cost. dall'adozione di un d.l. da parte del Governo — consentirebbe anche « lo svolgimento di quelle funzioni che implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico ».

Ora nonostante sia certamente apprezzabile e di rilevante interesse il tentativo compiuto di conciliare le due tesi sopraesposte è indubbio, come è stato giustamente rilevato (20), che « entrambe, sia che assumano a presupposto una immutata pienezza di poteri che si autolimita, sia che sottolineino la potenziale espansione di poteri (in principio) limitati, presuppongono sostanzialmente un giudizio di valore di natura politico-istituzionale, come regola di condotta per sua natura variabile ed a sua volta collegata a parametri (ordinaria amministrazione, affari correnti, urgenza) non agevolmente definibili, se non — si direbbe — nel momento stesso dell'attività, attraverso il concorso o il contrasto con altre istituzioni (o al di là di queste, con le forze

tifica di trattati internazionali ancorché, per questi ultimi, il controllo parlamentare si espliciti con strumenti legislativi formali rispetto ad atti preconstituiti dal Governo.

(19) È quella elaborata da A. A. ROMANO, *La « prorogatio » negli organi costituzionali*, pag. 208 e segg.

(20) Cfr. D'ORAZIO, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 838.

politiche in esse espresse) ». Questo ci induce, da un lato, a precisare che esulano dai fini del presente studio quelli che sono stati definiti gli « effetti riflessi della prorogatio » (21) e cioè quel complesso di implicazioni sulle attività di istituzioni o organi a vario titolo collegati con le Camere e che risentono della mutata posizione delle assemblee parlamentari, oltre che, naturalmente, le conseguenze che le posizioni di prorogatio o assimilate di altri organi (come ad esempio il Governo dimissionario) hanno sull'esercizio dei poteri da parte delle Camere (22); dall'altro lato, a sottolineare l'estrema rilevanza da attribuire alla prassi parlamentare in un contesto in cui la dottrina presenta notevoli incertezze e si richiama a parametri largamente discrezionali perché fondati su prevalenti considerazioni di opportunità politico-istituzionale.

8. *L'attività delle Camere in « prorogatio » secondo la prassi parlamentare.* — La prassi parlamentare relativa ai lavori delle Camere in regime di prorogatio si è andata particolarmente delineando ed arricchendo nel corso delle ultime legislature. Essa non appare univoca nelle sue giustificazioni e ha dato luogo a diversità di interpretazioni e comunque ad evoluzioni nella sua applicazione.

Anche tenuto conto del rilevante ampliamento — registratosi a partire dalla VI legislatura — dei casi di riunione di organi parlamentari, in sedi e con finalità diverse, durante il periodo della prorogatio, appare opportuno e rispondente a criteri di migliore chiarezza espositiva esaminare separatamente l'attività posta in essere dall'Assemblea plenaria, da Commissioni monocalamerali e bicamerali e dal Parlamento in seduta comune.

Per quanto riguarda le riunioni dell'Assemblea, tanto la Camera quanto

(21) D'ORAZIO, cit. a nota prec., 848, e nota 78.

(22) Sul tipo di attività che le Camere possono svolgere durante le crisi di Governo, v. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 1980, 116, e segg., il quale nel richiamare ampiamente le posizioni della dottrina e la prassi parlamentare si pronunzia in favore della tesi secondo cui « durante la crisi di governo gli organi parlamentari potrebbero riunirsi in tutte le sedi nelle quali non si debba procedere a deliberazioni che chiamino in causa la competenza del Governo (ferma restando, a favore di questo ultimo, la disponibilità degli strumenti procedurali previsti dall'ordinamento) ». Sulle attribuzioni esercitabili dal Governo in crisi ed i riflessi sull'attività parlamentare, oltre agli autori già ripetutamente citati sulla prorogatio, v. anche: E. SANNA, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Ann. Cagliari*, 1952-1953; MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, pag. 370 e segg.; ELIA, *Arch. giur.*, VI, 1958, 118 il quale osserva che « non è possibile che le Camere procedano in tale periodo a deliberare ciò che il Gabinetto non può eseguire, né a dare direttive o a determinare impegni cui il Governo non è in grado di corrispondere ».

il Senato non hanno mai tenuto seduta fino al 1972 (1) in periodo di *prorogatio*. A partire dallo scioglimento anticipato delle due Camere del 28 febbraio 1972 e cioè con la fine della V legislatura, si sono verificati limitati casi di riunione dell'aula, ma sempre nel periodo compreso tra la data dello scioglimento e quella delle elezioni. Mai le Camere cessate hanno ritenuto di potersi riunire dopo lo svolgimento delle elezioni, né mai si è manifestata l'esigenza di anticipare, rispetto alla data indicata nel decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali, la prima riunione delle Camere neo-elette; ciò che offre indiretta conferma a quanto in precedenza rilevato circa la durata della *prorogatio* e la convocabilità delle Camere dopo le elezioni.

Il primo e prevalente oggetto dell'attività dell'assemblea plenaria in tale periodo è costituito, in conformità dell'espressa previsione costituzionale (2), dalla conversione in legge di decreti-legge (3). Sul fronte dell'attività legisla-

(1) Le prime sedute della Camera e del Senato in periodo di *prorogatio* (entrambe erano state sciolte con d.p.r. 28 febbraio 1972, n. 19) si sono avute rispettivamente nei giorni 7, 8, 9 marzo e il 15 marzo 1972. Al termine di tali sedute, secondo la prassi consolidata, i Presidenti di ciascuna Camera hanno aggiornato i propri lavori per fine legislatura con la formula consueta della convocazione a domicilio. Che nessun caso di riunione delle Camere sciolte in attesa delle elezioni si fosse verificato rilevava già V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano - Consumivo dopo dieci anni - in Studi sulla Costituzione*, II, pag. 455; per un caso di richiesta, ai presidenti delle Camere, di convocazione in periodo di *prorogatio* (dopo lo scioglimento del 4 aprile 1953) da parte delle organizzazioni sindacali e per l'indicazione delle motivazioni addotte dai presidenti per non procedere a detta convocazione, cfr. ELIA, *Arch. giur.*, VI, 1958, 145, nota 96.

(2) Secondo l'art. 77, 2° comma infatti, « Quando in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni ».

(3) Dallo scioglimento anticipato delle Camere nella V legislatura e poi successivamente, nella VI, VII e VIII, sia la Camera, sia il Senato si sono sempre riuniti in periodo di *prorogatio* per discutere disegni di legge di conversione in legge di decreti-legge o comunque per l'annuncio della loro presentazione, ex art. 77 (v. in proposito le sedute della Camera dei deputati del 7, 8 e 9 marzo 1972; del 5, 6, 19 e 20 maggio 1976; dell'8 e 29 maggio 1979 e del 17 e 18 maggio 1983; e le sedute del Senato del 15 marzo 1972; del 12, 13, 19 e 20 maggio 1976; dell'11 aprile, del 3 e del 31 maggio 1979; del 5 maggio e del 21 giugno 1983).

Il numero dei decreti-legge adottati dal Governo nei periodi in cui le Camere erano sciolte, è certamente rilevante e non appare quindi utile procedere alla loro puntuale enumerazione. Può soltanto rilevarsi che accanto a provvedimenti in materie tradizionalmente riservate ad interventi di straordinaria necessità ed urgenza (si pensi alle provvedimenti a seguito dei terremoti delle Marche e del Friuli-Venezia Giulia, o a decreti-catenaccio su prodotti petroliferi o imposte varie, o agli stanziamenti per far fronte alle spese elettorali non preventivabili), altri hanno disciplinato settori per i quali molti dubbi possono

tiva le Camere si sono riunite per far fronte ad altri adempimenti costituzionalmente dovuti e necessitati, perché collegati a scadenze indicate nella stessa costituzione (4); è il caso dell'approvazione del bilancio di previsione dello Stato, del rendiconto generale e di variazioni al bilancio (5).

prospettarsi sulla reale conformità ai requisiti previsti in Costituzione (si pensi ai provvedimenti in materia di locazione di immobili o a quelli per il finanziamento di enti o progetti, come l'acquedotto pugliese, il bacino carbonifero del Sulcis, il CNEN e la Gopi, o addirittura in materia di elevarzione del limite di età per il congedo di talune categorie di militari), altri provvedimenti, infine, hanno avuto ad oggetto una materia, quella elettorale, la cui disciplina dovrebbe ritenersi, in principio, del tutto sottratta alla decretazione d'urgenza.

Va inoltre sottolineato che le limitazioni alla emendabilità dei decreti-legge in periodo di crisi di Governo determinate da una prassi, sia pure molto oscillante (sintomatici in proposito i precedenti che si ricavano dagli *Atti parlamentari - Camera dei deputati*, Resoconti sommari delle sedute del 15 febbraio 1978, pag. 6; del 18 ottobre 1978, pag. 4-5; del 22 marzo 1979, pag. 9-10; del 16 ottobre 1980, pag. 14) valgono a maggior ragione in periodo di *prorogatio* (cfr. il *Resoconto sommario della seduta della Camera del 22 marzo 1979*, pag. 9-10) ed hanno trovato conferma in precisi orientamenti formulati prima della Conferenza dei presidenti dei gruppi (cfr. per tutti il *Resoconto sommario della seduta della Camera del 13 marzo 1979*, pag. 8), ed ora formalmente recepiti nell'art. 96-bis, 8° comma, del Regolamento della Camera, secondo cui « Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge », laddove in via ordinaria l'ammissibilità, secondo l'art. 89, presuppone che non si tratti di « argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione ».

(4) E quanto si verifica in forza dell'art. 81, 1° e 2° commi, secondo i quali: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a 4 mesi ».

(5) Dopo lo scioglimento delle Camere stabilito con d.p.r. 28 febbraio 1972, n. 19, la Camera dei deputati ha proceduto alla discussione congiunta e poi alla relativa approvazione, nei giorni 7, 8 e 9 marzo 1972, dei disegni di legge relativi al bilancio, incline due variazioni.

Il Senato si è invece limitato ad esaminare, il 15 marzo 1972, soltanto i due disegni di legge di variazione al bilancio, che la Camera, a differenza dello stato di previsione e del rendiconto, aveva discusso in prima lettura.

Il carattere peculiare e necessitato dell'approvazione annuale del bilancio (che ha indotto la dottrina unanime a ritenere che le Camere debbano discuterlo e approvarlo anche in periodo di *prorogatio*) è stato recentemente ribadito dal Presidente della Camera Iotti, confortato dal parere della Giunta del Regolamento, anche con riferimento alla legge finanziaria (cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura - discussioni*, seduta del 17 marzo 1983, pag. 29 e seg.) ove si rileva che l'approvazione degli strumenti di bilancio da parte di entrambe le Camere, entro e non oltre l'improrogabile termine di scadenza dell'esercizio provvisorio costituisce l'adempimento di un tassativo obbligo costituzionale; di qui anche l'orientamento, espresso dalla Giunta a larga maggioranza, secondo cui è indeclinabile responsabilità della Presidenza della

Mentre per le attività or ora ricordate di cui le Camere hanno avuto occasione di occuparsi in periodo di *prorogatio* la dottrina — come si è sopra rilevato — è unanime nel ritenere ammissibili, perplessità e riserve sono state invece manifestate in ordine ad altri due possibili oggetti dell'esame legislativo delle Assemblies — i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali o che comunque diano esecuzione ad accordi internazionali, da un lato, e quelli rinviati dal Capo dello Stato a' sensi dell'art. 74 della Costituzione, dall'altro lato — per il primo dei quali soltanto, peraltro, si è verificato un caso concreto di esame in tale periodo presso la sola Camera dei Deputati (6).

Camera garantire in ogni caso tali termini avvalendosi di tutti i poteri che le derivano dal Regolamento con il rigore richiesto dalle singole circostanze.

Ed è proprio tale costituzionale responsabilità della Presidenza che induceva il Presidente Iotti, pur tra non lievi, vivaci contrasti di qualche gruppo, ad assumere un atteggiamento estremamente deciso (cfr. *ibid.*, seduta del 24 marzo 1983, pag. 76) ed *in fine* affermato che l'approssimarsi della scadenza costituzionale impone alla Presidenza di avvalersi, attesa la straordinaria situazione determinatasi, del potere previsto dall'ultima parte dell'art. 85 del regolamento, che prevede la facoltà del Presidente di modificare l'ordine delle votazioni, quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia e della chiarezza delle votazioni stesse... Si precisa inoltre, che l'esercizio di tale potere è ritenuto opportuno dalla Presidenza solo perché sussistono due specifici presupposti: da un lato, la scadenza di un termine costituzionalmente vincolante, come quello dell'approvazione del bilancio e della legge finanziaria che con esso fa sistema, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione; dall'altro lato, l'accertata impossibilità, allo stato, di rispettare il termine predetto, per l'atteggiamento inequivoco manifestato da un gruppo politico. La Presidenza auspica che questo eccezionale ricorso alla facoltà riconosciuta nell'ultima parte dell'art. 85 del regolamento non debba ripetersi neanche in materia di esame dei documenti finanziari, confidando nel sollecito vaglio — per altro già in precedenza avviato — delle proposte di modifiche regolamentari relative alla sessione di bilancio.

Cfr. ora le modifiche apportate dalla Camera dei deputati il 29 settembre 1983 agli art. 119, 120, 121, 123 e 149 del Regolamento dirette a formalizzare l'istituzione della sessione di bilancio.

(6) Si tratta della discussione del disegno di legge «Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine» (1933-B) già approvato dalla Camera e modificato dal Senato prima dello scioglimento anticipato e riportato all'esame della Assemblea di Montecitorio il 9 marzo 1972. In quell'occasione il deputato Ds Massimo (MSI) sottolineò — ribadendo la riserva avanzata dal suo gruppo in sede di Conferenza dei capigruppo — la scorrettezza costituzionale e politica della decisione di porre all'ordine del giorno di questa seduta l'esame del disegno di legge n. 1933-B... in quanto le sedute tenute dalla Camera in questa particolare situazione costituzionale avrebbero dovuto limitarsi al solo esame dei bilanci e degli eventuali disegni di legge urgenti di conversione di decreti-legge». Ed il relatore Fabbri, replicando a tali rilievi, osserva che l'esame di questo progetto di legge «ha l'esclusiva portata di un adempimento che ratifica una modificazione puramente formale apportata dal Senato ad un provvedimento praticamente in sé perfetto, e il cui iter solo il sopravvenire delle note vicende politico-costituzionali

Per quanto riguarda l'attività legislativa di autorizzazione alla ratifica di quei particolari trattati internazionali che sono indicati nell'art. 80 della Costituzione (7), nonostante il tentativo da taluno compiuto per inquadrarla nell'ambito «della funzione di garanzia e di controllo del Parlamento» (8) sembra preferibile ritenerla esclusa, almeno in linea di principio, durante la *prorogatio*. Ed in effetti tale attività non sembra sia qualificabile come «di garanzia e di controllo» più di altre attività di legislazione, come ad esempio la delegazione per l'amnistia e l'indulto o l'approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria o addirittura la seconda deliberazione sui progetti di legge costituzionali, che pure sono generalmente ritenute precluse alle Camere in *prorogatio*. Tanto più che a ben guardare, molti trattati presentano una spiccata natura politica e comportano spesso impegni di rilevante durata temporale che non dovrebbero essere ritenuti disponibili da parte di organi privi di piena rappresentatività, secondo quanto rilevato da tanta parte della dottrina sopra richiamata. Cosicché, anche in questo caso, il parametro che può legittimare l'intervento del Parlamento prorogato sembra più convenientemente determinabile nella urgente necessità di provvedere in riferimento alla improrogabilità degli impegni previsti nel trattato.

Né la circostanza — fatta valere alla Camera per il provvedimento relativo alle popolazioni altoatesine (9) — che il disegno di legge già approvato da una Camera sia modificato dall'altra esclusivamente sotto profili marginali e formali potrebbe di per sé costituire, indipendentemente dalla presenza dell'altro criterio, elemento idoneo a giustificare il riesame che pure i regola-

ha impedito potesse essere già prima esaurito». E lo stesso Presidente del Consiglio Anzorri ribadiva che si trattava «di uno degli adempimenti degli accordi contenuti nel pacchetto, confortati dal voto di una larghissima maggioranza parlamentare» (cfr. *Atti parlamentari Camera dei Deputati, Resoconto sommario della seduta del 9 marzo 1972*, pag. 13 e seg.).

(7) Quelli, cioè, «che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» che sono anche i soli per i quali, data la loro natura, è previsto obbligatoriamente l'intervento del Parlamento in funzione di limite all'esercizio delle ordinarie prerogative del Governo in materia (sui rapporti tra gli art. 80 e 72 della Costituzione e su tali problemi interpretativi che essi pongono v. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 227 e nota 14); per le ulteriori limitazioni che potrebbero prospettarsi in relazione all'eventuale situazione di crisi del Gabinetto, di cui non è possibile occuparsi in questa sede, si rinvia a M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, pag. 515 e CRISAFULLI, *Il Governo fra nomina e fiducia*, in *Foro amm.*, 1957, I, 10, i quali ritengono preclusi al Governo senza fiducia gli atti concernenti i rapporti internazionali.

(8) Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, pag. 61.

(9) V. la precedente nota 6.

menti parlamentari prevedono limitato alle sole parti modificate (10). A maggior ragione, poi, sulla base della disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari (11) dovrebbe essere ritenuta preclusa, in periodo di *prorogatio*, la nuova deliberazione che il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, chiedesse alle Camere con messaggio motivato, ai sensi dell'art. 74 della Costituzione (12). Si aggiunga, inoltre, almeno nell'ipotesi di scioglimento anticipato, che questo potrebbe astrattamente essere anche collegato alla legge rinviata cosicché la riunione delle Camere potrebbe trasformarsi in occasione per dibattere sulle motivazioni che hanno indotto il Capo dello Stato allo scioglimento, laddove, invece, egli non è costituzionalmente tenuto ad indicarle. A conclusione diversa potrebbe pervenirsi anche in questo caso qualora sussistessero improrogabili ragioni d'urgenza come certamente si verificherebbe se le Camere avessero imposto, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, un ridotto termine di promulgazione al Presidente della Repubblica, sulla base dell'art. 73, 2° comma della Costituzione (13), o qualora lo stesso Presidente della Repubblica convocasse in via

(10) In tal senso dispongono: l'art. 70, 3° comma, del Regolamento della Camera secondo cui: « I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera »; e l'art. 104 del Regolamento del Senato, secondo cui: « Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovano in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati ».

(11) L'art. 71, 3° comma, del Regolamento della Camera e l'art. 136, 3° comma, del Regolamento del Senato prevedono, infatti, a differenza di quanto avviene per i progetti di legge modificati dal Senato e con identica formulazione, che la Camera o il Senato possano e non debbano « limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio ».

(12) La dottrina prevalente è orientata nel senso che non possano essere le Camere cessate a riesaminare la legge rinviata dal Capo dello Stato: cfr. G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, pag. 136, 139 e passim; MORTATI, *Istituzioni*, I, pag. 735 e seg.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, pag. 228, nota 4 e pag. 363, nota 147; in senso contrario v. invece BISCARETTI DI RUFFIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, pag. 14 e segg.

(13) Ritiene sia da ammettere che « in relazione a particolari circostanze politiche del momento, il Governo possa proporre allo stesso Presidente della Repubblica di rinviare personalmente le Camere, nel medesimo tempo in cui indirizza loro il messaggio di rinvio » il BISCARETTI DI RUFFIA, cit. a nota prec., 13; ELIA, *Arch. giur.*, VI, 1958, 156, nota 116, osserva che nel periodo che precede immediatamente la fine della legislatura « il Presidente della Repubblica potrebbe chiedere alle Camere una nuova

straordinaria, ai sensi del 2° comma dell'art. 62 della Costituzione, le Camere per procedere alla nuova deliberazione sulla legge rinviata.

Sempre con riferimento ai lavori dell'Assemblea, la prassi parlamentare registra una serie di altri oggetti, diversi dall'attività legislativa, sui quali si è soffermata l'attenzione delle Camere in periodo di *prorogatio*.

Abbiamo anzitutto la discussione del progetto di bilancio delle spese interne (14) che ciascuna Camera approva annualmente. Tale documento, predisposto dai deputati o senatori questori, è sottoposto preliminarmente all'approvazione dell'Ufficio o Consiglio di presidenza, contiene le previsioni di spesa dell'esercizio finanziario e delinea gli orientamenti e le scelte fondamentali della politica amministrativa di ciascuna Camera in conformità del tradizionale principio dell'autonomia contabile e amministrativa delle assemblee legislative (15).

deliberazione su una legge, a norma dell'art. 74 Cost., soltanto se la importanza e l'urgenza del provvedimento legislativo giustificassero una convocazione delle Assemblee in periodo di *prorogatio*.

(14) Generalmente Camera e Senato discutono compiutamente sia il preventivo sia il conto consuntivo delle spese di esercizi antecedenti. L'unico precedente di approvazione del conto consuntivo 1970 e del progetto preventivo per il 1971, in periodo di *prorogatio*, si è avuto alla Camera: cfr. *Atti parlamentari, Resoconto Sommario*, seduta del 9 marzo 1971, p. 17. Merita di essere rilevato che analogo indirizzo non è stato seguito, invece, per il bilancio preventivo 1983 che alla fine di ottobre dello stesso anno non risultava ancora approvato dalla Camera. In proposito ci sembra possa essere espressa una netta preferenza per l'atteggiamento tenuto nel 1971, rispetto a quello seguito nel 1983, perché se è vero che l'approvazione di un tale documento da parte di una Camera discolta potrebbe essere valutata come interferenza, almeno per una parte dell'esercizio finanziario, nelle scelte della nuova Camera, è altresì vero, all'inverso, che dovrebbe più opportunamente essere la Camera il cui Ufficio di Presidenza ha predisposto e gestito il bilancio a verificarne la congruità e a giudicare eventuali responsabilità (anche ad evitare che si discuta su di un documento presentato, come nel caso del bilancio Camera 1983, da tre questori nessuno dei quali rieletto) senza dire dell'altra deplorevole conseguenza di discutere un preventivo che, per il tempo trascorso, sembra meglio qualificabile come consuntivo.

(15) Come è noto la somma occorrente al funzionamento di ciascuna Camera (c.d. dotazione) è stanziata in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro fra le spese per organi e servizi dello Stato ed è messa a disposizione delle Camere con mandato diretto da parte del Ministro del Tesoro. Tali stanziamenti non sono sorretti da norme sostanziali che autorizzino e disciplinino la erogazione della spesa ed il loro ammontare è determinato annualmente dalla richiesta dei presidenti di ciascuna Camera al Ministro del tesoro che la iscrive nel progetto di bilancio senza svolgere sulla sua congruità alcun sindacato secondo una secolare consuetudine (per maggiori approfondimenti sui bilanci delle Assemblee legislative e sui rapporti con il bilancio statale si rinvia a BUSCAMA, voce *Bilancio dello Stato*, in *Enc. del dir.*, pag. 427 e segg.). Ancor oggi di grande utilità per la comprensione del principio di cui al testo risulta

Sulla assoluta correttezza di procedere alla discussione di un tale documento in periodo di *prorogatio* nessuno ha mai espresso la benché minima perplessità, trattandosi di tipica materia rientrante nella categoria dei c.d. *interna corporis*, sottratta a qualsiasi valutazione di altri organi e del Governo in specie (16).

Occorre ricordare, in secondo luogo, le domande di autorizzazione a procedere in giudizio, quelle per l'emissione di ordini o mandati di cattura, nonché le domande di autorizzazione ad eseguire perquisizioni personali e domiciliari, ai sensi dell'art. 68 della Costituzione (17). In proposito è da rilevare che la prassi, mentre offre molti casi di annuncio (in sedute delle Assemblee tenute in periodo di *prorogatio*), di richieste di autorizzazione e di loro deferimento alle apposite Giunte delle due Camere, registra un solo caso di convocazione *ad hoc* della Camera dei deputati, dopo lo scioglimento, per l'esame di domande di autorizzazione a procedere (18). Naturalmente la legittimità

l'opera di C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*. Cfr., inoltre, S. BOSCHMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, *passim*. Il tema dell'autonomia amministrativa e contabile delle Camere e della Presidenza della Repubblica ha formato oggetto di conflitto di attribuzioni con la Corte dei conti — la quale con decreti 30 ottobre 1979 - 19 febbraio 1980 fissava ai tesoriери della Camera, del Senato e della Presidenza della Repubblica il termine di sei mesi per la presentazione dei conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977 — risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 10 luglio 1981, n. 129 (*Giur. cost.*, 1981, 1281 con osservazione adesiva di G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*), la quale dichiara che non spetta alla Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesoriери degli organi costituzionali soprazichiamati.

Per quanto riguarda l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli delle regioni ad autonomia ordinaria, cfr. la legge 6 dicembre 1973, n. 853 e su di essa TRAVERSA, *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali*, in *Le regioni*, 1974, 365 e segg.

(16) Tale assoluta estraneità del Governo dalla discussione del bilancio interno è emblematicamente confermata dalle stesse modalità di svolgimento del dibattito ove il Governo, non soltanto non interviene, ma non è neanche presente, essendo anzi il posto ad esso ordinariamente riservato, occupato dai questori.

(17) Per le modalità d'esame delle domande di autorizzazione a procedere e per i termini entro i quali riferire all'Assemblea si rinvia alle norme dei regolamenti parlamentari: art. 18 della Camera e art. 19 del Senato.

(18) Si tratta della seduta di martedì 8 giugno 1976 nella quale la Camera discute ed approva le due proposte formulate dalla Giunta di concessione dell'autorizzazione a procedere e dell'autorizzazione ad emettere ordine o mandato di cattura o altri provvedimenti restrittivi della libertà personale nel confronti del deputato Saccucci, accusato dell'assassinio di un giovane comunista a Sesto Romano; approvò altresì la richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio e quella per la perquisizione del domicilio del deputato Ippolito, accusato di corruzione e interesse privato in atti d'ufficio e di rivelazione di segreti di ufficio (doc. IV, n. 282 e 282 bis), mentre negò, sempre in conformità

se non addirittura la doverosità per le Camere — secondo le stesse indicazioni desumibili oltre che dalla Costituzione, dalle stesse norme regolamentari — di corrispondere, anche in periodo di *prorogatio*, alle richieste formulate da un altro potere dello Stato, qual'è appunto la magistratura, non può essere revocato in dubbio, ancorché, poi, l'esame concreto della domanda di autorizzazione e la convocazione dell'Assemblea per la relativa deliberazione sia rimessa a valutazioni politiche sull'urgenza di provvedere anche in riferimento al tipo di reati contestati ed alle reazioni della pubblica opinione (19).

Altro argomento che, secondo la prassi più recente, ha formato oggetto di valutazione da parte delle due Assemblee è stato quello relativo alla loro composizione, soprattutto con riferimento alla sostituzione in periodo di *prorogatio* e per garantire il *plenum*, di deputati o senatori deceduti. Ad una prima fase in cui l'atteggiamento della Presidenza della Camera dei deputati è stato sostanzialmente contrario, e per considerazioni giuridico-costituzionali e precendenti parlamentari specifici in materia, a provvedere a sostituzioni di deputati in periodo di *prorogatio* anche in presenza di una puntuale richiesta in proposito (20), ne è seguita un'altra, meno rigida, più possibilista sulla ef-

delle proposte avanzate dalla Giunta, l'autorizzazione ad emettere mandato di cattura nei suoi confronti.

(19) Nel recentissimo caso relativo alle domande di autorizzazione a procedere e di autorizzazione alla cattura nei confronti del Senatore Pittella, accusato di vari reati con l'aggravante di aver agito per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (doc. IV, n. 96 e 97) ci si è limitati al deferimento delle relative richieste alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (cfr. *Riscontri sommari* delle sedute del 5 e del 12 maggio 1983, pag. 4) e alla presentazione della relazione conclusiva (cfr. *Riscontro sommario* della seduta del 21 giugno 1983, pag. 5) da parte della Giunta, senza peraltro pervenire alla discussione in assemblea e questo, presumibilmente, tanto per l'imminenza delle elezioni, quanto per non essere stato nel frattempo il senatore Pittella ricandidato nelle liste del suo partito (P.S.I.) il che avrebbe comunque richiesto, a distanza di pochi giorni, il problema, perché sarebbe venuta meno per lo stesso l'immunità parlamentare.

(20) Istanza in tal senso venne avanzata, in data 23 marzo 1968, al Presidente della Camera Bucciarelli Ducci, dal primo dei non eletti nella lista del Partito Liberale per la circoscrizione del Lazio, Ottorino Monaco, a seguito della scomparsa del deputato Vittorio Zincone, avvenuta prima del decreto di scioglimento delle Camere nella IV Legislatura, e precisamente il giorno 11 marzo 1968. In essa veniva richiesta la convocazione della Giunta delle elezioni perché procedesse all'accertamento del suo diritto a subentrare nell'Assemblea di Montecitorio. Il Presidente della Camera replicava, con sua lettera in data 1º aprile 1968 che « la Giunta delle elezioni è un organo di natura referente, privo di autonomi poteri decisori in via definitiva ... e che un eventuale atto di accertamento da parte della Giunta delle elezioni avrebbe comunque mera natura di atto interno di un procedimento implicante, per logica necessità, la successiva partecipazione dell'Assemblea, sia in sede di proclamazione sia in quella di convalida ». Si con-

fettibilità della proclamazione del deputato subentrante da parte dell'Assemblea in *prorogatio*.

Ora mentre la prassi assolutamente costante delle prime quattro legislature repubblicane è stata nel senso di non provvedere mai, in *prorogatio*, alla sostituzione di deputati deceduti o che avessero presentato le dimissioni, ancorché casi che avrebbero potuto dar luogo ad un intervento si siano verificati (21), (e questo anche per l'evidente ragione che non si è mai palesata la necessità, in quegli anni, di dover riunire le Camere in via straordinaria, dopo lo scioglimento), con la VI legislatura, invece, si verifica in periodo di *prorogatio* tanto la convalida di deputati, quanto la sostituzione di un deputato deceduto (22). Al Senato, sempre in periodo di *prorogatio*, si verificano nella V legislatura l'annuncio e la convalida della nomina di un senatore a vita e la proclamazione di un senatore subentrante (23) e, nella VIII, la proclamazione di due senatori e l'approvazione da parte dell'Assemblea di dimissioni presentate (24).

La prassi parlamentare registra ulteriori fatti incidenti sulla composizione delle Assemblee o comunque sulla loro geografia politica in periodo di *prorogatio*: da un lato la comunicazione di intervenute modificazioni nella composizione di gruppi parlamentari a seguito delle dimissioni presentate da appartenenti ai gruppi stessi (25); dall'altro lato la elezione del Presidente

che rileva che « la convocazione delle Assemblee legislative in periodo di *prorogatio* è una ipotesi costituzionale del tutto straordinaria e giustificabile solo in presenza di gravi ragioni giuridico-politiche non certo ravvisabili nella sola opportunità di procedere alla sostituzione di un deputato ».

(21) Come si rileva nella lettera del Presidente della Camera richiamata alla nota precedente.

(22) Cfr. *Resoconto sommario* della seduta della Camera del 19 maggio 1976, pag. 1 e 2, ed *ivi*, con formula d'uso, convalidate le elezioni dei deputati Del Castillo e Barberi; nonché proclamato eletto il deputato Enrico Demarchi, subentrante all'onorevole Alpino, in quanto segue immediatamente l'ultimo degli eletti, secondo gli accertamenti effettuati dalla Giunta.

(23) Trattasi dell'annuncio e della convalida della nomina a senatore a vita di Amintore Fanfani, all'epoca Presidente del Senato, e della conseguente attribuzione del seggio elettivo resosi così vacante nella regione Toscana al senatore Braccetti (cfr. *Resoconto sommario* della seduta del Senato del 15 marzo 1972, pag. 3).

(24) Cfr. *Resoconto sommario* delle sedute del Senato del 12 maggio e del 21 giugno 1983, pag. 3.

(25) Ciò che si è verificato alla Camera dei deputati (cfr. *Resoconto sommario* della seduta dell'8 maggio 1979, pag. 3, ove il Presidente comunica le dimissioni dei deputati Delfino e Galasso dal gruppo parlamentare Costituente di Destra - Democrazia nazionale e la loro conseguente iscrizione d'ufficio al gruppo parlamentare Misto, in mancanza di una specifica adesione ad altro gruppo; e quelle del deputato Tessari che, aderendo al gruppo radicale, cessa, pertanto, di far parte di quello comunista).

del Senato, dopo l'immatatura, improvvisa scomparsa di Tommaso Morlino (26). In proposito non ritengo possano nutrirsi dubbi circa la assoluta urgente necessità di provvedere alla rielezione del presidente del Senato attesi i compiti di supplenza del Presidente della Repubblica che l'art. 86 della Costituzione gli affida e che è assai dubbio possano, in sua mancanza, per l'operare di successive sostituzioni, essere assolti dal vicepresidente del Senato (27).

Negli atti parlamentari relativi a sedute tenute sia dalla Camera sia dal Senato in periodo di *prorogatio* risultano registrate, inoltre, attività di varia natura, come ad esempio: comunicazioni di nomina o di integrazione di Commissioni, di ordinanze di archiviazione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, di trasmissione di documenti ministeriali o provenienti da altri organi; interventi presidenziali per commemorare parlamentari deceduti o per esprimere il cordoglio dell'Assemblea in occasione di gravi calamità naturali o di fatti che abbiano profondamente turbato il paese. Queste varie attività rientrano certamente nell'ordinaria amministrazione e non dovrebbero, quindi, di per sé, costituire oggetto di attenzione delle Assemblee in tale periodo, ove le stesse non fossero già convocate per altri fini.

Per quanto riguarda, invece, la discussione degli strumenti parlamentari del sindacato ispettivo, la prassi delle due Camere, in un primo tempo uniforme ma assolutamente contraria, tanto da indurre autorevole dottrina (28)

(26) Cfr. *Resoconto sommario* della seduta del Senato del 12 maggio 1983 che reca altresì la commemorazione del Presidente Morlino, deceduto il 6 maggio, e la elezione del nuovo Presidente Vittorino Colombo.

(27) Il dubbio di cui al testo risulta rafforzato dallo stesso regolamento del Senato che, all'art. 9, 2° comma, stabilisce che è lo stesso Presidente del Senato che « designa il vice presidente incaricato di esercitare le sue funzioni in caso di temporaneo impedimento », senza individuare a priori il supplente, come viceversa avviene per prassi alla Camera, ove il vice presidente anziano o vicario, quello cioè che a parità di anzianità di elezione abbia ottenuto più voti, sostituisce in via generale il Presidente temporaneamente impedito. A parte le difficoltà sopra evidenziate di estendere, soprattutto a seguito dell'operare di successive sostituzioni, una norma speciale qual è quella dell'art. 86, oltre quanto da essa espressamente previsto, vi è da rilevare che forse, sotto un profilo sistematico e per considerazioni di evidente maggiore rappresentatività, sarebbe più agevolmente prospettabile, in caso di necessità, una supplenza del Presidente della Camera dei deputati che è anche presidente del Parlamento in seduta comune, tenuto conto che la ratio che ha ispirato il costituente nell'attribuire ai presidenti di assemblee ulteriori compiti istituzionali, esterni a ciascuna Camera, è stata quella di garantire parità di posizione tra le due Camere e, quindi, tra i loro Presidenti.

(28) Cfr. ELIA, *Arch. giur.*, VI, 1958, 150 il quale, premesso giustamente che « la *prorogatio* risponde anche ad uno scopo di controllo sul Governo » e che, peraltro, più che l'attività conta « la possibilità di una certa attività, l'eventualità anche remota che certi abusi vengano denunciati in una atmosfera drammatica, prodotta di per sé

ad esprimere perplessità su di essa, si è andata evolvendo presso il Senato nel senso di ritenere ammissibile, sia pure finora in un solo caso (29), lo svolgimento di interrogazioni a risposta orale in Assemblea in periodo di *prorogatio*. La Camera dei deputati è invece rimasta ancorata alla precedente prassi che è stata, anzi, assai di recente, chiaramente ribadita dal Presidente d'Assemblea (30). Naturalmente seguitano a pervenire alla presidenza, anche in questo periodo, le risposte alle interrogazioni scritte, presentate prima della fine delle precedenti Camere, e delle quali viene data notizia nel resoconto sommario della prima riunione della nuova legislatura.

Passando ora a considerare la prassi parlamentare relativa all'attività, in periodo di *prorogatio*, delle Commissioni permanenti e/o speciali e delle Giunte di ciascuna Camera, va subito sottolineato che essa non può non riflettere la situazione generale e le tendenze evolutive soprarichiamate con riferimento ai lavori dell'Assemblea. In particolare le Commissioni si sono riunite, in questo periodo, soltanto in sede referente e consultiva avuto riguardo alla necessità di adempiere a quel compito istruttorio — delineato dalla stessa Costituzione nell'art. 72, 1° comma (31) — dell'esame preliminare di provve-

dalla convocazione straordinaria di una Camera», rileva che «di quest'arma dovrà essere fatto un uso eccezionalmente cauto da parte delle opposizioni, anche perché il clima elettorale tende a svalutare le denunce che non siano davvero gravi. Sicché l'attività di controllo potrà manifestarsi senza le riunioni del *plenum*, ma, come disponeva la XVII disposizione transitoria della Costituzione, 4° comma, attraverso la presentazione di interrogazioni con risposta scritta (la prassi è contraria)». A suo avviso, comunque, «l'attività di controllo sul governo non potrebbe mai spingersi fino alla discussione di una mozione di sfiducia: né il Governo potrebbe in tal periodo, nemmeno sulla conversione di un decreto legge, porre la questione di fiducia».

(29) Cfr. *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del Senato del 3 maggio 1979*, ed *ivi*, pag. 23, lo svolgimento di interrogazioni concernenti l'attentato alla sede della Democrazia Cristiana in piazza Nicosia a Roma.

(30) Cfr. *Atti parlamentari. Camera dei deputati - Discussioni*. Seduta del 17 maggio 1983, pag. 9, ed *ivi* affermato dal Presidente di turno SCALFARO (in risposta ad un richiamo al Regolamento formulato dal deputato Emma Bonino che contestava la dichiarata irricevibilità, da parte della presidenza, di una mozione presentata dal gruppo radicale in tema di funzionamento del servizio pubblico radiotelevisivo «per garantire la regolarità, la libertà e la parità di condizioni nel confronto elettorale») che «in questo momento mi è impossibile dare inizio a una giurisprudenza diversa da quella fino ad oggi seguita in quanto non esiste — anche se si è appellata alla gravità della situazione che non consente di adagiarsi solo sui precedenti — un precedente nel senso da lei indicato in questa pur non lunghissima vita della nostra Costituzione... non esiste un precedente per cui, una volta sciolte le camere, sia proseguita l'attività ispettiva nei confronti del Governo... in questo momento e in questa sede posso soltanto dire che non ho motivazioni di alcun genere per modificare tale prassi».

(31) Per l'indicazione di taluni problemi interpretativi dell'art. 72, anche con rife-

dimenti da sottoporre alla discussione e approvazione definitiva del *plenum*.

Non si è quindi mai fatto luogo ad alcuna seduta di commissione in sede deliberante o legislativa e ciò per un duplice ordine di ragioni: da un lato perché le materie esaminate dalle Camere in tale periodo sono da qualificare come riservate all'Assemblea (ad esempio i bilanci) vuoi per esplicita disposizione costituzionale (l'ult. comma dell'art. 72) vuoi per ragioni di ordine sistematico, puntualmente confermate dalla prassi della Camera e da esplicite disposizioni regolamentari (32); dall'altro lato perché eventuali altre materie, (da ritenere senz'altro sottratte alla possibilità di esame delle Camere in periodo di *prorogatio*, o al più ad esse sottoponibili — come rilevato da una parte della dottrina — quando si verificano cause eccezionali di necessità ed urgenza) richiedendo comunque una convocazione straordinaria ex art. 62 Cost., per essere autonomamente discusse, non potrebbero che essere riferite alla competenza dell'Assemblea con esclusione, quindi, delle Commissioni legislative (33).

rimento ai lavori preparatori, si rinvia a TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea* (Rio, *rim. dir. pubbl.*, 1970, *passim*).

(32) È il caso del decreto-legge che, sebbene non espressamente incluso nell'art. 72, ult. comma è da ritenere sia sottratto alla competenza deliberante delle Commissioni non soltanto per ragioni di ordine testuale (l'art. 77, 2° comma, afferma che il Governo che adotti decreti-legge «deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni») ma anche per considerazioni di ordine sistematico, tenuto conto che è la «responsabilità» del Governo ad essere implicata e di essa non può che essere arbitra l'Assemblea. La costante e consolidata prassi secondo cui i disegni di legge di conversione di decreti non possono seguire il procedimento c.d. decentrato, che trovava già implicita conferma nell'art. 81, 2° comma, del Regolamento della Camera (ove si precisa che il termine per la presentazione delle relazioni delle Commissioni referenti all'Assemblea «è ridotto a quindici giorni per i disegni di conversione dei decreti-legge»), ha ricevuto recentemente ulteriore e più esplicita puntualizzazione nell'art. 96 bis, 1° comma, introdotto nel Regolamento della Camera il 14 novembre 1981 ed entrato in vigore il successivo 1° dicembre, ove è stabilito che il Presidente assegna i disegni di legge di conversione «alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera...». Per quanto riguarda il Regolamento del Senato, l'art. 35, 1° comma, già escludeva, in forma espressa, la conversione dei decreti dai disegni di legge assegnabili alle Commissioni in sede deliberante e l'art. 78, 6° comma modificato dal Senato il 10 marzo 1982, lo ha ribadito laddove ha previsto che «Il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è iscritto in ogni caso all'ordine del giorno dall'Assemblea entro 25 giorni dalla presentazione».

(33) Sarebbe comunque assai difficile ritenere che un progetto di legge, per il quale si appalesi la necessità di una convocazione straordinaria in *prorogatio*, non rientri tra quelli per i quali è preclusa l'assegnazione a commissione in sede legislativa ai sensi dell'art. 92, 1° comma, Regolamento Camera in quanto riguardante «questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale».

Quanto all'attività delle Commissioni, non riferibile al procedimento di formazione della legge, la prassi registra, in tale periodo, l'espressione di pareri su nomine o comunque su atti che rientrano nella competenza del Governo (34), evidentemente in quanto si è ritenuto che la stessa non fosse venuta meno con l'intervenuto mutamento della situazione politica; per le Giunte, invece, si sono avute riunioni soltanto di quelle per le elezioni e per le autorizzazioni a procedere, in funzione preparatoria e referente di successivi interventi dell'Assemblea (35), mentre non risulta si siano mai verificate in *prorogatio* riunioni delle Giunte per il regolamento. A questo proposito dobbiamo rilevare che mentre riteniamo possibile e più che legittima una convocazione della Giunta che mentre riteniamo possibile e più che legittima una convocazione della Giunta per esprimere pareri su questioni di interpretazione del regolamento proprio con riferimento alla eventuale attività delle Camere in tale particolare periodo, pensiamo siano da esprimere forti riserve su di una eventuale attività propositiva della Giunta per introdurre modificazioni od aggiunte al Regolamento. E ciò non tanto *ratione materiae*, trattandosi certamente di attività rientranti nei c.d. *interna corporis*, quanto per la natura eminentemente politica delle scelte regolamentari, che stabiliscono regole del gioco valevoli — per un principio ormai tacitamente acquisito di continuità dei regolamenti — anche per le successive Assemblée e che, pertanto, non si prestano ad essere codificate da parte di Camere che hanno cessato il loro mandato.

Per quanto riguarda l'attività in *prorogatio* delle Commissioni bicamerali, la situazione appare assai più complessa e va, quindi, esaminata con riferimento alla loro varia natura ed alle diversificate competenze a ciascuna Commissione attribuite.

La prassi parlamentare formatasi relativamente ai poteri delle Commissioni d'inchiesta (36) dopo lo scioglimento delle Camere presenta qualche

(34) Secondo la dizione usata dall'art. 143, 4° comma, Regolamento Camera e dall'art. 139 bis Regolamento Senato. Per due recenti casi di riunione di Commissioni in periodo di *prorogatio*, cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati*, seduta dell'11 maggio 1983 (ed. ivi, pag. 4, il resoconto dei lavori della IX Commissione permanente lavori pubblici sull'Esame ai sensi dell'art. 143, 4° comma, del regolamento dello schema di decreto di classificazione delle infrastrutture viarie di grande comunicazione) e seduta del 17 maggio 1983 (ed. ivi, pag. 10, il resoconto dei lavori della X Commissione trasporti sul « parere, ai sensi dell'art. 143, 4° comma, del regolamento, sul decreto di classificazione dei cantieri navali maggiori, medi e minori ai fini dell'assegnazione dei contributi di cui all'art. 1 della legge 14 agosto 1982, n. 599 »).

(35) Per la loro indicazione, cfr. *supra*, note 18-25.

(36) Per l'esame della prassi parlamentare e per l'indicazione delle varie commissioni d'inchiesta istituite nelle prime cinque legislature repubblicane v. ampiamente A. PACI, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, pag. 141 e segg.

oscillazione, anche relativamente alle motivazioni che sono state alla base dei pareri espressi dai presidenti dei due rami del Parlamento a precisi quesiti posti dai presidenti di commissioni bicamerali d'inchiesta e si discosta, per particolari profili, da talune indicazioni formulate in proposito dalla dottrina. Anzitutto non sembra sia stato pienamente seguito quell'orientamento dottrinale (37) che distingue tra Commissioni di inchiesta non istituite con legge — per le quali la scadenza normale e/o lo scioglimento anticipato esplicherebbero un effetto estintivo — e Commissioni deliberate nella forma legislativa, il cui termine finale non fosse prefissato o superasse la fine delle Camere, per le quali, oltre a sostenersi la loro non estinzione, si afferma che « possono continuare a funzionare anche nel periodo intercorrente tra la scadenza del quinquennio (o la data dello scioglimento anticipato) e la proclamazione dei nuovi eletti » e si prospetta addirittura la tesi che l'efficacia della legge svicolerebbe la Commissione d'inchiesta, « organo delle Camere e non di quelle Camere » dalla eventuale limitazione di poteri che si facesse derivare dalla *prorogatio*. In effetti gli scarsi elementi ricavabili in proposito dai precedenti parlamentari accentuano più una differenziazione tra Commissioni monocalamerali e bicamerali, anziché all'interno di queste ultime con riferimento alla circostanza che la loro istituzione sia avvenuta o meno con legge (38); ancorché sembra sia sostanzialmente da condividere il rilievo della dottrina che soltanto le inchieste istituite con legge (senza prefissione di termini) possano protrarsi oltre la scadenza della legislatura (39). E questo a prescindere da

(37) Vedilo esposto particolarmente da PACI, a nota prec., pag. 50 e segg.

(38) Cfr. *Atti parlamentari. Camera dei deputati - Discussioni*, seduta del 19 febbraio 1953, pag. 46402 e segg. ed ivi non condivisa la tesi (da parte soprattutto del deputato Bettiol) « mi pare che dal punto di vista logico e costituzionale, questa Camera non abbia il potere di prorogare i termini al di là dei limiti normali della legislatura »; e del deputato Aldo Moro « non mi sembra, cioè, né opportuno né possibile prolungare la vita della Commissione d'inchiesta al di là della vita di questa Camera » prospettata dal relatore Rapelli di prorogare le funzioni delle Commissioni monocalamerali d'inchiesta sulla disoccupazione e sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, oltre il termine di scadenza della legislatura. Cfr. inoltre la lettera del Presidente della Camera Bucciarelli Ducci, in risposta al senatore Pafundi, Presidente della Commissione antimafia, in *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978), pag. 325, ove si legge: « Non v'è dubbio che la Commissione, essendo stata nominata in forza di una legge e non già per decisione monocalamerali, sopravviva allo scioglimento venendosi a trovare, pertanto nelle stesse condizioni in cui si trovano le Assemblée in regime di *prorogatio* ».

(39) Negli stessi termini anche la Corte Costituzionale nella già citata sentenza n. 331 del 1975 (*Giur. cost.*, 1975, 2197; *Foro it.*, 1975, I, 2405) ove si legge che « alla Commissione d'inchiesta deve riconoscersi (ed è positivamente riconosciuta) un'ampia autonomia, tanto più quando, come nel caso in oggetto, siano istituite con legge e senza prefissione di termini, quindi destinati a durare oltre le singole legislature ».

pur prospettabili profili di correttezza sulla fissazione di termini che originariamente e consapevolmente superino quella scadenza e, naturalmente, ferme restando le conseguenti necessarie modificazioni sulla struttura della Commissione, a seguito delle elezioni. Quelle deliberate con atto monocratico o bicamerale non legislativo, invece, non potrebbero comunque durare oltre la fine della legislatura e richiederebbero, per poter proseguire la loro attività, una nuova deliberazione della o delle Camere rielezione.

Ma il problema non è tanto quello dell'estinzione o meno dell'inchiesta deliberata non con legge e, conseguentemente, della sorte della relativa Commissione — essendo chiaro che la Commissione di inchiesta dovrebbe sempre ed in ogni caso essere rinnovata e ricostituita ancorché si verificasse l'ipotesi limite che tutti i suoi componenti fossero rieletti e non si manifestassero mutamenti nei rapporti di forza tra i vari gruppi politici — bensì quello dei poteri esercitabili dalla Commissione in periodo di prorogatio e, particolarmente, se essi subiscano una riduzione od affievolimento in conseguenza della cessazione del mandato delle Camere (per scadenza del termine quinquennale di durata o per anticipato scioglimento). In proposito è nostro convincimento — a prescindere dall'altro e più complesso problema, che non può essere affrontato e risolto in questa sede, se le Commissioni d'inchiesta istituite in forza di legge possano avere maggiori e più penetranti poteri di quelli che l'art. 82, 2° comma, della Costituzione affida in generale a tali Commissioni (40) — che non sia dato distinguere tra i poteri esercitabili in periodo di prorogatio a seconda che le Commissioni di inchiesta siano monocratiche o bicamerali, in quest'ultimo caso, che siano state o meno istituite con legge.

Fino alla V legislatura non si registrano casi di riunioni di Commissioni d'inchiesta in periodo di prorogatio (41). Il problema si pose in concreto per la prima volta a seguito del quesito, posto dal Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia ai presidenti delle due Camere, e circa la possibilità che la Commissione parlamentare d'inchiesta si riunisca e deliberi dopo che sia intervenuto lo scioglimento

(40) E per il quale si rinvia alle acute considerazioni di PACI, *Il potere d'inchiesta delle Assemblée legislative*, pag. 19 e segg. e 133 e segg., che sostanzialmente si condizionano, in base alle quali viene criticata la tesi della duplice disciplina a seconda che l'inchiesta sia o meno deliberata con legge.

(41) E anzi particolarmente significativo il precedente della Commissione antimafia nella III legislatura, la cui concreta costituzione venne comunicata nelle sedute del Senato e della Camera del 14 febbraio 1963, che non tenne alcuna riunione e non procedette neppure alla costituzione del suo ufficio di presidenza essendo nel frattempo (18 febbraio 1963) intervenuto lo scioglimento delle Camere.

delle Assemblée parlamentari (42). In risposta a tale quesito, il Presidente del Senato (43) espresse «avviso contrario alla possibilità di riunioni o deliberazioni della Commissione» durante quel periodo, mentre il Presidente della Camera (44), rilevato preliminarmente che la Commissione sopravviveva allo scioglimento, precisò che «mentre è da ritenere preclusa ogni ordinaria attività, rimane affidata alla prudente valutazione del Presidente la possibilità di indire convocazioni *medio tempore* ove lo richiedano quelle stesse eccezionali circostanze che in linea teorica consentono alle Camere di riunirsi in periodo elettorale».

L'orientamento sostanzialmente negativo, sia pure con diversità di accenti, espresso dai presidenti delle due assemblee, indusse la Commissione a riunirsi l'8 marzo 1968 — prima quindi dello scioglimento avvenuto l'11 marzo — per esaminare un rapporto conclusivo sullo stato dei lavori, rinviando ogni ulteriore indagine alla successiva legislatura.

Una maggiore apertura verso la possibilità di tenere riunioni di Commissioni d'inchiesta dopo lo scioglimento si manifesta a seguito della lettera del 26 febbraio 1972 del Presidente del Senato — questa volta scritta anche a nome di quello della Camera — in risposta al senatore Medici, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna (45), ove si precisa che «l'eventuale anticipato scioglimento delle Camere ... non impedirebbe, comunque, alla Commissione da Lei presieduta, al punto in cui è giunta, di tenere apposite riunioni al solo fine di completare la relazione finale con le 'proposte' che la Commissione stessa intende fare. È altrettanto chiaro che in regime di prorogatio rimane, invece, preclusa alla Commissione ogni ulteriore iniziativa di carattere inquirente o che, comunque, debba tradursi in attività che si riflettano all'esterno (ispezioni, sopralluoghi, incontri con rappresentanti di organi dello Stato o di Enti territoriali, ecc.)». Ed è proprio in attuazione di tale direttiva dei presidenti delle Assemblée che tanto la Commissione d'inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna, quanto quella sul fenomeno della mafia in Sicilia, si riuniscono dopo lo scioglimento delle Camere per predisporre le relazioni sull'attività svolta e formulare le proposte (46).

(42) Cfr. la lettera inviata il 6 marzo 1968 dal sen. Pafundi, in *Circolari e disposizioni interpretative*, cit., pag. 325.

(43) Con lettera in data 7 marzo del Presidente Zellioli Lanzini.

(44) Cfr. la lettera del Presidente della Camera Bucciarelli Ducel del 7 marzo citata nella precedente nota 38.

(45) Vedila riportata in *Circolari e disposizioni interpretative*, pag. 326.

(46) Cfr. il *Bollettino della Giustizia e delle Commissioni parlamentari*, Camera dei deputati, edute del 28 febbraio, del 1° e del 31 marzo 1972.

Tali indicazioni presidenziali vengono sostanzialmente ribadite ed ulteriormente puntualizzate anche nella VI legislatura, in riferimento a quesiti posti dalla Commissione d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (47). Così da un lato il Presidente della Camera si limita a *prendere atto* delle decisioni sull'ordine dei lavori adottate dalla Commissione, rilevando peraltro « che mentre l'attività residuale che la Commissione intende compiere risulta perfettamente conforme alla linea che si è ritenuto dovere adottare, non così è per la decisione di inviare un questionario ad enti esterni al Parlamento: decisione che appare contraddittoria con le premesse indicate » (48); dall'altro lato il Presidente del Senato, entrando, invece, più direttamente nel merito dell'attività della Commissione, afferma che l'iniziativa dell'invio di un questionario « ha tutto il carattere dell'attività tipicamente inquirente, con pronunciata rilevanza esterna e, come tale, non può aver corso durante la *prorogatio* delle Camere » (49).

Gli ultimi, più recenti svolgimenti della prassi in materia, confermano la scelta di fondo, precedentemente determinatasi, circa la preclusione, per le Commissioni d'inchiesta in regime di *prorogatio*, a svolgere « ogni ulteriore iniziativa di carattere inquirente o che, comunque, debba tradursi in attività

(47) Cfr. la lettera del Presidente della Commissione d'inchiesta, sen. Coppo del 3 maggio 1976, diretta ai Presidenti della Camera (in *Circolari e disposizioni interpretative*, pag. 327), nella quale, delineata, in caso di scioglimento, la futura attività della Commissione — consistente nel completamento del ciclo di audizioni programmate di rappresentanti sindacali e nell'invio, a circa mille enti, di un questionario con il quale si chiedono dati relativi alla situazione retributiva del loro personale — si formula il quesito « circa la facoltà della Commissione di svolgere le indicate attività, pur a seguito dell'avvenuto scioglimento delle Camere ».

(48) V. il testo di tale lettera, del Presidente Pertini, in data 4 maggio 1976, in *Circolari e disposizioni interpretative*, pag. 327.

(49) Tale lettera del Presidente del Senato Spagnoli, in data 4 maggio 1976 (v. in *Circolari e disposizioni interpretative*, pag. 328) affermava altresì che « secondo la prassi formata e consolidata sulla base di decisioni univoche adottate dai Presidenti delle due Camere ... dopo lo scioglimento delle Camere le Commissioni d'inchiesta, anche se istituite con legge, possono svolgere esclusivamente attività di carattere interno e, in particolare, dare istruzione all'ufficio di segreteria circa la sistemazione e la conservazione del materiale già acquisito » e che rimane, invece, preclusa « ogni ulteriore iniziativa di carattere inquirente ». E prosegue la lettera: « Ciò premesso, non ho difficoltà, in ordine al primo dei quesiti da Lei formulati, a consentire che la Commissione sindacale: e ciò sia seduta tenga seduta il 4 maggio per l'audizione dei rappresentanti sindacali: e ciò sia perché si tratta di un'udienza programmata anteriormente allo scioglimento delle Camere, sia perché, con tale audizione, la Commissione viene a completare quella prima, importante fase della propria attività, che ha avuto carattere propriamente informativo ».

che si riflettano all'esterno » (50), ma introducono altresì qualche rilevante profilo di novità — quale quello della esplicitata esigenza che l'attività della Commissione si concluda prima della data delle elezioni (51) — ed accentuano quell'aspetto di una più marcata autonomia della Commissione d'inchiesta sul fronte dei poteri di convocazione (52), che era stato in precedenza più particolarmente sottolineato da parte del Presidente della Camera dei deputati (53). In effetti la circostanza che proprio la richiamata esigenza di non tenere sedute dopo la data di svolgimento delle elezioni — che abbiamo visto

(50) Secondo quanto risulta dalla lettera del 18 maggio 1983 del Presidente del Senato Vittorino Colombo — che risponde anche a nome dell'onorevole Presidente della Camera dei deputati — al sen. Mario Valiante, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, che gli aveva comunicato, il 4 maggio 1983, l'intendimento della Commissione, di fronte all'ipotesi di scioglimento delle Camere, « di proseguire una limitata attività, già da tempo programmata, al fine di precisare e rendere esplicite le conclusioni necessarie a completare la relazione in questione ».

(51) Vedila testualmente così espressa nella lettera del Presidente del Senato richiamata alla precedente nota: « In considerazione di ciò, nel confermarLe l'adesione dei Presidenti della Camera e del Senato al programma di lavoro che la Commissione si è dato, Le rappresento l'opportunità di rendere quanto più possibile sollecita l'attività di definizione della relazione, onde consentirne la presentazione prima della data fissata per le elezioni delle due Camere (26 giugno p.v.). Con l'occasione mi corre l'obbligo di precisare che — *sempre entro il suddetto termine* — è indispensabile che la Commissione assuma una formale deliberazione anche in ordine agli atti e ai documenti da pubblicare in allegato alla relazione ... ».

(52) Cfr. la lettera che il Presidente della Camera dei deputati Nilde Iotti — sentito il Presidente del Senato — ha inviato l'8 giugno 1983, al Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, on. Tina Anselmi, e nella quale, precisatosi che per la prassi formatasi nelle legislature repubblicane circa i lavori delle Commissioni d'inchiesta in periodo di *prorogatio*, sono consentite alle stesse « limitate attività dirette a completare e approvare relazioni alle Camere sul materiale già acquisito prima dello scioglimento, mentre è da ritenersi preclusa l'ulteriore prosecuzione di ogni iniziativa di carattere inquirente che, comunque, si traduca in attività che si riflettano all'esterno », si afferma testualmente: « Ritengo comunque che le indicazioni della prassi come sopra richiamate non incidano sui poteri di convocazione della Commissione che, ai sensi delle norme vigenti, spettano alla Commissione stessa e al suo Presidente ». Ed il sopra evidenziato atteggiamento è conforme a quell'orientamento manifestato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231 (*Giur. Cost.*, 1975, 2302) ove si sottolinea « l'indipendenza di cui godono durante il corso del loro mandato, le Commissioni parlamentari d'inchiesta » indipendenza che opera anche nei confronti delle stesse Camere, « le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex art. 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori ».

(53) È la lettera del Presidente Pertini del 4 maggio 1976, richiamata sopra nel testo e nella nota 48.

costituire un punto fermo con riferimento all'attività delle Assemblies e delle Commissioni monocamerali — sia stata formalmente disattesa, (anche se dal punto di vista sostanziale l'attività si è limitata all'esame del testo coordinato della relazione conclusiva) (54), non può e non deve essere valutata, a nostro avviso, alla stregua di vero e proprio precedente contrario all'affermato principio. Tale intervenuta riunione non può neppure essere valutata come sintomo di una tendenza — che per quanto sin qui detto sarebbe senz'altro da non condividere — ad ampliare i casi in cui organi che sono espressione di Camere cessate si riuniscono dopo le elezioni nella medesima composizione parlamentare in quanto, per l'intervenuta consultazione, essi non hanno più nemmeno una rappresentatività residua (55); né a sostegno può validamente addursi in via ordinaria la loro atipica peculiare competenza che nel caso specifico sarebbe in qualche modo assimilabile a quella dell'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda l'attività della Commissione inquirente, ora denominata Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa (56), prevista dall'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, la prassi, sviluppata senza contrasti (57) a partire dalla VI legislatura (58), è nel senso

(54) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati*, seduta di martedì 28 giugno 1983, ed *ivi* pag. 4, nel resoconto dei lavori, precisato: «La Commissione procede all'esame del testo coordinato della relazione conclusiva sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, messo a punto dall'Ufficio di Presidenza e, più oltre, sottolineato che «infine il testo coordinato della relazione viene definitivamente approvato» con evidente riferimento alla ratifica formale di un testo già in precedenza sostanzialmente approvato e che, al momento (entro il 30 giugno, termine di scadenza della Commissione) necessitava di una ulteriore, formale presa d'atto, dopo l'intervenuto coordinamento ed a verifica che esso si fosse svolto secondo le direttive concordate.

(55) Ciò che è confermato emblematicamente nel caso della Commissione d'inchiesta sul caso Moro in cui oltre ai Presidenti Valiante anche altri 5 senatori e 7 deputati non sono stati rieletti o ricandidati nella Camera in rappresentanza della quale avevano partecipato alla Commissione (soltanto 4 deputati sono stati eletti al Senato), a tacere poi dei rilevanti mutamenti nella consistenza dei gruppi politici determinatisi a seguito della consultazione elettorale del 26 giugno 1983.

(56) A seguito dell'approvazione della legge 10 maggio 1978, n. 170 (nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20) e del nuovo testo del Regolamento per i procedimenti d'accusa approvato dal Senato nella seduta del 7 febbraio 1979 e dalla Camera nella seduta del 14 marzo 1979 ed il cui capo II è intitolato appunto «Della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa».

(57) In proposito, eloquente la dichiarazione resa alla stampa dall'allora vicepresidente della Commissione on. Reggiani (cfr. n. 108/A del 30 aprile dell'agenzia INPOL) nella quale si afferma che essendo la Commissione inquirente una Commissione speciale, emanazione diretta delle Assemblies delle due Camere e Nel caso che queste siano sciolte

che essa possa riunirsi anche in periodo di prorogatio. Tale prassi trae spunto e risulta avallata da una lettera del 7 maggio 1976 (59) indirizzata dal Presidente della Camera Pertini, nella sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune, all'on. Castelli, Presidente dell'inquirente, e nella quale in relazione al quesito da più parti sollevato circa l'attività della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa nel periodo di tempo intercorrente tra la fine della legislatura e l'elezione delle nuove Camere ... si esprime il «meditato convincimento che, sul piano giuridico, nessuna remora od ostacolo possano provenire da tale situazione alla normale attività della Commissione». La principale argomentazione addotta a sostegno di tale posizione si fa consistere nella natura di organo «investito di funzione giurisdizionale» propria della Commissione inquirente, la cui attività non può subire interruzioni in relazione all'apertura del procedimento elettorale anche, si può aggiungere, in considerazione della prefissione di termini, operata direttamente dalla legge, entro i quali la Commissione deve esprire le indagini (60). Ciò che merita di essere sottolineato è che anche per l'inquirente si è verificato un caso di riunione dopo lo svolgimento delle elezioni e precisamente il 24 giugno 1976, per procedere ad adempimenti urgenti ed indifferibili collegati al procedimento in corso per l'affare Lockheed. È peraltro da rilevare che delle due sedute programmate (61), la seconda in udienza pubblica non si tenne proprio per le obiezioni che emersero — come allora si disse — all'interno della Commissione circa i poteri dalla stessa esercitabili in tale periodo e che secondo i più erano da ricollegare alla peculiare situazione della prorogatio che non poteva consentire un normale ed ordinario svolgimento dei compiti stessi. Di tale orientamento si avrebbe ora conferma con la lettera del Pre-

o cessione per la scadenza del loro termine normale di cinque anni, la proroga dei loro poteri, stando alla Costituzione, è limitata ai casi previsti dagli art. 77 e 78 ... è evidente che la Commissione, di sua iniziativa, non può decidere la proroga dei propri poteri in base all'art. 61. Ciò stabilirebbe un precedente assai grave in senso assoluto e rappresenterebbe una causa di nullità opponibile dalle parti interessate ai procedimenti che si stanno istruendo presso la Commissione stessa».

(58) Cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati* ed *ivi* le convocazioni della Commissione inquirente per le sedute del 4, 5 e 12 maggio 1976 e del 15 maggio 1979 in data, cioè, tutte comprese tra lo scioglimento e le elezioni.

(59) Vedila riportata in *Circolari e disposizioni interpretative*, pag. 88 e seg.

(60) Cfr. l'art. 4 della legge 10 maggio 1978, n. 170.

(61) Cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati* del 21 giugno, nel quale la Commissione risulta convocata per il 24 giugno in due sedute, rispettivamente alle ore 9.30 e alle ore 11 (quest'ultima in seduta pubblica ai sensi dell'art. 3 della legge 18 marzo 1976, n. 63) mentre le elezioni si erano tenute il 30 giugno.

sidente della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, on. Reggiani, al Presidente della Camera, on. Iotti, del 18 maggio 1983, nella quale con riferimento ai poteri della Commissione durante il periodo di scioglimento delle Camere si rileva che il problema già delineatosi al termine della VII legislatura « fu allora risolto con l'accoglimento del principio della sospensione dei termini per il periodo intercorrente dallo scioglimento delle Camere alla ricostituzione della Commissione, con conseguente posticipazione, per un tempo pari a quel periodo, dei termini di scadenza » e, in relazione ai poteri della Commissione essi « furono ritenuti integralmente permanenti, pur prevedendosene l'esercizio in forma di « eccezionale amministrazione », con riferimento a provvedimenti eventualmente da assumere in tema di libertà personale o per l'adozione di misure istruttorie a carattere d'urgenza ». Anche per il caso sopra richiamato e rimasto isolato, di riunione dell'inquirente dopo le elezioni valgono le considerazioni sopra svolte con riferimento alle Commissioni di inchiesta. Se può, infatti, essere condiviso quell'orientamento (62), secondo cui nel periodo di tempo intercorrente tra la fine della legislatura e l'elezione (non la prima riunione) delle nuove Camere « eventuali autolimitazioni all'attività della Commissione potrebbero scaturire solo da criteri di correttezza, quale quello di non dare inizio in questo periodo a nuovi procedimenti, ovvero da considerazioni di opportunità, quale quella di non provocare, nelle attuali circostanze, riunioni del Parlamento in seduta comune », occorrerebbe affermare che perché possa procedersi alla riunione della stessa Commissione tra la data delle elezioni e la prima riunione delle Camere (e perché non, allora, fino alla rielezione (63) della Commissione?) ci si dovrebbe trovare in presenza di una tale improrogabile necessità da divenire realmente

(62) Che emerge dalla lettera del Presidente Pertini del 7 maggio 1976, citata a nota 48.

(63) È noto, infatti, che la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa, a differenza di altre Commissioni bicamerali, è eletta da ciascuna delle due Assemblee su lista bloccata: così dispone l'art. 2 del Regolamento parlamentare secondo cui: « La Camera (il Senato), ogni volta che si rinnova, provvede alla elezione dei dieci deputati (senatori), componenti la Commissione prevista dall'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, secondo le norme seguenti. Il Presidente della Camera (del Senato), intesi i Presidenti dei gruppi parlamentari e il Presidente del Senato (della Camera), determina la ripartizione dei dieci seggi di commissario tra i vari gruppi, in modo da rispecchiare la ripartizione dei gruppi stessi nella formazione della Commissione. In conformità della ripartizione prevista dal comma precedente e su designazione dei gruppi parlamentari, il Presidente forma la lista dei candidati e la sottopone al voto dell'Assemblea. La votazione è fatta a scrutinio segreto, a norma dell'art. 55 del Regolamento della Camera (dell'art. 117 del Regolamento del Senato). Con le stesse modalità la Camera (il Senato) elegge dieci commissari supplenti. L'elezione dei commissari supplenti è rinnovata ogni due anni ».

eccezionale una simile evenienza (64). Ed indubbiamente sembra essere questo il più recente e consolidato orientamento della prassi parlamentare in materia, tenuto conto che quanto verificatosi nella VII legislatura ha trovato conferma — come si evince dalla sopra richiamata lettera del 18 maggio 1983 — anche a conclusione della VIII legislatura, con l'adesione dei Presidenti della Camera.

Anche per la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (65), istituita nell'attuale struttura e con le presenti attribuzioni nel 1975 (66), i precedenti parlamentari, concernenti la sua attività in periodo di *prorogatio*, presentano un andamento analogo a quello che abbiamo visto caratterizzare le commissioni di inchiesta e la Commissione per i procedimenti d'accusa.

Occorre subito rilevare una peculiarità di tale Commissione: in forza di una semplice disposizione di legge ordinaria (che secondo il principio costituzionale, largamente condiviso, della riserva di Regolamento parlamentare, non dovrebbe essere ritenuta abilitata ad intervenire in materia di *interna corporis*), essa « elabora un proprio regolamento interno » alla cui stregua esercita le

(64) Tale non andrebbe qualificata, a nostro avviso, l'ipotesi della scadenza del termine di 10 giorni dal ricevimento degli atti trasmessi previsto dall'art. 15 del Regolamento parlamentare per la convocazione della Commissione e questo sia per la tipica natura ordinatoria del termine (come la più parte di quelli contenuti nei regolamenti parlamentari che, comunque, il più delle volte non hanno sanzione per l'inadempienza) sia perché nessun termine, né la legge, né il regolamento, pongono al Presidente della Camera per effettuare la trasmissione alla Commissione del rapporto o della denuncia ricevuti.

(65) Per l'approfondimento dei problemi relativi a tale Commissione si rinvia a R. ZACCARIA, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radio televisivi (prime valutazioni dopo la legge 14 aprile 1975, n. 103)*, in *Dir. radio telecom.*, 1975; A. RAVOSO, *La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi*, in *Dir. radio telecom.*, 1978; R. ESPOSITO, *L'attività conoscitiva della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi*, in *Dir. radio telecom.*, 1978; cfr. inoltre sul tema più generale delle Commissioni bicamerali: D. NOCILLA, *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti tra Governo e Parlamento*, in *Iustitia*, 1976; A. BALDASSARRE, *Esperienze e prospettive delle Commissioni bicamerali*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*; C. CHIUMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*.

(66) La legge 14 aprile 1975, n. 103, che detta nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva istituisce, all'art. 1, una Commissione composta di quaranta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere, tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari per realizzare le finalità previste dalla legge stessa ed attuare i principi dell'indipendenza, obiettività ed apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione. Le attribuzioni di tale Commissione sono precisate nell'art. 4.

proprie funzioni (67). Ed è proprio in tale regolamento (68) che è contenuta, la norma, per il profilo che qui più strettamente interessa, secondo la quale: « La Commissione esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere ». Che valore attribuire allora a tale particolare disposizione e come essa si colloca nei confronti del più generale e comprensivo disposto dell'art. 61 della Costituzione (69)?

Non sembra dubbio, a nostro avviso, che a tale norma non possa essere conferita una funzione meramente ricognitiva della disposizione costituzionale. Ed infatti, anche dal punto di vista letterale, essa afferma qualcosa di più della semplice proroga dei poteri dell'organo, in quanto stabilisce che la Commissione esercita i propri poteri fino a quella data e non soltanto l'astratta eventuale possibilità di esercitarli al verificarsi di determinate condizioni. Secondo tale lettura, in sostanza, la norma regolamentare — analoga a quanto si verifica per altri organi parlamentari (70) — — accerta *a priori* che la natura delle competenze della Commissione è tale che esse possono essere esercitate anche dopo lo scioglimento, e questo tanto nel senso che esse non subirebbero affievolimenti o riduzioni (71), quanto nell'altro che

(67) Secondo il 6° comma dell'art. 1 della citata legge n. 103 del 1975, tale regolamento è stato emanato di concerto dai Presidenti delle due Camere del Parlamento sen- titi i rispettivi Uffici di Presidenza. Detto regolamento stabilisce le modalità per il funzionamento della Commissione stessa e la sua articolazione in sottocommissioni per l'adempimento dei poteri di cui al presente articolo. Una di dette sottocommissioni permanenti è competente per l'esame delle richieste di accesso, secondo quanto stabilito dal successivo art. 6.

(68) Cfr. l'art. 2, 2° comma, del Regolamento, emanato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 13 novembre 1975, pubblicato nella *Gazz. Uff.* del 17 novembre 1975, n. 303.

(69) Secondo D'ORAZIO, *Considerazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 378 e seg., il fatto che un'espressa previsione di *prorogatio* sia formulata per i membri della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, « non implica, a contrario, che per altre Commissioni bicamerali la proroga dei poteri sia pregiudizialmente da escludere » e ciò sia per l'estensibilità agli organi delle Camere del principio della *prorogatio* costituzionalmente previsto per entrambe le Camere, sia per la particolare natura delle funzioni svolte da alcune Commissioni.

(70) Cfr., con riferimento agli Uffici di Presidenza delle Camere, il già citato ult. comma degli art. 12 dei due regolamenti che prevedono che l'Ufficio (o il Consiglio) di Presidenza rimane in carica fino alla prima riunione delle nuove Assemblee e, in relazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, l'art. 52, 1° comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, ove è detto che i suoi componenti « rimangono in carica per la durata della legislatura delle rispettive Camere ».

(71) In senso parzialmente contrario sembrerebbe l'orientamento manifestato dal Presidente della Commissione, on. Taviani, nella seduta del 23 maggio 1979 (cfr. il relativo *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*) il quale in risposta ad una

non occorrerebbe una puntuale valutazione della straordinarietà per l'esercizio delle attribuzioni ordinarie della Commissione. Tale norma, dunque, rappresenterebbe conferma, come eccezione, della regola generale secondo la quale le Camere in *prorogatio* incontrano limitazioni nei propri compiti.

Ulteriore riscontro dell'esattezza di tale impostazione verrebbe poi dalla circostanza di fatto che la Commissione antecedente alla riforma del 1975 (72), che esercitava le sue funzioni sulla base di un precedente regolamento (73) nel quale non era prevista alcuna particolare disposizione per l'attività in periodo di *prorogatio*, non risulta essersi mai riunita dopo lo scioglimento delle Camere.

La prassi parlamentare successiva alla riforma registra, invece, numerosi casi (74) di riunione della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nel periodo compreso tra lo scioglimento e le elezioni delle nuove Camere, senza che siano stati prospettati o sollevati particolari problemi sulle competenze della Commissione (75) la quale, tra l'altro, ha proceduto, in tale periodo, all'approvazione di un regolamento per le trasmissioni di tribuna elettorale, ha definito indirizzi per l'attività della RAI nel corso della campagna elettorale, ha discusso proteste concernenti trasmissioni radiotelevisive. Per quanto concerne le ipotesi di riunioni successive alla data di svolgimento delle elezioni, un solo caso si è finora verificato (76).

richiesta del deputato Milani di deliberare, in quella riunione (e cioè a Camere già sciolte), i criteri generali di investimento della RAI nel triennio 1979-1981, osservava, tra l'altro, che « a partire dal momento in cui il Parlamento è stato sciolto, i poteri della Commissione, in armonia con i principi generali della *prorogatio* degli organi, debbono ritenersi limitati all'ordinaria amministrazione » nella quale certamente non rientrava la discussione dei criteri generali cui si riferiva il deputato Milani.

(72) Tale Commissione, testualmente qualificata « di parlamentari » e « avente il compito dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni », fu istituita con d.lg. C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428, modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681. Essa era composta di 30 membri designati pariteticamente dai presidenti delle due Camere del Parlamento tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

(73) È il regolamento della Commissione parlamentare di vigilanza sulle radiodiffusioni previsto dall'art. 14 del citato d.lg. n. 428 del 1947 ed emanato, nella sua ultima stesura prima della riforma, nella V legislatura (vedine il testo in *Codice costituzionale della Repubblica italiana* di ELIA e GUARINO, I, pag. 1400).

(74) Cfr. nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della Camera dei deputati, le sedute del 6 e 7 maggio 1976; del 10 e 19 aprile e del 9, 16 e 23 maggio 1979; dell'11 maggio 1983.

(75) Se si eccettua quanto rilevato alla precedente nota 71 con riferimento alla seduta del 23 maggio 1979.

(76) Cfr. nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della Camera dei deputati, la seduta del 6 giugno 1979 (le elezioni si erano svolte il 3 giugno).

Nel corso di quella seduta oltre ad essere prospettati, da parte del Presidente, problemi di interpretazione dell'art. 2 del Regolamento, alla luce delle diffuse notizie sulle imminenti proclamazioni dei nuovi eletti, che avrebbero inciso sostanzialmente sulla composizione della Commissione (77), quest'ultima convenne sull'opportunità « di limitare la propria attività alla pura e semplice acquisizione ed esternazione di conoscenze. Ad un'attività, cioè, che può essere svolta dai Commissari *sui singuli* e non collegialmente » con esclusione, quindi, dell'adozione di deliberazioni.

Come traspare con evidenza, anche in questa isolata circostanza — come già nel caso precedentemente citato di riunione della Commissione per i procedimenti d'accusa — la consapevolezza dell'incidenza del fatto elettorale non solo è presente ma induce i più a riconsiderare l'ambito dei poteri esercitabili ed a valutare diversamente lo stesso principio dell'assoluta continuità espressamente prefigurato nel caso di specie, dalla norma regolamentare.

Quanto alla Commissione per le questioni regionali, l'unica tra quelle bicamerali, prevista direttamente dalla Costituzione, all'art. 126, non si sono registrati fino ad oggi — con riferimento alle funzioni ad essa assegnate in via ordinaria e permanente dalla Costituzione, dalle leggi, dai regolamenti e dalle prassi parlamentare (78) — casi di riunione in periodo di *prorogatio*. Essa

(77) Il Presidente Taviani rilevò in quell'occasione che risultando che un certo numero di membri della Commissione non tornerebbe a far parte delle Camere, si pone qualche problema di interpretazione dell'ult. comma dell'art. 2 del Regolamento della Commissione, laddove si dice che essa esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere. « Detta disposizione — sottolineò il Presidente — avrebbe infatti potuto essere applicata senza incertezze nel caso di rielezione di tutti i membri della Commissione. Ma suscita dubbi in caso diverso, dal momento che, se la Commissione proseguisse nella propria attività, a partire dalla proclamazione dei nuovi eletti questa attività potrebbe apparire svolta da un organo composto irregolarmente. Ossia formato anche da non-parlamentari, oppure privato di alcuni suoi componenti ». Come si vede, è stata riaffacciata in quella sede la problematica, sulla quale ci si è ampiamente soffermati *supra* della durata della *prorogatio* e del suo termine *ad quem*.

(78) Si tratta dell'attività consultiva cui la Commissione per le questioni regionali è tenuta in base: all'art. 126 della Costituzione (parere per lo scioglimento del Consiglio regionale); agli artt. 102 e 137, rispettivamente del Regolamento della Camera e di quello del Senato (parere sulla questione di merito per contrasto di interessi di leggi regionali); agli artt. 6 e 81 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (che prevedono rispettivamente il parere per l'esercizio, da parte del Governo, di poteri sostitutivi nell'attività amministrativa regionale in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi comunitari e il parere in caso di mancata intesa con la regione sull'accertamento della conformità o meno alle previsioni degli strumenti urbanistici di opere da eseguirsi dallo Stato); all'art. 4 della legge 27 dicembre 1977, n. 984 (informativa da parte del Governo alla Commissione, in caso di mancata intesa con le regioni sul piano del CIPAA). Oltre, naturalmente, ad attività, come le indagini conoscitive o come l'esame delle leggi regio-

risulta invece essersi riunita, durante lo scioglimento delle Camere, per l'espletamento di compiti consultivi, transitoriamente ad essa attribuiti da leggi di delegazione (79), al pari di altre commissioni cosiddette parlamentari, di tipo bicamerale, sull'attività delle quali ci soffermeremo più oltre.

Tuttavia dal fatto che la Commissione per le questioni regionali non si sia riunita nel periodo della *prorogatio* non può certo anche dedursi che le competenze ad essa affidate non siano di natura tale da poter essere esercitate in quel periodo. Anzi, mentre per quanto riguarda l'attività consultiva cui la Commissione è tenuta, ai sensi degli artt. 102 e 137, rispettivamente del Regolamento della Camera e di quello del Senato (a seguito dell'eventuale provvedimento, in base all'art. 127, ult. comma Cost., da parte del Governo, della questione di merito per contrasto di interessi nei confronti di una legge regionale), proprio per il tipo di procedura prevista (80) appare preferibile escludere la possibilità di riunioni dopo lo scioglimento, con riferimento, invece, al parere che la Commissione deve esprimere perché possa procedersi allo scioglimento del Consiglio regionale, la Commissione potrebbe certamente essere convocata anche a Camere sciolte. I casi contemplati dall'art. 126 della Costituzione — si pensi agli atti contrari alla costituzione, alle gravi violazioni di legge e, addirittura, alle ragioni di sicurezza nazionale — sono infatti tali da richiedere un intervento tempestivo e non certo differibile per l'intero arco di tempo della *prorogatio* (81).

nali rinviate dal Governo, che, in via di prassi, la Commissione per le questioni regionali svolge, cui si aggiunge, secondo un orientamento delineatosi presso il solo Senato (che a tutt'oggi non è condiviso dalla Camera), l'espressione di pareri su progetti di legge di interesse regionale.

(79) Cfr. ad esempio, in esecuzione dell'art. 21, 1° comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775 (che, per l'emanazione da parte del Governo di decreti-legislativi delegati in materia di riforma della pubblica amministrazione, centrale e periferica, prevedeva il previo parere della Commissione per le questioni regionali) nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della Camera dei deputati le sedute dell'8, del 9 e del 22 marzo 1972.

(80) Le norme sopra richiamate dei due Regolamenti prevedono, infatti, che soltanto dopo l'espressione del parere della Commissione per le questioni regionali, il provvedimento impugnato dal Governo è deferito alla Commissione competente per materia in sede referente sulla cui relazione l'Assemblea successivamente discute. E non sembra possibile ritenere né che la Commissione in sede referente si riunisca in tale periodo per esaminare un simile oggetto, né tanto meno che ciò faccia l'Assemblea, tenuto conto dell'assoluta mancanza di termini per provvedere e che, nel caso di dubbio, è la Corte Costituzionale a stabilire di chi sia la competenza.

(81) Ma in senso contrario v. invece G. FERRARA, *Il rinvio delle leggi alle Camere prorogate*, pag. 130, secondo cui la Commissione durante la *prorogatio* non potrebbe riunirsi per esprimere il parere ex art. 126 Cost.

Sempre in tema di Commissioni bicamerali, mentre quelle parlamentari a carattere permanente, per espressa disposizione legislativa o per il tipo di competenze attribuite (82), non risultano essersi riunite in periodo di *prorogatio*, le altre, generalmente a carattere temporaneo, incaricate prevalentemente di esprimere pareri al Governo nel procedimento di formazione della legge delegata — e per lo più considerate parlamentari ancorché siano state avanzate riserve su tale qualificazione, tenuto conto che delle stesse fanno spesso parte anche non parlamentari e si riuniscono presso il Governo con la sua assistenza tecnica (83). — si sono riunite anche in periodo di scioglimento delle Camere, quando il termine loro assegnato dalla legge per l'espressione del parere cadeva in quel periodo ed il Governo gliene avanzava richiesta per esercitare i poteri ad esso conferiti dalla legge (84).

(82) Si tratta, particolarmente, della Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel mezzogiorno, che l'art. 4 del d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218 (testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) definisce « Commissione parlamentare permanente, composta di 15 senatori e 15 deputati »; della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, istituita dall'art. 13 della legge 12 agosto 1977, n. 675, che ne definisce oltreché la struttura anche le attribuzioni (e sulla quale cfr. P. CALABRUSA, *Un'esperienza di controllo ed indirizzo della amministrazione. La Commissione parlamentare per la riconversione industriale*, in *Parlamento '81, funzioni, disfunzioni, regolamenti - Studi parlamentari e di politica costituzionale*, pag. 123 e segg.); del Comitato parlamentare per i servizi d'informazione e sicurezza per il segreto di Stato, istituito dall'art. 21 della legge 24 ottobre 1977, n. 801; della Commissione parlamentare per il parere al Governo sui decreti per la determinazione dell'ordine relativo ai sensi dell'art. 189 del trattato istitutivo della CEE, previsti nell'ordinamento interno ai sensi dell'art. 189 del trattato istitutivo della CEE, prevista dall'art. 1 della legge 3 ottobre 1977, n. 863.

(83) Per più ampie indicazioni sul punto, e più in generale sulla natura di tali Commissioni, v. G. BALZONI-ACQUA, *Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, in *Gior. cost.*, 1965, 909 e segg.; A. A. CARVATI, *La delega legislativa*, pag. 61 e segg.; S. M. CICCONE, *I limiti ulteriori della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 601 e segg.; O. SERRA, *Note sui limiti posti al Governo nell'emissione di leggi delegate*, in *Cher. Amm.*, 1957, 653 e segg.; N. PINAS, *Le Commissioni parlamentari di vigilanza*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1973, 97 e segg. e più recentemente C. CAIUMI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, pag. 107, il quale, con riferimento alla partecipazione di non parlamentari alla composizione di organi, ritiene che « laddove essa si verifica, se non si tratta di organi parlamentari ». Per un prospetto sistematico delle varie Commissioni bicamerali, divise in parlamentari e miste, di vigilanza e indirizzo, di vigilanza e controllo, consultive etc. cfr. *Manuale delle Commissioni bicamerali*, norme e strutture, a cura del Servizio Commissioni bicamerali e affari regionali della Camera dei deputati, VIII legislatura.

(84) Di tali Commissioni è praticamente impossibile ricostruire con un minimo di attendibilità i lavori, sia perché generalmente non si hanno preordinate forme di pubblicità analoghe a quelle delle Commissioni parlamentari *stricto sensu*, sia perché tenden-

Per quanto riguarda, infine, l'attività del Parlamento in seduta comune la prassi parlamentare non offre alcuna indicazione, non essendosi tale Collegio mai riunito dopo lo scioglimento delle Camere (85). La dottrina è estremamente prudente nell'ammettere tali riunioni in periodo di *prorogatio* e le limiterebbe alla sola ipotesi di messa in stato d'accusa ai sensi degli art. 91 e 96 della Costituzione (86), ancorché sotto un profilo strettamente normativo la scadenza del termine posto dall'ordinamento per la sostituzione sia dei giudici costituzionali sia dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (87), che si verificasse durante lo scioglimento delle Camere, potrebbe in astratto legittimare un intervento delle Camere riunite anche in tale periodo. Il fatto si è che, anche in questi casi, e salva l'ipotesi limite dell'impossibilità del funzionamento degli organi dei quali gli eligendi dovrebbero entrare a far parte, ragioni di opportunità politica hanno sinora fatto sempre propendere per l'insussistenza dell'urgente indifferibilità nel provvedere, che

zialmente si riuniscono presso quei Ministeri incaricati di predisporre lo schema di decreto-delegato, sia perché la struttura burocratico-amministrativa è quasi sempre ministeriale. Per un precedente specifico di riunione in periodo di *prorogatio* di una Commissione parlamentare consultiva (quella presieduta dal deputato Antonio Mancini ed incaricata di esprimere parere sulle norme delegate di cui all'art. 21 della legge n. 775 del 1970), cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati*, seduta della I Commissione Affari costituzionali del 16 novembre 1972 ed ivi discutendosi le comunicazioni del ministro per la riforma della pubblica amministrazione, affermata tale circostanza dal ministro Gava e dal deputato Caruso (con riferimento al parere espresso sul d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 sulla dirigenza statale) anche se da quest'ultimo se ne contestò la valida deliberazione per mancanza del numero legale.

(85) Il richiamo ad una riunione del Parlamento in seduta comune, durante il periodo della prorogatio, a seguito dello scioglimento anticipato della V legislatura, per la nomina dei membri scaduti del Consiglio superiore della Magistratura, contenuto a pag. 136, nota 10, della VIII edizione del *Diritto costituzionale* di Virga, è stato giustamente soppresso nella successiva edizione. Infatti il Parlamento in seduta comune si riunì, a quello scopo, dopo l'inizio della VI legislatura e precisamente il 30 giugno 1972. (86) Cfr. ELIA, *Arch. giur.*, VI, 1958, 351, ove è detto testualmente: « Non è prevedibile che possano tenersi in regime di *prorogatio* riunioni in seduta comune del Parlamento: l'unica occasione urgente potrebbe essere data dalla messa in stato d'accusa disciplinata dagli art. 91 e 96 della Costituzione ».

(87) Cfr. l'art. 5, 2° comma della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 che per i giudici costituzionali statuisce che « in caso di vacanza a qualsiasi causa dovuta, la sostituzione avviene entro un mese dalla vacanza stessa », e gli art. 21 e 31 della legge 14 marzo 1958, n. 195 che per i membri del Consiglio superiore della magistratura prevedono rispettivamente: « Le elezioni per il Consiglio superiore hanno luogo entro tre mesi dallo scadere del precedente Consiglio » e, per il caso di scioglimento per impossibile funzionamento, che « Le nuove elezioni sono indette entro un mese dalla data dello scioglimento ».

sola potrebbe giustificare, come si è visto, la convocazione delle Camere in tale periodo.

Dall'esame della prassi parlamentare sin qui condotto può rilevarsi conclusivamente e riassuntivamente che la tendenza a riunire le Camere dopo il loro scioglimento segue un andamento estremamente cauto (sebbene soprattutto per l'enorme espandersi dell'area d'intervento della decretazione d'urgenza, i casi concreti siano andati ampliandosi) ancorato com'è alla necessità dell'indifferibile urgenza nel provvedere; che i rarissimi casi in cui si sono verificate riunioni tra la data delle elezioni e la prima seduta delle Camere non hanno mai riguardato le Assemblee come tali, né organi di ciascuna Camera, ma soltanto Commissioni bicamerali per le quali l'esigenza della continuità appariva assoluta, dando luogo a valutazioni contrastanti e comunque all'individuazione, in tale particolarissimo periodo, di ulteriori limitazioni nei compiti esercitabili, rispetto a quelli ritenuti generalmente consentiti nell'ordinario periodo della prorogatio. Complessivamente, quindi, la prassi parlamentare conferma ampiamente gli orientamenti dottrinali prevalenti, qui condivisi, secondo cui le Camere in prorogatio incontrano limitazioni di varia natura nella loro attività ed anzi essa appare spesso tendenzialmente più restrittiva nei confronti di talune pur prudenti aperture di quella stessa dottrina che teorizza il principio della limitazione dei poteri delle Camere sciolte.

9. *La ripresa funzionale delle nuove Camere e gli effetti della « fine delle precedenti » con particolare riferimento ai procedimenti pendenti ed alla posizione del Governo.* — Per la ripresa funzionale delle nuove Camere dopo lo svolgimento delle elezioni politiche, i regolamenti parlamentari prevedono l'avvio di una serie di procedure dirette a ricostituire i vari organi in cui si articolano le due Camere.

Il primo impulso che consente all'istituzione parlamentare complessivamente intesa di riprendere la sua attività è dato dal Capo dello Stato cui — come si è sopra rilevato — la Costituzione affida il compito, al momento dell'indizione delle elezioni, di fissare la prima riunione delle Assemblée (1). Vi sono, peraltro, ulteriori adempimenti, esterni ed interni alle Camere, che precedono (2), seguono o sono contestuali alla prima riunione, che è quella

(1) Ritiene che la potestà esercitata dal Capo dello Stato in materia sia « del tutto vincolata, nell'an, nel quid, nel quomodo, come nel luogo e nel tempo », G. FERRARI, voce *Elezioni politiche a) ordinamento*, in *Enc. del dir.*, pag. 736.

(2) Si pensi, ad esempio, alle proclamazioni, alle modalità con cui sono effettuate e comunicate: cfr. A. MANZELLA, *Formazione della Camera - Stato giuridico del deputato -*

nella quale si procede alla « costituzione » di ciascuna Camera (3), con l'elezione del Presidente d'Assemblea. Nell'ordine si individuano anzitutto il Presidente e l'Ufficio di Presidenza provvisori, secondo le norme dei due regolamenti che differiscono tra loro soltanto per aspetti marginali (4), quindi si provvede ad insediare una Giunta delle elezioni provvisoria — composta di membri della precedente Giunta, eventualmente integrati per sorteggio — la quale, al fine di garantire il *plenum* assembleare, accerta quali candidati siano da proclamare in sostituzione di quelli che, eletti in entrambe le Camere, o in più collegi, abbiano optato per l'una o per l'altro lasciando vacanti dei seggi. Eletto il Presidente, si completa l'Ufficio e il Consiglio di presidenza con la elezione, con voto limitato, dei quattro vicepresidenti, dei tre questori e degli otto segretari.

Alla Camera, diversamente da quanto non si verifichi al Senato, l'elezione dell'Ufficio di Presidenza avviene dopo qualche giorno dalla prima riunione in quanto dovendo essere in esso rappresentati tutti i gruppi parlamentari, è necessario prima far decorrere il termine entro il quale i deputati devono dichiarare il gruppo al quale appartengono, consentendone così la sua costituzione (5).

La verifica dei poteri - L'autorizzazione a procedere - L'accusa parlamentare, in Il Regolamento della Camera dei deputati, pag. 100 e segg.

(3) Sugli atti e le fasi del procedimento costitutivo v. G. F. CIAURO, *Gli organi della Camera, in Il Regolamento della Camera dei Deputati*, pag. 184 e segg. nonché il precedente § 5, nota 23.

(4) Per la Camera, ad esempio, l'Assemblea è presieduta dal vicepresidente più anziano, risalendo a ritroso nelle varie legislature e solo in subordine ci si rivolge, come invece avviene in via ordinaria al Senato, al decano per età e lo stesso criterio si segue nelle due Camere per i segretari che al Senato sono sei e alla Camera soltanto quattro.

(5) Cfr. gli art. 5, 3° comma, e 14, 3° e 4° commi del Regolamento della Camera. Riserve e perplessità sono state ripetutamente espresse da taluni gruppi minori nei confronti della prassi che interpreta il disposto dell'art. 5, nel senso che nell'Ufficio di Presidenza debbono essere obbligatoriamente rappresentati soltanto quei gruppi automaticamente costituiti, in quanto formati da un numero di deputati pari o superiore a venti (art. 14, 1° comma), e che pertanto possono essere considerati gruppi al momento della relativa elezione; laddove invece i raggruppamenti politici con un numero di parlamentari inferiore a venti, qualora abbiano i requisiti indicati dall'art. 14, 2° comma, possono essere autorizzati dall'Ufficio di Presidenza — che è pertanto già costituito senza la loro presenza — a costituirsi in gruppi. Significativo, in proposito, il precedente formatosi recentemente alla Camera, all'inizio della IX legislatura (cfr. *Il Bollettino degli organi collegiali della Camera dei deputati*, sedute dell'Ufficio di Presidenza del 19 e 28 luglio 1983 e del 4 ottobre 1983), che ha visto l'Ufficio di Presidenza, dapprima negare l'autorizzazione alla costituzione in gruppo parlamentare a quei raggruppamenti cui avevano aderito meno di venti deputati e, successivamente, concederla essendosi nel frattempo (19 settembre 1983) approvate talune modificazioni al Regolamento proprio in materia di poteri dei gruppi e dei loro presidenti.

Camere prorogate dovrebbe aver luogo solo per motivi di notevole importanza (1), viceversa, è stata anche sottolineata l'opportunità del controllo presidenziale dinanzi alla prassi, criticabile e criticata (2) dell'intensificarsi, alla vigilia dello scioglimento, del ritmo di produzione legislativa e della, del resto normale, settorialità di quest'ultima.

Indipendentemente dalle ovvie affermazioni del potere presidenziale e dalle considerazioni che possono essere fatte sotto il profilo della opportunità, può semmai essere osservato che, da un punto di vista concreto, il grado di incidenza del potere di rinvio è suscettibile di variare a seconda che si ritengano competenti in merito alla nuova deliberazione le Camere prorogate (3) o le nuove Camere. In merito, come è noto, non vi è unanimità di dottrina. Contro la competenza delle Camere prorogate si fa così perno sul depotenziamento di queste nella fase successiva allo scioglimento, sul doversi esse limitare ad attività di ordinaria amministrazione (4) e quindi sulla inopportunità che esse esprimano atti di indirizzo politico, tanto più sottolineati dalla necessaria convocazione straordinaria (5).

In senso contrario potrebbe essere rilevato che l'art. 61 proroga « i poteri » senza delimitazione alcuna (6) e che a maggior ragione sembrerebbe difficile negare la possibilità di riprendere procedimenti già iniziati o che addirittura, come nel caso in esame, abbiano raggiunto la fase della deliberazione (7).

12. *Il rinvio in periodo di scioglimento delle Camere.* — Direttamente si collega ai precedenti rilievi, sul piano concreto l'interrogativo se il riesame da parte delle Camere possa avvenire in una situazione di *prorogatio*. È chiaro che dallo scioglimento delle Camere non sembra che da un punto di vista costituzionale si possano individuare dei limiti al potere di rinvio. Appare infatti di tutta evidenza come il controllo presidenziale non possa, in assenza di espresse disposizioni costituzionali in proposito, essere condizionato dalla incertezza o, addirittura, in via di ipotesi, dalla impossibilità che le Camere possano tener conto dei rilievi presidenziali.

Su un piano diverso, e nella linea già ricordata della dottrina riduttiva del ruolo complessivo del Capo dello Stato, è stato detto che il rinvio alle

(14) Così PAVANESI, *Diritto costituzionale*, I, pag. 394-395. V. ad es. il tono di quanto affermato dalla Presidente della Camera Jotti, con riferimento ai due messaggi di rinvio del 20 aprile 1983, ritenendosi « inammissibile » il non dare risposta con urgenza « alle sollecitazioni del Capo dello Stato » in *Atti Cam.*, VIII Legisl., 27 aprile 1983, pag. 31.

(15) Rispettivamente costituzionale per il caso al quale ci si riferisce nel testo (art. 72 4° comma) e regolamentare per quanto riguarda la seconda deliberazione.

(16) E, analogamente, per i disegni di legge di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati e di approvazione di bilanci e consuntivi.

A quest'ultimo riguardo potrebbe essere richiamata la tendenza nel periodo di scioglimento della primavera del 1976, a continuare almeno alcune attività, quali ad es. quella della commissione inquirente, certo non prive di colorite politiche incidenti, in qualche modo, sullo svolgimento della campagna elettorale. Del resto la competenza delle Camere prorogate non sembra necessariamente escludere o essere in contrasto con quella delle nuove Camere qualora, quando queste ultime si riuniscono, il procedimento sia ancora aperto (8); quest'ultimo rilievo peraltro si inquadra nell'ambito generale di un delineato orientamento politico, che ha dalla sua solide impostazioni di dottrina (9), a favore della continuità del lavoro parlamentare nonostante l'interruzione-discontinuità determinata dallo scioglimento e dalla elezione delle nuove assemblee.

Infine, ed indipendentemente dalle affermazioni di competenza delle Camere prorogate, devono essere tenute presenti le obiettive difficoltà di ordine pratico che indubbiamente si oppongono ad una nuova deliberazione della legge rinviata in periodo elettorale. In altri termini, al sostenuto depotenziamento « di diritto » si affianca senza dubbio un depotenziamento di fatto. Mentre non risultano casi nei quali le Camere prorogate abbiano preso in esame messaggi di rinvio, alcuni elementi tratti dalla prassi delle prime otto legislature meritano qui di essere ricordati.

Fino a tutta la settima legislatura i quattro rinvii a seguito dei quali le leggi non sono state riapprovate dalle Camere si collocano tutti nel periodo immediatamente anteriore al termine di una legislatura (la terza). Le Camere al momento non erano sciolte e, come è stato osservato (10), ove si fosse voluto raggiungere il risultato, i giorni a disposizione, anche se pochi, sareb-

hanno esercitato nella realtà storica della legislatura conclusa e che presuppongono o determinano la necessità di una prosecuzione funzionale » (pag. 112). L'iter deve in generale secondo tale A. aver raggiunto « una fase tale per cui è determinabile, in modo certo, quale sia stata la direzione del potere » (pag. 135), ed in tale schema, ovviamente, si inquadra il potere di riapprovare (o di deliberare per la seconda volta) la legge rinviata ai sensi del 2° comma dell'art. 74. Le Camere prorogate possono pertanto riapprovare o modificare la legge; non sembra invece facilmente verificabile a FERRARA l'ipotesi che le Camere possano procedere alla rielezione dell'atto rinviato, inclinandosi piuttosto per una soluzione interlocutoria per la quale siano le nuove Camere invece che le prorogate a riprendere l'iter interrotto.

(8) Cfr. in generale FERRARA, cit. alla nota prec.; v. anche MORTATI, *Istituzioni*, pag. 756.

(9) V. per tutti il documentatissimo studio di BASSANINI, *Effetti*, pag. 52 e segg. e *passim*.

(10) Cfr. CIMENTI, *Note*, in *Studi per il XX ann. dell'Ass. cost.*, IV, pag. 164-165 note 61 e 62.

bero stati ampiamente sufficienti alla riapprovazione. Considerazioni del tutto analoghe quanto al margine di tempo più che sufficiente per la riapprovazione possono essere fatte, con riferimento all'ottava legislatura, per le tre leggi rinviate dal Presidente Pertini nel gennaio-aprile 1983, in tempi cioè nei quali, si può dire, lo scioglimento anticipato delle Camere (4 maggio 1983) era chiaramente nell'aria (11).

Inoltre è da ricordare che, a quanto risulta, la prassi adottata da alcuni Presidenti di esprimere le proprie perplessità, pur senza ricorrere al messaggio di rinvio, in lettere indirizzate al Presidente del Consiglio, si è determinata in taluni casi (12) proprio in regime di prorogatio. Da tale prassi si potrebbe dedurre che in periodo di scioglimento ragioni di correttezza costituzionale e di opportunità inducono, o hanno indotto, il Presidente a promulgare « trasferendo » tuttavia i propri rilievi sul Governo e sollecitando quest'ultimo a farsi promotore di provvedimenti idonei a sanare le riscontrate irregolarità della legge. Tuttavia, sembra, in due dei casi ricordati la promulgazione sarebbe stata sospesa in attesa di assicurazioni da parte del Governo ed avrebbe avuto luogo solo dopo che, a distanza di pochi giorni, quest'ultimo avrebbe, in forma scritta, assicurato il Presidente del proprio impegno.

La prassi ricordata, e certo si avrebbero non poche esitazioni a formulare l'ipotesi che oltre che di una mera prassi si sia dinanzi all'inizio di una convenzione costituzionale, potrebbe quindi essere considerata in senso contrario alla competenza delle Camere prorogate a riapprovare, e giustificare così un « self-restraint » presidenziale anche maggiore, se possibile, appunto in regime

(11) Cfr. a riguardo L. CARLASSARE, *infra*, sub art. 88, pag. 53 e segg. Ci si riferisce nel testo, tra i messaggi del Presidente Pertini, a quello in data 19 gennaio 1983 e ai due in data 20 aprile 1983; per quanto riguarda gli altri quattro rinvii dell'ottava legislatura solo quello del 16 ottobre 1981 non ha avuto seguito, mentre gli altri tre (due in data 10 febbraio 1981 e uno in data 29 gennaio 1982) sono stati seguiti da riapprovazione con emendamenti (nell'ordine L. 25 maggio 1981 n. 280, L. 10 aprile 1981 n. 151 e L. 10 luglio 1982 n. 563).

(12) Nei tre casi che sembrano essersi determinati nel corso della presidenza Gronchi una delle lettere sarebbe stata motivata, quanto alla procedura adottata, dalla considerazione che le Camere si trovavano in regime di prorogatio. Analoga considerazione sembra risultare in uno dei due casi, entrambi nel marzo 1963, che si determinarono durante il periodo della presidenza Segni. Tuttavia è da notare che questi rilievi sul possibile collegamento tra il « sistema » delle lettere presidenziali e il regime di prorogatio sono contraddetti dalla prassi della presidenza Pertini nella quale il ricorso alle « lettere » al Presidente del Consiglio ed anche ai Presidenti delle due Camere è risultato del tutto sganciato dai periodi di scioglimento, cfr. a riguardo D'ONAZIO, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)* (Riv. trim. dir. pubbl., 1983, 1181 e segg., in particolare 1242-1245).

di *prorogatio*, rispetto a quello già notevolissimo e di carattere generale che a più riprese abbiamo sottolineato. A delimitare il valore della prassi ricordata, soprattutto ai fini del possibile delinearsi di una convenzione costituzionale, è appena da sottolineare che si tratta di rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo e che pertanto si muovono su un piano diverso da quello delle Camere sul potere delle quali verte la questione principale.

Sono a questo proposito di tutta evidenza le tentazioni comparatistiche con il sistema statunitense e con l'istituto del *pocket-veto* (13). A ben vedere tuttavia il *pocket-veto* non concerne direttamente la questione che qui si esamina; quel potere del Presidente degli Stati Uniti è semmai discusso dal punto di vista dei poteri presidenziali, e si va ridimensionando, rispetto all'eccezionale uso fattone in passato, attraverso l'interpretazione dei giudici (14), e non già dai poteri del Congresso che eventualmente sia, o meno, in una situazione di *prorogatio* o, più esattamente, di *final adjournment*. In altri termini negli Stati Uniti il discorso è spostato su che cosa si intenda per *prorogatio* per stabilire poi quando non vi sia possibilità di superare il veto con la maggioranza costituzionalmente richiesta dei due terzi (15).

Nel nostro ordinamento, indipendentemente dalle discussioni teoriche sul depotenziamento delle Camere prorogate, bisogna forse riconoscere che, come in altri casi, siamo dinanzi ad una questione ancora aperta, nè molto giova il domandarsi quali avrebbero potuto essere gli sviluppi e gli apporti decisivi al problema di fondo se, ad es., sempre con riferimento alla prassi ricordata, il Governo non avesse dato tranquillizzanti assicurazioni (16) al Presidente che aveva sospeso, in attesa, la promulgazione e quest'ultimo avesse infine richiesto la seconda deliberazione (17).

Ancora una volta e sotto il profilo specifico qui in parola occorre forse

(13) V. in generale CONWIN, *President*; MILLER, *Congressional Power to define the Presidential Pocket Veto Power* (*Vanderbilt Law Rev.*, 1972, pag. 557 e segg.).

(14) V. un'analisi dell'evoluzione in parola in Comment., *The Veto Power and Kennedy v. Sampson: Burning a Hole in the President's Pocket* (*Northeastern Univ. Law Rev.*, 1974, 587); v. anche le indicazioni in NOWAK, ROTUNDA e YOUNG, *Constitutional Law*, pag. 212.

(15) Art. 1, section 7 della Costituzione federale.

(16) Ma è lecito chiedersi quale sia il valore di tali assicurazioni in merito ad iniziative legislative da prendere, fornite da un Governo in attesa del rinnovo delle Camere, all'insuoi del porre il Presidente al riparo da possibili critiche per non aver rilevato gli eventuali vizi o irregolarità della legge.

(17) Ed anche in questo caso, come in altri ricordati in precedenza, sembra, quanto meno, estremamente improbabile che la questione venga risolta dalla Corte costituzionale investita mediante ricorso per conflitto di attribuzioni tra Presidente e Camere, meno improbabile forse se attraverso un ricorso sollevato in via incidentale.

vedere il ruolo complessivo svolto dal Presidente nel sistema e che è suscettibile, sia pur sempre nel rispetto dei limiti costituzionali, di interpretazioni diverse. In questo senso il parallelo col *pocket-veto* può acquistare un più interessante significato come riferimento ad una manifestazione di potere politico presidenziale che si fonda su basi diverse da quelle che qualificano il nostro sistema, così come acquista rilievo l'osservazione, che si ritrova nella dottrina americana, secondo la quale il *veto power* ben avrebbe potuto essere praticamente eliminato dal formarsi di una convenzione costituzionale di riapprovare *sempre* le leggi contrastate attraverso il suo esercizio dal Presidente (18).

13. *I messaggi di rinvio nella prassi fino all'ottava legislatura.* — Un brevissimo esame dei messaggi di rinvio dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi offre l'occasione per rivedere alla luce della storia costituzionale della nostra Repubblica alcuni dei rilievi che già su un piano più teorico sono stati in precedenza prospettati.

La constatazione, perlopiù corrente della nostra pubblicistica, dello scarso uso che è stato fatto del potere di rinvio viene spesso messa in relazione con le difficoltà che si oppongono ad un uso più frequente del controllo presidenziale di legittimità e di merito e che sarebbero da collegare con la « posizione » dell'organo.

L'osservazione coglie indubbiamente nel segno, ma va forse, perlomeno in parte, ridimensionata quanto meno ove si voglia porre sullo stesso piano lo scarso uso del potere con la importanza e la possibile incidenza di esso. Altri poteri presidenziali infatti, sicuramente di maggior peso sono stati usati più raramente come lo scioglimento anticipato delle Camere (1) o, come per l'assegnazione del mandato per la formazione di un nuovo governo, solo in pochi casi sono stati esercitati, per così dire, con una chiara prevalenza del potere presidenziale (2).

L'effettivo esercizio del potere di rinvio deve quindi essere inquadrato in un contesto più ampio di vigile ed attenta presenza del Presidente nel-

(18) BLACK, *Perspectives*, pag. 56.

(1) Il rilievo va inteso unitamente a quanto di seguito si osserva nel testo, essendo fin troppo evidente che non si tratta qui di un « *self-restraint* » presidenziale, ma del concreto determinarsi di una situazione politica generale piuttosto facilmente individuabile anche se suscettibile di venire variamente apprezzata.

(2) « Prevalenza » nel senso della scelta del Presidente del Consiglio incaricato, come pure per quanto riguarda la delimitazione e la formulazione del mandato. Su tali questioni tuttavia si rimanda al commento all'art. 92.

Art. 73-74

GIOVANNI GROTANELLI DE' SANTI

L'attività di produzione legislativa che molto spesso non si traduce affatto nella adozione ed esternazione di atti formali, spesso è di difficile individuazione (3), ma della quale si possono cogliere indicazioni nelle stesse lettere al Presidente del Consiglio alle quali si è fatto riferimento nel precedente paragrafo.

Dal 1948 a tutta l'ottava legislatura, terminata nel 1983, si sono avuti ventitré messaggi di rinvio. I mandati presidenziali durante i quali si distribuiscono tali rinvii sono sei, comprendendo quello del Presidente Segni interrotti per malattia e quello del Presidente Leone interrotto per dimissioni, nonché quello del Presidente Pertini attualmente in corso. Nessuna legge è stata rinviata durante il settennato del Presidente Saragat.

Di queste ventitré leggi rinviate quindici sono state riapprovate dalle Camere e solo due tra di esse sono state riapprovate senza che venissero apportati emendamenti (4). Gli emendamenti, peraltro apportati in sede di riapprovazione offrono una apprezzabile gamma di variazioni che non può essere qui esaminata; interessa tuttavia osservare che essi sono sia nel senso indicato dai singoli messaggi sia del tutto in difformità o, per così dire, «autonomi» quasi utilizzando semplicemente la riapertura del procedimento legislativo operatosi attraverso il rinvio.

I messaggi inoltre sono stati motivati sia per ragioni di legittimità che di merito o soltanto di merito (5) e rinviando alle Camere sia leggi di iniziativa parlamentare sia di iniziativa governativa.

(3) Nello stesso senso possono essere visti gli scioglimenti delle Camere «minacciati» ai quali fa riferimento ELLA, in *Enc. del dir.*, voce *Governo (forma di)*, pag. 660 e nota 117 ivi.

(4) Trattandosi tuttavia di due casi nei quali non è possibile ravvisare la volontà delle Camere di «insistere» senza tener conto dei rilievi presidenziali; v. indicazioni in CRIVELLI, *Note*, in *Studi per il XX ann. dell'Ass. cost.*, IV, pag. 171 nota 71.

(5) È il caso della bella e famosa perorazione del Presidente Einaudi in tema di «diritti casuali», ma è facile osservare che, ove il Presidente lo avesse voluto, non sarebbe certo stato difficile, a partire dall'art. 3, motivare con puntuali riferimenti al testo costituzionale. Un ritorno allo «stile einaudiano» viene segnalato da PALADIN, messaggi del Presidente Pertini del 10 febbraio e del 16 ottobre 1981; cfr. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo* (Quad. cost., 1982, 309, 315). È tuttavia da notare che anche in quei due casi, come del resto per tutti i messaggi di rinvio del Presidente Pertini, la motivazione era fondata sull'art. 81. Sull'art. 81 è fondato anche il messaggio del 19 gennaio 1983 sebbene per tono e respiro esso sia apparso (On. Bassanini) un vero e proprio messaggio «sugli indirizzi di politica istituzionale che il Parlamento segue», *Atti Cam.*, VIII Leg., 28 aprile 1983, pag. 20. È interessante notare come si sia verificata una certa corrispondenza «quantitativa» con la prassi costituzionale francese nel periodo dal 1946 al 1958 nel quale si ebbero una «diecina» di rinvii per una seconda deliberazione, mentre i motivi «politici» furono all'origine del rinvio in due o tre casi; v. PUGET et SÉNÉ, *La Promulgation*, in *Travaux et Recherches de l'Institut de Droit Comparé*, pag. 79.

Mentre la formula di chiusura dei messaggi è sempre stata fedele a quanto previsto dal secondo articolo in esame, consistendo quindi nella richiesta di una nuova deliberazione delle Camere, è da dire che in più di una occasione da parte del Presidente, non ci si è limitati ad esprimere dubbi sul merito e a prospettare o rilevare contrasti con la Costituzione, ma chiaramente si è spinti a dare consigli al legislatore e suggerimenti, proponendo quindi sinteticamente il nucleo di una alternativa legislativa (6). È poi da dire che in qualche caso la critica contenuta nel messaggio assume un respiro assai più ampio di quanto il mero rinvio sembrerebbe consentire ed appare più chiara quella certa corrispondenza tra la funzione del Presidente e quella della Corte costituzionale: si prevede cioè, in messaggio, la probabilità di declaratorie di incostituzionalità o si ricorda come della stessa questione già in passato sia stata investita la Corte costituzionale (7).

Per quanto riguarda il profilo delle materie o più precisamente la natura dei rilievi che hanno motivato i singoli rinvii è da dire che l'art. 81 ha costituito il motivo di gran lunga prevalente; ad esso infatti si richiamano ben diciannove dei ventitré messaggi, mentre gli altri prospettano critiche di costituzionalità rispetto agli art. 106 1° comma, 73 (in esame) 1° comma e 104 3° comma (8).

La rilevata notevole prevalenza statistica dei rinvii determinati dall' ritenuta violazione dell'art. 81 ha fornito con frequenza in dottrina un argomento a favore della tesi che vuole che gli interventi presidenziali abbiano carattere «spolitizzato». Non è il caso di ritornare sull'argomento sul quale a più riprese si è avuto occasione di soffermarsi; è facile consentire, senza per questo trarne conseguenze di grande e generale portata, sulla natura spolitizzata (e sulla facile individuabilità del vizio) di un controllo sulle leggi ex art. 81; è poi da aggiungere l'acuto rilievo per il quale si sottolinea il pregio, in questo caso, del controllo presidenziale trattandosi, spesso, dell'unico rimedio possibile (9).

(6) In tal senso possono essere ad esempio ricordati il messaggio del Presidente Gronchi del 7 ottobre 1960 e quello del Presidente Leone del 30 ottobre 1975.

(7) Cfr. ad es. i due messaggi ricordati alla nota precedente; in modo particolare nel messaggio del Presidente Leone la prospettiva di una declaratoria di incostituzionalità è ribadita nella formula finale con la quale si invitano le Camere ad una nuova deliberazione. Sulla non equiparabilità dei due controlli, presidenziale e della Corte costituzionale, v. PALADIN, *La funzione*, in *Quad. cost.*, 1982, 317.

(8) Si tratta, rispettivamente, dei messaggi in data 11 gennaio 1950 (Pres. Einaudi) 7 ottobre 1960 (Pres. Gronchi) e 30 ottobre 1975 (Pres. Leone).

(9) Cfr. G. U. RESCIGNO nel commento al Messaggio del Presidente Gronchi del 14 luglio 1959 (*Giur. cost.*, 1962, 1277); tuttavia sono da tener presenti le implicazioni

Al « genere » spolitizzato possono del resto essere ricondotti anche buona parte degli altri rinvii, basti pensare ad es. a quello motivato dalla violazione del primo comma dell'art. 73 in esame e in definitiva a quello del Presidente Einaudi in tema di « diritti casuali ».

La prassi quindi, complessivamente valutata, sembra indicare effettivamente un scarso uso del potere. Si potrebbe aggiungere che tale scarso uso è manifestazione di una precisa scelta, poichè agli uomini che si sono succeduti alla presidenza non può certo essere sfuggita una serie di dubbi di costituzionalità, oltre che di merito, prospettabili rispetto a « tutte le altre leggi » che non sono state rinviate.

Questa notevole moderazione è coerente con il ruolo che complessivamente i Presidenti della Repubblica hanno voluto assumere e ritenuto di dover assumere, di talchè si può dire che siamo dinanzi, perlomeno, ad una interpretazione assai consolidata. Tuttavia questo atteggiamento pressochè costante, se si eccettua — si ripete — la punta del nessun rinvio della presidenza Saragat, ha lasciato intatta la possibilità di rinvii o di più frequenti rinvii contro il formarsi ipotizzabile di una consuetudine (10). Nè questo sarebbe fuori della realtà ove si profilassero mutamenti, sia pur sempre in continuità di Costituzione, nel quadro politico italiano più ancora che in quello dell'equilibrio tra i poteri (11).

e le conseguenze della sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale con la quale la Corte dei conti è stata ritenuta legittimata a proporre questioni di costituzionalità in una specie riguardante appunto il contrasto con i commi 3 e 4 dell'art. 81. Alla sentenza hanno fatto seguito un progetto di legge costituzionale in senso riduttivo della formulazione contenuta nella legge cost. n. 1 del 1948 e vari altri progetti di legge ordinaria. Per un primo sintetico e chiaro esame della situazione determinatasi a seguito della sentenza v. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti* (Giur. cost., 1976, 1985); v. anche la sintesi e le indicazioni bibli. di L. DEGRASSI, *La Corte dei conti giudica a quo: problemi e prospettive* (Riv. Corte dei conti, 1980, 1061 e segg.).

(10) Può essere significativo a riguardo ricordare, sopprimendo ogni tentazione di ironia, come in sede di nuova approvazione della legge sul Consiglio superiore della Magistratura rinviata dal Presidente Leone, il relatore della IV Commissione della Camera abbia potuto affermare: « Ci troviamo, forse per la prima volta, di fronte ad un messaggio del Presidente della Repubblica che richiama il Parlamento su alcuni motivi di illegittimità costituzionale inerenti a una legge » (*Atti parl. Cam. Dep., VI Legisl., Discussioni*, Seduta del 17 dic. 1975, 25405) (il corsivo è nostro).

(11) Tuttavia è evidente che ove modifiche alla Costituzione venissero apportate nel senso di una differenziazione o « specializzazione » delle due Camere anche gli articoli in commento dovrebbero di riflesso essere assoggettati a revisione; cfr. ad es. la *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* (c.d. Commissione Bozzi) del 29 gennaio 1985 - *IX Legislatura* (Disegni di legge a relazioni - Documenti) relativamente all'art. 73, pag. 28 e segg.

Così le ipotesi di presidenti provenienti da una *couche* politica diversa dalla maggioranza parlamentare o di governi sostenuti da strettissime maggioranze o addirittura di minoranza potrebbero fornire il quadro per un più incidente esercizio del potere in parola, evocando situazioni che, come si è visto all'inizio, erano ben presenti nelle discussioni della assemblea costituente. Tuttavia è facile obiettare, senza doversi diffondere su quanto già si è detto, che evoluzioni nel senso prospettato potrebbero soltanto essere saggiate ed apprezzate sul piano globale del « ruolo » della presidenza, piuttosto che alla più modesta luce della esegesi dei due articoli che si commentano.

Proroga e prorogatio delle Camere. — La durata del periodo per cui è eletta ciascuna Camera è regolata dalle norme costituzionali. Attualmente sia la Camera dei deputati sia il Senato sono eletti per cinque anni (art. 60).

Solo con legge e solo in caso di guerra questo termine può essere prorogato. Poiché nella sua redazione definitiva il citato art. 60 parla esclusivamente di guerra, e non anche di minaccia di guerra o di pericoli analoghi, occorre, affinché la durata delle Camere possa essere prorogata, che le Camere abbiano deliberato lo stato di guerra previsto dall'art. 78 della Costituzione.

Solo con questa deliberazione vi può essere formalmente la guerra, necessaria secondo l'articolo 60 per la proroga⁽⁸⁾.

La possibilità di tale proroga e la conseguente eventuale revoca del decreto che avesse già indetto le nuove elezioni generali, si pensano possibili fino al giorno della convocazione dei comizi elettorali, poiché fino a quel momento le Camere conservano i loro poteri e possono prendere anche questa, come ogni altra delibera.

In ogni caso, le elezioni delle nuove Camere devono aver luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti (art. 61 cost.). E appena il caso di sottolineare che i settanta giorni indicati dalla Costituzione rappresentano il termine massimo, mentre spetta al legi-

⁽⁸⁾ In dottrina si discute circa lo strumento — legge o atto bicamerale con forme — con cui tale deliberazione deve essere effettuata.

Non si tratta in realtà di uno scioglimento poiché le Camere continuano ad esistere e a funzionare, ma di un anticipo del termine finale, onde è da questo termine anticipato, fissato per decreto dal Presidente della Repubblica, che cominciano a decorrere i termini e che si produrranno le conseguenze di cui all'art. 61.

È superfluo sottolineare che tra i poteri delle Camere non rientra anche quello di deliberare il proprio anticipato scioglimento. Solo al Presidente della Repubblica è concessa, dalla nostra Costituzione, tale facoltà. Se, per qualunque causa, vengono a mancare uno o più membri delle Camere occorre procedere alle necessarie sostituzioni, anche dopo la convocazione dei comizi elettorali^(*).

Ricordiamo infine che (ai sensi dell'art. 11 t.u. leggi elettorali) il decreto di convocazione dei comizi elettorali fissa anche il giorno della prima riunione delle nuove Camere. E il quinquennio di durata delle Camere decorre appunto dalla data della prima riunione della Assemblea (cfr. art. 7, penultimo comma, t.u. leggi elettorali).

slatore ordinario indicare in concreto la durata della campagna elettorale. Al riguardo, la legge 23 aprile 1976, n. 136, ha sensibilmente ridotto i termini del procedimento elettorale.

La stessa Costituzione stabilisce poi che la prima riunione delle nuove Camere deve aver luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni (art. 61).

« Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti », soggiunge l'art. 61 cost. Fino a che non sia avvenuta la prima riunione della nuova Camera, questa non esiste, e, affinché non vi sia un vuoto, non permesso dal nostro ordinamento, deve ritenersi continuare a sussistere la vecchia camera della quale, fra l'altro, resta in carica l'ufficio di presidenza. La scadenza del termine normale, di cinque anni, ha dunque sostanzialmente questo solo effetto di fare iniziare il decorso del termine per le nuove elezioni politiche, ma non priva, salvo l'unica eccezione riguardante la nomina del Presidente della Repubblica, di alcun potere le Camere.

A questo proposito è stato invocato il concetto giuridico di *prorogatio*, rilevandosi che le Camere terminano, propriamente, la loro esistenza con lo scadere del termine, perché, se anche continuano a funzionare, funzionano come organo straordinario e non più ordinario; i loro poteri sarebbero in conseguenza limitati dalla loro stessa nuova natura.

Ma tutto ciò non trova conferma alcuna nella nostra Costituzione. Il vero è che le Camere conservano tutti i loro poteri anche dopo lo scioglimento e lo scadere del termine: ne è prova l'art. 85 il quale specifica, espressamente che le Camere disciolte non possono eleggere il Presidente della Repubblica. È chiaro che di questo articolo non vi sarebbe stato bisogno, ed anzi sarebbe contraddittorio se le Camere disciolte avessero solo i poteri di ordinaria amministrazione.

Inoltre, i membri del Parlamento conservano tutte le loro immunità, ed il loro « status » personale non muta dopo lo scioglimento; il membro della Camera che venga rieletto non subisce alcuna interruzione in tale sua qualità.

A seguito di quanto considerato l'espressione dell'art. 88, per il quale il Presidente della Repubblica può « sciogliere le camere », sembrerebbe impropria.

(*) Dopo lo scioglimento delle Camere (nella VIII legislatura) avvenuto con d.P.R. n. 145 del 4 maggio 1983, in G.U. n. 122 del 1983, sono stati proclamati 2 senatori e precisamente il 12 maggio 1983 il candidato Giuseppe Locatelli, in sostituzione del defunto senatore Tommaso Morlino, e il 21 giugno 1983 il candidato Arturo Maria Guastelli, in sostituzione del defunto senatore Giacomo Mazzoli.

Nella nona legislatura, il 7 maggio 1987, dopo lo scioglimento delle Camere, è stato proclamato senatore il sig. De Prisco, in sostituzione del sen. Pistolesse, deceduto.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Impiego pubblico - Regione Marche - Personale I.A.C.P. - Trattamento di fine servizio - Legge regionale già rinviata per il riesame e riapprovata - Ulteriore rinvio - Legge nuova - Legittimità del rinvio - Spettanza allo Stato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Marche notificato il 15 maggio 1991, depositato in Cancelleria il 21 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del telegramma del Commissario del Governo presso la Regione Marche in data 16 marzo 1991, in relazione alla decisione n. 262/204/GAB91 con la quale è stata rinnovata la richiesta di riesame della legge intitolata «Trattamento di fine servizio del personale degli Istituti autonomi per le case popolari (I.A.C.P.)», ed iscritto al n. 30 del registro conflitti 1991;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Valerio Onida per la Regione Marche e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Marche ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione governativa, comunicata con telegramma del Commissario del Governo inviato in data 16 marzo 1991 (prot. n. 262/204/GAB: 91), con la quale è stato disposto il rinvio per un nuovo esame del Consiglio della Regione Marche della legge regionale, dal titolo «Trattamento di fine servizio del personale degli Istituti autonomi per le case popolari (I.A.C.P.)», riapprovata senza modificazioni dal Consiglio regionale il 26 febbraio 1991, con voto a maggioranza assoluta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Premesso che la legge ora citata era stata approvata una prima volta il 21 marzo 1990 in un testo conforme a quello definitivamente riapprovato ed era già stata rinviata per violazione dei medesimi articoli (artt. 3 e 97 della Costituzione) fatti valere con il rinvio impugnato, la Regione Marche afferma di presupporre che, non essendo pensabile che il Governo sia incorso nella svista di reiterare illegittimamente il rinvio, quest'ultimo sia stato dettato dal motivo che fra la prima e la seconda approvazione è intervenuto il mutamento della composizione del Consiglio regionale a seguito delle elezioni svolte nel giugno del 1990. Se così fosse, continua la ricorrente, si dovrebbe dire che il Governo ha agito illegittimamente, poiché il rinnovo del Consiglio regionale non può essere considerato come una circostanza di per sé idonea a modificare i presupposti per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione. Di fronte a tale articolo, infatti, la Regione viene in considerazione come ente che si contrappone in un rapporto «esterno» con lo Stato e che, per ciò stesso, si configura come identico a se stesso indipendentemente dalla successione nel tempo dei titolari delle cariche regionali. Sicché è il Consiglio regionale nella sua continuità di esistenza, e come organo della Regione in quanto tale, che è chiamato a riesaminare la legge ed è abilitato ad approvarla. Né, sempre secondo la Regione ricorrente, si potrebbe addurre che così non è per il Parlamento nazionale, sia perché la concezione di quest'ultimo come organo «nuovo» ad ogni elezione è una ricostruzione ormai superata, sia perché la cosiddetta discontinuità delle Assemblee parlamentari potrebbe concernere, semmai, la capacità rappresentativa delle stesse Assemblee rispetto al corpo elettorale, e non già l'identità dell'organo nei rapporti con gli altri organi e poteri.

Infine, la ricorrente osserva che l'art. 127 della Costituzione dev'esser interpretato nel senso che il Governo, in sede di rinvio, possa bloccare la legge per una sola volta e che tale blocco possa esser superato con un voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta, indipendentemente dall'identità dei soggetti componenti quell'organo. E, se così non fosse, si finirebbe per attribuire al rinvio posto dal Governo nell'imminenza della scadenza del Consiglio l'effetto di bloccare definitivamente il procedimento di formazione delle leggi regionali, trasformando così una richiesta di riesame, cioè un «veto sospensivo», in un vero e proprio «veto assoluto».

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che il ricorso sia respinto.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la tesi su cui si basa il ricorso della Regione, per la quale il Consiglio regionale è caratterizzato da una continuità di azione e da una identità istituzionale pur di fronte al mutamento dei suoi componenti, contrasta con la previsione contenuta nell'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108. Quest'ultima, infatti, nega la continuità di quell'organo nel momento in cui afferma che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al quarantaseiesimo giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione». Né, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, potrebbe invocarsi un'analogia con le Assemblee parlamentari e con l'istituto della «prorogation» applicabile a queste ultime in caso di scadenza o di scioglimento anticipato, poiché dottrina e giurisprudenza negano che questi principi possano applicarsi anche ai Consigli regionali. Né, ancora, possono addursi gli inconvenienti lamentati dalla ricorrente, per il fatto che il punto in questione è di stabilire se sia ammissibile che l'operato del vecchio organo possa essere a tutti gli effetti imputato al nuovo.

Un secondo motivo di infondatezza del ricorso potrebbe essere desunto, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il rinvio è preordinato a sospendere la promulgazione innescando un momento di riflessione ulteriore da parte del Consiglio regionale. Su tale base non può non ritenersi che l'effetto ora ricordato possa essere conseguito solo presupponendo che il rinvio raggiunga il medesimo Consiglio che ha approvato la legge, giacché, ove tale identità venisse meno, si vanificherebbero anche lo scopo e la funzione del rinvio. Pertanto, considerato che non avrebbe senso attendersi da parte di un organo nuovo la rimeditazione delle censure che colpiscono l'attività di deliberazione svolta da una diversa Assemblea, i disegni di legge trasmessi al Governo dopo la fine della legislatura regionale dovrebbero essere qualificati come «nuovi» e sottoposti all'ordinario procedimento di controllo.

3. — In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha depositato una memoria difensiva, con la quale, insistendo nella richiesta di accoglimento del ricorso, replica alle osservazioni della controparte. In particolare, la Regione osserva che l'interruzione della funzionalità dell'organo consiliare prevista dall'art. 3 della legge n. 108 del 1968 non incide affatto sul rapporto fra Stato e Regioni nel cui ambito (a differenza del rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti) il Consiglio regionale esprime continuativamente l'unica volontà dell'ente regionale. Inoltre, sempre secondo la ricorrente, il concetto di rinvio non potrebbe presupporre che la riapprovazione debba avvenire nello stesso Consiglio che ha in precedenza approvato la stessa deliberazione legislativa, poiché il «nuovo» Consiglio potrà eventualmente influire sulla direzione della volontà già espressa dal precedente, nel senso che potrebbe non voler confermare tale volontà così come potrebbe confermarla a maggioranza assoluta (come è avvenuto nel caso in contestazione). Del resto, continua la Regione, se il potere di controllo disciplinato dall'art. 127 della Costituzione dev'esser configurato, come ha fatto questa Corte, quale potere sorretto dall'esigenza di tutelare il superiore interesse unitario alla legalità costituzionale, allora ciò comporta che il ruolo e il fine di tale controllo debbano esser considerati «esterni» rispetto alla volontà regionale, volontà che, pertanto, dovrebbe contare di per sé, quale espressione dell'autonomia della Regione, indifferente ai mutamenti avvenuti nella composizione dell'organo a seguito delle elezioni.

Considerato in diritto

1. — La Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione governativa, comunicata con telegramma del Commissario del Governo del 16 marzo 1991, con la quale è stato disposto il rinvio al Consiglio regionale della legge intitolata «Trattamento di fine servizio del personale degli Istituti autonomi per le case popolari (I.A.C.P.)», che è stata riapprovata il 26 febbraio 1991, cioè nel corso della V^a legislatura regionale, dopo che era stata approvata il 21 marzo 1990, vale a dire durante la precedente legislatura. Con il proprio ricorso la Regione chiede che sia dichiarata la non spettanza al Governo del potere di rinvio per il riesame nei confronti di una legge che, a seguito di un precedente rinvio, era stata riapprovata a maggioranza assoluta, come prescrive l'art. 127 della Costituzione. Secondo la ricorrente, infatti, a nulla dovrebbe rilevare il fatto che la legge sia stata approvata nel corso della legislatura precedente, non potendosi ammettere la decadenza per fine legislatura di un atto imputabile a un organo, quale il Consiglio regionale, che, nei confronti del potere governativo di controllo, si configura come organo di un ente (Regione) contrapposto allo Stato secondo un rapporto «esterno» e, come tale, identico a sé stesso e operante in modo continuativo pur nel variare dei suoi componenti.

2. — Il ricorso va respinto.

Il testo dell'articolo unico contenuto nell'atto legislativo impugnato è stato approvato, una prima volta, il 6 febbraio 1990, come art. 2 di una legge regionale, formata da due articoli, relativa alla modificazione del trattamento previdenziale e di quiescenza del personale della regione e degli enti pubblici economici da essa dipendenti. Tale legge è stata rinviata al Consiglio regionale per un riesame, in data 10 marzo 1990, perché ritenuta dal Governo contrastante con i principi stabiliti negli artt. 3 e 97 della Costituzione (eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e buon andamento della pubblica amministrazione). A seguito di tale rinvio, il Consiglio regionale ha stralciato il predetto art. 2 dal testo della legge rinviata e lo ha approvato il 21 marzo 1990 in un testo identico al precedente, salvo lo spostamento dal 31 dicembre 1987 allo stesso giorno dell'anno successivo della data in cui dovevano essere in servizio i dipendenti beneficiari dell'opzione ivi prevista. Anche tale legge veniva rinviata per il riesame del Consiglio regionale con un telegramma del 9 aprile 1990, dal contenuto pressoché identico a quello relativo al precedente rinvio.

Successivamente, dopo che la IV^a legislatura era finita ed era stato rinnovato nel giugno del 1990 il Consiglio regionale, quest'ultimo ha proceduto, in data 26 febbraio 1991, a «riapprovare senza modificazioni (...) con la maggioranza assoluta ai sensi dell'art. 127 della Costituzione» la legge nell'identico contenuto già votato il 21 marzo 1990, sull'evidente presupposto che si trattasse di una legge «non nuova» e che, quindi, la precedente deliberazione legislativa non dovesse esser considerata decaduta a causa della fine della legislatura. Il Governo, tuttavia, con il telegramma oggetto della presente impugnazione, ha rinviato al Consiglio regionale tale legge, ancora per la pretesa violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, sull'altrettanto evidente premessa che la legge deliberata dovesse esser considerata come «nuova», essendo decaduta la precedente a causa della fine della IV^a legislatura.

Dalla descrizione della vicenda che ha dato luogo all'attuale conflitto di attribuzione deriva, dunque, che il punto di diritto da cui dipende la definizione del giudizio è dato dalla questione se una legge approvata una prima volta dal Consiglio regionale e rinviata a quest'ultimo per il riesame in prossimità della fine della legislatura debba considerarsi decaduta con lo spirare del termine della legislatura stessa.

3. — Pur se non esiste alcuna disposizione costituzionale che, in relazione alle leggi delle regioni a statuto ordinario (oltreché a quelle del Parlamento), preveda espressamente quale debba essere la sorte delle deliberazioni legislative rinviate per il riesame dopo che l'Assemblea che le ha votate sia cessata dalle proprie funzioni, sussiste, tuttavia, in Costituzione un principio fondamentale, il principio di rappresentatività, il quale ha un'importanza dirimente ai fini della risoluzione del conflitto in questione.

Il principio di rappresentatività, connotato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti, comporta la piena garanzia dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità da parte delle stesse, considerate nella particolare composizione propria di ciascuna legislatura, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Assemblee medesime e ai loro membri. Ciò significa che nessuna Assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non si siano perfezionati con la definitiva approvazione consiliare della legge medesima. Infatti, solo quando si ha un atto, in relazione al quale non sussista più, in base al procedimento previsto in Costituzione, la possibilità che l'Assemblea legislativa sia chiamata a un'ulteriore deliberazione, può parlarsi di un atto ormai distaccatosi dal legislatore e, come tale, non più condizionato, quanto alla sua esistenza giuridica, dalla permanenza in vita del collegio che l'ha adottato.

Va precisato che il principio della rappresentatività non preclude la possibilità di disposizioni che permettano l'utilizzabilità da parte delle Assemblee elettive successive di procedimenti incardinati nella Assemblea precedente e non

definitivamente conclusi allora, ma esige, ove si prescelga tale via, che sia comunque salvaguardata la piena autonomia dell'Assemblea successiva attraverso la previsione di atti di riassunzione, di discussione e di votazione delle proposte di legge non definitivamente approvate nella precedente legislatura, i quali devono essere strutturati in modo tale da conservare i caratteri essenziali propri dei procedimenti legislativi. In ogni caso, quando manchino nel diritto positivo procedure del genere, come nell'ipotesi dedotta in giudizio, il principio costituzionale di rappresentatività comporta che, nei confronti dei procedimenti legislativi in itinere e quindi dipendenti quanto al perfezionamento della loro fase deliberativa, da ulteriori decisioni dell'Assemblea legislativa, lo spirare del termine della legislatura produce senz'altro l'effetto della decadenza.

4. — L'art. 97, primo comma, del Regolamento interno del Consiglio della Regione Marche contiene una disposizione dichiarativa dei predetti principi costituzionali, laddove stabilisce che le proposte di legge, sempreché non siano di iniziativa popolare, «decadono alla scadenza della legislatura». Sicché la pretesa della Regione ricorrente di far valere un'incondizionata e totale sopravvivenza nella nuova legislatura dei procedimenti pendenti nella precedente e di riprendere lo svolgimento di questi ultimi al punto in cui si erano interrotti per il termine della legislatura si scontra, prima che con la disposizione regolamentare appena citata, con il principio costituzionale di rappresentatività delle Assemblee legislative.

Né è conferente, ai fini della dimostrazione della fondatezza della richiesta della ricorrente, il rilievo che in regolamenti interni di altri Consigli regionali e, limitatamente alle proposte di legge d'iniziativa popolare, nello stesso regolamento del Consiglio della Regione Marche (art. 97, secondo comma) sia espressamente previsto che le proposte di legge presentate in una determinata legislatura non debbono considerarsi decadute al termine della stessa. Tali disposizioni, infatti, lungi dallo stabilire l'incondizionata e completa salvezza del lavoro legislativo svolto dai Consigli regionali precedenti, comportano, più semplicemente, che le proposte di legge non approvate nelle vecchie Assemblee non abbisognano di una nuova iniziativa per essere discusse e votate nell'Assemblea successiva, ma sono automaticamente assegnate alle commissioni consiliari competenti all'inizio della nuova legislatura.

Né, ancora, può riconoscersi fondamento all'osservazione formulata dalla ricorrente, secondo la quale, ove il Governo esercitasse il suo potere di rinvio in prossimità o successivamente alla cessazione dalle funzioni dei Consigli regionali, questi ultimi si troverebbero nella situazione di non poter riapprovare la legge ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e di dover in effetti considerare come un «veto assoluto» ciò che è, e deve essere, una semplice richiesta di riesame. In realtà, così non è, poiché la norma contenuta nell'art. 3, secondo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), per la quale i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione», dev'essere interpretata in armonia con la norma contenuta nel comma precedente, per la quale gli stessi Consigli regionali durano in carica cinque anni. Ciò significa che, se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino alla loro cessazione essi dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*. Sicché, ove l'atto legislativo rinviato dal Governo fosse ragionevolmente ritenuto dal legislatore regionale come ricomprensibile fra gli atti indifferibili e necessari permessi in regime di scadenza della legislatura, potrebbe essere riapprovato dal Consiglio regionale, ai sensi e ai fini dell'art. 127 della Costituzione, nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica del Consiglio stesso.

Né, infine, può aver pregio l'ulteriore rilievo prospettato dalla ricorrente, secondo il quale, nell'ambito della fase di controllo concretantesi nel rinvio per il riesame da parte del Governo, il Consiglio regionale viene in questione come organo deliberativo di un ente (la Regione) che si contrappone a un altro ente (lo Stato) e, come tale, caratterizzato da una identità e una continuità indifferenti al mutamento della composizione del proprio collegio dovuto al rinnovo di quest'ultimo attraverso le elezioni. Questo assunto non può estendersi a organi, come i Consigli regionali, la cui struttura giuridica è essenzialmente contrassegnata dal loro carattere politico-rappresentativo e la cui funzione, quali organi di legislazione, è data da un'attività intrinsecamente libera sotto il profilo decisionale. L'un carattere, infatti, comporta che le deliberazioni del Consiglio regionale siano in definitiva imputate a tale organo in quanto riflette nella propria composizione la particolare conformazione politica della comunità che lo ha eletto; mentre l'altro carattere, in combinazione con il primo, impedisce che le decisioni di un'Assemblea elettiva, che non si siano perfezionate durante una determinata legislatura, possano vincolare la libertà decisionale della medesima Assemblea in una legislatura successiva.

5. — Dalle considerazioni svolte si deve concludere che non è fondata la pretesa della Regione Marche di ritenere «non nuova» una legge regionale approvata nel corso della IV^a legislatura e assoggettata, a seguito di un rinvio governativo operato in prossimità del termine della stessa legislatura, a un'ulteriore deliberazione del Consiglio regionale durante la legislatura successiva. Siffatta legge deve considerarsi come una legge «nuova», essendo «la

24-12-1991

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

I^a Serie speciale - n. 5

precedente decaduta per fine legislatura, di modo che la sua approvazione nel corso della V^a legislatura non può essere qualificata come «riapprovazione», ai sensi e ai fini dell'art. 127 della Costituzione. Pertanto, ha legittimamente usato un suo potere costituzionale il Governo allorché l'ha sottoposta a rinvio perché fosse riesaminata dal Consiglio regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato rinviare al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione la legge della Regione Marche (Trattamento di fine servizio del personale degli Istituti Autonomi per le Case Popolari - I.A.C.P.), approvata dallo stesso Consiglio in data 26 febbraio 1991.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI*Il redattore:* BALDASSARRE*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 19 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

A. Manzella, Il Parlamento, 2ª ed., Bologna, 1991

3.1. *L'attività in proroga e in «prorogatio»*

L'art. 61 Cost., come si è visto, dice che i poteri delle Camere *sciolte* o *scadute* sono «prorogati» finché non si siano riunite le nuove Camere.

Bisogna subito avvertire che il termine «prorogatio» usato in Costituzione non viene da «proroga» ma da *prorogatio*. La proroga è una protrazione del termine normale di scadenza di una carica, di un contratto... Non vi è nessuna modificazione giuridica nei poteri del titolare della carica, né delle clausole contrattuali; vi è solo un prolungamento di durata. Vi è proroga della durata delle Camere in caso di guerra. L'art. 60 Cost. richiede però soltanto il verificarsi della situazione giuridica (e non solo di fatto) di guerra ma esige una specifica legge che «allunghi» la vita delle Camere (non vi è dunque automatismo).

La *prorogatio*, invece, non altera la durata dell'organo. L'evento finale (scadenza, scioglimento) produce il suo effetto normale: i titolari dell'organo perdono la loro legittimazione alla carica. Essi però, in ragione della *prorogatio*, sono legittimati ad esercitare poteri connessi alla carica sino all'insediamento dei nuovi titolari.

La *prorogatio* è istituto giuridico che nacque per esigenze militari dei Romani. Il comando degli eserciti, l'*imperium militiae*, circondato da cautele assai accentuate sia nella durata sia nella competenza territoriale, non permetteva però soluzioni di continuità. Lontano da Roma, il comandante, divenuto per scadenza della carica privato cittadino, continuava tuttavia, come tale, ad esercitare l'*imperium* sino all'arrivo del successore.

Un'esigenza di continuità di organi necessari alla vita pubblica continua ad essere la giustificazione della *prorogatio* anche in tempi moderni. È accolta anzi come principio generale della nostra Costituzione che la prevede espressamente per le Camere e per il presidente della repubblica (art. 58 u.c.) ed implicitamente per il governo (la cui nomina ad opera del presidente della repubblica lo legittima, entro certi limiti, alla carica,

anche se dimissionario, fino alla nomina del nuovo governo). Correttamente applicato anche ai giudici costituzionali, secondo il regolamento generale della Corte costituzionale del 1966, fu espressamente negato dalla legge cost. 20 novembre 1967, n. 2, che concludesse un contenzioso parlamentare Corte costituzionale che si era acceso su un fronte assai ampio di dissensi. Ma senza questo eccezionale divieto, il principio generale avrebbe avuto piena vigenza anche per la Corte: con beneficio dell'intero sistema della giustizia costituzionale, talora turbato da scandali ritardi in cui il parlamento in seduta comune incorre, per laboriose pretrattative politiche, nella elezione dei giudici costituzionali di sua spettanza.

Se l'esigenza di continuità degli organi pubblici è giustificazione comunemente posta a fondamento della *prorogatio*, acuto è il dissenso sull'ambito e sulla natura dei poteri «prorogati».

Preso in sé e per sé la formula dell'articolo 61 consente di dire che tutti i poteri delle Camere, sciolte o scadute, siano esercitabili sino alla riunione delle nuove Camere.

Ma se appena si pensa, ad esempio, all'ipotesi di scioglimento di un'assemblea che non sia in grado di funzionare per impossibilità di formare una maggioranza, subito si scorge l'artificialità di una interpretazione meramente letterale dell'art. 61. D'altra parte, con la scadenza e lo scioglimento delle Camere si attiva il procedimento elettorale, in virtù del quale la titolarità delle decisioni politiche supreme è nelle stesse mani del popolo.

Sarebbe del tutto illogico immaginare che mentre il corpo elettorale sta per pronunciarsi, in quel procedimento complesso che è la campagna elettorale, tra scelte alternative di politica nazionale, i titolari scaduti delle Camere possano in qualche modo pregiudicarne le opzioni: con grave menomazione dello stesso principio di sovranità popolare.

Deriva da queste considerazioni che la formula dell'articolo 61 deve interpretarsi così: sono prorogati tutti i poteri che siano compatibili con quegli interessi e svolgimenti costituzionali che, alla scadenza o allo scioglimento, diventano prevalenti.

Senonché questa interpretazione restrittiva dell'articolo 61 non può condurre all'eccesso opposto. Una prassi come al solito formatasi per influsso delle norme e degli usi del parlamento statuario (dove la *prorogatio* non esisteva: si riteneva che il Senato vitalizio bastasse ad assicurare la continuità parlamentare) vuole che i poteri «prorogati» siano esercitabili nei soli casi straordinari di necessità e di urgenza (in particolare: presentazione di decreti-legge ed esame del bilancio statale, nell'imminenza della scadenza costituzionale); ma vi è anche la sicura possibilità che in periodo di *prorogatio* si approvi, in caso di guerra, la legge di «proroga» delle Camere.

Probabilmente, hanno concorso nella formazione di tali prassi anche talune impressioni, più che indicazioni, emerse nei lavori dell'Assemblea costituente e, soprattutto, la suggestione del secondo comma dell'art. 77. Questa norma sancisce l'obbligo per il governo che adotta un decreto-legge di presentarlo nello stesso giorno per la conversione alle Camere, anche se queste sono sciolte (la loro riunione avverrà entro cinque giorni dalla presentazione del decreto).

Deriva, dunque, da questa specifica norma la trasposizione dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza a tutta l'attività «prorogata»: con una interpretazione che però non è consentita né dall'ampia dizione dell'art. 61 né dalla stessa logica dell'art. 77. Quest'ultima norma si deve piuttosto leggere come esplicativa dell'obbligo governativo di presentazione dei decreti-legge; obbligo inderogabile anche dopo la scadenza o lo scioglimento delle Camere (del che avrebbe potuto anche dubitarsi, in assenza di norma esplicita). Vista dal versante delle Camere potrebbe invece apparire come una norma inutile (come sarebbe stata inutile una norma che abilitasse le Camere ad approvare il bilancio dello Stato, in regime di *prorogatio*, nell'imminente scadenza del termine costituzionale; cosa infatti che la prassi ha ammesso senza bisogno di alcuna norma).

In realtà, l'«ordinaria amministrazione» delle Camere — come si denomina convenzionalmente l'attività esercitabile in regime di *prorogatio* — va ricostruita con un diverso criterio selettivo, tenendo conto dei diversi profili funzionali dell'attività parlamentare.

A procedimento elettorale aperto non è ammissibile, logicamente e giuridicamente, che le Camere scadute o sciolte esercitino funzioni di indirizzo politico e di legislazione; attività che implicano una disponibilità di scelte che, per le cose dette, è in quel momento patrimonio esclusivo del corpo elettorale. (Un'applicazione particolare di tale principio è nel divieto, sancito dall'art. 85,3 Cost., di procedere all'elezione del presidente della repubblica in periodo di scioglimento).

Le Camere possono invece, e anzi devono, esercitare funzioni di garanzia e di controllo nei confronti degli altri pubblici poteri, per non rompere neppure per un giorno l'equilibrio di quel reciproco sistema di influenza e di contrappesi che è l'essenza di un ordinamento costituzionale pluralista e democratico (A.A. Romano).

Particolarmente acuta questa esigenza di equilibrio è nei confronti del governo, la cui influenza verrebbe certamente squilibrata, con pericoli di strappamenti dall'alveo della normalità costituzionale, senza una potenzialità, almeno, di contro-azione parlamentare.

Lo stesso legislatore costituente, quando si trattò di disciplinare il periodo di intervallo tra l'Assemblea costituente e il primo parlamento repubblicano, scelse un regime transitorio di questo tipo. La XVII disposizione transitoria Cost. non è un esempio di *prorogatio* in senso tecnico ma semmai di proroga, dato che l'Assemblea costituente veniva meno come organo. Tuttavia, dalla sua lettura si ricava che essa era finalizzata al controllo del governo e questa finalizzazione è assai significativa per l'interpretazione dell'art. 61.

Possono dunque continuare, a Camere scadute e sciolte, tutte quelle procedure di ispezione a fini di garanzia e di controllo che vanno dalla interrogazione a risposta scritta (lo strumento ispettivo che la citata XVII disposizione transitoria indicava come il mezzo tipico da usare in questo particolare periodo) alla inchiesta, passando per le commissioni di vigilanza e le commissioni «in sede politica».

A ben vedere, anche la conversione dei decreti-legge, la approvazione del bilancio dello Stato e anche la ratifica di trattati internazionali, si

132 L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

possono assumere nell'ambito della funzione di garanzia e di controllo del parlamento. In questi casi infatti il controllo parlamentare si esplica, con strumenti legislativi formali, rispetto ad atti «precostituiti» dal governo: l'adozione del decreto-legge, la presentazione del bilancio, la stipula del trattato internazionale.

Per considerazioni ovvie, questa attività in regime di *prorogatio* assumerà particolari caratteristiche condizionate anche dal dato del contemporaneo svolgimento della campagna elettorale. In particolare verrà meno una programmazione dei lavori delle Camere, collegata al perseguimento di indirizzi ed obiettivi di politica generale, e la convocazione delle assemblee avverrà discontinuamente nei modi straordinari indicati dall'art. 62.2 Cost. (e qui è centrale, per capire che la *prorogatio* è volta a scopi di garanzia, il rilievo della possibilità di convocazione ad opera di un *quorum* di minoranza: un terzo dei componenti di ciascuna Camera).

Più agevole sarà invece, anche per il ridotto numero dei membri, l'attività delle commissioni (e anche qui una preziosa indicazione si ricava dalla XVII disposizione transitoria, che sancì, nel periodo post-Costituente, la continuità in funzione delle commissioni permanenti di quella assemblea).

PROROGA E PROROGATIO

SOMMARIO

1. - LINEE GENERALI. FIGURE AFFINI
 - 1.1. - Nozione
 - 1.2. - *Prorogatio* e supplenza
 - 1.3. - *Prorogatio*, funzione di fatto e provvisorietà
 - 1.4. - Configurazioni che negano la *prorogatio*
2. - LA PROROGA
 - 2.1. - La proroga nel diritto pubblico. Cenni
 - 2.2. - La proroga delle Camere. La XVII disp. trans. Cost.
3. - LA «PROROGATIO»
 - 3.1. - Linee definitorie
 - 3.2. - *Prorogatio* e continuità
 - 3.3. - Fondamento della *prorogatio*
 - 3.4. - *Prorogatio* ed inerzia a procedere alla copertura della provvista dei titolari degli organi
 - 3.5. - I poteri degli organi in *prorogatio*
 - 3.6. - I limiti nell'applicazione della *prorogatio*
4. - LA «PROROGATIO» NELLA ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE O DI RILIEVO COSTITUZIONALE
 - 4.1. - La *prorogatio* del Presidente della Repubblica e del Governo
 - 4.2. - La *prorogatio* delle Camere
 - 4.3. - La continuità nella Corte costituzionale
 - 4.4. - La *prorogatio* nel CSM e nel CNEL
5. - LA «PROROGATIO» NELLA ORGANIZZAZIONE REGIONALE ED AMMINISTRATIVA
 - 5.1. - La *prorogatio* dei Consigli regionali
 - 5.2. - La *prorogatio* nella organizzazione amministrativa
 - 5.3. - Orientamenti giurisprudenziali
6. - FONTI NORMATIVE
7. - BIBLIOGRAFIA

1. - LINEE GENERALI. FIGURE AFFINI

1.1. - *Nozione*. - La *prorogatio* è una figura, tendente ad assicurare la continuità funzionale degli organi, che consente al titolare (o ai titolari) di esercitare le sue funzioni quando sia scaduta l'investitura dell'ufficio fino all'insediamento del successore; la proroga, invece, può configurarsi come una ultrattività dell'investitura prodotta da un determinato atto, sulla base di una precostituzione normativa o direttamente derivante dalla legge; certamente maggiore è l'interesse che desta la *prorogatio*, sia perché l'ordinamento ne fa più volte espressa previsione, sia perché viene considerata, da un importante filone dottrinario e dalla prevalente giurisprudenza, un principio generale o fondata su un principio generale.

1.2. - «*Prorogatio*» e supplenza. - La dottrina meno recente tendeva a considerare la *prorogatio* come una figura affine od omogenea alla supplenza o come una sottospecie di supplenza (LAFERRIÈRE, J., [2], 508; ELIA,

L., [4], 219 ss.; AUBY, J.M., [10], 864 ss.); ora, se è vero che la caratteristica della preventività, della precostituzione normativa si riscontra in entrambe le figure, è vero, però, che nella supplenza essa acquista una duplice rilevanza poiché è necessaria sia la precostituzione normativa di questa figura della continuità sia la preventività della designazione del supplente al quale viene conferita, al verificarsi del fatto di legittimazione, una legittimazione secondaria; il funzionario in *prorogatio*, invece, è legittimato in via primaria; nella supplenza di persone o supplenza in senso stretto, poi, la precostituzione normativa del fatto di legittimazione concerne i casi di morte, dimissioni o impedimento allo svolgimento delle funzioni da parte del titolare e ciò opera un'ulteriore divaricazione fra le due figure.

1.3. - «*Prorogatio*», funzione di fatto e provvisorietà. - L'assimilazione del funzionario in regime di *prorogatio* al c.d. funzionario di fatto ha trovato, non recentemente, sostenitori in dottrina e qualche risonanza giurisprudenziale; a parte la riconducibilità a qualifiche *de jure* dei casi tradizionalmente ricompresi nella figura del funzionario di fatto o apparente e prescindendo dalle ipotesi riconducibili a rotture costituzionali o a fatti instaurativi di nuovi ordinamenti giuridici, non omogenei con la materia trattata, va osservato in primo luogo che il c.d. funzionario di fatto o non è legittimato o la sua legittimazione è irregolare, elementi questi di netta differenza con la *prorogatio* (così CIANFLONE, A., [22], 75; LUCIFREDI, R., [17], 186); gli atti del funzionario di fatto, poi, sono validi solo dopo che sia trascorso il termine per l'impugnazione (fatto compiuto). Va anche segnalata la configurazione della *prorogatio* in una categoria giuridica di ampia portata, la provvisorietà, definita come esercizio provvisorio delle funzioni (FERRARI, G., [24], 841 ss.) caratterizzato da una attività temporanea, sostitutiva, discontinua; nella «provvisorietà» vengono attratte la supplenza e la *prorogatio* costituzionali come le figure previste dagli artt. 13, 3° co., e 77, 2° co., Cost. Questa configurazione non sembra idonea a definire la *prorogatio* sia per la disomogeneità delle figure ricomprese, sia perché la discontinuità dell'attività ed il suo carattere sostitutivo contrastano, in generale, con il principio della continuità ed in particolare con alcune caratteristiche della *prorogatio* che sono già state illustrate.

1.4. - Configurazioni che negano la «*prorogatio*». - Oltre alle opinioni già esposte che trattano la *prorogatio* nell'ambito della supplenza, della funzione di fatto o della provvisorietà, altre configurazioni escludono la figura della *prorogatio* o non riconoscono ad essa il rilievo di carattere generale. Così, sostenendo la generale portata del principio di continuità, si afferma che la cessazione dalla carica dei titolari degli organi pubblici non avviene al verificarsi del *dies ad quem* ma all'atto dell'insediamento del successore, purché ciò avvenga entro un «congruo» termine (MARRAMA, R., [7], 156 ss.); così argomentando non si tien conto che il problema della *prorogatio* si riproduce se, alla scadenza del termine «con-

gruo», non si ha l'insediamento del successore; la durata della nomina non dipenderebbe più, in siffatta formulazione, dalla legge ma da un provvedimento amministrativo e poi la «congruità del termine è criterio troppo elastico ed ambiguo che si traduce in una indeterminatezza del termine» (queste ed altre considerazioni critiche in CANNADA BARTOLI, E., [13], 59).

Altrettanto isolata può considerarsi quell'opinione che, pur considerando configurabile la *prorogatio* nella organizzazione costituzionale ed in quella degli enti delle autonomie territoriali, dove è espressamente prevista, la esclude nell'organizzazione amministrativa soprattutto perché in contrasto con l'art. 97 Cost. (CANNADA BARTOLI, E., [13], 57). Il principio di legalità nell'organizzazione dei pubblici uffici e dell'ordine delle competenze non può, in realtà, esser violato se la *prorogatio* può essere considerata un principio generale o fondata su un principio generale. Questo aspetto sarà trattato oltre (*infra*, 3.3.), ma fin da questo punto è bene ricordare che l'art. 97 Cost. prevede il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. - LA PROROGA

2.1. - *La proroga nel diritto pubblico. Cenni.* - Per proroga si intende un provvedimento modificativo della durata (termine) del rapporto; è una figura conosciuta nel diritto amministrativo e può presentarsi come risultato di un procedimento o nella forma della proroga tacita; questa figura ricorre anche in altri settori del diritto ma non ne esistono trattazioni sistematiche: nel diritto costituzionale si riscontrano, per es., leggi di proroga di provvedimenti legislativi a termine ma, soprattutto, ha rilevanza la proroga delle Camere in caso di guerra.

2.2. - *La proroga delle Camere. La XVII disp. trans. Cost.* - La Costituzione prevede la proroga della durata delle Camere soltanto in caso di guerra: la proroga può essere disposta con legge dopo la deliberazione dello stato di guerra ai sensi dell'art. 78 Cost. La proroga delle Camere, prevista dall'art. 60, 2° co., Cost., può essere disposta anche quando una od entrambe le Camere siano sciolte e la cessazione dei suoi effetti deriverà da apposita legge o dalla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato di pace. La proroga così disposta consente l'ordinario funzionamento delle Camere non incidendo nell'ordine delle competenze delle stesse, anche se il Governo viene investito dei maggiori poteri necessari a fronteggiare lo stato di guerra.

Affine alla proroga può considerarsi l'ultrattività della Assemblea Costituente fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere prevista dalla XVII disp. trans. Cost. anche se si tratta di una norma destinata ad assicurare la continuità istituzionale nel passaggio dalla fase costituente, transitoria, all'ordinario funzionamento del Parlamento.

3. - LA «PROROGATIO»

3.1. - *Linee definitorie.* - Bisogna tener presente, nell'affrontare l'indagine che conduce alla definizione della figura della *prorogatio*, che il problema della persistenza nella carica dopo la scadenza e la cessazione della stessa, riguardando la titolarità dell'organo, non è connesso alla competenza ma ai profili della legittimazione. Appare, allora, fuorviante la configurazione della *prorogatio* come problema di competenza (come limite) come avviene quando si accentua il rilievo del filone, pur ricco di tradizioni, della «amministrazione ordinaria», come, del resto,

può dirsi per il tentativo di superare l'«amministrazione ordinaria» e la stessa *prorogatio* individuando la scadenza della carica nel decorso di un «termine congruo».

La scadenza e la cessazione della carica prima dell'insediamento del successore costituiscono un fatto che opera sulla legittimazione del titolare dell'organo trasformandolo in un titolare temporaneo, ma si tratta pur sempre della legittimazione derivante dall'atto di investitura, di legittimazione, quindi, primaria. Caratteristica della supplenza è, invece, un fatto di legittimazione o fatto-condizione previsto dalla legge ed una legittimazione secondaria del supplente.

Nella *prorogatio* la scadenza o, comunque, la cessazione della carica determinano l'insorgenza di una situazione in cui il fatto acquista una particolare rilevanza e a cui segue una legittimazione che può considerarsi parziale per la natura stessa della figura fondata sulla temporaneità riferita non soltanto all'esercizio delle funzioni ma anche alla titolarità.

Da queste linee definitorie andrà ad impostarsi il problema dell'amministrazione ordinaria, dei limiti ai poteri degli organi durante la *prorogatio* che è, a sua volta, strettamente connesso a quello delle peculiarità della *prorogatio* costituzionale e del principio di continuità nella organizzazione costituzionale.

3.2. - *«Prorogatio» e continuità.* - Giurisprudenza e dottrina considerano la *prorogatio* come una figura della continuità degli organi pubblici. La continuità funzionale degli organi è avvertita come un'esigenza fondamentale della politica, del diritto e della scienza dell'amministrazione e mi pare che possa rinvenirsi, come fondamento nel nostro diritto positivo, il principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Per l'organizzazione costituzionale vale, anzitutto, il fondamento teorico derivante dalla indefettibilità degli organi costituzionali: se si interrompe per mancanza del titolare la loro continuità funzionale si creano lacune istituzionali, ne risente l'identità e l'integrità stessa dell'istituzione statale. Può, peraltro, rinvenirsi nella nostra Costituzione un *favor*, un'esigenza della continuità funzionale degli organi costituzionali, data la puntuale previsione degli istituti della elezione pre-scadenza, della supplenza e della *prorogatio*.

Se per gli organi costituzionali le esigenze della continuità funzionale sono più vive esse non sono certo irrilevanti nell'organizzazione pubblica sprovvista dei caratteri della indefettibilità, della rappresentatività (in senso lato) o della connessione con la sovranità; resta da vedere quale è il fondamento della *prorogatio* e quale ruolo vi gioca la continuità funzionale negli organi costituzionali e negli altri organi pubblici e se, da ciò, la *prorogatio* costituzionale assume determinate peculiarità.

3.3. - *Fondamento della «prorogatio».* - La questione se la *prorogatio*, pur se connessa all'esigenza della continuità, costituisce un principio generale del diritto o se va, invece, vista come una manifestazione del generale principio della continuità funzionale degli organi, è certamente complessa ed importante non solo ai fini definitori del nostro istituto, ma anche per la sua pratica applicazione. Una parte della dottrina configura la continuità del funzionamento degli organi costituzionali come un principio generale del diritto nel senso di principio istituzionale; la elezione pre-scadenza, la c.d. perennità e la *prorogatio* sarebbero le manifestazioni di questo principio di volta in volta adottate dal legislatore (D'ORAZIO, G., [8], 835); sul punto bisogna, però, osservare che l'elezione pre-scadenza esige, ovviamente, una rigida previsione normativa e non esclude, poi, un'eventuale *prorogatio*, mentre è tutto da vedere se il divieto della *prorogatio* per i giudici

costituzionali configuri, nella perennità, un nuovo (per il nostro ordinamento) istituto della continuità, una nuova applicazione del principio generale o se non significhi piuttosto una rinuncia ai presupposti ed alle implicazioni di quel principio. Anche la c.d. perennità esige, comunque, la precostituzione normativa e costituisce, nel nostro ordinamento, l'eccezione.

L'elezione pre-scadenza e la c.d. perennità sono figure rare o eccezionali che possono ben definirsi orientate su esigenze di continuità ma non fondate su un principio generale: non possono contribuire, per loro natura, a determinare regole o principi validi per l'*analogia legis* (e ciò vale a maggior ragione per l'*analogia iuris*) e la puntuale e rigida previsione normativa non necessita certo di una norma di chiusura che ne sancisca la validità.

Ben diverso è il caso della *prorogatio* che è anch'essa espressamente prevista sia nella organizzazione costituzionale o costituzionalmente rilevante come nella organizzazione amministrativa ma viene considerata, da orientamenti ancor oggi prevalenti in dottrina e giurisprudenza, applicabile al di fuori di una espressa previsione normativa. Anche se nella organizzazione *latu sensu* costituzionale la *prorogatio* è in genere espressamente prevista, talora lo è in atti di per sé inidonei a produrre siffatte conseguenze sulla titolarità dell'organo (legge ordinaria o regolamento), talora è prefigurabile, anche se solo eventualmente, nel silenzio del diritto positivo (per il Presidente della Repubblica e, anche se si tratta di poco più di una ipotesi scolastica, per il Governo). Nel solo caso dei giudici della Corte costituzionale è espressamente vietata. Se consideriamo la continuità funzionale degli organi costituzionali come un principio generale dell'ordinamento si potrebbe dire che la *prorogatio* ne costituisce l'unica manifestazione, al punto che, così argomentando, è breve il passo dalla configurazione della *prorogatio* come principio generale, sia pure nel quadro dell'esigenza della continuità funzionale degli organi che ha, nell'organizzazione costituzionale, una rilevanza istituzionale pur mantenendo un grande rilievo negli altri organi pubblici.

L'esigenza della continuità si immedesima nel principio della *prorogatio* che ha una generale rilevanza salvo che non sia espressamente vietato; dal radicamento del nostro istituto nel diritto positivo, sia nel campo dell'organizzazione costituzionale che amministrativa, potrebbe anche configurarsi un'applicazione analogica, che è preclusa per le ragioni già accennate, alla elezione pre-scadenza e alla c.d. perennità. Una volta chiarita la portata della continuità funzionale (in particolare nell'organizzazione costituzionale) risulta chiaro che le differenze fra la *prorogatio* costituzionale e quella amministrativa giuridicamente rilevanti e non solo descrittive vanno individuate esaminando il problema dei poteri degli organi in *prorogatio*.

3.4. - «*Prorogatio* ed inerzia a procedere alla copertura della provvista dei titolari degli organi. - È particolarmente interessante, non soltanto per la completezza di questa trattazione, ma anche per importanti implicazioni di politica del diritto, affrontare il problema della configurabilità della *prorogatio* nel caso di inerzia a procedere all'atto di investitura del nuovo titolare. La preoccupazione che una sorta di *prorogatio sine die* finisca con il diventare, talora, un modo ordinario di copertura della provvista dei titolari degli organi è il punto di partenza di quella configurazione che ritiene, in questi casi, precluso il ricorso alla *prorogatio* che verrebbe a contrastare con il principio di legalità nell'organizzazione dei pubblici uffici previsto dall'art. 97, 1° co., Cost. (CANNADA BARTOLI, E., [13], 61); in questo quadro la *prorogatio* nell'organizzazione costituzionale viene naturalmente ammessa, dove espressamente prevista da norme che vengono considerate «proprie», inidonee per strumenti ermeneutici co-

me l'analogia o per la formazione di principi generali, mentre, nell'organizzazione amministrativa, per le ragioni già accennate, viene ammessa la *prorogatio* solo nel caso di avvenuta nomina ma di mancato insediamento del nuovo titolare.

Le argomentazioni proposte, pur se pongono un importante problema di politica del diritto, non sembrano idonee a risolverlo, dato il consolidamento di certi comportamenti, di certe linee di effettività, come non sembra idoneo a sostenerle affermare che la *prorogatio* nel caso di inerzia a procedere alla nomina del successore sia lesiva della libertà del titolare prorogato: questi è legittimato, infatti, in via primaria, la sua legittimazione discende dall'atto di investitura e per questa ragione non occorre un'ulteriore manifestazione di consenso ma può essere sempre manifestato il dissenso, che certamente accelera la nomina del successore; sotto questo profilo, poi, non sembra chiara a fini giuridici la differenza con l'ipotesi di *prorogatio* ammessa, nel caso di nomina del nuovo titolare non ancora insediato. Né, contro la rilevanza generale della *prorogatio* può essere invocato il contrasto con l'art. 97, 1° co., Cost. per le ragioni già accennate e soprattutto perché se la *prorogatio* può essere configurata come principio generale o connessa con un principio generale il principio di legalità non può essere chiamato in causa.

L'inerzia a procedere alla nomina del nuovo titolare rimane, anzitutto, un problema di politica del diritto, salva restando la responsabilità giuridica e politica per tali comportamenti omissivi (che potrebbero essere valutati anche in ragione di «termini congrui») ma il presupposto della *prorogatio* rimane il mancato insediamento del nuovo titolare, quali ne siano le ragioni.

3.5. - I poteri degli organi in «*prorogatio*». - Questo problema sarà trattato in altra voce di questa *Enciclopedia* (ORDINARIA AMMINISTRAZIONE - poteri di): è opportuno, quindi, rinviare il lettore alla consultazione di detta voce.

In questa sede va fatto, però, soltanto un riferimento agli aspetti del problema dei poteri degli organi in regime di *prorogatio* che servono ad evidenziare alcune caratteristiche della *prorogatio* nell'organizzazione costituzionale.

Il punto centrale del problema è costituito dalla figura dell'amministrazione ordinaria che, pur elaborata nel diritto amministrativo ed applicata, poi, nel diritto costituzionale per esprimere il limite dei poteri del governo dimissionario, appare, oggi, una figura dai contorni troppo labili per aver cittadinanza nel diritto pubblico (GIANNINI, M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 90) o, meno radicalmente, come una nozione non univoca e poco utile in fase di applicazione (D'ORAZIO, G., [8], 840). La figura potrebbe esprimere, in realtà, un suo significato del tutto particolare agendo quasi come un'etichetta che di volta in volta nasconde differenti contenuti così che il limite degli organi in regime di *prorogatio* deriverà, talvolta, da disposizioni legislative espresse o comunque ricavabili dall'ordinamento, con il conforto dell'effettività costituzionale che può esprimersi attraverso convenzioni espresse o tacite.

Così per gli organi costituzionali il fatto agente sulla legittimazione dei titolari in regime di *prorogatio* è percepibile nella più generale azione di legittimazione dell'azione dello Stato (rappresentatività), la legittimazione che diviene parziale, temporanea (ROMANO, A.A., [5], 7 ss.) e pur sempre legittimazione politica ed ecco, allora, che i limiti degli organi costituzionali in regime di *prorogatio* potranno essere desunti sulla base di criteri di congruità politico-funzionale (D'ORAZIO, G., [8], 842): in altre parole il limite, derivante dalla già rilevata flessione della responsabilità politica, riguarderà l'attività ed i poteri di

indirizzo politico (ROMANO, A.A., [5], 139 ss.) e troverà la sua concreta determinazione nel quadro di quella etichetta che, nel senso già accennato, suol definirsi come amministrazione ordinaria.

La figura dell'amministrazione ordinaria appare in crisi anche nell'organizzazione amministrativa; infatti un filone giurisprudenziale e dottrinario sostiene che i titolari degli organi in regime di *prorogatio* non subiscono flessione alcuna in ordine alla legittimazione rimanendo investiti della totalità dei poteri (in tal senso MARRAMA, R., [7], 199 ss.; si veda anche la già citata opinione di M.S. Giannini e l'orientamento del Cons. St., sez. VI, 6 novembre 1970, n. 747, che ritiene che la competenza degli organi amministrativi degli enti pubblici in regime di *prorogatio* non è limitata ai soli atti conservativi).

Alcuni orientamenti della più recente giurisprudenza sono tutt'altro che omogenei e confermano la scarsa fruibilità in sede di pratica attuazione del concetto di ordinaria amministrazione (la C. conti, sez. contr. enti, 13 marzo 1979, n. 1479, parla di criteri di condotta particolarmente prudenziali o — 18 aprile 1972, n. 1115 — di cura degli affari correnti) mentre va consolidandosi la tendenza del Cons. St. (e dei TAR) di abbandonare il filone riconducibile all'amministrazione ordinaria, configurando la pienezza dei poteri degli organi durante la *prorogatio*. Questi orientamenti rendono, però, l'ordinamento più debole di fronte al crescente manifestarsi del fenomeno della *prorogatio sine die* che sarebbe certamente ostacolato da nuovi sforzi della giurisprudenza per ridar corpo all'evanescente figura dell'amministrazione ordinaria (in tal senso LONGOBARDI, N., [19], 187); su questi aspetti rinvio, anche, a quel che sarà detto più oltre (*infra*, 5.).

3.6. - I limiti nell'applicazione della «prorogatio». - Stabilita la portata generale della *prorogatio* che di volta in volta si incarna nelle formule di principio generale del diritto, di principio dell'organizzazione costituzionale o dell'organizzazione pubblica o di esigenza fondamentale della vita amministrativa, è relativamente semplice tracciarne i limiti: il primo deriva dagli espressi od impliciti divieti legislativi che riguardano i Giudici della Corte costituzionale e gli organi che svolgono funzioni giurisdizionali o ad esse assimilabili; su quest'ultimo aspetto, oltre che espresse disposizioni di legge, si può chiamare in causa una interpretazione in certo senso «sistematica» orientata dalla natura di garanzia delle norme che prevedono la scadenza di (o negli) organi giurisdizionali (o ad essi assimilabili) o dalla impossibilità di operare flessioni (ordinaria amministrazione) nella legittimazione dei titolari di siffatti organi (LONGOBARDI, N., [19], 188).

Il secondo limite riguarda i casi in cui la cessazione dalla carica derivi da provvedimenti in senso lato sanzionatori, legati comunque ad un giudizio sfavorevole nei confronti del titolare cessato (Cons. St., sez. VI, 27 agosto 1980, n. 765).

4. - LA «PROROGATIO» NELLA ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE O DI RILIEVO COSTITUZIONALE

4.1. - La «prorogatio» del Presidente della Repubblica e del Governo. - La continuità del Presidente della Repubblica è affidata, secondo il 2° comma dell'art. 85 Cost., alla convocazione del collegio elettorale del Capo dello Stato trenta giorni prima della scadenza del Presidente uscente per procedere alla nuova elezione; ma il termine pre-scadenza di trenta giorni non appare sufficiente a garantire la continuità: *quid* allora nel caso in cui alla scadenza del termine non sia stato ancora eletto il nuovo Presidente della Repubblica?

Anche se l'opinione di considerare questa circostanza alla stessa stregua dell'impedimento presidenziale ex art. 86, cpv., Cost. e di proporre, quindi, il ricorso alla supplenza gode di un certo favore, la tesi del ricorso alla *prorogatio* appare preferibile: gli elementi della supplenza contenuti nella precostituzione normativa possono considerarsi, infatti, fattispecie esclusiva; mentre alla *prorogatio* va riconosciuto il valore di principio generale che in questo caso si applica perché non vietata.

Il 3° comma dell'art. 85 Cost. prevede poi una proroga dei poteri del Capo dello Stato nel caso in cui il termine pre-scadenza cada durante lo scioglimento delle Camere o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione (nel qual caso l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere) ma non si tratta certo di caso simile o materia analoga alla fattispecie, in precedenza enunciata, derivante dal 2° co. dell'art. 85: la Costituzione, nel prevedere espressamente una proroga dei poteri del Capo dello Stato, ha voluto privilegiare l'esigenza della rappresentatività di quel Collegio elettorale. Dal divieto *ex lege* di procedere all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica deriva, alla scadenza della carica, una ultrattività della nomina del titolare cessante che si manifesta nella piena continuazione della sua legittimazione (ovviamente con il limite del semestre bianco) che presenta molte affinità con la proroga. Così non sembra proponibile scorgere in questa proroga dei poteri del Capo dello Stato il fondamento, attraverso l'analoga, della *prorogatio* che può verificarsi nel caso in cui non si verifichi l'elezione pre-scadenza e che, per questa ragione, da alcuni viene definita *prorogatio eventuale* (per i riscontri bibliografici dei problemi trattati rinvio alla consultazione del recente, esaustivo contributo: D'ORAZIO, G., [8], 883, 884 e note 186, 187, 188 che giunge a conclusioni, in parte, diverse).

Nello stesso senso di quanto qui prospettato va risolto il problema della proroga dei poteri (*ex art. 85, 3° co., Cost.*) del supplente *sede vacante*: non è qui il caso di far ricorso a complicate mescolanze di supplenza e *prorogatio* poiché si tratta di una ultrattività *ex lege* della legittimazione (secondaria) del supplente (e la questione va, quindi, rinviata alla voce SUPPLENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA).

Le trattazioni della figura della *prorogatio* che sono particolarmente orientate sull'analisi dell'ordinaria amministrazione degli organi costituzionali dedicano molta attenzione ai problemi del Governo dimissionario e, anche, alla *prorogatio* del Governo. Certamente lo studio del Governo dopo le dimissioni è particolarmente importante per studiare i poteri c.d. di ordinaria amministrazione (ed anche qui è necessario il rinvio alla voce SUPPLENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA), ma deve considerarsi estranea a questa trattazione. Sulla *prorogatio* del Governo bisogna dire che la prassi adottata per la formazione del Governo a partire dal 1958 ha reso il ricorso a questa figura meramente eventuale (legato cioè al verificarsi di eccezionali circostanze), escludendone, in linea pratica, l'applicazione: non siamo, però, in presenza di un espresso divieto della *prorogatio* che potrebbe essere configurabile non solo in linea di principio se fosse mutata la prassi che prevede la contestualità della nomina e della accettazione delle dimissioni (ROMANO, A.A., [27], 51 ss.).

4.2. - La «prorogatio» delle Camere. - La *prorogatio* delle Camere è espressamente prevista dall'art. 61, 2° co., Cost. (sui lavori preparatori v. ROMANO, A.A., [5], 172 ss.; D'ORAZIO, G., [8], 873 ss.); da essa discendono alcuni importanti problemi. Il primo riguarda il *dies ad quem* della proroga dei poteri delle Camere precedenti; le soluzioni di volta in volta fornite sono state, anzitutto, quella di far coincidere la cessazione della *prorogatio* con la

proclamazione dei nuovi eletti, oppure con la prima riunione delle nuove Camere mentre da altri si indica la data della convocazione.

Le indicazioni testuali possono ingenerare qualche equivoco poiché se la Costituzione parla di proroga dei poteri fino alla riunione delle nuove Camere, ed in tal senso si esprime il Regolamento della Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (art. 2, 3° co.) (e qui si potrebbe parlare di interpretazione costituzionale), l'art. 1 reg. Cam. prevede che i parlamentari entrano, con la proclamazione, nel pieno esercizio delle loro funzioni e l'art. 1 reg. Sen. dice che i Senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni per il solo fatto dell'elezione, dal momento della proclamazione.

Partendo da dati siffatti potrebbe sembrare un po' forzato, anche con il ricorso ad argomenti logico-sistematici, sostenere che dopo la proclamazione è possibile soltanto la convocazione delle nuove Camere (D'ORAZIO, G., [8], 876); non soltanto perché non è configurabile il potere di convocazione straordinaria ex art. 62 Cost., perché il Presidente della Repubblica non può farne uso se non si è esaurita la serie procedimentale prevista dall'art. 87, 3° co., Cost. né, a maggior ragione, essa può esser disposta su iniziativa del Presidente che ancora non esiste o di un terzo dei componenti delle rispettive Camere sia per difficoltà pratiche sia perché, prima della riunione inaugurale, esistono persone fisiche investite della legittimazione alla titolarità di deputato o di senatore ma non esiste ancora la legittimazione di quegli organi collegiali nelle nuove composizioni; la convocazione straordinaria, del resto, dovrebbe esser fatta dal Presidente che, essendo ancora l'uscente, non può che convocare la vecchia serie di titolari e questo vuol significare l'art. 52, 3° co., reg. Sen. che consente che la convocazione in via straordinaria possa avvenire anche durante la proroga dei poteri.

Bisogna anche tener presente che l'art. 12, ult. co., prevede che l'ufficio di presidenza resti in carica fino alla prima riunione della nuova assemblea nel corso della quale si svolgeranno le proclamazioni in seguito alle opzioni (art. 3, 1° co., reg. Sen. e art. 3, 1° co., reg. Cam.): queste ultime norme dovrebbero impedire ogni equivoco, dato che il titolare ed i destinatari di una convocazione straordinaria dopo la proclamazione e prima della prima riunione non potrebbero che esser quelli delle «vecchie» Camere. Non appare, del resto, convincente la prospettiva di una modifica del decreto del Capo dello Stato di fissazione della prima riunione (come suggerisce, in alternativa alla convocazione straordinaria, D'ORAZIO, G., [8], 876): anche in questo caso vi sarebbero difficoltà pratiche, sostanzialmente ostative ai presupposti della continuità, ma soprattutto l'iniziativa per l'esercizio di un simile potere non potrebbe essere assunta dal Capo dello Stato che per determinate ipotesi, mentre per altre sarebbe configurabile l'iniziativa governativa ma rimarrebbe del tutto esclusa l'iniziativa parlamentare e ciò dimostra come la configurazione criticata non garantisce la continuità delle Camere.

Meglio è allora aderire ad una interpretazione letterale dell'art. 61, 2° co., Cost. configurando nella prima riunione delle nuove Camere il *dies ad quem* della prorogatio (GIOCOLI NACCI, P., [14], 700 ss.; ROMANO, A.A., [5], 190 ss.), suffragata implicitamente dalle argomentazioni testé recate; per quel che riguarda il problema dei termini (iniziale e finale) del godimento delle prerogative parlamentari, al momento della proclamazione si acquista l'immunità penale ma non l'insindacabilità che è connessa all'esercizio delle funzioni che, fino alla prima riunione, sono potenzialmente e talvolta effettivamente svolte dalla «vecchia» serie di titolari che in linea teorica conserva

anche l'immunità penale che, in via di fatto, si affievolisce per i parlamentari non confermati dal suffragio elettorale. Per determinati effetti, in una breve fase transitoria, vi sono due serie di persone fisiche che godono di prerogative e di diritti senza che, per questo, grazie proprio al principio della proroga dei poteri, si possano configurare due diverse serie di titolari delle Camere del Parlamento.

4.3. - *La continuità nella Corte costituzionale.* - Le tormentate vicende della prorogatio nella Corte costituiscono un capitolo a parte: nella Costituzione e nella normativa di prima applicazione della giurisdizione costituzionale mancava ogni riferimento alla prorogatio della Corte; ciò nonostante buona parte della dottrina considerava la prorogatio del giudice costituzionale, data la sua natura di figura organizzativa di carattere generale, idonea a garantire la continuità della Corte finché questa soluzione fu espressamente adottata dalla stessa Corte col proprio reg. generale del 1966 (art. 18) ma non va trascurato che già nel 1962 la l. n. 20 (*Norme sui procedimenti e giudizi di accusa*) prevedeva (art. 26, ult. co.) che i giudici che costituiscono il collegio giudicante continuano a farne parte, anche nel caso in cui sia sopravvenuta la scadenza della carica, fino all'esaurimento del giudizio. Nel 1967, però, il legislatore interveniva a modificare una tendenza che può definirsi di esplicitazione di un principio generale attraverso atti normativi di per sé inidonei altrimenti a introdurre una simile figura nell'organizzazione costituzionale (legge ordinaria ed atto di autonomia regolamentare, anche se si tratta della speciale autonomia in garanzia della indipendenza degli organi costituzionali): si aveva, così l'approvazione della l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, che modificava l'art. 135 Cost. introducendo il divieto della prorogatio dei giudici costituzionali (che, alla scadenza, cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni).

La stessa Corte costituzionale forniva, però, una interpretazione (ord., camera di consiglio, 5 maggio 1977, n. 1 ribadita dalla stessa Corte nella sua composizione «ordinaria» con ord. 12 maggio 1977) che non consentiva l'estensione del divieto della prorogatio alla fattispecie prevista dall'art. 26, ult. co., l. n. 20 del 1962: (in *Giur. cost.*, 1979, suppl. n. 10, 8 ss.); veniva, così, configurata una prorogatio in una determinata attività (un processo penale costituzionale in corso) restando esclusa sia la prorogatio di una funzione specifica e, naturalmente, quella in senso stretto relativa alla titolarità della carica di giudice costituzionale.

La singolare vicenda della prorogatio della Corte era, quindi, dominata dalla enfaticizzazione della «perennità» come formula idonea a garantire la continuità di quest'organo in connessione con la fissazione di un *quorum* funzionale di undici giudici; la soluzione adottata non tiene conto che le tre anime che compongono la Corte ne costituiscono la legittimazione politico-costituzionale che soffre, quindi, dei ritardi talvolta abnormi nella sostituzione di giudici costituzionali cessati dalla carica: meglio sarebbe stato, allora, tener conto non soltanto delle esigenze della continuità funzionale della Corte ma anche di quella del singolo giudice per la sua posizione in senso lato «rappresentativa», espressione di una determinata legittimazione politica di fondamentale rilievo costituzionale. Le ragioni politiche in senso stretto e quelle politico-istituzionali che hanno condotto all'introduzione e poi al mantenimento del divieto della prorogatio dei giudici costituzionali (sia pure con l'eccezione del processo penale costituzionale) non possono, per economia di spazio, esser segnalate in questa trattazione che deve, però, dar conto delle potenziali lacune istituzionali che la c.d. perennità certamente non esclude.

4.4. - La «prorogatio» nel CSM e nel CNEL. - Nel silenzio della Costituzione la prorogatio del CSM è stabilita dall'art. 30 l. 24 marzo 1958, n. 195, per il solo caso di scadenza del Consiglio al termine del quadriennio e viene, naturalmente, esclusa nel caso di scioglimento anticipato per impossibilità di funzionamento. La legge ordinaria, nel prevedere questa figura organizzativa, non poteva che tener conto del generale principio della prorogatio che assume un'importanza primaria in quest'organo che viene in prevalenza considerato di rilevanza costituzionale: il CSM, infatti, ha chiari riflessi nel funzionamento della funzione giurisdizionale e sulla autonomia dell'ordine giudiziario e la sua continuità assume così rilevanza primaria. Il citato art. 30, ponendosi la l. n. 195 in attuazione della Costituzione, non fa che esplicitare un principio generale che assume un rilievo costituzionale.

Pur rinviando, per la trattazione della materia, alla voce CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, bisogna ricordare che la legge citata non fa alcun riferimento a limiti del CSM in regime di prorogatio ma parla, anzi, con una formula assai ampia di continuità delle funzioni: va configurata, allora, anche la continuità della sezione disciplinare e delle funzioni che essa svolge?

Su questa questione si fronteggiano due orientamenti fondati entrambi su ragioni garantistiche: da parte di alcuni si sostiene che, proprio per queste ragioni, il divieto della prorogatio nella funzione giurisdizionale va esteso alle funzioni ad essa riconducibili e, quindi, anche al giudizio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, mentre altri configurano una sorta di favor nella prorogatio di organi in senso lato giurisdizionali proprio per ragioni garantistiche legate ad interpretazioni sistematiche (per il secondo orientamento D'ORAZIO, G., [8], 896, che cita a sostegno l'orientamento della Commissione parlamentare per i giudizi di accusa nel 1976 alla cessazione delle Camere; Cons. St., sez. I, parere 13 novembre 1968, n. 2173; per il primo LONGOBARDI, N., [19], 188). Dallo strettissimo rapporto posto dalla Costituzione fra CSM, potere e funzione giudiziaria e ordine giudiziario, dalla fonte legale della prorogatio del CSM, dalla possibilità che la Sezione disciplinare sia presieduta dal Capo dello Stato e dal ruolo di P.M. che vi svolge il Procuratore Generale della Cassazione, possono trarsi non equivoci segnali a proposito della continuità dei procedimenti disciplinari pur essendo sempre possibile, sia programmando i lavori della Commissione, sia facendo ricorso a rinvii, evitare vistosi o forzati ricorsi alla prorogatio in questa materia.

La prorogatio del CNEL è prevista dal 1° co. dell'art. 33 del regolamento interno (la cui natura presenta particolarità: GROSSI, P.F., *Brevi note sul regolamento del CNEL*, in *Giur. cost.*, 1958, 834 ss.); in questo caso la fonte scritta della prorogatio assume chiaramente il ruolo di esplicitazione di un principio generale, nel senso già in precedenza configurato. La continuità del CNEL appare giustificata anche da una peculiare ragione: la natura di organo ausiliario nei confronti del Parlamento e del Governo ne rende particolarmente necessaria la continuità funzionale.

5. - LA «PROROGATIO» NELLA ORGANIZZAZIONE REGIONALE ED AMMINISTRATIVA

5.1. - La «prorogatio» dei Consigli regionali. - Le vicende della prorogatio degli organi legislativi delle Regioni ad autonomia ordinaria e differenziata sembrano influenzate dalle vicende dello st. Sic. che, al 2° co. dell'art. 3 prevedeva, sostanzialmente, il divieto della prorogatio che fu ribadito ed interpretato in senso esten-

sivo dalla Alta Corte (dec. n. 38, 16 marzo 1951): introdotta, poi, la prorogatio nella Ass. Reg. Siciliana e nei Consigli delle altre Regioni ad autonomia differenziata dalla l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1 (art. 4), restò ferma la discontinuità dei Consigli delle Regioni ordinarie secondo la l. 17 febbraio 1968, n. 108 che, al 2° co. dell'art. 3, prevede che essi «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno anteriormente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione».

Le diverse soluzioni adottate dalle fonti legali dell'ordinamento regionale, nel silenzio della Costituzione, non appaiono del tutto giustificate poiché poco significative sono, ormai, le attribuzioni di potestà legislativa primaria ed anche perché la discontinuità dei Consigli delle Regioni ordinarie può ripercuotersi nella formazione del collegio elettorale del Capo dello Stato.

La continuità delle istituzioni governanti delle Regioni ordinarie resta affidata, secondo gli Statuti, alla Giunta che esercita i poteri del Consiglio nei casi di urgenza e di improrogabilità.

Diverso, naturalmente, è il caso dello scioglimento degli organi legislativi delle Regioni che, alla stregua di quanto in precedenza enunciato, non consente compatibilità con la prorogatio e che vede la continuità della Regione assicurata con altre formule (si rinvia, sul punto, alle voci ORDINARIA AMMINISTRAZIONE - poteri di e CONSIGLIO REGIONALE).

5.2. - La «prorogatio» nella organizzazione amministrativa. - La figura della prorogatio, nata nell'ambito dell'organizzazione amministrativa e praticamente sconosciuta nel diritto costituzionale statutario sarebbe, secondo alcuni, «propria» del diritto costituzionale e della organizzazione degli Enti territoriali ma non potrebbe essere considerata come un principio generale (o connessa con un principio generale) nell'organizzazione amministrativa (CANNADA BARTOLI, E., [13], 58). Oltre quanto si è in precedenza addotto contro questo filone dottrinario (che ha anche stimolato una certa tendenza giurisprudenziale che non può, come vedremo nel seguente paragrafo, considerarsi prevalente) bisogna tener presente che la configurazione della prorogatio come principio generale, oltre l'ambito della organizzazione degli enti c.d. politici, è fondata su argomentazioni che tengono conto sia dei dati normativi sia di quelli teorici e giurisprudenziali: la struttura e la tipologia della organizzazione amministrativa sono certamente cambiate dal 1865 ma non sono certamente cambiate le ragioni che indussero, nella seconda metà del secolo scorso, a dare rilievo normativo, teorico e giurisprudenziale alla continuità funzionale degli enti che si realizza attraverso la prorogatio. Anche se in alcune moderne elaborazioni della figura in esame si tiene più conto della continuità funzionale degli organi, non è inutile tener presente che nella moderna organizzazione amministrativa si sono diffusi i processi di legittimazione politica diretta o indiretta di enti ed altre figure giuridiche soggettive: questa circostanza, se incrina, da una parte, il presupposto della configurazione che vede la prorogatio circoscritta al diritto costituzionale ed alla organizzazione degli enti politici, dove è espressamente prevista, collegando, dall'altra parte, a processi politici la copertura della provvista di titolari di organi, finisce con il confinare nell'ambito della responsabilità politica il momento sanzionatorio dell'inerzia a procedere all'nomine.

Queste osservazioni confermano la configurazione, in precedenza delineata, della prorogatio come figura generale dell'organizzazione pubblica che, se presenta alcune peculiarità nel diritto costituzionale, vede questi elementi caratteristici influenzare, per le suddette ragioni, la configurazione della prorogatio come principio generale del diritto.

to, che, al contrario di altre figure ispirate dalla continuità, opera anche quando non è espressamente prevista (naturalmente a meno che non sia espressamente vietata). Così, argomentando specialmente ex art. 14 r.d. 3 marzo 1934, n. 383, può considerarsi che la portata della *prorogatio* sia limitata ai c.d. titolari onorari, nominati a termine con esclusione dei titolari professionali di organi dove sono possibili altre formule atte ad assicurare la continuità e dove la cessazione dall'ufficio è di per sé incompatibile con la figura della *prorogatio* (MARRAMA, R., [7], 146 ss.).

In senso analogo a quanto dispone la legge per i Consigli delle Regioni ordinarie, la l. 10 agosto 1964, n. 633, all'art. 2 esclude la *prorogatio* dei Consigli comunali e provinciali. Nell'ordinamento degli enti locali la *prorogatio*, ora non più configurabile per il Sindaco ed il Presidente della Provincia dati gli effetti del voto di sfiducia costruttivo, è stata pienamente introdotta per la durata in carica dei Consigli (art. 31, 3° co., l. 8 giugno 1990, n. 142); il termine della *prorogatio* sembra essere indicato, secondo alcuni (ITALIA, V. - BASSANI, M., [41]), nella proclamazione dei nuovi consiglieri, interpretazione che appare preferibile a quella letterale (indicando espressamente la legge l'elezione dei consiglieri), anche e soprattutto perché il 2° co. ult. cit. prevede che i consiglieri entrino in carica al momento della proclamazione; non sembra, però, da escludersi che la *prorogatio* possa durare fino all'effettivo insediamento dei Consigli.

La l. cit. prevede, poi, che i Consigli comunali e provinciali in regime di *prorogatio* possano adottare soltanto atti urgenti ed indifferibili.

Questa disposizione normativa pone certamente a carico dei Consigli l'onere di una congrua motivazione ma non credo che possa intendersi come una restrizione alla competenza dei Consigli ma come una enunciazione ricognitiva dei generali principi che regolano la *prorogatio*; in attesa, allora, del conforto della giurisprudenza che, per ovvie esigenze pratiche molto probabilmente percorrerà questa strada, credo che sia opportuno attestarsi su questa interpretazione.

5.3. - Orientamenti giurisprudenziali. - Il contributo giurisprudenziale alla formazione della figura della *prorogatio* ed alla delineazione dei suoi limiti può considerarsi assai ragguardevole e, naturalmente, essenziale per quanto riguarda la sua configurazione come principio generale (per una indicazione della meno recente giurisprudenza si veda ROMANO, A.A., [5], 94 ss. e nt. 36). Fra queste sentenze è particolarmente importante quella del Cons. St., sez. V, 20 febbraio 1954, n. 171, che configura sia un interesse giuridicamente protetto del titolare cessato alla conservazione dell'esercizio delle funzioni inerenti alla carica, sia un dovere a rimanere in carica fino all'insediamento del successore. Va citata anche la sent. del Cons. St., sez. VI, 6 novembre 1970, n. 747, che ribadisce la natura di principio generale della *prorogatio* degli organi amministrativi degli enti pubblici ed afferma che, in mancanza di una normativa esplicita a riguardo, non sono configurabili limiti di competenza. A favore del principio della *prorogatio* troviamo: C. conti, sez. contr. enti, 18 aprile 1972, n. 1115; Cons. St., sez. VI, 27 ottobre 1972, n. 673; Cons. St., sez. VI, 26 ottobre 1971, n. 777; Cons. St., sez. I, 27 giugno 1973, n. 1550; TAR Abruzzo, 9 aprile 1975, n. 36, in *Trib. amm. reg.*, 1975, I, 1664 ss.; TAR Lazio, sez. I, 14 giugno 1978, n. 570, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, 2522 ss.; Cons. St., sez. VI, 27 agosto 1980, n. 765, in *Cons. St.*, 1980, I, 1175; TAR Piemonte, 5 novembre 1980, n. 967, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I 102; TAR Lazio, sez. III, 14 giugno 1982, n. 644, in *Foro amm.*, 1982, I, 2199 ss. V. anche: TAR Lazio, sez. II, 24 luglio 1986, n. 1234, in *Foro amm.*, 1987, 286; TAR

Lazio, sez. II, 12 aprile 1989, n. 528, in *Trib. amm. reg.*, 1989, I, 1555; Cons. St., sez. V, 28 febbraio 1987, n. 138, in *Giur. it.*, 1988, I, 84.

Si registra, poi, un filone giurisprudenziale di recente formazione che, senza negare il principio della *prorogatio*, ne sostiene il carattere eccezionale e di breve durata sia perché la sua precarietà caratterizza negativamente l'esercizio dei poteri dell'organo prorogato (C. conti, sez. contr. enti, 14 dicembre 1980, n. 1573, in *Cons. St.*, II, 1981, 306 ss.), sia perché la composizione di organi i cui titolari sono in regime di *prorogatio* può finire con l'essere diversa da quella prevista dalla legge: C. conti, sez. contr. enti, 22 gennaio 1980, n. 1525, in *Foro amm.*, I, 1981, 688 ss.; questa giurisprudenza della sezione controllo enti della C. conti, anche se sembra talora rifarsi alla teoria del termine congruo pur senza definire la congruità, non porta argomenti decisivi contro il principio della *prorogatio*, data la natura delle competenze della suddetta sezione e dati alcuni profili patologici dell'amministrazione pubblica di questi anni; la stessa sezione controllo enti, del resto, ha finito con l'ammettere che gli organi di amministrazione degli enti pubblici in regime di *prorogatio* sono tenuti a provvedere allo svolgimento dell'attività di gestione (C. conti, sez. contr. enti, 7 ottobre 1982, n. 1276, in *Cons. St.*, 1983, II, 622 ss.). La Corte dei conti, nella giurisprudenza della sez. contr. enti, ha talvolta espresso perplessità sulla applicazione della *prorogatio* che operi «da lungo tempo» (la *prorogatio sine die*) ad es.: 20 giugno 1978, n. 1433, salvo, poi a condannare la prassi di retrodatare la nomina dei titolari scaduti ed operanti in virtù della *prorogatio* al momento della scadenza del termine per la validità degli atti compiuti durante la *prorogatio* (21 novembre 1978, n. 1459). Questo filone giurisprudenziale della C. conti, sez. contr. enti, può considerarsi ormai costante e sembra assumere un prevalente carattere ottativo; all'interno di esso si notano purtuttavia alcune significative oscillazioni: in C. conti, sez. contr. enti, 29 marzo 1988, n. 1967, in *Cons. St.*, 1988, II, 1675, la sentenza, criticando la *prorogatio sine die*, configura la responsabilità dell'autorità alla quale è affidato il compito di nominare il titolare scaduto e ribadisce la tesi che vuole la *prorogatio* di lunga durata ostacolare la piena operatività dell'ente che sarebbe diretto da titolari privi di legittimazione; in C. conti, sez. contr. enti, 1° ottobre 1987, n. 1817, in *Cons. St.*, 1988, II, 335, si afferma che i titolari di organi in regime di *prorogatio* mantengono intatte le loro competenze che non possono essere limitate a compiti meramente conservativi ma devono consentire l'efficienza dell'azione amministrativa secondo quanto previsto dall'art. 97 Cost., indipendentemente dal protrarsi della *prorogatio* oltre un ragionevole termine. Se, dall'esame della giurisprudenza, si evince, malgrado alcune oscillazioni più apparenti che sostanziali, un consolidamento degli orientamenti favorevoli al principio della *prorogatio* e la sua connessione con la legittimazione dei titolari scaduti nel senso indicato nel testo, alcune sentenze meritano di essere citate per il loro significato particolare, come Cass., S.U., 16 aprile 1988, in *Cass. pen.*, 1988, 2040, che ha deciso che gli esperti presso le sezioni di sorveglianza continuino a svolgere le loro funzioni giurisdizionali in *prorogatio* fino al rinnovamento dell'organo secondo le nuove modalità legislative. Non infrequente, forse per suggestione semantica, è l'uso del termine di *prorogatio* in luogo del più corretto termine «proroga» in alcune forse frettolose sentenze: si parla, così, di *prorogatio* tacita di usufrutto (Cass., sez. I, 3 dicembre 1988, n. 6547, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, fasc. 12;) o di *prorogatio* del rapporto contrattuale locativo (Cass., sez. III, 14 ottobre 1988, n. 5579, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, fasc. 10) e, anche, di *prorogatio* di un accor-

do collettivo nazionale (TAR Puglia, sez. Bari, 22 ottobre 1987, n. 703, in *Foro amm.*, 1988, 2325). Per concludere è opportuno notare il consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale che non ritiene configurabile la prorogatio quando la cessazione dalla carica avviene non per scadenza del termine ma per sanzioni scaturenti da giudizio sfavorevole nei confronti del titolare o deriva dalla diversa composizione dell'organo (Cons. St., sez. V, 28 febbraio 1987, n. 138, in *Giur. it.*, 1987, III, 1, 84).

6. - FONTI NORMATIVE

Artt. 60, 61, 85, 135 Cost.; art. 4 l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1 (*Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige*); art. 16 r.d. 5 febbraio 1891, n. 99 (*Regolamento per l'esecuzione della legge sulle istituzioni di assistenza e beneficenza*); art. 283 r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (*T.u. com. prov. 1915*); art. 14 r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (*T.u. com. prov. 1934*); art. 7 l. 8 marzo 1951, n. 122 (*Norme per la elezione dei Consigli provinciali*); art. 26 l. 10 febbraio 1953, n. 62 (*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*); art. 30 l. 24 marzo 1958, n. 195 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*); art. 33 d.P.R. 21 maggio 1958 (*Approvazione del regolamento interno del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*); art. 8 d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (*T.u. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*); art. 3 l. 17 febbraio 1968, n. 108 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*); art. 31 l. 8 giugno 1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*).

7. - BIBLIOGRAFIA

— Le trattazioni sistematiche del tema della prorogatio o del più generale problema della continuità funzionale degli organi apparse in Italia negli ultimi trent'anni sono prevalentemente orientate, diversamente da quanto si riscontra nella più antica letteratura, verso lo studio della organizzazione costituzionale: meno frequenti le indagini sui profili amministrativistici affidate prevalentemente, sullo stimolo della giurisprudenza, a numerose note a sentenza.

— Per la formula definitoria di «esercizio provvisorio di pubbliche funzioni» v.: [1] CARUSO INGHILLERI, D., *La funzione amministrativa indiretta*, Milano, 1909; [2] LAFERRIÈRE, J., *Traité de la juridiction administrative*, II, Paris, 1896; [3] D'ALESSIO, F., *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, I, Torino, 1932; una parte della dottrina inquadra l'istituto della prorogatio nelle variazioni di competenza degli organi: [4] ELIA, L., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 219 ss.; altri, invece inquadrano l'istituto come problema di legittimazione del titolare dell'organo: [5] ROMANO, A.A., *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milano, 1967 e recentemente, [6] ROMANO, A.A., *Ordinaria amministrazione e continuità funzionale degli organi*, Torino, 1988; in tal senso, implicitamente, [7] MARRAMA, R., *Titolari degli organi pubblici e principio di continuità*, Napoli, 1969 e [8] D'ORAZIO, G., *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 817 ss.; in ROMANO, A.A., [5], 81 ss. e in MARRAMA, R., [7], 33 ss. viene brevemente trattata la prorogatio nell'ordinamento romano, con adeguati riferimenti bibliografici.

— In certo senso derivata da alcuni aspetti della prorogatio nel diritto romano è l'opinione di chi configura una sottospecie della suppleanza: oltre lo scritto già citato del LAFERRIÈRE, J., [2]; v.: [9] ELIA, L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958 e, [10] AUBY, J.M., *L'interim*, in *Rev. Dr. publ.*, 1966, V, 864 ss. Alcuni scrittori, ma trattasi di opinioni piuttosto isolate in dottrina, negano con differenti motivazioni l'esistenza della figura della prorogatio: [11] BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, 236; [12] MARRAMA, R., *Titolari degli organi pubblici e principio di continuità (sul problema della c.d. «prorogatio» dei poteri)*, Napoli, 1969; [13] CANNADA BARTOLI, E., «Prorogatio» tacita di organi amministrativi ed art. 97 Costituzione, in *Foro amm.*, 1971, II, 55 ss. Largamente diffusa in dottrina ed in giurisprudenza è l'opinione secondo la quale la prorogatio è un istituto di carattere generale o costituisce un principio generale: [14] GIOCOLI NACCI, P., *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 700 ss.; in tal senso anche ELIA, L., [9] e ROMANO, A.A., [5]. Sul problema dei limiti alla applicazione della prorogatio v. in particolare: [15] GOODNOW, F., *Principes de droit administratif des États Unis*, Paris, 1907; [16] D'ALESSIO, F., *Commento alla legge comunale e provinciale*, Torino, 1936; [17] LUCIFREDI, R., *Note per un'analisi dell'azione di fatto della pubblica amministrazione*, in *Contributi allo studio dell'esercizio di fatto di pubbliche funzioni*, Milano, 1965, 185; [18] CAMMEO, F., *Il commissario prefettizio*, in *Giur. it.*, 1908, III, 406 ss.; [19] LONGOBARDI, N., *Alcune considerazioni sull'istituto della prorogatio nel diritto amministrativo*, in *Giur. mer.*, 1979, III, 182 ss.; [20] GARRI, F., *Brevi note sui principi giurisprudenziali in tema di «prorogatio» degli organi degli enti pubblici*, in *Amn. it.*, 1971, 1383; [21] LA ROCCA, D., *La prorogatio nel diritto amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1974, I, 341; anche in ROMANO, A.A., [5], 92 ss.; e in MARRAMA, R., [7], 195 ss.

— La prorogatio è stata più volte assimilata ad altre figure: alla suppleanza, all'esercizio di fatto di pubbliche funzioni; su queste configurazioni, oltre buona parte della dottrina già citata, v.: [22] CIANFLONE, A., *La suppleanza nelle funzioni amministrative*, Milano, 1955; [23] ROMANO, A.A., *Studi sulla suppleanza nel diritto costituzionale*, Palermo, 1975; altri assorbe la prorogatio in una più generale figura di provvisorietà: [24] FERRARI, G., *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 815 ss.

— Anche il problema dell'estensione dei poteri del titolare dell'organo in regime di prorogatio è ampiamente trattato dalla letteratura fin qui citata: va consultato, in particolare, ELIA, L., [4], 219 ss. La formula della amministrazione ordinaria ed altre tipologie di limiti ai poteri dei titolari degli organi in regime di prorogatio, pur costantemente assunte dalla giurisprudenza, sono sottoposte a critica dalla dottrina, non soltanto costituzionalistica: [25] MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 7ª ed., Padova, 1975, 320, 481, 539; [26] GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 270 ss.

— Sulla prorogatio nel Governo v.: [27] ROMANO, A.A., *La formazione del Governo*, Padova, 1977; per la prorogatio del Parlamento v. GIOCOLI NACCI, P., [14], 700 ss.; [28] GUARINO, G., *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro it.*, 1954, II, 54; [29] FERRARA, G., *Il rinvio delle leggi alle Camere prorogate*, Milano, 1964; [30] MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 59 ss.; [31] BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 12 ss.; v. anche le opere citate di A.A. ROMANO, R. MARRAMA e G. D'ORAZIO: l'opera di quest'ultimo A. va consultata, anche, per un'ampia ed aggiornata rassegna bibliografica. Sulla prorogatio del Presi-

dente della Repubblica, va consultata la letteratura sulla supplenza (v. SUPPLENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA); vanno particolarmente consultate le opere già citate di L. Elia e gli altri scritti citati sulla prorogatio costituzionale che vanno anche consultati per lo studio della prorogatio dei giudici costituzionali; sul problema vedi anche: [32] D'ORAZIO, G., *Sulla prorogatio dei giudici costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 502 ss.; [33] CRISAFULLI, V., *Osservazioni sul nuovo «regolamento generale» della Corte costituzionale*, in *I controlli sul potere* (a cura dell'Alleanza costituzionale), Firenze, 1967, 20 ss.; [34] PANUNZIO, S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970; [35] SANDULLI, A.M., *L'indipendenza della Corte costituzionale*, in *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 217; [36] GROSSI, P.F., *Considerazioni sul*

problema della rinnovazione della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 1965, 1717; v. anche, a completamento di queste essenziali indicazioni bibliografiche, [37] BARTOLE, S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 118 ss.; [38] GIZZI, E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1976; [39] PALADIN, L., *Diritto regionale*, Padova, 1979; [40] GIOCOLI NACCI, P., *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984, 84 ss.; per la prorogatio nei Consigli provinciali e comunali, introdotta nel 1990 nell'ordinamento degli enti locali: [41] ITALIA, V. - BASSANI, M. (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990, II, 522; [42] VANDELLI, L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Bologna, 1990, 181.

ANTONIO AUGUSTO ROMANO

Il Presidente della Repubblica

Onorevole Presidente,

avvalendomi del potere attribuito al Presidente della Repubblica dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione della Repubblica, ho l'onore di inviare al Senato della Repubblica l'allegato messaggio sulle riforme istituzionali.

Nella parte introduttiva del messaggio ho rievocato la cornice storico-politica nella quale si addivenne alla formulazione ed all'approvazione della Costituzione e che, naturalmente, incise profondamente sulle scelte che ne derivarono per l'assetto istituzionale.

Ho quindi ritenuto di ricordare lo straordinario sviluppo economico, sociale e culturale, che, con il contributo di tutte le forze politiche ed alla luce proprio dei grandi valori consacrati nella Costituzione - che rimane, da questo punto di vista, una preziosa fonte di ispirazione ed un fermo quadro di riferimento - ne seguì per il nostro Paese.

Le stesse connotazioni di questo sviluppo, la profonda maturazione del popolo italiano e della società civile, i grandi avvenimenti che si sono verificati in Europa in questi ultimi anni, pongono però in risalto l'inadeguatezza del nostro apparato

Sen. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del Senato della Repubblica

R O M A

istituzionale e le difficoltà, da tanti lamentate, che comporta per il Governo, per il Parlamento, per tutte le istituzioni repubblicane il dover affrontare, con gli strumenti oggi a disposizione, i gravi ed incalzanti problemi posti, da un lato, dall'urgenza di adeguarsi alle imminenti scadenze europee e, dall'altro, dalla priorità di por mano a risolvere almeno le più preoccupanti, questioni interne, quali la criminalità organizzata (cui è in parte connessa la crisi del "sistema giustizia"), l'indebitamento pubblico, l'ammodernamento dei servizi.

Questa parte introduttiva si conclude con un appello del Capo dello Stato, al quale non compete certo di promuovere l'uno o l'altro modello di scelta, ma che ha il diritto ed il dovere di indicare le esigenze che devono essere soddisfatte attraverso l'opera di riforma, in vista di un grande sforzo collettivo, che permetta di scongiurare il pericolo di una disaffezione dei cittadini al nostro sistema di governo. Ciò soprattutto in una fase nella quale la recente prova referendaria ha dimostrato l'attenzione e la sensibilità del popolo nei confronti di un possibile rinnovamento delle istituzioni e la sua determinazione a potervi essere, in qualche forma, associato.

...

Ho quindi, sia pur sinteticamente, tracciato il percorso compiuto dal processo riformatore dall'VIII legislatura a quella attuale. Al riguardo, sono riportate le principali proposte ed i principali progetti, alcuni dei quali hanno già trovato una realizzazione ed altri rimangono tuttora pendenti, sino ai più recenti sviluppi intervenuti in coincidenza con la crisi risolta con la formazione del 7° Governo Andreotti che, pur

- 3 -

non avendo consentito quell'accordo intorno al processo riformatore che da tutti era stato auspicato, ha fatto registrare un più alto grado di convergenza ed una più viva ed acuta sensibilità dei partiti della maggioranza e della stessa opposizione sull'urgenza del processo riformatore.

Dopo una sommaria descrizione delle proposte avanzate dai partiti politici relative ai modelli intorno ai quali dovrebbe svolgersi il dibattito fra le forze politiche, ho indicato, in modo che naturalmente non pretende di essere esaustivo, alcuni dei principali terreni ai quali il processo riformatore dovrebbe rivolgersi, con particolare riferimento alle forme ed agli strumenti di governo ed al sistema elettorale, alle autonomie, all'ordine giudiziario, ai nuovi diritti ed ai nuovi doveri ed infine alla finanza pubblica.

Nella successiva parte, mi soffermo sugli aspetti collegati al metodo da adottare per avviare e portare a buon fine il processo riformatore.

Il metodo, infatti, assume uno speciale rilievo poiché ad esso sono collegati, anche sulla base di obiettive considerazioni storiche e politiche, molti degli aspetti del relativo esercizio della sovranità popolare, che ho ritenuto di sottolineare in modo particolare.

Dopo aver ricordato che l'unica strada è comunque quella indicata dall'art. 138 della Costituzione e sottolineato

che è dunque necessario passare attraverso le procedure da esso dettate o, eventualmente, attraverso una modificazione dello stesso art. 138 (da adottarsi sempre nel rispetto delle disposizioni in esso contenute), ho brevemente delineato le tre possibilità esistenti, che potrebbero, fra l'altro, combinare fra loro in vario grado la rappresentanza e l'intervento popolare diretto, per percorrere la via delle riforme. E cioè: la revisione costituzionale, in forza e secondo la procedura dell'art. 138, da parte di questo o del successivo Parlamento; l'attribuzione da parte delle Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, di poteri costituenti; l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente. Mi sono, in questo contesto, particolarmente soffermato sulle possibili forme di una ratifica popolare delle decisioni adottate dagli organi rappresentativi, nelle loro eventuali, predette configurazioni.

Ho infine richiamato l'attenzione sulla questione dei sistemi elettorali, in relazione alle due esigenze, entrambe rientranti nei doveri di garanzia del Capo dello Stato, di salvaguardare l'esito del recente risultato referendario e, nel caso della elezione di Organi Costituenti, che venga assicurata la rappresentanza più vasta e più esaustiva possibile di tutti i valori, gli ideali e le opinioni presenti nella società civile.

Il messaggio si conclude con alcune riflessioni che non attengono più soltanto alla materia dell'ingegneria costituzionale, quanto piuttosto al carattere politico, civile, morale e sociale che va assumendo la questione del processo

riformatore nel nostro Paese.

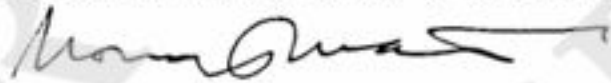
Superata infatti una serie di ostacoli, interni ed internazionali, che avevano fortemente caratterizzato e condizionato, nei decenni trascorsi, il funzionamento del sistema italiano, si è giunti ad una fase della nostra vicenda che al Capo dello Stato appare particolarmente propizia per coagulare intorno alla questione delle riforme un vasto e costruttivo consenso, un vero e proprio nuovo patto nazionale che permetta di raccogliere, attraverso anche una profonda trasformazione del modo di fare politica nel nostro Paese, la richiesta di cambiamento che sale dalla società civile.

E' in questo spirito che ho ritenuto di portare tali grandi temi, di vitale, storica importanza per il futuro dell'Italia, all'attenzione dei membri di questo Parlamento, cui spetta l'onore e l'onere di svolgere, nelle Camere, un dibattito ampio ed articolato sulle riforme necessarie allo sviluppo dello stato democratico, grazie anche al consapevole ed operoso consenso e concorso di tutti i cittadini.

Identico messaggio ho inviato in pari data alla Camera dei Deputati.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

Il Guardasigilli
Ministro di Grazia e Giustizia



Roma, 26 giugno 1991



Il Presidente della Repubblica Italiana

Signori del Parlamento,

1.0. E' stato scritto, con forte e sapiente senso della storia, da un grande italiano e insigne giurista, non sempre ascoltato testimone del suo tempo, Piero Calamandrei, che i muri maestri della Costituzione che ha retto la nostra Repubblica dal 1° gennaio 1948 sono stati cementati dal popolo italiano colle sue lacrime e con il suo sangue. E' certo che essa ha assicurato all'Italia un lungo periodo di sviluppo dei beni fondamentali per la vita di un popolo: l'indipendenza nazionale, le libertà politiche e sociali, il pluralismo delle forze politiche, la crescita economica, la convivenza fra le classi sociali.

1.1. Nei momenti più difficili della contrapposizione politica ed ideologica, internazionale ed interna, della cosiddetta "guerra fredda", cioè in età di continua transizione e di poche certezze, la Costituzione che ci governa ha sviluppato tutta la forza pedagogica dei suoi grandi principi, penetrando gradualmente con le sue norme e con i suoi valori nel profondo della coscienza popolare e contribuendo, così, non solo alla ricostituzione dello Stato, ma anche alla maturazione civile e politica degli Italiani.

L'ancoraggio delle grandi masse italiane ai valori costituzionali ha resistito alla spinta dirompente delle varie contestazioni del nostro sistema, che si sono susseguite nel corso di questo quarantennio, ed al colpo gravissimo vibrato dallo scoppio inconsulto di un misto di utopie, alimentato da improvvise predicazioni e da violenze, invocate

impudentemente con la pervicacia di non pensate parole e che, traviando coscienze e stroncando vite umane, condusse alla tragica avventura del terrorismo.

Riconoscenza, perciò, dobbiamo alla nostra Costituzione; ma questo sentimento non ci deve impedire la riflessione critica e l'impegno politico per valutarla nel confronto dei mutati tempi, e quindi per migliorarla ed ammodernarla. Gli effetti distorsivi determinati, infatti, dalla inattuazione, per lunghi anni, di parti di essa, dalle modificazioni tacite, operate o tentate per la via dei regolamenti parlamentari o con prassi e convenzioni costituzionali non sempre conformi al suo spirito, hanno prodotto notevoli usure che vanno ora esaminate insieme all'insoddisfacente rendimento di alcune istituzioni costituzionali come, del resto, era stato posto in preventivo già in sede di Assemblea Costituente.

Certamente sui Padri costituenti si proiettava ancora l'ombra della dittatura, dell'Esecutivo onnipotente, del potere arbitrario, della inesistenza di una vera e forte rappresentanza nazionale. Fu così che alla proposta favorevole alla forma di governo presidenziale propugnata da grandi e moderni democratici, sicuri amici della libertà e della Repubblica, Calamandrei, Valiani, Pacciardi, Nobile e Mazzei, si preferì quella di altri insigni politici e giuristi, a favore del sistema parlamentare, secondo l'ordine del giorno Perassi; sistema da disciplinarsi, tuttavia, *"con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"*.

Se riflettiamo che letture sempre più riduttive e paralizzanti dell'art. 95 della Costituzione sono state adottate in varie fasi della nostra storia; che soltanto nell'agosto del 1988 è stato possibile varare, in forma ridotta rispetto alle esigenze e con talvolta paralizzanti compromessi, la legge n. 400 sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ci rendiamo conto dell'enorme

ritardo che si è accumulato nella necessaria azione di revisione della istituzione "Governo", la cui architettura tante discussioni e preoccupazioni aveva sollevato nella Assemblea Costituente, ancor prima che l'intero corpo di fabbrica fosse stato completato.

Per quanto attiene, d'altro canto, al nostro sistema bicamerale, già all'inizio degli anni cinquanta il problema di fondo irrisolto, cioè quello di realizzare una concreta differenziazione, nella pari dignità, tra i due rami del Parlamento, veniva in discussione insieme con quello della riforma e della integrazione del Senato.

Voglio qui ricordare le conclusioni della Commissione Senatoriale presieduta da Enrico De Nicola, il disegno di legge costituzionale presentato dal I Governo Segni, il progetto di riforma proposto da Luigi Sturzo.

Gli esempi che ho citato danno la misura della provvisorietà di talune delle soluzioni adottate dai Padri costituenti e della consapevolezza che essi ebbero della necessità che alcuni istituti dovessero essere ancora ripensati alla luce dell'esperienza, e se necessario riformati.

Su questo tema pagine illuminanti sono state scritte da alcuni dei nostri maggiori pensatori in tutto l'arco dell'esperienza costituzionale repubblicana, da Croce e Calamandrei, a Salvemini, Jemolo e Bobbio, con parole talvolta aspre e dure. Se Croce si limitò a definire il testo elaborato dai 75 come il frutto di un "*reciproco concedere ed ottenere*", Calamandrei giunse sino a paragonarlo ad un libertino di mezza età al quale un'amante giovane aveva strappato tutti i capelli bianchi per ringiovanirlo ed una vecchia moglie tutti i capelli neri per invecchiarlo, sicché alla fine era rimasto calvo del tutto.

1.2. Del resto non bisogna mai perdere di vista il quadro ideologico e culturale nel quale il processo costituente ebbe nascita.

All'originario filone risorgimentale liberale, laico e cattolico, democratico, repubblicano, federalista e mazziniano, si affiancarono le nuove espressioni del pensiero del cattolicesimo sociale e di quello di ispirazione marxista, che il fascismo aveva travolto nel momento in cui cominciavano a proporsi con le loro risposte alle nuove ed insoddisfatte esigenze della società italiana come compiuti programmi politici. Come ha lucidamente osservato Piero Calamandrei, ciascuna di queste componenti culturali, da un lato avvertiva la urgente responsabilità di pervenire, attraverso un *rapido, accettabile compromesso*, ad una situazione di immediata governabilità della libera Repubblica appena nata, dall'altro considerava irrinunciabile versare nella Costituzione le proprie promesse, in una parola il proprio peculiare modo di sfidare la Storia, anche se non con compiuta concretezza.

L'evolversi della situazione internazionale, che implicò per l'Italia la provvida, lungimirante, decisa scelta del campo occidentale, giustamente definita da un altro grande e nobile patriota italiano, Giuseppe Saragat, come: *"scelta di civiltà"*, ebbe immediate, divaricanti ripercussioni nella politica interna ed anche internazionale del nostro Paese.

Il primo riflesso di una scelta operata per salvaguardare i valori appena riconquistati, libertà ed indipendenza, e per tutelare e difendere l'ordinamento democratico che si veniva edificando, ma che aveva comportato la "rottura" dell'unità operativa dell'antifascismo nella Resistenza, a cagione delle diverse e anche opposte ispirazioni e motivazioni di essa, si avvertì nei lavori stessi dell'Assemblea Costituente, ove si arrivò persino a formulare la proposta che il Governo della Repubblica fosse costituito dal solo Consiglio dei Ministri e che non fosse neanche previsto l'ufficio di Capo dello Stato. Era naturale che ciò accadesse perchè, essendosi delineati, dopo la fine della collaborazione di governo dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, due schieramenti contrapposti,

nessuno arrivava a prevedere con certezza quali equilibri si sarebbero costituiti e quali maggioranze avrebbero governato il Paese e più che all'efficienza del sistema si pensava alla adozione di una struttura di equilibri e di mutua garanzia.

In altre parole, tutti immaginarono di poter essere collocati all'opposizione e programmarono perciò un sistema di controlli ad elevatissima sensibilità e grado d'allarme, tale da risultare, per alcuni versi, quasi paralizzante; insomma bisognava controassicurarsi avverso l'ipotesi di un esecutivo forte e stabile, anche a costo di un sistema complessivo debole, ma eminentemente garantista. Queste circostanze gradualmente condussero già nella Costituente e, successivamente, nel corso degli anni ad una situazione d'equilibrio tra maggioranza ed opposizione fondata, da una parte, sulla cosiddetta *conventio ad excludendum* per cui il partito che era all'opposizione non poteva integrarsi nel Governo centrale del Paese, ma ad esso veniva garantita una larga partecipazione al potere, territoriale e non, e dall'altra, in parallelo, sulla *conventio ad consociandum*, per la quale, senza il consenso del partito che era fulcro e guida dello schieramento di opposizione, non si poteva porre mano a scelte fondamentali relative alla materia costituzionale e alle grandi riforme di struttura del sistema politico, economico e sociale: quasi a considerare questo consenso come indispensabile fattore di legittimazione.

In Italia, il riferimento politico, ideale ed umano ai due sistemi contrapposti nei quali il mondo della guerra fredda si era suddiviso, creò contrapposizioni anche fra i cittadini, assai simili a quelle che Karl Schmitt indicava nel rapporto "amico-nemico".

Soltanto la saggezza italiana, e la moderazione ed il buon senso della gente comune, la prudenza dei grandi leaders democratici, , insieme al ruolo pacificatore ed unificante svolto dalla Chiesa e dai movimenti dei lavoratori, consentì al nostro Paese di adattare vita politica e

funzionamento della Costituzione a quella dura divisione, che era internazionale, ma con incisivi riflessi interni, facendo sì che l'Italia potesse anche in tempi difficili, conservare intatto il suo regime di libertà, il suo sistema di diritto, le sue proprie, libere istituzioni democratiche e repubblicane e sviluppare in modo mirabile la sua società civile in termini di economia e cultura.

1.3. Mentre questo processo costituzionale e politico si consolidava, un radicale cambiamento, in termini propriamente strutturali, avveniva nel tessuto socio-economico del Paese, reso possibile, come si è dianzi ricordato, dalle scelte operate dall'Assemblea Costituente nel campo delle libertà civili e politiche e delle libertà economiche.

Nel giro di poco più di un decennio, il Paese cambiò volto, la società e l'economia si trasformarono da prevalentemente agricole in prevalentemente industriali. Questa trasformazione richiese un imponente esodo della popolazione dal Sud al Nord, dalla campagna alla città. L'urbanizzazione pose nuovi e delicati problemi di equilibrio nella convivenza socio-politica e contemporaneamente diede un forte impulso al settore terziario. La ingente crescita della produttività, soprattutto industriale, permise il miglioramento delle condizioni di vita degli italiani in un contesto di soddisfacente stabilità monetaria. Gli scambi con l'estero si accrebbero significativamente, soprattutto a seguito dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee e la bilancia dei pagamenti correnti divenne attiva. Alle soglie degli anni sessanta la lira era considerata la moneta più stabile dell'Occidente. Si parlò di "miracolo economico".

Fu così possibile porre mano alla costruzione dello "stato del benessere", sulla scia di analoghe esperienze estere, nonché a un più incisivo impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Milioni di cittadini appresero in fabbrica l'esercizio della tutela dei

propri diritti divenendo più consapevoli dei fondamenti della politica democratica e, attraverso i sindacati, accrebbero fortemente le pressioni per una diversa distribuzione dei redditi. L'economia ebbe un sussulto negli anni sessanta, prima con una crisi di bilancia dei pagamenti e poi con rivendicazioni dei lavoratori molto avanzate.

1.4. Mentre le forze produttive si interrogavano sul futuro dell'economia di mercato e tentavano di orientarsi nelle nuove condizioni socio-politiche, sopravvenne la prima crisi petrolifera, che scosse il sistema economico mondiale, modificando gli equilibri tra paesi produttori di materie prime e paesi trasformatori, come l'Italia.

L'economia mondiale - e con essa l'Italia - uscì da questa crisi alle soglie degli anni ottanta, ripristinando talune regole di funzionamento dei liberi mercati, limitando i benefici promessi ai cittadini dallo *stato del benessere* e, soprattutto, facendo ricorso all'innovazione tecnologica. L'economia e la società presentarono una nuova profonda trasformazione. Da quel momento l'occupazione si ridusse e, al suo interno, si accrebbero gli addetti ai servizi. "Il prodotto" ha incorporato dosi sempre minori di materialità e dosi sempre crescenti "di idee e di cultura". Per definire questa nuova rivoluzione si fa ricorso al termine di economia "post-produttiva".

I modi di vita, non solo quelli di lavoro, si sono trasformati; è caduto il tasso di natalità ed è aumentato l'invecchiamento della popolazione; le tecnologie sono entrate anche nelle case e nei luoghi di insegnamento; le conoscenze necessarie per accedere al mondo del lavoro si sono accresciute enormemente.

1.5. Tutta la società e la sua cultura furono e sono investite da un vento di rinnovamento e da grandiose trasformazioni sociali.

Per la memoria collettiva della gente, può bastare ricordare alcuni grandi processi sociali che sono stati non solo caratteristici ma addirittura "costituenti" della nuova società italiana, che tutti insieme, "governo e popolo", abbiamo costruito come avrebbe detto Aldo Moro, grande spirito della nostra storia nazionale, caduto vittima della violenza generata da utopiche predicazioni.

Il primo di questi processi è stato quello relativo al riconoscimento dei diritti individuali: per un popolo che nel 1945 conosceva solo per aspirazione o sentito dire cosa fossero i diritti di libertà politica (di parola, di voto, di associazione partitica, ecc.) e che ancora nei primi anni '50 non aveva il diritto di spostamento sul suolo nazionale (era ancora in vigore la legge contro l'emigrazione interna); per un popolo di questo tipo, il lungo dopoguerra ha significato una grande *saga dei diritti*, specie individuali: dal riconoscimento dell'obiezione di coscienza a quello della facoltà di scioglimento del vincolo matrimoniale, dal riconoscimento della parità femminile a quello del diritto all'autocertificazione di alcuni atti formali, e cioè alla presunzione di veridicità delle dichiarazioni dei cittadini. Il che ha prodotto forse la sensazione che in Italia si privilegino di più i diritti che i doveri, ma ha senza dubbio generato altresì la consapevolezza che la democrazia non è soltanto libertà di parlare e di votare come si vuole, ma è anche e più sostanzialmente libertà di espandersi delle sfere di autonomia (e di autonoma personalità) dei singoli.

Il secondo grande processo di sviluppo sociale è stato quello dato dalla moltiplicazione dei canali di mobilità ed avanzamento sociale. Dopo secoli di rigidità assoluta, la struttura sociale si è aperta e tutti abbiamo avuto una certa, anche se ancora molto marginale, possibilità di crescere.

I canali ed i meccanismi di mobilità sono stati quindi tanti ed hanno spesso operato in sinergia, così che oggi possiamo dire - guardando a

quarantacinque anni fa - che l'Italia è un Paese a forte vitalità sociale, a forte volontà collettiva nell'andare più in alto in termini di gerarchia sociale, a forte tensione a vivere la democrazia anche come contenitore di forti processi di dinamica sociale.

Ma la volontà collettiva in questi anni non si è fermata al momento della dinamica sociale, della mobilità verticale degli individui e dei gruppi sociali; essa è andata anche nella direzione di affermare una forte carica di appartenenza ai soggetti intermedi della società. Se oggi l'Italia può corrispondere forse più di altri Paesi a quel concetto di "soggettività della società" di cui ha scritto Papa Giovanni Paolo II° nella sua recente Lettera Enciclica, "Centesimus Annus", ciò è dovuto al fatto che negli ultimi quarantacinque anni sono enormemente cresciuti i soggetti collettivi, i soggetti intermedi fra individui e Stato. Basta a tal proposito ricordare la vitalità costante del grande sindacato, il forte proliferare delle organizzazioni professionali ai vari livelli, la enorme carica dell'associazionismo di vario tipo, il crescente peso delle presenze anche informali del volontariato, la spinta all'aggregazione collettiva sul territorio - dal localismo economico alla sperimentazione di istituzioni locali intermedie - le vicende *naturaliter* alterne - di spinta iniziale e di decadenza - dei tanti movimenti, le nuove forme di difesa collettiva, (ad esempio dei consumatori come degli utenti). In fondo questo Paese, considerato, ed a ragione, un Paese di grandi individualisti, si è arricchito in questi anni di una ampia gamma di interessi e di soggetti collettivi, acquisendo un tessuto sociale, intermedio fra individuo e Stato, che è forse la sua più solida ricchezza, non solo sociale, ma anche sociopolitica e democratica.

1.6 Altrettanto profondi sono stati i mutamenti e gli sviluppi nella dimensione religiosa e spirituale della comunità nazionale, per effetto di

eventi, dal Concilio Vaticano II, alle nuove intese tra Chiesa Cattolica e Stato Italiano e agli accordi con le altre Chiese, comunità e confessioni religiose d'Italia.

Non sembri improprio al mio ufficio o non coerente ed appropriato con i fini ed il contenuto del mio messaggio, che mi soffermi brevemente su tali aspetti della vita della comunità civile.

L'indipendenza dello stato democratico, la sua originaria autorità sociale e storica, la laicità della nostra Repubblica individuano un tipo di organizzazione statale che, in nome dei principi di libertà della umana coscienza, di autonomia delle istituzioni giuridiche, di rispetto verso la ricchezza molteplice della società, non ha competenza né giuridica né etica in materia di verità religiosa; ma ciò non significa che la Repubblica non riconosca i valori religiosi, le realtà ecclesiali, la dimensione etica della vita dell'uomo e non ne promuova, ne apprezzi e ne consideri il valore e la funzione.

La tradizione civile e sociale della Nazione italiana è cristiana, con i peculiari arricchimenti che ad essa ha sempre portato la presenza preziosa di focolari ebraici nel nostro Paese. Cristiana è la tradizione comunale e repubblicana italiana; nel segno cristiano, si iniziò con la Lega Lombarda l'avventura del comune destino della gente italiana che doveva costituire, secoli dopo, la Nazione in Stato unitario, libero e indipendente. E di fermenti cristiani è animata la stessa passione risorgimentale, che eventi ed incomprensioni storiche dolorose – il cui significato è nascosto nella Provvidenza, ma su cui l'altissimo insegnamento di Giovanni Battista Montini ci ha dato illuminanti e preziosi sprazzi di luce! – hanno poi oscurato sul piano delle istituzioni e delle relazioni tra Stato e Chiesa. Per cui, in epoca travagliata, un grande italiano e prete cattolico, Antonio Rosmini, scriveva: "...Il cristianesimo ha salvato le antiche società civili ormai prossime a perire, appunto perchè ha proposto agli uomini – agli

individui, alle persone, non alle "masse" - nuovi beni da conseguire, beni diversi e superiori a quelli di cui le antiche società erano ormai sazie. Non avendo più nuovi beni a cui tendere, le intelligenze degli uomini si spegnevano, le volontà si indebolivano: di qui l'intima decadenza degli uomini nelle antiche società civili.

Tutto ciò che prese a fare il cristianesimo, non fu che dare agli uomini quel fine veramente ultimo, che mancava alle antiche società, e che pure doveva essere la bussola che le guidasse nella difficile loro navigazione. Le antiche società naufragarono, perchè vaganti per un oceano immenso pieno di pericoli senza sapere dove tendere, dove approdare, mancando loro il certo e sicuro porto... E qui merita, che si osservi come a quest'alta dottrina del cristianesimo, s'accordi mirabilmente il criterio politico cavato dal fine ultimo della società, che noi abbiamo più sopra indicato."

La religione è stata quindi sempre parte della nostra vita civile, anche se in forme e con modalità di presenze diverse che in altri Paesi, vuoi per mancanza del pluralismo tipico di questi, ma forse anche a motivo della stretta connessione territoriale e storica con il centro del Cristianesimo, dotato di così grande autorità e forte prestigio.

Della storia d'Italia fa parte la storia della pietà del nostro popolo e la dimensione religiosa è una dimensione non astratta ma concreta della nostra società.

Gli insegnamenti del Concilio Vaticano II, in ispecie quelli sulla missione del laicato, sul valore della società civile, sulla doverosità dell'impegno politico, sulla libertà religiosa, sul primato della coscienza, hanno inciso nella vita di tanti uomini cattolici e non. E l'eco storica ed istituzionale di questo insegnamento si ritrova nel preambolo al nuovo accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense e che non ha un mero significato

giuridico ma una portata storica e culturale immensa.

Il fiorire dello spirito religioso nelle forme del volontariato, della solidarietà con gli esclusi e gli emarginati, dell'impegno per la pace, non sono cose da esser trascurate, poichè sono novità importanti della società italiana di oggi.

La rinnovata vita della comunità ecclesiale anche nella consapevolezza della sua dimensione sociale è, in via generale, un fattore di grande rinnovamento nella società italiana.

D'altro canto, gli insegnamenti del Concilio Vaticano II "Apostolicam Actuositatem" e il "Decreto sulla libertà religiosa", le linee pastorali contenute nei recenti documenti alle università e ai seminari sull'insegnamento della dottrina sociale cattolica, insieme con il venire meno, nel quadro internazionale delle minacce alla libertà di religione da parte di ideologie atee ha restituito ai cattolici, specie per il futuro, maggiore latitudine di scelta nel concreto impegno politico in fedeltà ai dettami della propria coscienza e del proprio essere cittadini.

Di queste novità che non sono solo novità delle Comunità religiose ma novità della società, non si può non tener conto in una valutazione complessiva di ciò che sia la comunità civile di oggi e di ciò che sia più appropriato nel rinnovamento delle istituzioni che sono chiamate a governare.

1.7. E' del tutto naturale, dunque, che l'impetuosa crescita del nostro Paese, anche in termini di efficienza e di modernizzazione, ponesse all'attenzione dei cittadini il problema della corrispondenza fra istituzioni consolidate e realtà sociale trasformata o in via di trasformazione, ossia il divario fra società politica e società civile.

A differenza di quanto accade nelle altre democrazie industriali, il sistema dei partiti operante in Italia ha manifestato tendenze

a trasformarsi da strumento di intermediazione tra società politica e società civile, così come prevede l'art. 49 della nostra Costituzione, in un complesso e chiuso apparato di raccolta e "difesa" del consenso, come titolo per una articolata e spesso assai impropria gestione del potere, ad ogni livello. Questa tendenza, ove si consolidasse, costituirebbe una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico, dato il metodo prevalentemente di cooptazione per la formazione della classe dirigente, che finirebbe per alterare definitivamente e profondamente lo stesso significato della rappresentanza politica e costituire la causa principale di una disaffezione dei cittadini per la vita dello Stato, che già oggi si esprime, spesso, in avversione verso uno "Stato dei partiti", non inteso come Stato in cui i Partiti sono organizzazioni di consenso per la vita delle istituzioni, ma piuttosto di dominio sulla vita della società.

Il processo riformatore, pertanto, deve anzitutto trarre alimento dalla primaria esigenza di recuperare la fiducia del popolo nelle istituzioni democratiche e rappresentative, a cominciare dagli stessi partiti, da restituire alla loro vera vocazione e liberati dai gravi impedimenti e dai molteplici compromessi connessi all'esercizio di funzioni improprie.

Occorre, dunque, anche "salvare i partiti", strumenti indefettibili ed insostituibili della democrazia, dagli effetti devastanti della partitocrazia. *"La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*: ecco la formula che i Padri costituenti adottarono per coniugare, in sintesi mirabile, *sovranità popolare, democrazia partecipativa e istituti di rappresentanza*. Orbene, l'azione dei partiti deve ritornare a contribuire a rendere vitale il circuito democratico, combattendo ed eliminando da essi quei fenomeni degenerativi che finirebbero inevitabilmente per delegittimare le istituzioni rappresentative.

Questa esigenza diventa di vitale importanza nel momento in cui il nostro Paese sta per entrare nella fase finale dell'integrazione europea

a fianco, ma anche in concorrenza con altre grandi democrazie, che, per tanti aspetti, appaiono più radicate ed efficienti della nostra.

E qui si ripropongono le domande che già formulai nel messaggio di fine anno 1988 e che mi sembrano conservare tutta la loro attualità. "La società economica forse è già pronta, anzi certamente è già pronta a questa integrazione. Ma sono pronte le strutture statuali, sono pronte le strutture amministrative degli Stati, e per quello che ci riguarda è pronta la nostra Amministrazione, sono pronti le nostre strutture amministrative, i nostri governi locali, il nostro Governo centrale, il nostro apparato pubblico ad affrontare i problemi in modo tale che il Mercato Comune non sia dominato soltanto dalle grandi forze economiche, ma trovi una regola e una disciplina comune in vista del benessere di tutti in una presenza più efficace dei pubblici poteri?".

Questi interrogativi sono diventati ancor più pressanti, se si guarda agli straordinari avvenimenti di cui siamo stati testimoni e le trasformazioni epocali di cui siamo stati ammirati, ma forse impreparati e quasi increduli spettatori; essi hanno confermato le autentiche "rivoluzioni" politiche, interne ed internazionali, civili, culturali ed economiche che il vento della libertà e della verità aveva avviato nel 1989 e che in questi ultimi due anni la Storia ha fatto trionfare, con accelerazione poderosa e forse anche impreveduta, mutando totalmente la fisionomia dell'Europa e del mondo ed imprimendo al loro volto i tratti della giovinezza che sono propri della libertà dello spirito.

1.8. La domanda di riforme, che sale sempre più forte dalla società civile e che sembra oramai dar voce, in chiave univoca, ad una consapevole, diffusa e radicata aspirazione dell'intera pubblica opinione, diviene ancora più evidente e non più solo decifrabile, ma chiaramente leggibile, se viene

posta in collegamento con i sintomi di una serie di palesi disfunzioni del nostro sistema costituzionale e del nostro sistema amministrativo.

A loro volta, queste disfunzioni risultano enfatizzate ed amplificate, nella loro portata, non meno che nella loro preoccupante gravità, per effetto del contrasto - vorrei dire un'autentica e stupefacente contraddizione! - fra esse e l'ampiezza, la vivacità ed il successo dello sviluppo verificatosi nel nostro Paese in questi decenni di vita repubblicana, cui ho prima accennato; uno sviluppo che è valso meritatamente all'Italia l'inserimento a pieno titolo nel novero delle principali democrazie industriali.

I risvolti negativi, che fanno da corollario alla maturazione ed alla crescita dell'Italia repubblicana, riflettono una serie di condizionamenti, di manchevolezze e di limiti, che vengono in buona parte fatti risalire all'instabilità ed all'inefficienza del sistema, ad una *carenza decisionale*, in una parola, ad una sorta di paralisi o di asfissia che sembra minacciare l'intero apparato istituzionale.

La lamentata inadeguatezza dei Governi e del Parlamento ad affrontare e a risolvere efficacemente e compiutamente i principali problemi del presente ne è uno degli aspetti più largamente anche se non sempre meritatamente denunciati.

Ciò vale anche per il perdurante squilibrio fra il Nord ed il Sud del Paese, che costituisce quasi l'epitome del contrasto fra progresso e arretratezza, fra spinta all'innovazione e tendenza involutiva, aggravato, in un "crescendo" sempre più drammatico, dall'azione disgregatrice della criminalità organizzata, che mina e pone in discussione la credibilità non solo della legge penale, ma della effettività della stessa sovranità statale in talune zone del Paese.

Ciò vale anche per altre grandi questioni, che pure formano oggetto del generoso e volenteroso sforzo del Governo e del Parlamento e di

tutte le forze politiche e sociali, come l'ormai insostenibile indebitamento pubblico, le deficienze e le insufficienze degli apparati statali, che risultano tuttora sovrabbondanti, antiquati e dispersivi, e quindi non certo al livello delle legittime esigenze e domande provenienti da una società moderna.

Numerosi, e tutti egualmente gravi, sono i sintomi di questo deterioramento istituzionale: basti, al riguardo, ricordare l'intrinseca instabilità dei governi, con le conseguenze negative che ne derivano sul piano della capacità stessa di attuare puntualmente ed esaurientemente programmi ed interventi. Ma vale ripetere che pure esiste una sostanziale continuità della nostra politica e che sarebbe curiosità non inutile verificarne contenuti e realizzazioni.

Basti evocare la circostanza che il decreto legge, essendosi ormai verificata una effettiva alterazione dell'ordine delle fonti normative, sia divenuto, quasi paradossalmente, non solo uno, ma lo strumento ordinario della normazione nel nostro Paese, per trarne la deduzione che siamo in realtà in presenza di autentiche anomalie nell'armonioso dispiegarsi ed espletarsi della funzione legislativa, così come era stata originariamente concepita, e che finisce quindi con il collocarsi in un quadro atipico, certamente non corrispondente né allo spirito né alla lettera della nostra Costituzione, laddove acuti giuristi avevano ritenuto essere i decreti-legge addirittura strumenti per la gestione di emergenze costituzionali ed extra-costituzionali.

Basti ancora, in proposito, menzionare che il Presidente della Repubblica viene costretto da motivi di reale necessità sociale ad emanare per ripetute volte i medesimi decreti-legge perchè il Governo è indotto a reiterarli da ragioni spesso inconfutabili sul piano degli obiettivi interessi della collettività, mentre il Parlamento non riesce nè a convalidarli nè a respingerli!

E' in un contesto siffatto che si collocano le incomprensioni, o

peggio, il graduale, netto distacco della gente dalle Istituzioni, poichè sfuma, appunto, agli occhi della gente, in una configurazione sempre più confusa e sempre più indistinta, l'immagine alta ed augusta dello Stato, di uno Stato che valga effettivamente a garantire l'ordinato svolgimento della vita civile e ad amministrare efficacemente la giustizia.

In questa situazione, si registra al contempo una sorta di smarrimento, di graduale perdita di identità delle Istituzioni, quasi che il cammino compiuto dal 1946 ad oggi, anzichè concorrere a puntualizzare ed a precisare, attraverso una progressiva edificazione di *convenzioni* e di *prassi*, i caratteri ed i ruoli delle varie istituzioni, avesse invece in qualche modo contribuito ad accrescere, intorno a questi caratteri ed a questi ruoli, ambiguità, dubbi, contraddizioni. E' così che oggi le loro funzioni risultano sovente non univoche e non indiscusse, ma anzi suscettibili di discordanti e spesso laceranti interpretazioni contrapposte, non saldamente ancorate alla certezza del diritto, ma soggette alla precarietà di diverse letture, a volte anche strumentali, con grave nocumento per la stessa capacità delle istituzioni di operare correttamente al servizio dello Stato e dei cittadini. E ciò vale anche per la posizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica, ora enfattizzati a mo' di contrappeso, quando non di "opposizione", a maggioranze di cui non si sia partecipi, ora neutralizzati quando si pensi di poter se non altro influenzare le "maggioranze", compreso quando non in sintonia con i propri indirizzi. E tutto ciò accompagnato da dovizia di citazioni di affermata cultura giuridica e capacità interpretativa.

1.9 Certamente non appartiene al Presidente della Repubblica la scelta fra le varie e possibili soluzioni di riforma - ciò infatti equivarrebbe ad appoggiare l'adozione dell'uno o dell'altro specifico, composito modello delle forze politiche -, ma certamente costituisce diritto e dovere del Capo

dello Stato indicare quali esigenze debbano essere soddisfatte affinché, all'opera di riforma delle istituzioni, si senta interessata e partecipi la parte più larga possibile della comunità nazionale ed anche esprimere valutazioni di congruità o di non congruità e, soprattutto, di conformità o non conformità dei modelli proposti ai principi costituzionali ed ai valori dello Stato democratico.

La disfunzione delle istituzioni; l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato e degli altri soggetti del potere pubblico; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato stesso in alcune zone del Paese; le carenze e le lentezze nell'amministrazione della Giustizia, sia civile che penale, ed i sospetti di partigianeria politica che su di essa a volte si sono fatti gravare; l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale della gente; l'apparire sempre di più i partiti, più che quali organizzatori del consenso per l'affermazione di organici programmi, quali gestori di potere; tutto ciò rischia di allontanare il cittadino e di indebolire la sua fiducia, il suo sostegno, la sua adesione, il suo rispetto delle istituzioni democratiche repubblicane, che sono il presidio delle civiche libertà e della democrazia.

Insieme ad una crescente disaffezione dal nostro sistema di governo, c'è il grave pericolo che questo malessere si esprima, presto o tardi, in un comune sentimento di non accettazione dei principi di "legittimità" che prima ancora di quelli di "legalità" sono il fondamento reale dell'osservanza della legge e dell'autorità dello Stato. D'altro canto, la vita della comunità civile, per fantasia, laboriosità, gusto del rischio nell'impresa economica industriale e agricola; responsabilità, solidarietà, intelligente e consapevole produttività nel campo del lavoro e dell'artigianato; fioritura di inventiva e di intuizione nell'arte e nella scienza; più maturo e partecipato interesse della gioventù ai problemi della società; rinascita autentica del senso religioso e dell'impegno spirituale;

sviluppo rigoglioso del volontariato, inteso come strumento ed espressione di reale e solidale *comunicazione-comunione* fra gli uomini; più generale interesse per i problemi della vita e dello sviluppo e per le lotte di libertà, di liberazione e di progresso delle altre nazioni e degli altri continenti: tutte queste cose consentono di misurare la crescita umana, culturale e civile della nostra comunità nazionale.

E' quindi la distanza fra istituzioni e società civile che occorre ridurre, è questo pericolo di allontanarsi e disaffezionarsi del cittadino dalle sue istituzioni che occorre evitare.

La recente prova referendaria ha dimostrato un largo interesse dei cittadini alla espressione immediata e reale della propria volontà, senza intermediazione di gruppi, gestione di partiti, mediazioni esterne ed interne, a volte avvertite come vere e proprie *fonti eterogenee* alle proprie scelte e come *fattori di possibili manipolazioni* delle proprie opzioni.

Di tutto ciò la classe politica non potrà non tener conto, posta di fronte al problema della riforma delle istituzioni. Di tutto ciò occorrerà che il Parlamento tenga conto nella scelta dei modi e delle procedure attraverso i quali ammodernare le nostre istituzioni. Sono importanti, certamente, le scelte di merito: presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato, Governo del Primo Ministro e così via. Ma altrettanto importanti sono, sotto il profilo dell'acquisizione di un reale consenso alle istituzioni che si vanno a costituire, le scelte delle procedure attraverso le quali operare le scelte di merito.

Guai se le opzioni da adottare fossero intese come accordi contrattualistici di potere fra i partiti! Guai se le scelte da attuare fossero sentite come ispirate non dall'interesse generale, ma dalla volontà pervicace di conservare e gestire comunque la quota di potere conquistato e mantenuto, magari sotto forma *di rendita* di un sistema che, allora sì, sarebbe destinato ad un rapido e non rimpianto declino!

La volontà di partecipazione attiva della gente alle scelte fondamentali che riguardano l'assetto del nostro sistema, e quindi l'avvenire della nostra comunità, è questo un valore essenziale, un sentimento condiviso che dovrà essere tenuto ben presente, in particolare quando si deciderà *sui modi e sulle forme della partecipazione popolare al procedimento di rinnovamento delle istituzioni* e, quindi, sul modo di riconoscere e di affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* ed il carattere *originario* dell'essere *il popolo* in democrazia *l'unico e vero sovrano reale*.

Nel momento in cui ci si preoccupa di colmare il fossato fra società civile e istituzioni non sarebbe facile spiegare ai cittadini, dopo aver lodato la loro partecipazione al recente referendum, come forma di alto civismo e di acuto senso dello Stato, che le riforme istituzionali debbano, o forse è più *prudente*, invece, che vengano fatte senza una loro diretta partecipazione; non sarebbe facile spiegare alla gente comune che, dopo essere stata chiamata a decidere sulla unicità del voto di preferenza, in vista di assicurare maggiore genuinità e trasparenza alla formazione della rappresentanza nazionale, si servirebbe meglio l'interesse generale se, sui problemi quali le *forme di governo*, cioè il modo in cui il Paese deve essere governato, si procedesse senza la diretta utilizzazione delle sue scelte, senza la immediata efficacia del suo voto!

Una società moderna, aperta, informata, matura come la nostra non comprenderebbe tutto ciò, se non, ahimè! nella chiave interpretativa di una ostinata volontà di conservazione degli equilibri esistenti e di difesa dell'attuale assetto del potere politico.

Pur avvertendo questi pericoli, e desiderando scongiurarli, impegnato nel promuovere il rinnovamento, che è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentito*, in relazione a questo problema, che "consigliare, incoraggiare,

ma anche ammonire ", secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e *la regola morale di servizio* di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato: ad altri operare, scegliere, deliberare secondo le proprie attribuzioni e secondo il dettato della propria coscienza e la corretta interpretazione e la genuina espressione della volontà popolare.

Non sembri eccessivo il giudizio sullo stato presente delle istituzioni: chè né rigore né pessimismo hanno mai impedito alla "buona volontà" né indulgente e prudente realismo, né ottimismo e decisione nell'agire.

I PROGETTI DI RIFORMA

2.0 Ottava Legislatura: l'avvio del processo riformatore

La questione istituzionale è all'ordine del giorno del Paese da anni e all'attenzione del Parlamento da almeno tre legislature.

2.0.1. *Le prime proposte formulate dai Presidenti del Consiglio Forlani e Spadolini.*

All'inizio degli anni '80, le tematiche sulla politica costituzionale divennero gradualmente centrali nel dibattito tra i partiti e nella dialettica tra il mondo politico e la società civile.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento in sede di presentazione del suo primo Governo (22 ottobre 1980), l'On. Forlani fu il primo a svolgere considerazioni e a sollevare la questione delle riforme: "lo sviluppo della società si intreccia ogni giorno di più con l'urgenza di una diversa funzionalità delle istituzioni; rilanciare il senso

delle istituzioni dello Stato significa perseguire l'obiettivo di garantire ai soggetti individuali e collettivi la legalità: un quadro di certezze giuridiche nel quale sia possibile realizzare ciascuno la propria iniziativa, i propri compiti". Pur riconoscendo l'esigenza di porre mano ad una vasta riforma che riconsiderasse alcuni istituti e procedure previste dalla Costituzione, il Presidente del Consiglio Forlani ritenne già nel 1980 indispensabile affrontare immediatamente le questioni connesse alla riforma della Pubblica Amministrazione, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e ad una revisione legislativa nel settore della giustizia.

I temi di riforma costituzionale, affrontati dal Sen. Spadolini in Parlamento, nella esposizione del programma del suo primo Governo, si allargarono all'esigenza di un ritorno alla Costituzione rispetto a prassi e comportamenti invalsi nel corso degli anni, con il ripristino della mozione di fiducia motivata e la rivalutazione, secondo l'art. 95 della Costituzione, della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel suo discorso il Presidente del Consiglio affrontò anche i problemi della cosiddetta "giustizia politica", nonché quelli concernenti l'introduzione di una "corsia preferenziale" nel procedimento legislativo per i provvedimenti programmatici del Governo e l'organizzazione di una sessione parlamentare di bilancio secondo i principi già contenuti nell'art. 119 del Regolamento della Camera e nell'art. 125 del Regolamento del Senato. Furono pure affrontate le questioni della regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi, dell'organizzazione della protezione civile e di una nuova legge sull'ordinamento degli enti locali.

2.0.2. L'accordo programmatico sulle riforme istituzionali nel secondo governo Spadolini

Nella fase di formazione del suo secondo Governo, il Presidente del Consiglio incaricato Spadolini propose di inserire nel

programma un cosiddetto "decalogo" programmatico in materia istituzionale. Il documento, siglato al termine della riunione dei cinque partiti (DC, PSI, PRI, PSDI e PLI), recitava testualmente: "I rappresentanti dei partiti hanno constatato l'esistenza di una piattaforma programmatica idonea a dar vita ad un Governo che ponga decisamente al centro dell'iniziativa politica nel Parlamento e nel Paese il problema di complete ed incisive riforme costituzionali capaci di neutralizzare le cause delle disfunzioni che troppe volte hanno paralizzato gli sforzi dei Governi".

Nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Spadolini, dopo aver osservato che si poteva verificare "un punto di svolta rilevante per il nostro sistema politico", aprì il discorso istituzionale a tutte le forze politiche, precisando:

"Il Governo deve e vuole fare rivivere nell'accordo sottoscritto dai partiti della maggioranza tutte le convergenze culturali e politiche nate e maturate in questi anni, o meglio decenni, di riflessione sulla questione istituzionale. Il Governo ricercherà sempre con l'opposizione lo *idem sentire de constitutione*, convinto che le possibili riforme istituzionali non sono affari di maggioranza, bensì investono la comune politica nel suo complesso."

2.0.3. La costituzione dei Comitati ristretti in seno alle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.

A seguito dell'accoglienza favorevole, anche fra le forze di opposizione, delle proposte del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Camere, onorevole Iotti e senatore Fanfani concordarono: "di invitare le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera a procedere alla costituzione, nel proprio seno, di un Comitato ristretto - composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche i membri di gruppi non rappresentati nella Commissione - con il compito di

sottoporre, entro il 31 ottobre 1982, al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un elenco ragionato:

- delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato;
- di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, in evidenza in sede politica e parlamentare;
- di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale".

I Comitati di studio all'uopo creati adempirono senza indugio il compito loro assegnato e ciascuno, nel termine fissato del 31 ottobre 1982, presentò ai rispettivi Presidenti la relazione conclusiva.

2.0.4. La proposta del Presidente del Consiglio Fanfani di costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Presidente del Consiglio Fanfani, il 10 dicembre 1982, nella esposizione delle linee politiche e programmatiche del suo 5° Governo, dichiarò: "Uno dei principali impegni caratteristici del nuovo governo sarà quello di secondare, per la parte che gli spetta, l'opera che il Parlamento - dopo l'inventario delle iniziative esistenti e dei temi dibattuti in materia di revisione costituzionale, concluso il 31 ottobre con le relazioni dei comitati ristretti del Senato e della Camera - si accinge a sviluppare per la riforma delle istituzioni. Parlamento e governo devono, con coordinate iniziative a

ciascuno spettanti, rendere le varie istituzioni più rappresentative della società mutata, più capaci di adempiere alle funzioni per le quali sono costituite, concorrendo agevolmente e tempestivamente a soddisfare le giuste attese del popolo italiano". [...]

[...] "Subito dopo il dibattito sulla fiducia è necessario promuovere il voto nelle due Camere di una identica mozione. Servirà a dare vita ad una commissione bicamerale. Essa indicherà ai detentori del potere d'iniziativa le proposte da presentare alle Camere e quelle da suggerire nelle rispettive Giunte del regolamento, per le innovazioni di carattere legislativo - costituzionale o ordinario - e regolamentare ritenute necessarie. In questo contesto dovrà essere coordinata la conclusione di proposte di legge in corso d'esame parlamentare, come quelle relative alla presidenza del Consiglio, alle autonomie locali ed ai procedimenti d'accusa."

La proposta avanzata dal Presidente del Consiglio Fanfani fu recepita da Camera e Senato che deliberarono di costituire una Commissione bicamerale, con il compito di formulare proposte di riforma costituzionale e legislativa.

Tale Commissione, per la fine anticipata dell'VIII legislatura, poté essere costituita soltanto nella legislatura successiva.

2.1. Nona legislatura: la Costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. I contenuti della relazione conclusiva e le iniziative conseguenti.

2.1.1. La dichiarazione programmatica del Governo Craxi.

All'inizio della IX legislatura, il Presidente del Consiglio Craxi dichiarò in Parlamento, in sede di presentazione del suo governo:

"La riforma istituzionale non potrà non essere uno dei temi centrali della

IX legislatura. L'opera di rinnovamento delle istituzioni politiche, dell'Amministrazione, delle autonomie e della giustizia di cui da lungo tempo si avverte la necessità, anzi l'indispensabilità per il miglior funzionamento complessivo dell'intero sistema, investe la responsabilità di tutte le forze del Parlamento e offre il terreno di un grande e libero confronto di ideali e di indirizzi che verranno a maturazione attraverso il lavoro parlamentare, di cui il governo auspica una sollecita ripresa, attraverso la costituzione di una Commissione intercamerale, già deliberata nella precedente legislatura".

Molti i temi di riforma indicati dall'On. Craxi, ma i più significativi sono quelli concernenti l'organizzazione del lavoro parlamentare (in particolare: l'abolizione del voto segreto, la non emendabilità e reiterabilità dei decreti-legge; l'instaurazione della sessione di bilancio per l'esame dei documenti finanziari) e la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base del progetto già presentato nella precedente legislatura dal Governo Spadolini.

L'auspicio del nuovo Presidente del Consiglio fu realizzato, con la costituzione il 12 Ottobre 1983 della Commissione bicamerale.

2.1.2. Le proposte della Commissione bicamerale contenute nella relazione presentata al Parlamento.

La Commissione bicamerale per la riforma istituzionale, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere chiamarono il compianto Onorevole Aldo Bozzi, il 29 gennaio 1985 presentò una relazione, in cui erano formulate le proposte di revisione costituzionali e legislative per le quali si era manifestato un ampio consenso ed erano messi in evidenza i punti sui quali, viceversa, detto consenso non si era avuto.

Le forze politiche (fatta eccezione per i rappresentanti del Gruppo MSI-DN) erano tutte orientate ad una riconferma delle scelte

fondamentali compiute dall'Assemblea Costituente, nella direzione di uno Stato unitario organizzato nella forma del governo parlamentare.

Gli interventi dovevano dunque consistere in aggiornamenti e rettifiche del testo costituzionale che, pur conservandone la trama essenziale, ne riconsiderassero, alla luce dell'esperienza, alcune parti.

In particolare:

a) Delegificazione e decentramento legislativo. Istituti di democrazia diretta.

La Commissione osservò che nell'ordinamento si registrava un processo basato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, che non andava frustrato, ma almeno in parte secondato con la delegificazione e il decentramento legislativo, con l'introduzione di nuove forme di referendum, con l'istituzione del difensore civico e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, con il rafforzamento dell'istituto della petizione, con l'istituzione della "riserva di regolamento".

Altre importanti innovazioni concernevano una razionalizzazione del referendum abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte Costituzionale, si proponeva di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del referendum e le ipotesi di esclusione, di anticipare la verifica di ammissibilità della Corte Costituzionale, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili.

Veniva accolta la proposta, da più parti avanzata, di introdurre nel nostro ordinamento una forma di referendum simile a quello previsto in altri ordinamenti, per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento: un referendum consultivo, non giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò al fine di non intaccare le prerogative di questi

organi in un ordinamento prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa.

b) Il Parlamento.

La Commissione si era lungamente soffermata sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta dal PCI, da DP, dalla Sinistra Indipendente e, con diverse caratteristiche, dal MSI-DN, e una soluzione bicamerale.

La Commissione tuttavia si orientava prevalentemente per mantenere la scelta bicamerale, strutturata però nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere.

Per quanto riguardava la composizione, la Commissione auspicava una riduzione del numero complessivo dei parlamentari.

Quanto alle funzioni, la Commissione si era orientata nel senso di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo. Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio "collettivo" da parte delle due Camere dovevano essere conservate soltanto per alcune categorie di leggi "bicamerali" in ragione della loro rilevanza.

Si prevedeva inoltre l'istituzione della "corsia preferenziale" per i progetti di legge del Governo, in connessione con la drastica riduzione del ricorso alla decretazione di urgenza.

Si proponeva, infine, che la fiducia al Governo fosse accordata o revocata dalle due Camere riunite in seduta comune, al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure.

c) Il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento.

Per quanto riguarda il Governo, si prospettava un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'adozione di strumenti che tendessero alla formazione di "governi di legislatura". Si proponevano pertanto soluzioni quali: il legame

fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri; l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto; l'esplicita previsione normativa delle figure dei ministri senza portafoglio; la definizione del ruolo dei Comitati interministeriali; l'adozione di un regolamento interno per il Consiglio dei ministri.

d) Il Presidente della Repubblica.

La Commissione riteneva, nella sua grande maggioranza, che non andasse modificata l'attuale posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, considerata complessivamente soddisfacente, sia per quanto riguarda il collegio elettorale che lo esprime, sia per quanto riguarda i poteri e la durata del mandato.

La Commissione si era orientata nel senso di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con contestuale revisione del cosiddetto "semestre bianco", indicando la soluzione di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere: parere che diventava così, per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

La Commissione proponeva di dare una definizione normativa organica a tutta la materia dell'impedimento, che aveva sollevato tante polemiche dopo il "caso Segni" e che non sembrava il caso di lasciare ulteriormente affidata alla prassi.

e) Finanza Pubblica

La Commissione elaborò anche una proposta sulla ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione dei vincoli connessi alla legge di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio delle leggi per violazione dell'art.81 della Costituzione.

Al termine dei suoi lavori la Commissione approvò quindi una risoluzione, allegata alla relazione finale, nella quale invitava il Parlamento

a programmare nei tempi più rapidi, con un'apposita sessione dei lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte, attraverso la presentazione di una specifica legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Presidente Bozzi e il Vice Presidente Mancino presentarono, rispettivamente, alla Camera e al Senato, disegni di legge contenenti le proposte di modifica della Costituzione elaborate dalla Commissione.

Le indicazioni contenute nelle relazioni di minoranza furono oggetto di svariati disegni di legge presentati presso i due rami del Parlamento.

I progetti furono assegnati alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, ma lo scioglimento anticipato del Parlamento pose fine al tentativo di grande riforma che avrebbe dovuto caratterizzare la IX legislatura.

2.2. *Decima Legislatura: l'attuazione delle prime riforme istituzionali.*

2.2.1. Le proposte del Presidente del Consiglio Gorla.

All'inizio della X legislatura, il Presidente del Consiglio Gorla introdusse nel suo discorso programmatico del 30 luglio 1987 la necessità di riaprire il processo di riforma istituzionale, nel quale si erano impegnate tutte le forze presenti nel Parlamento durante la precedente legislatura. Per parte sua il Governo intendeva portare a compimento la riforma dell'organizzazione e dell'attività dell'Esecutivo e della Pubblica Amministrazione, nonché quella delle autonomie locali. Contestualmente chiedeva al Parlamento di perfezionare rapidamente l'opera già impostata di revisione dei regolamenti parlamentari. In particolare si trattava di

definire la questione del voto segreto e della introduzione di corsie preferenziali per proposte qualificanti per l'Esecutivo, da bilanciare con il potenziamento delle strutture di controllo parlamentare nei confronti dell'attività governativa. Intanto presso i due rami del Parlamento venivano ripresentati i disegni di legge di revisione costituzionale che erano decaduti per la fine anticipata della IX legislatura.

2.2.2. Il Governo De Mita: la riforma della Presidenza del Consiglio e la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Governo De Mita elesse a punto essenziale del suo programma un processo di riforma istituzionale che doveva coinvolgere tutte le forze disponibili in Parlamento. Del Gabinetto fece parte per la prima volta un Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali. Su tale base, tenuto conto delle conclusioni emerse nella Commissione Bozzi, Governo e Parlamento dovevano procedere:

- alla sollecita conclusione dell'iter parlamentare del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- alla riforma dei regolamenti parlamentari, con particolare riferimento alla soppressione del voto segreto;
- alla verifica del funzionamento del bicameralismo;
- alla riconsiderazione della posizione del Governo e del suo programma in Parlamento.

Accanto alla riflessione sugli istituti e sulle procedure del Governo centrale, del Parlamento, dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio, il Governo De Mita considerava urgente la necessità di riformare la "Repubblica delle autonomie".

Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri fu approvato con la legge 29 agosto 1988, n. 400.

Camera e Senato contemporaneamente modificavano alcuni articoli dei rispettivi regolamenti parlamentari, concernenti:

- la disciplina del voto segreto;
- gli effetti del parere contrario della Commissione bilancio su provvedimenti recanti maggiori spese o minori entrate;
- l'ulteriore definizione dell'istituto della sessione di bilancio, attraverso l'indicazione di procedure e tempi per l'esame dei provvedimenti di bilancio in Commissione e in Assemblea;
- la programmazione dei lavori parlamentari, con l'introduzione di "sessioni", al fine di evitare la contestuale convocazione delle Commissioni e dell'Assemblea (soltanto al Senato);
- l'introduzione dell'istituto della interrogazione a risposta immediata;
- l'obbligo d'inizio dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare e delle Regioni entro un mese dall'assegnazione del provvedimento alla Commissione competente.

Dopo che con il referendum dell'8 novembre 1987 erano state abrogate le norme relative alla "giustizia politica", il Parlamento con legge costituzionale ridefiniva il procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

2.2.3. Sesto Governo Andreotti: la conclusione al Senato dell'esame del disegno di Legge di riforma del bicameralismo e le riforme delle autonomie locali

L'On. Andreotti, nella esposizione delle linee programmatiche del suo sesto governo, insisteva sulla necessità di riforma del bicameralismo e proponeva, tenuto conto degli orientamenti emersi in sede parlamentare, che la doppia lettura dei progetti di legge potesse essere applicata a materie di particolare rilievo (costituzionale e di bilancio, ad esempio) ed ad alcuni tipi di provvedimento (deleghe e decreti legge), mentre per la restante

legislazione dovesse essere di regola sufficiente l'esame completo ed analitico e il voto di una sola Camera. Riteneva, inoltre, che la riforma delle autonomie locali dovesse essere votata sollecitamente. Un breve accenno veniva infine dedicato alle proposte avanzate da alcuni partiti sull'introduzione nel nostro ordinamento del referendum propositivo.

Proprio sulla riforma del bicameralismo il Senato, dopo un esame protrattosi per circa tre anni, approvò il 7 giugno 1990 un disegno di legge costituzionale risultante dall'unificazione di nove proposte presentate da vari Gruppi parlamentari. Il provvedimento stabiliva la validità del principio del bicameralismo perfetto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio, di formazione ed approvazione di bilanci e consuntivi, di conversione dei decreti-legge. Per tutti gli altri provvedimenti veniva stabilito il principio del cosiddetto "bicameralismo procedurale", secondo il quale il disegno di legge viene approvato definitivamente dal ramo del Parlamento in cui è stato presentato (la regola della "culla"), salvo che l'altro ramo del Parlamento o il Governo entro 15 giorni non ne richieda il secondo esame.

Il Senato concludeva nel frattempo l'esame del disegno di legge riguardante la modifica dell'art. 85 Cost. che stabilisce la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'abrogazione dell'art. 88, secondo comma (eliminazione del semestre bianco).

Il 7 giugno 1990 viene approvata in via definitiva la legge sull'ordinamento del governo locale.

Deve essere infine sottolineato che sul problema della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, che fu per la prima volta affrontato dalla relazione Bozzi, la Camera dei Deputati ha approvato una mozione - strumento tipicamente monocamerale ed espressione della

volontà di indirizzo di una determinata Camera in una determinata legislatura, la cui idoneità allo scopo, nel caso di specie, è pertanto assai più che dubbia -proposta dai Deputati Scalfaro e Biondi, con la quale si impegna il Governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere.

Su questa materia e con le stesse finalità è stato presentato poi al Senato un disegno di legge costituzionale.

2.2.4. La questione istituzionale e la formazione del VII governo Andreotti.

Durante la crisi che portò alla formazione del VII Governo Andreotti, raccogliendo le indicazioni pervenutemi dalle forze politiche durante le consultazioni, chiesi al Presidente del Consiglio incaricato di trovare i punti di convergenza tra le proposte formulate dai partiti di maggioranza, relative al metodo per affrontare le invocate riforme istituzionali, sentite anche, su una materia di così vasta rilevanza, tutte le altre forze politiche presenti in Parlamento.

Il Presidente incaricato Andreotti, tuttavia, constatò la difficoltà di pervenire a risultati solleciti e nelle dichiarazioni programmatiche su questo tema affermò: "Le riforme istituzionali, che toccano la costituzione materiale dello Stato, richiedono una maturità di giudizio, che va acquisita in profondità ed attraverso un'ampia partecipazione. Ciò è tanto più vero ed opportuno allorché si passa a discutere delle forme di presidenza dello Stato e Governo e della necessità di adattare al grado di crescita della nostra società.

Non concordanze sul mandato da fissare in questa legislatura per dare al primo biennio della prossima poteri di riforma costituzionale hanno fatto rientrare il mio programma in proposito: salvo opportunità che emergessero in senso diverso, occorre, quindi, rimettersi alla volontà ed alle

indicazioni dell'XI legislatura della Repubblica circa i metodi ed il contenuto delle riforme. Ma nel frattempo un ampio confronto, anche in ambienti culturali ed accademici, come già fu fatto nell'immediato dopoguerra, prima dell'Assemblea Costituente, consentirà di chiarire i termini delle questioni in giuoco, senza pregiudiziali negative né pretese di intangibilità.

C'è, tuttavia, parecchio da fare sul terreno delle riforme, senza ritardi e rinvii. Oltre al perfezionamento della legge sul bicameralismo e sulle regioni e le citate modifiche costituzionali sui decreti legge e sulla disciplina di bilancio di cui ho già detto, vi è anche da completare l'iter del disegno di legge che rende più rigorosa l'introduzione delle amnistie. Confermiamo, altresì, il nostro appoggio alla proposta di legge costituzionale presentata da diversi deputati e relativa al cosiddetto semestre bianco, allorché quest'ultimo coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Ne sottolineo l'urgenza indifferibile.

Continuerà, intanto, il confronto sulle modifiche alle leggi elettorali, sulle quali per ora è acquisito soltanto il favore per l'introduzione di un collegio unico nazionale per la Camera dei Deputati e per adeguare il numero dei collegi ai seggi senatoriali, tuttora incompleti (oggi 238 su 315 mandati)".

Formatosi il VII Governo Andreotti, il disegno di legge sul bicameralismo ha concluso il suo iter presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, che ha apportato diverse modifiche al testo del Senato. Il nuovo intesto, infatti, contiene una ridefinizione del "bicameralismo procedurale" e l'introduzione di criteri di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regioni, che prende le mosse dall'enumerazione delle competenze del primo.

La Camera dei Deputati ha anche trasmesso al Senato un disegno di legge che modifica l'art. 88 della Costituzione, nel senso che il

Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato, purchè in coincidenza con la scadenza naturale della legislatura.

Alla luce di quanto già esposto, si può, dunque, a ragion veduta affermare che, nella lista dei propugnatori delle riforme istituzionali, il Presidente della Repubblica figura buon ultimo.

Significative iniziative sono state condotte a buon fine.

La riforma dei regolamenti parlamentari, le leggi sui procedimenti di accusa e sul governo locale, il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la riforma delle procedure di bilancio e la legge sul procedimento amministrativo costituiscono contributi di primordine al "buon governo".

Malgrado tutto questo, peraltro, non ha ancora preso consistenza quel disegno organico e coerente di riforma delle istituzioni che le forze politiche da gran tempo perseguono.

Ricordo che, nei primi tempi del mio settennato, ebbi ad affermare che le riforme istituzionali si possono fare o non fare, ma che non è lecito parlarne come di cose indispensabili, per poi lasciare tutto come prima.

Ora, credo che sia un dovere preciso del Capo dello Stato dar voce alle aspettative dei cittadini.

Ed è proprio in adempimento di questo dovere che, nell'affidare l'incarico per la formazione dell'attuale Governo, nello scorso mese di aprile, posi io stesso il problema nei dovuti termini di urgenza, attraverso il conferimento di un mandato qualificato dall'impegno istituzionale.

Nelle trattative che seguirono, i partiti della coalizione non

trovarono modo, come si è già accennato, di accordarsi su questo, che doveva essere il punto più qualificante, a detta degli stessi partiti, del programma del nuovo Governo. Vedremo più avanti il perchè, soprattutto con riferimento alle questioni di metodo, afferenti alla modificazione dell'articolo 138 della Costituzione.

2.2.5. Le proposte di riforma

In effetti rimangono ancora da sciogliere i nodi fondamentali che l'opinione pubblica ben avverte e che possono essere così illustrati, risalendo alle cause di alcune patologie costituzionali che l'esperienza ha posto in luce.

Dal suo particolare punto di osservazione, il Capo dello Stato nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, ha vissuto e vive con particolare sensibilità l'esperienza di questo malessere costituzionale.

I partiti hanno ora precisato e messo a punto le rispettive posizioni, sui quattro temi fondamentali della forma di Governo, della legge elettorale, delle autonomie locali e del bicameralismo.

Tutte le proposte sono favorevoli al rafforzamento del potere esecutivo in vista di una migliore efficienza dell'azione di governo. Per realizzare questa finalità alcune forze politiche puntano sul modello presidenziale o semi-presidenziale; altre su misure di parlamentarismo razionalizzato, quali il ruolo centrale del Capo dell'Esecutivo; la sua elezione da parte del Parlamento; il voto di sfiducia costruttiva e lo scioglimento automatico delle Camere.

Strettamente connessa al problema della individuazione della forma di governo è la questione dei sistemi elettorali. Anche qui i modelli proposti variano sensibilmente: alcuni si rifanno all'esperienza del sistema del doppio turno alla francese e a quello tedesco per l'elezione del Bundestag. Non si registra una scelta netta da parte della maggioranza dei

partiti per un sistema elettorale o totalmente maggioritario su base uninominale o totalmente proporzionale. L'unica preoccupazione comune che è dato cogliere nelle varie proposte è quella relativa alla possibilità che il corpo elettorale sia messo in condizione di esprimersi sull'indirizzo politico e programmatico dell'azione di governo.

In tema di bicameralismo, gli orientamenti espressi sono in parte favorevoli a realizzare l'ipotesi già fatta propria dal progetto all'esame delle Camere sul così detto "bicameralismo procedurale", secondo le linee già illustrate, in parte invece riprendono l'ipotesi già ventilata all'Assemblea Costituente, di una seconda Camera delle Regioni, mentre rimane in piedi, nella concezione di talune forze politiche, l'opzione monocamerale.

Le autonomie locali rimangono ancora al centro dell'attenzione delle forze politiche. Si tratta di completare la riforma già deliberata con la legge 8 giugno 1990 n.142. Vi sono suggerimenti relativi alla revisione dell'art.117., nel senso del conferimento di più ampia potestà legislativa alle Regioni, anche attraverso una inversione della logica della norma, che comporti l'elencazione non più delle materie conferite alle Regioni, ma di quelle riservate alla legislazione nazionale. Per quanto riguarda gli enti territoriali minori, si registra una convergenza di posizioni sulla obbligatorietà delle deleghe da parte delle Regioni, con apposita modifica dell'art.118 Cost. Un largo schieramento è anche favorevole alla elezione diretta dei sindaci.

I TERRENI DELLE RIFORME

La seguente indicazione dei temi e dei terreni delle riforme non

vuole naturalmente essere esaustiva.

3.0. Forme di Governo, strumenti di Governo, sistema elettorale.

Nel dibattito costituzionalistico e politologico che indaga sulle ragioni del malessere istituzionale della nostra Repubblica, un dato sembra restituire unità alle diverse e molteplici analisi, conducendole, in maniera prevalente, all'ormai ineludibile necessità di por mano alla riforma complessiva dei "rami alti" del nostro sistema di governo.

Ciò che appare indilazionabile è restituire poteri efficienti e responsabilità riconoscibili alle istanze di governo, mediante un loro diretto fondamento democratico. Questa finalità può essere perseguita sia con la forma di governo parlamentare, sia con il sistema presidenziale, secondo l'esperienza delle democrazie pluralistiche occidentali.

Molte sono, poi, le varianti che queste due soluzioni conoscono o possono conoscere e ampia è la riflessione sui rispettivi pregi e difetti, sull'articolazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo che implicano, sulla loro compatibilità con le caratteristiche peculiari di ogni tessuto sociale e politico.

La storia italiana degli anni recenti mostra con tutta evidenza la necessità che anche i nostri governi vengano rinvigoriti da poteri e responsabilità democratici, che non si dissolvano nei processi della loro formazione e nella fragilità dei loro fondamenti. Qualunque sia la scelta riformatrice che si vorrà compiere sulla strada della democratizzazione e del rafforzamento delle strutture di governo, essa implicherà naturalmente la ridefinizione dei poteri delle istituzioni di indirizzo politico e dei loro reciproci rapporti.

Ben diversamente, ad esempio, dovranno e potranno delinearci i poteri e i modi di elezione del Presidente della Repubblica e del

Parlamento, in conseguenza della scelta di un regime di elezione diretta del Capo del Governo, ovvero del partito o della coalizione di governo.

Così, ben diversamente si configureranno i rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica ove si decida di permanere nel quadro dei regimi parlamentari, o si voglia, invece, accogliere la novità del regime presidenziale.

E' sufficiente riflettere, a questo fine, sulla particolarissima, tendenziale compatibilità, in regime di separazione di poteri, e non certo in regime parlamentare o anche semipresidenziale, tra Governi e maggioranze parlamentari di diverso segno politico, ove si abbiano condizioni di omogeneità sociale e bilanciamenti istituzionali non paralizzanti, o, ancora, riflettere sulla specificità della funzione parlamentare di controllo.

Così, basta considerare le necessità di stabilizzazione delle maggioranze e di razionalizzazione del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento delle Camere imposte da una forma di governo parlamentare di coalizione, per comprendere che non hanno eguali nè in un regime parlamentare tendenzialmente bipartitico, nè, ovviamente, in un regime presidenziale.

Lo sforzo riformatore indirizzato alla legittimazione diretta del sistema di governo perderebbe, però, gran parte del suo significato ove non implicasse l'attribuzione al Governo e alla sua maggioranza, di poteri e di garanzie di attuazione del proprio programma, dalla quale risulti poi, palesemente riconoscibile, da parte delle opposizioni e del corpo elettorale, il titolare della responsabilità.

Devono essere affrontati, allora innanzitutto i nodi del governo della manovra finanziaria e della legislazione di spesa, così come quelli della decretazione d'urgenza, della delegificazione, fino alla previsione eventuale di una vera e propria riserva di regolamento.

Il problema della forma di governo si interseca inevitabilmente

con quella della legislazione elettorale. In particolare in un sistema a "multipartitismo estremo" come il nostro, le esigenze di legittimazione di maggioranze di governo omogenee, durevoli e chiaramente responsabili, debbono essere conciliate con la complessa problematica della rappresentanza di molti interessi e di molte forze.

3.1. Autonomie

Il varo di strategie istituzionali intese ad attivare un processo di rinnovamento pone il problema di un diverso rapporto tra lo stato centrale, le regioni e gli enti locali, per l'importanza che questi assumono nel quadro generale del sistema istituzionale.

Le difficoltà e i limiti connessi al completamento dell'ordinamento regionale non appaiono oggi superabili se non attraverso un adeguamento del sistema istituzionale che faccia del livello regionale la cerniera ed il momento qualificante di un articolato pluralismo istituzionale.

Non v'ha dubbio che la valorizzazione del governo locale è forma di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e del suo radicamento democratico, considerando che un governo locale forte e fortemente collegato ai cittadini rappresenta il contrappeso di un forte potere esecutivo centrale.

Quale sia la scelta finale che il Parlamento opererà nel campo della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, non v'è dubbio che la definizione del nuovo sistema istituzionale dovrà procedere di pari passo ad una revisione dell'art. 119 della Costituzione, perchè, acclarato che l'autonomia finanziaria non rappresenta più un ambito sufficiente nè sotto il profilo delle risorse nè della responsabilizzazione politica, solo l'attribuzione di un'autonomia tributaria che consenta di definire un sistema fiscale coordinato con il nuovo sistema istituzionale, rappresenta la

garanzia fondamentale per la sua effettività, ma anche per la costruzione di un sistema di corresponsabilizzazione dei centri di spesa nel reperimento delle risorse.

La recente legge 142/90 ha aperto nuove prospettive al ruolo che l'ente locale viene ad assumere nell'impianto complessivo dell'ordinamento costituzionale, con una forte accentuazione della autonomia statutaria, quale nuova ed incisiva fonte di diritto, che consente la fuoriuscita dall'uniformità verso la differenziazione ed il pluralismo.

Sino ad ora, per la diversa opinione presente nelle forze politiche, non si è posto mano ai meccanismi elettorali locali, ritenendosi più opportuno collegarli al discorso che si farà in sede nazionale al momento della scelta della forma di governo e, di conseguenza, del sistema della rappresentanza.

Di certo si tratta di un problema non ulteriormente dilazionabile al fine di completare il disegno già iniziato di riforma delle strutture amministrative, operando nel senso di una separazione tra l'indirizzo politico e gestionale, ma, fissando le forme ed i modi in cui possa essere garantito l'esprimersi di nuovi interessi e di nuove domande sociali. In una parola, ridare al corpo elettorale la possibilità di incidere decisamente nella scelta della rappresentanza a livello locale, se è vero che i Comuni rappresentano un momento essenziale di autogoverno e il primo volto dello Stato nel rapporto con i cittadini, e che l'obiettivo sostanziale delle riforme resta quello di dare rinnovata saldezza e democraticità alle istituzioni medesime.

3.2. Ordine Giudiziario

Altro ineliminabile tema di riforme istituzionali, in ragione della fondamentale funzione attribuita all'ordine giudiziario nel nostro ordinamento, come in ogni altro sistema fondato sul principio della

supremazia del diritto, è rappresentato dall'insieme delle norme che regolano le funzioni, lo stato giuridico dei magistrati e l'organizzazione degli uffici.

La previsione contenuta nella VII disposizione transitoria della Costituzione è rimasta ancora inattuata, atteso che, se con leggi di settore sono state via via modificate molte parti dell'ordinamento giudiziario, è tuttavia mancata quella riforma integrale che, con unitaria visione dei problemi, potesse compiutamente realizzare e, se del caso, sviluppare i principi della Costituzione.

In sede di riforma integrale dell'ordinamento giudiziario dovrà tra l'altro valutarsi in che modo procedere ad una migliore organizzazione del pubblico ministero, per rendere questo istituto maggiormente aderente alle esigenze del nuovo processo penale, quali forme di effettivo ed efficace coordinamento nell'esercizio dell'azione penale debbano essere introdotte, da quali garanzie debbano essere assistiti i magistrati del pubblico ministero, secondo la stessa previsione costituzionale che consente una differenziazione tra giudici e magistrati del Pubblico Ministero, e se i sistemi di reclutamento, di formazione e di carriera di questi ultimi debbano essere gli stessi dei giudici o possano o debbano essere diversi.

E comunque tali sistemi sono attualmente oggetto di discussione anche per quanto riguarda i giudici, soprattutto sotto il profilo della idoneità a garantirne e ad accrescerne la professionalità.

Dal messaggio indirizzato alle Camere nel febbraio 1991, quando ho inviato la relazione della commissione di giuristi da me consultati, era stata già evidenziata l'esigenza di una totale riscrittura dell'intero ordinamento giudiziario, anche per consentire l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo pressochè automatico della carriera dei magistrati, sia giudici sia pubblici ministeri, e per consentire che il Consiglio Superiore della Magistratura possa riappropriarsi in modo

effettivo e concreto di uno dei suoi compiti primari che è quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Nella stessa sede è emersa la necessità di rivedere la normativa sul Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di chiarirne i compiti e attribuzioni, per un più puntuale rispetto della riserva di legge, a tutela della garanzia dell'autonomia della Magistratura, dell'indipendenza del giudice e dei magistrati del Pubblico Ministero, nonché per meglio coordinare le funzioni del Consiglio con quelle del Ministro di Grazia e Giustizia.

Nell'affrontare il compito di queste riforme, il legislatore non potrà eludere il problema di verificare se in fatto trovi completa e generalizzata attuazione nel nostro ordinamento il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, e, più in generale ancora, se nella complessa società moderna esista la possibilità stessa di dare attuazione a tale principio, o se un tale obiettivo possa essere raggiunto solo in presenza di una vasta e profonda riforma del sistema sostantivo penale che porti ad una estesa depenalizzazione.

E' questa una indagine doverosa anche per dare adempimento alla raccomandazione adottata in materia nel 1987 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e per introdurre, ove dovesse risultare che non tutto il penalmente sanzionato è perseguibile nei tempi e nei modi prescritti, opportuni meccanismi che garantiscano che un potere, che tanto rilievo ha ai fini dell'azione di repressione dei fenomeni di criminalità e che tanta incidenza può avere sulla libertà e sulla dignità dei cittadini, venga esercitato secondo criteri uniformi e scelte trasparenti sottoposte ai controlli ritenuti compatibili.

Mi auguro che stiano maturando le condizioni nelle quali sia possibile, senza pregiudizi ideologici, realizzare appieno i principi fondamentali che debbono sorreggere il sistema giustizia e presiedere

all'esercizio della funzione giudiziaria: la supremazia della Costituzione e della legge scritta del Parlamento, la certezza del diritto, l'indipendenza del giudice e la sua terzietà, l'attribuzione della funzione giurisdizionale al singolo giudice e non al corpo di cui esso fa parte, la sua esclusiva soggezione alla legge. Spero, in altre parole, che presto possa essere definitivamente superato il momento dei "contropoteri" politici, da taluni teorizzati sulla base sulla concezione del tutto particolare e decisamente obsoleta della cosiddetta "costituzione materiale".

Rimane comunque il problema di una eventuale *rivisitazione* dell'intera materia, ivi compresi argomenti come quelli dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, disciplina della struttura del Pubblico Ministero e sua responsabilizzazione democratica.

3.3. Finanza pubblica

Altro importante aspetto della vita concreta dello Stato, da rivisitare e da rimeditare, è quello della gestione della finanza pubblica. Se "motto" delle rivendicazioni di un sistema rappresentativo furono le famose parole "*No taxation without representation*", di fronte a voragini di disavanzo a stillicidio di nuove spese, o di larghezza di favori, sarebbe forse il caso di mantenere fermo il vecchio, ma di adottare anche un nuovo motto: "*Nessuna spesa senza responsabilità nella gestione e nella copertura di essa*". Salva la sovranità popolare nel campo della tassazione e nella programmazione generale della spesa, occorre ridare all'Esecutivo, sotto il controllo politico, ma senza la supremazia parcellare della tecnica emendatizia del Parlamento, il governo del bilancio e della finanza pubblica.

3.4. Interessi diffusi e interessi collettivi

In una problematica generale di riforma, non possono non figurare i nuovi doveri e i nuovi diritti, sia collettivi, sia diffusi, che hanno

acquistato particolare rilevanza nello "Stato sociale", nel disegno cioè di "welfare-state" in cui, proprio per le sue finalità e caratteristiche, essi sono presi in speciale considerazione.

Nello Stato contemporaneo infatti, il singolo non è il solo centro di imputazione di diritti e di doveri, ma è inserito all'interno di un contesto sociale ed economico composto di ordinamenti particolari e intermedi che sempre di più acquistano rilevanza politica, cui corrispondono interessi collettivi dei singoli gruppi.

Il fenomeno si è oggi ampliato fino all'emersione dei cosiddetti "interessi diffusi", fra i quali spiccano quelli collegati alla "qualità della vita" e alla preservazione dell'ambiente naturale dall'inquinamento.

Il problema è stato avvertito dalla giurisprudenza e dalla dottrina nei paesi economicamente più sviluppati, con il riconoscimento del diritto di cittadini singoli o associati ad agire per la tutela di detti interessi.

Nel nostro ordinamento, i principi della Costituzione consentono di ampliare la partecipazione ai procedimenti decisionali di tutti coloro che vi possano risultare coinvolti.

Nella prospettiva dello Stato partecipativo e pluralista, la comunità popolare deve essere messa in grado di svolgere proficue iniziative di collaborazione e di integrazione con l'azione svolta dalla Pubblica Amministrazione. Un'apertura in questa direzione si è già avuta con la legge istitutiva del Ministro dell'Ambiente, nonché dalla recente fondamentale legge numero 241/90, che favorisce l'introduzione di interessi secondari nel procedimento amministrativo e puntualizza l'iter procedurale dell'azione amministrativa, esaltando il principio della responsabilità del titolare del procedimento.

E' auspicabile che tale orientamento legislativo venga ora ulteriormente sviluppato. Detto auspicio trovò accoglimento nei lavori della Commissione Bozzi, la quale volle prevedere una nuova disposizione da

inserire tra il terzo ed il quarto comma dell'art. 24 della Costituzione.

In questa categoria di "nuovi diritti", infine deve trovare collocazione e riconoscimento anche quello ad una corretta e veritiera informazione, come corollario inscindibile della libertà di espressione, che trova nella libertà di stampa la sua più alta manifestazione.

IL METODO DELLE RIFORME

4.0. Le proposte delle forze politiche sui grandi temi delle riforme scorrono, tuttavia, per molti aspetti, su binari paralleli destinati, ove non vengano operate le opportune convergenze, a non incontrarsi. Si è in sostanza determinata una situazione di paralisi della volontà politica riformatrice. Quando, perciò, durante le consultazioni a seguito della crisi del VI Governo Andreotti, i rappresentanti di tutte le forze politiche mi espressero la convinzione che si dovesse procedere a superare questa posizione di stallo, presi la risoluzione, come espressamente dichiarai, di conferire all'Onorevole Andreotti il mandato di ricercare se già all'interno delle forze che andavano a costituire il Governo "si potesse trovare un accordo naturalmente da offrire anche alle altre forze parlamentari, per avviare concretamente, almeno nei metodi, le riforme istituzionali".

Come è noto, il nuovo Governo - ed io non potei come Capo dello Stato prenderne atto - si assegnò il compito più limitato di coltivare alcune già iniziate riforme istituzionali, mentre non fu raggiunto l'accordo per fare del Governo stesso l'organo di proposizione di norme di modifica dell'art. 138 della Costituzione.

D'altra parte, il problema delle riforme istituzionali, come già sopra lumeggiato, rimane nella sua interezza, completezza ed ineludibilità, perchè nasce dall'esperienza politica, economica, civile e sociale del

quarantennio ed è riconosciuto come urgente da tutte le forze politiche e parlamentari. Da questa constatazione trassi l'idea di cui detti pubblico annuncio proprio a conclusione della crisi di Governo, di utilizzare il potere conferitomi dall'art. 87, 2 comma, della Costituzione, di inviare un messaggio alle Camere del Parlamento.

L'art. 138 della Costituzione, rappresenta l'unica via legittimamente percorribile per riformare la nostra carta fondamentale. Ciò anche nell'ipotesi che la portata delle riforme da introdurre induca a ritenere necessaria una vera e propria fase costituente.

Su tale materia il Presidente della Repubblica non esprime alcuna personale preferenza per l'una o l'altra delle soluzioni politiche o tecniche - se mai di soluzioni tecniche si possa parlare - che possano essere adottate. Si tratta, infatti, di una scelta di competenza del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono e, in istanza suprema, del popolo cui la sovranità appartiene.

Ma il Capo dello Stato ha il dovere indeclinabile di prospettare la necessità che qualunque procedimento venga prescelto, tenuto conto dell'importanza fondamentale delle opzioni che stanno di fronte alle forze politiche sia sempre garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare. Essa è l'autentico fondamento del nostro Stato, è il titolo di legittimazione giuridica della Costituzione stessa in cui sono racchiuse le norme fondamentali elaborate dall'Assemblea costituente, conformemente ad un mandato ispirato ai grandi valori di libertà, di democrazia e di giustizia sociale testimoniati dal sacrificio dei martiri della Resistenza e dei caduti della Guerra di liberazione, convalidato e ratificato dal voto popolare.

4.1. Nell'orizzonte della problematica vasta e complessa della riforma delle istituzioni della nostra Repubblica, in coerenza con i principi "naturali" di una moderna democrazia, accanto al tema della individuazione e della scelta delle materie e degli oggetti istituzionali cui l'impegno riformatore debba applicarsi, ed accanto al problema dei "modelli" che sia maggiormente utile ed opportuno adottare, e cioè degli istituti e procedure che occorra correggere, riformare o rifondare, in un disegno coerente ed organico, elaborato e radicato nella realtà viva della società italiana moderna, collegato ai suoi reali bisogni ed espressione dei valori più attuali, comuni e partecipati, si pongono i problemi del "metodo" per l'individuazione e la scelta di queste "materie ed oggetti", e quindi per l'elaborazione e l'adozione dei relativi nuovi modelli.

Il problema del "metodo", pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di "modelli", della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, posti come "fine" ontologico della riforma e da attualizzare, almeno nella prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di "beni" delle e nelle istituzioni pubbliche.

Ma il problema del "metodo" è anche problema della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta, e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una "progettualità" organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta.

4.1.1 E' questo, a ben vedere, forse il problema centrale e fondamentale del processo riformatore in atto, sotto il profilo non solo tecnico, ma anche storico, etico, politico e di autenticità dell'impegno riformatore che deve affrontarsi: problema storico, poichè, nella storia costituzionale delle Nazioni e anche del nostro Paese, non solo "che cosa" occorresse riformare, ma "chi" dovesse provvedervi, fu sempre questione essenziale.

La storia liberale e democratica del nostro Paese e, del resto, l'intera storia del costituzionalismo europeo è ricca di controversie sul potere primigenio legittimato a fondare l'ordinamento dello Stato dei cittadini o del potere sovrano: il popolo attraverso un'assemblea costituente da esso "fondata e legittimata", il popolo direttamente, anche in collegamento con l'assemblea da esso eletta, o il "sovrano" per atto unilaterale [le cosiddette "costituzioni octroyées" o anche quelle accordate contrattualmente, sulla base di un ipotetico contratto fra sovrano titolare primigenio della sovranità ed il popolo che veniva a parteciparvi o che concorreva alla titolarità, secondo alcuni, ovvero secondo altri, al solo esercizio della sovranità stessa].

Non dimentichiamo il progetto ed il sogno dell'*assemblea costituente* nel corso del Risorgimento, come strumento della fondazione della Nazione in Stato unitario, progetto promosso e sogno vissuto con passione e sacrificio dalla parte più democratica del movimento per la Causa nazionale; non dimentichiamo, nella Germania dell'800, che ricercava l'unità della Nazione tedesca, per la sua ispirazione liberale e nazionale, frutto del clima patriottico della guerra contro Napoleone e che questa guerra sentiva come guerra popolare, nazionale e per la libertà, il moto che

Il Presidente della Repubblica

portò alla creazione della prima assemblea nazionale germanica nella Chiesa di San Paolo a Francoforte sul Meno, anche se sfortunata e breve fu la sua vita e infruttuoso il suo esito.

Il problema del "metodo" è quindi un importante problema politico, ma anche giuridico-istituzionale, perchè attiene alla "legittimazione" di un istituto e di nuove norme: poichè la scelta delle istituzioni e delle procedure, come più avanti compiutamente si dirà, (corpo elettorale, attribuzione di funzioni costituenti alle Camere del Parlamento nazionale che si andranno ad eleggere o assemblea costituente, ed eventuale collaborazione-integrazione dell'iniziativa, dell'attività, della capacità decisionale di questi soggetti con il diretto intervento del corpo elettorale) con cui procedere alle "riforme", non è problema solo tecnico, ma problema etico-politico e politico in senso stretto. Problema etico-politico poichè attiene al concetto ed al contenuto etico della democrazia, non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle "élite", anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto "manzoniano" della Storia e quindi della vita istituzionale, sociale, ed economica che caratterizza uno Stato Democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della società civile.

Quanto ho affermato potrà ritenersi appartenere all'ambito astratto della scienza politica; *ma esso invece appartiene oggi, molto concretamente, alla realtà della politica attuale*, appartiene cioè al problema della dislocazione delle forze politiche, economiche e sociali, al loro essere presenti nella società, alla volontà, non diversa talvolta nella maggioranza e

nell'opposizione, di voler tutto prevedere e *contrattare* per quanto attiene al governo del Paese.

L'attribuzione quindi alle assemblee rappresentative o al popolo inteso come corpo elettorale, in vario grado di combinazione anche tra "decisione rappresentativa" e "decisione diretta", non è un problema di semplice ingegneria costituzionale, ma un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia. Alessandro Manzoni, indicando come soggetto della sua "storia", che era storia vera di uomini concreti, non solo Spagna, Francia ed Impero, ma Renzo, Lucia, Frà Cristoforo, l'Innominato, il Cardinale Federigo Borromeo, Don Abbondio ed anche, mi sembra appropriato citarlo l'Azzeccagarbugli; le masse che saccheggiarono i panifici di Milano e l'umanità dolorante e morente nei lazzaretti degli appestati, creò il primo "romanzo democratico" dell'Italia moderna, in coerenza con il suo essere cattolico per impegno religioso e spirituale, e liberale per impegno civile e "religioso".

E lo scontro tra le due ipotesi procedurali o sul grado di combinazione di esse è scontro non solo tra scuole di pensiero scientifico, ma scontro concreto tra sistemi di potere e tra la concezione di fondazione ed uso democratico del potere medesimo.

4.1.2. In materia di metodo, il primo problema, non solo storico-pratico, ma di valore, che affonda le sue radici tanto nella storia del costituzionalismo, antico e moderno, quanto, come già detto, sul piano politico-istituzionale, nella realtà concreta della nostra società fra "rappresentanza" e "popolo", come sedi privilegiate del processo non solo politico, ma istituzionale delle riforme, il problema di una distinzione fra metodo, per ridurre la semplificazione agli estremi, "decisionale" da un

lato, e "compromissorio o contrattualistico" dall'altro, per l'elaborazione e l'attuazione del disegno riformatore.

4.1.3. Si può ben dire che il problema delle riforme sia quindi intimamente collegato al problema del governo nel nostro Paese ed alla concezione che si ha delle linee attraverso cui esso si deve sviluppare nella sua vita democratica e culturale. Dovrà essere quindi nostro dovere e nostra cura saper cogliere, evidenziare, e tenere in conto queste questioni e le implicazioni che esse pongono per i rapporti fra i vari poteri.

Un primo tipo di riformismo è quello che ritiene che la Costituzione del 1948 sia tuttora pienamente valida, anche nella sua parte istituzionale e che occorra perciò soltanto limitarsi ad alcune opportune ed essenziali, nel senso di limitate, correzioni. Un altro riformismo si domanda invece se la Costituzione - fatto naturalmente salvo il suo grande valore storico e direi *simbolico e sacrale*, soprattutto per quanto attiene alla parte relativa ai principi fondamentali riguardanti i diritti e le libertà dei cittadini - nella parte in cui vengono disciplinati i pubblici poteri sia ancora valida o non vada invece adeguata ai reali bisogni istituzionali dell'attuale società italiana ed alla domanda, che sempre più prepotentemente si alza da essa, in relazione alle sue obiettive esigenze economiche, sociali, e civili ed a tutti i livelli, di "governo", democratico, di diritto, garantito e responsabile, ma di governo.

Così, la differenza fra il privilegiare la sede della "rappresentanza" e la sede dell' "intervento popolare diretto", corrisponde non solo, al limite, a due diverse configurazioni della democrazia, ma al convincimento che il confronto e la dialettica in una assemblea siano più agibili ed utili che non il confronto e la dialettica nel corpo elettorale a

livello di società. Tale differenza si collega inoltre da un lato ad una logica "contrattualistica", "consociativa" e "compromissoria" della politica e specificatamente della *pratica di governo*, a livello di esecutivo, di legislativo e di amministrazione, che si contrappone a quella del "confronto", e cioè quella della normale convenienza, ma anche della piena legittimità delle decisioni in base al principio di maggioranza: ritorna a ben vedere il discorso della legittimità o preferenzialità del principio maggioritario in alternativa a quello "contrattualistico" e "compromissorio".

Il Presidente della Repubblica non può esprimersi qui per l'una o per l'altra concezione del riformismo: non gli compete, almeno in questa fase. Egli, peraltro, pur rievocando quanto il metodo compromissorio sia stato imprescindibile e prezioso in periodi cruciali della vita democratica del nostro Stato e della nostra comunità, non può sottolineare la piena legittimità, nella doverosa ricerca del più ampio consenso, del "principio maggioritario" e del suo carattere di ordinamento del processo democratico e della propensione ad esso legata a conferire un certo grado di preminenza alla sovranità popolare. Ciò anche per effetto del venir meno oggi, della "conventio ad excludendum" e della corrispondente e compensativa "conventio ad consociandum", per cui si è avuto in passato insieme un regime di responsabilità con potere, di responsabilità senza potere, di potere con responsabilità ed anche di potere senza responsabilità, di "governo senza opposizione" e di "opposizione con attribuzione di governo", con nello sfondo rilevanti riferimenti a sistemi politico-militari contrapposti.

4.2 Da un punto di vista teorico le strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali, sono fondamentalmente tre:

a) l'esercizio da parte del Parlamento, di quello attuale o da parte delle Camere che si andranno ad eleggere del potere di adottare leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali in forza e con la procedura prevista nell'art. 138 Cost., e la eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa disposizione.

b) attribuzione da parte delle Camere in funzione ad esse medesime, o alle Camere che verranno ad essere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'art. 138 Cost., di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato art. 138;

c) elezione di una Assemblea Costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente. Questa Assemblea Costituente procederebbe quindi all'approvazione di leggi costituzionali, modificative o integrative della Costituzione vigente, nelle forme proprie della legislazione ordinaria salvo, come si vedrà più appresso, l'eventuale intervento del popolo in una delle forme di referendum ipotizzabili.

4.2.1. In relazione a questi tre modelli deve però tenersi a mente che:

a) nè l'attribuzione alle future Camere, nè l'autoattribuzione alle attuali Camere, di poteri di revisione o di approvazione di leggi costituzionali con procedure diverse, ad esempio semplificate nei "quorum" o nell'obbligo della doppia lettura o nei termini temporali attualmente previsti per una approfondita "meditazione" della opportunità della revisione, *può avvenire se non con la rigorosa e piena osservanza dell'art. 138*

della Costituzione nonché, per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del referendum confermativo, previsto dalla stessa norma.

Del rispetto di queste procedure e dell'osservanza di queste norme, il Presidente della Repubblica ha la coscienza di dover essere e sarà il necessario garante.

b) dovrà attentamente valutarsi, come parte della dottrina costituzionalistica ritiene, essendo il potere di revisione costituzionale o di approvazione di nuove leggi costituzionali previsto dall'art. 138 della Costituzione, non un *"potere costituente"*, ma un *"potere costituito"*, se esso non trovi nel suo esercizio non solo il limite sostanziale esplicito (art. 139 Cost.), *ma anche altri limiti sostanziali impliciti*, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento costituzionale, così come approvato dall'Assemblea Costituente nel 1948: ad esempio il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto *paritario*, il limite della forma di governo parlamentare nella forma classica, come adottata dal nostro costituente; ciò che sarebbe certamente di ostacolo all'introduzione nel nostro ordinamento, con una semplice legge di revisione costituzionale, non solo di un regime presidenziale, ma anche di regimi che, inquadrando in un procedimento "automatico" per effetto del voto popolare o di diretta espressione parlamentare la nomina del Capo dell'Esecutivo, implicino la soppressione della funzione di arbitro e garanzia che si volle propria del Presidente della Repubblica e che ne giustificò l'adozione dell'istituto: Capo dello Stato.

c) la scelta della via dell'elezione di una Assemblea Costituente richiede una disciplina - peraltro già sperimentata e collaudata nel regime provvisorio e transitorio in vigore in Italia tra il 1945 e il 1948 - dell'esercizio della funzione ordinaria legislativa da parte del Governo, non

potendosi per motivi di tempo e di "qualità dell'impegno", gravare l'Assemblea Costituente dell'esercizio di dette funzioni legislative ordinarie - neanche in forma di delega o di legge di convalida dei decreti legge del Governo - e inoltre una disciplina del modo con cui l'Assemblea Costituente eserciterà le funzioni di indirizzo e controllo sul Parlamento che sono connaturali anche ad un regime parlamentare "attenuato" e che da esso dovrebbero essere opportunamente e necessariamente attribuite.

d) anche il conferimento di "*poteri costituenti*" ad una Assemblea Costituente, deve passare necessariamente non solo attraverso la procedura dell'art. 138 Cost., ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all'Assemblea stessa, preveda comunque *la conferma della legge costituzionale* istitutiva dell'Assemblea Costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, *per mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato art 138* della Costituzione: e ciò qualunque sia la maggioranza che sull'eventuale testo approvato si sia raccolta in entrambe le Camere, un referendum quindi non eventuale, facoltativo e su richiesta, ma obbligatorio e d'ufficio.

Infatti, solo così si può aprire, ad avviso del Capo dello Stato, una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di rifondazione dei propri ordinamenti; *e ciò perchè l'ordinamento costituito si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il "principio della sovranità popolare", principio "attuale" storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di stato democratico, "norma", strumento riconosciuto nel nostro essere stato democratico per il fatto normativo in sè del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza e della guerra di liberazione, del referendum istituzionale e della scelta per una nuova costituzione attraverso una assemblea costituente eletta a suffragio universale, libero, diretto e segreto e con il sistema proporzionale*

da parte del popolo italiano, per di più in una fase di transizione, per l'assenza di un regime costituzionale definito e stabile, avendo il precedente regime derivante dallo "statutario" e dal "fascista" perduto ogni residua legittimità e legittimazione e surrogato da un regime provvisorio che aveva come riferimento anche nello Stato armistiziale e di controllo alleato.

e) Con la procedura prevista dall'art. 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un referendum confermativo obbligatorio, si potrebbero attribuire poteri costituenti e non di mera revisione costituzionale anche alle Camere ordinarie che andremo ad eleggere allorchè le attuali Camere saranno disciolte ma ove si ritenesse esservi ancora lo spazio temporale sufficiente, anche le attuali Camere, che essendo state elette con questo mandato ancorchè implicito ed inespresso; naturalmente, trattandosi in questo caso di esercizio di "potere costituente" e non di esercizio di "potere costituito", esse potrebbero statuire anche in deroga ai limiti espressi od inespressi, che si ritenessero esser contenuti nella Costituzione del 1948, e a cui ho prima accennato.

Anche di questi principi il Presidente della Repubblica dichiara che sarà assoluto garante e ne chiederà il rispetto con tutti i suoi poteri.

4.3. I tre fondamentali modelli sin qui illustrati hanno però bisogno di sviluppo, precisazioni ed osservazioni, in parte comuni, in parte relative ad uno od a due di essi, in particolare per quanto attiene alla scelta del sistema per la elezione degli organi chiamati ad assolvere al compito di procedere alla riforma delle istituzioni.

4.3.1 Qualora si ritenesse di affidare alle Camere, la missione di provvedere alle riforme istituzionali secondo la procedura aggravata prescritta dall'art.138 Cost., non vi sarebbero modifiche da apportare alle

norme in esso contenute, salvo quelle relative alla previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un referendum confermativo.

4.3.2. Diversi i problemi invece che occorrerebbe affrontare qualora si affidasse alle Camere e non ad una Assemblea Costituente la missione di provvedere alle auspiccate riforme con una procedura semplificata ed alleggerita rispetto a quella dell'art.138. In questo caso infatti sarebbe opportuno, anche per compensare l'affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall'alleggerimento della procedura di revisione:

- a) limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura di revisione diversa, cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall'art.138 Cost.;
- b) prevedere ai fini dell'economia dei lavori, sia in senso temporale che in senso di merito, un qualche raccordo tra le commissioni che nelle due Camere sarebbero competenti ad elaborare i progetti di riforme ed a riferire su di essi alle Assemblee;
- c) decidere se, sempre a compensazione dell'affievolita rigidità della Costituzione e della semplificazione ed alleggerimento delle procedure di revisione, quali previste attualmente dall'art.138 Cost., non sarebbe conveniente prevedere, come sopra si è detto, comunque almeno nel caso che non si raggiunga in ciascuna Camera la maggioranza di due terzi dei membri assegnati a ciascuna di esse, ancorché si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, non come facoltativo e su richiesta, ma come obbligatorio

e necessario un referendum confermativo delle deliberazioni adottate dalle due Camere.

4.3.3. Rispetto ai suddetti modelli una scelta che potrebbe essere fatta è quella a favore di una configurazione delle commissioni interne a ciascuna Camera simile a quella prevista dall'art. 36 secondo comma del Regolamento del Senato a norma del quale, dopo una prima deliberazione di indirizzo da parte delle Assemblee, le commissioni assumono funzioni redigenti, riservando alle Assemblee esclusivamente il voto finale senza possibilità di emendamenti.

4.3.4. Del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse invece ad una scelta radicalmente diversa: la scelta della convocazione di una Assemblea Costituente, così come proposto da ultimo, con grande decisione ed esemplare chiarezza da un eminente membro del Parlamento, il deputato Martinazzoli: non rimarrebbe qui che il problema di stabilire la durata del mandato costituente ad essa affidato. Non vi sarebbe da affrontare il problema della unicità o pluralità, ed in questo caso di raccordi, delle commissioni preparatorie o redigenti, e dei loro poteri, dovendosi naturalmente prevedere nell'ambito dell'unica Assemblea Costituente, un'unica commissione o con sola competenza referente od anche con competenze redigenti, sulla base di risoluzioni di indirizzo nelle singole materie e sui singoli oggetti sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea.

Rimarebbero da risolvere come sopra già accennato:

a) se sottoporre a convalida popolare in un referendum confermativo il conferimento dello speciale mandato costituente, prevedendolo come fase finale necessaria ed obbligatoria della procedura, naturalmente ex art.138

della Costituzione, cui occorrerebbe fare sempre ricorso per l'approvazione di una specifica legge costituzionale necessaria per istituire, attribuire la speciale competenza "costituente" e disciplinare, almeno nei principi, l'elezione dell'Assemblea Costituente;

b) se sottoporre a referendum confermativo, eventuale e opzionale in relazione a ristrette maggioranze raggiunte, o invece comunque obbligatorio e necessario, le deliberazioni delle Camere per dare ad esse il valore di nuove norme costituzionali;

c) se prevedere, a maggiore esaltazione della sovranità popolare, come necessari entrambi i referendum, con il primo dei quali il popolo sovrano conferirebbe alla nuova Assemblea il mandato costituente e con il secondo ne convaliderebbe i risultati;

d) se con riferimento ai problemi relativi alla gestione del regime costituzionale, provvisorio ed interinale, affidare al Governo l'esercizio della funzione legislativa ordinaria, con l'individuazione delle forme di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea Costituente. Si consideri che questa soluzione avrebbe il beneficio di un collaudo già fatto di questo modello negli anni dal 1946 al 1948 e della lunga esperienza che in questo periodo si è maturata in proposito.

4.3.5 Per quanto attiene al popolo, primo soggetto, per autorità e "naturalità", del procedimento di riforma istituzionale, la sua partecipazione al processo riformatore può essere ipotizzata nelle seguenti forme, ovviamente da introdurre, per quelle nuove, con leggi costituzionali:

a) *referendum di indirizzo*: con un'iniziativa popolare qualificata o con l'appoggio e la partecipazione anche di altri soggetti pubblici, si sottoporrebbero al corpo elettorale, per materie ed oggetti omogenei chiaramente individuati, schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti

di riforma. Si tratterebbe cioè di una specie di "delega di principi" la cui osservanza da parte dell'istanza rappresentativa potrebbe anche essere garantita in una qualche forma dal Presidente della Repubblica, da solo o eventualmente in concorso con la Corte Costituzionale.

b) *referendum di investitura*: il conferimento alle prossime Camere delle funzioni di revisione costituzionale *potrebbe*, ed a mio avviso anche ad una Assemblea Costituente *dovrebbe*, essere approvato dal popolo, sottoponendo ad esso obbligatoriamente e d'ufficio la legge costituzionale ex art.138 con la quale si dovrebbe conferire ad esse o ad essa il mandato "*a riformare*".

c) *referendum ordinario*: confermativo, nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'art. 138 della Costituzione.

Considerata l'importanza politica e direi civile e morale che la nuova fase riformatrice ha per i cittadini, tale forma di intervento popolare appare al Capo dello Stato totalmente inadeguata ed insufficiente, a riguardo sia delle attese della pubblica opinione, sia delle esigenze di legittimazione dei nuovi istituti.

d) *referendum propositivo*: secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi (nel nostro ordinamento vi è già l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi), e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi.

e) *referendum confermativo*: i progetti di revisione della Costituzione sarebbero sottoposti al voto popolare, qualunque sia la maggioranza ottenuta in sede parlamentare.

f) *referendum approvativo*: è il tipo di partecipazione popolare che, insieme al referendum propositivo, suscita le maggiori riserve anche se essi non sono eguali nel significato e negli effetti.

Si dovrebbero sottoporre, ove si adottasse tale istituto, al voto popolare non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche quelli che pur non approvati abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo quorum.

4.3.6. Nei confronti di tutti i modelli e delle procedure ipotizzate, vale però una esigenza che è esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà costituente, vuoi espressa da Assemblee: "*sovranì legali*" per mandato del "*sovrano reale*", il popolo, vuoi espressa in una qualche forma - si dirà più compiutamente appresso - direttamente dal "*sovrano reale*" medesimo.

Questa esigenza è stata avvertita in forma negativa da coloro che criticarono, agli albori del dibattito su "rappresentanza" e "istituti di democrazia diretta" l'adozione di questi istituti, perché affermarono che il popolo poteva essere sedotto o costretto, nell'espressione della sua volontà affermativa, da una non "onesta" formulazione del quesito referendario, che ad esempio in un unico documento sottoposto alla deliberazione popolare, comprendesse soluzioni non gradibili con altre norme invece auspiccate dal favore popolare ad esso accattivanti.

Per questi motivi, ed anche al fine di una ordinata, responsabile e consapevole partecipazione del popolo agli eventuali referendum ed al fine di garantire genuinità e chiarezza alle scelte popolari, *occorrerebbe*

sforzarsi di elaborare ed adottare proposte di riforma distinte tra di loro per materie definite ed oggetti individuati. e ciò vale anche in ordine al modo di procedere delle stesse Assemblee rappresentative, Camere ordinarie ed Assemblea Costituente, nel loro interno.

4.4 Come accennato più sopra, uno degli oggetti della riforma istituzionale ed uno degli argomenti più ampiamente dibattuti dai Partiti, nella società civile e nella dottrina è il problema dei sistemi elettorali, visti sia sul piano della *sostanza delle riforme*, che sul piano appunto del *metodo*.

4.4.1. Incombenti sono i doveri, precise e vincolanti le responsabilità, definiti ed incisivi i poteri del Presidente della Repubblica in ordine alle eventuali modifiche delle leggi elettorali vigenti per l'elezione della Camera dei Deputati e per l'elezione del Senato della Repubblica, modifiche che si volessero adottare nella legislatura in corso. A questo proposito, particolarmente urgente appare, come ebbe a dire il Presidente Andreotti presentando alle Camere l'attuale Governo, l'adeguamento della legge elettorale del Senato della Repubblica, che porti il numero dei collegi a coincidere con il numero dei Senatori, come deve necessariamente essere strutturato un sistema che prende le mosse dal principio uninominale, sia pure con le correzioni proporzionalistiche che sappiamo.

4.4.2. Il primo problema in materia è quello posto in ordine alle eventuali riforme della legge elettorale vigente per l'elezione della Camera dei Deputati, da chi ritiene che la riduzione dei voti di preferenza esprimibili da una pluralità ad uno solo, determini - ove non si adottino correttivi su altri piani - possibili inconvenienti nell'espressione della volontà popolare.

Sembra che rimedio a tali inconvenienti si voglia ricercare in una ridefinizione delle circoscrizioni, aumentandone il numero e diminuendone la dimensione territoriale, e con l'istituzione di un più ampio collegio unico nazionale cui imputare un maggior numero di seggi per la più ampia utilizzazione dei resti, in modo tale da compensare, in omaggio al principio della proporzionale che si vuole salvaguardare, l'incidenza in senso maggioritario della riduzione del numero dei candidati che si eleggerà in ogni circoscrizione.

4.4.3. Nulla il Presidente della Repubblica avrebbe da obiettare ad una siffatta riforma, sempre che in essa non venga compreso altresì il ristabilimento, anche ad un livello minimo, della pluralità dei voti di preferenze, *contro la quale pluralità, si è espresso l'elettorato, con l'abrogazione delle relative norme per effetto dei risultati del referendum abrogativo del 9 giugno 1991.*

4.4.4. Il Presidente della Repubblica, in quanto garante politico-istituzionale dell'ordinamento costituzionale e quindi del corretto funzionamento degli istituti previsti dalla Costituzione e quindi anche del risultato del referendum abrogativo, si opporrebbe doverosamente, con l'esercizio dei poteri a lui espressamente conferiti dalla carta fondamentale, ad ogni iniziativa in contrasto con i risultati del referendum e per ciò stesso in contrasto con il principio del dovuto rispetto della volontà e della sovranità popolare.

4.5. In modo sensibilmente, anche rispetto alle competenze in questa o altra sede del Capo dello Stato, diverso si pone il problema generale della scelta fra i vari sistemi elettorali.

4.5.1. I sistemi elettorali come è noto si dividono in due grandi categorie: i sistemi elettorali proporzionali e quelli non proporzionali, con soluzioni miste che possono consistere nell'attribuzione di premi di maggioranza alle maggioranze relative o minoranze più forti o con l'introduzione di sbarramenti cioè di livelli minimi di voti senza raggiungere i quali non si è ammessi alla ripartizione dei seggi.

La preferenza tra i due sistemi può derivare dal diverso concetto che si ha della funzione del sistema rappresentativo. C'è infatti chi ritiene che il sistema elettorale abbia come funzione preminente quello appunto di eleggere rappresentanze in grado di rappresentare nel modo più ampio possibile lo spettro degli interessi, dei valori e delle opinioni della società, al fine di combinarli e proiettarli a livello di attività di governo, in modo mediato e contrattuale, e chi invece ritiene che il sistema elettorale debba portare all'elezione di rappresentanze che siano strumento utile e idoneo per adottare decisioni di governo.

Nel Regno Unito ed in Francia, ad esempio, prevale quest'ultima concezione, mentre nel nostro Paese, così come in Belgio, prevale una concezione diversa.

L'adozione dei sistemi proporzionali è tipica tra l'altro delle società in evoluzione, nelle quali non si è ancora raggiunta omogeneità di base e vi è ancora in esse una forte divaricazione di valori e di interessi, nonché in quei periodi storici nei quali le società che si trovano in una fase costituente sono impegnate a fondare le loro più idonee strutture costituzionali.

Il sistema elettorale teoricamente migliore, o almeno il più duttile, potrebbe essere quello che, nel costituire la "rappresentanza" riesca a conciliare la più vasta rappresentazione possibile dei valori, degli interessi, della società con le esigenze della formazione delle maggioranze che decidano, in quanto lo Stato esiste per assicurare il governo del Paese e

le sue istituzioni sono costituite per poter prendere delle decisioni e non esclusivamente per garantire dibattiti nei quali siano rappresentati valori e interessi e ci si limiti a formulare voti e progetti.

Questo grado di combinazione e di conciliazione di ciò che i due sistemi vogliono esprimere e raggiungere può essere vario; ognuno dei due sistemi è peraltro compatibile con la democrazia e dipende dalle circostanze e dalle necessità storiche che si prediliga una concezione più *dialettica* o più *decisionista* del sistema democratico.

In un solo caso, invece, i principi democratici postulano tassativamente come preferenziale il sistema proporzionale, e nel senso più ampio: quando si tratti di eleggere assemblee rappresentative munite di poteri costituenti o quand'anche si tratti di eleggere assemblee rappresentative ordinarie conferendo ad esse poteri speciali di revisione della Costituzione.

Poiché gli ordinamenti costituzionali, per avere vigenza effettiva basata su un reale, ampio ed effettivo consenso, nelle assemblee costituenti ed anche in quelle assemblee dotate di poteri paracostituenti, specie ove non si preveda in modo prevalente l'integrazione della volontà della rappresentanza con quella del corpo elettorale attraverso l'uso di strumenti di democrazia diretta, *il valore da prendere in considerazione in via primaria è quello della più ampia rappresentanza possibile di tutta la comunità degli interessi e dei valori di tutta la comunità.*

Deve ritenersi che al Presidente della Repubblica, in questo caso, incombano doveri specifici e spettano funzioni particolari di garanzia, affinché questo principio del rispetto della sovranità popolare venga pienamente rispettato.

Diverso è il caso in cui Camere ordinarie siano dotate, *non di poteri costituenti*, ma di *poteri costituiti*, per la sola revisione dell'ordinamento costituzionale. Per assicurare la maggiore rispondenza del

potere di revisione alla sovranità popolare si possono adottare anche altri meccanismi, quali la doppia lettura, le maggioranze qualificate, i referendum popolari approvativi.

Il Presidente della Repubblica adempierà anche in questo caso ai suoi doveri di garante dell'ordinamento costituzionale e di quel principio della sovranità popolare che è la "norma fondamentale", originaria e fondante dello Stato democratico.

4.6. Sembra ora utile riferire in termini storici e "tecnici", per completezza di esposizione, per ogni utile valutazione politica ed a chiarimento di quanto fin qui detto, quale fu lo stato e l'oggetto delle trattative in materia di riforme istituzionali durante l'ultima crisi di governo dell'aprile scorso, che si concluse con il cosiddetto concordato "sfilamento della questione relativa alle riforme istituzionali" dal tavolo delle trattative dei partiti che avevano manifestato l'intenzione di ricostituire sia il Governo di coalizione, sia la maggioranza parlamentare per sostenerlo.

4.6.1. Durante le trattative per la soluzione della crisi dell'aprile 1991 e in parallelo ad esse, si ebbero numerosi contatti, scambi di elaborati, confronti di tesi ed idee tra esponenti della progettata maggioranza, alla ricerca di una soluzione, cui ritenne di non far mancare un tentativo di contributo lo stesso Presidente della Repubblica, sia per il valore generale istituzionale dei problemi di cui si cercava una soluzione, sia perché il Capo dello Stato è il "commissario della crisi" ed ha il dovere di agevolarne la soluzione, secondo le indicazioni raccolte nelle consultazioni: indicazioni che erano unanimi nel ritenere urgente e necessario affrontare il problema delle riforme istituzionali; e ciò anche perché il Capo dello Stato ha sempre manifestato il proprio giudizio: essere cioè ormai necessario provvedere ad una seria riforma delle istituzioni, per superare le

ricorrenti crisi del sistema di governo, non meno che le insufficienze e le disfunzioni dell'amministrazione della giustizia, dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei conti pubblici dello Stato, nonché per soddisfare le esigenze naturali ed insopprimibili di sviluppo di un Paese che è cresciuto ed ancora più vuole crescere in libertà e benessere, in una Europa moderna.

4.6.2. Nel corso delle trattative per la formazione del Governo furono elaborati sugli argomenti fin'ora qui trattati una serie di schemi, che nella loro semplicità erano ben rappresentativi delle varie posizioni e che furono utile strumento di confronto.⁽¹⁾

4.6.3. Come è noto, le trattative tra le parti politiche impegnate a ricostituire il Governo di coalizione e la maggioranza parlamentare che lo avrebbe dovuto sostenere non approdaron su questo tema ad un qualche risultato di rilievo.

Tesi dirimente fu quella relativa al rapporto tra deliberazioni assembleari e referendum popolari in materia di riforme istituzionali. Si sostenne da una delle parti politiche che a referendum popolare, e precisamente confermativo, dovessero, anche obbligatoriamente, sottoporsi - e caso mai solo ed esclusivamente - le deliberazioni o i progetti adottati dalle Assemblee rappresentative, eventualmente per schemi separati in relazione a materie individuate e ad oggetti definiti, e da altra parte politica, sottoporsi invece al voto popolare nella forma del referendum deliberativo o approvativo, per ogni materia individuata ed oggetto definito ad esempio i modi di elezione del Capo dello Stato o altre

1) Gli schemi che sono stati elaborati durante la trattativa per la soluzione della crisi di governo sono contenuti in un'appendice al messaggio.

questioni relative alle forme di governo, non solo la proposta o le proposte che avessero ottenuto la maggioranza, ma anche, ove maggioranza qualificata o meno non si fosse raggiunta, quei progetti che avessero nelle Assemblee raccolto una "minoranza qualificata" di voto, (ad esempio il 25 per cento). Si prospettò anche la tesi che il secondo progetto, quello minoritario, purché avesse ottenuto analoga minoranza qualificata, dovesse essere sottoposto a referendum deliberativo insieme ed in alternativa al progetto maggioritario. Non fu possibile accordarsi né sui modelli di riforma né sulle procedure di revisione e l'argomento fu "sfilato" dal tavolo delle trattative.

4.7. Gli eventi della crisi portarono al fallimento di questa parte delle trattative, il dibattito politico e culturale che la precedette e che la seguì e che è tuttora in corso dimostrano, come il punto centrale della questione istituzionale risieda, oltre che nella prospettazione di modelli diversi in materia di "forma di governo", su questione essenziali di procedura, e cioè sul rapporto tra "sovrano reale", cioè il popolo, e "sovrano legale", cioè le Assemblee rappresentative, ordinarie o straordinarie, al di là del fatto che esse siano dotate o meno di poteri normali o speciali.

CONCLUSIONI

5.0. Prima di concludere questo messaggio, vorrei rivolgere il mio pensiero anche a tutta la comunità italiana nel mondo, ai nostri connazionali all'estero privi, purtroppo, ancora della possibilità di esercitare lo ius activae civitatis senza esporsi alle gravi spese di viaggio e di soggiorno nelle occasioni elettorali.

Colgo questa occasione per sollecitare l'esame dei progetti di legge

giacenti presso le Camere, onde risolvere un problema che nei miei incontri con i nostri connazionali all'estero ho constatato sentitissimo.

Signori del Parlamento,

la richiesta di riforme istituzionali, di nuovi, moderni e più efficienti ordinamenti e procedure, non è quindi una richiesta solo "politica" o tanto meno "di ingegneria costituzionale", ma è una richiesta civile, morale e sociale di governo, di libertà, di ordine, di progresso da parte della gente comune; ed è una richiesta da parte di quei gruppi e di quei settori dirigenti del sistema politico, economico, culturale che avvertono come d'innanzi alle incalzanti scadenze europee, all'inadeguatezza dell'amministrazione, alle carenze e lentezze della giustizia, al dissesto della finanza pubblica, l'Italia corra il rischio che perda o sia insidiato il posto che si è meritatamente conquistato nel concerto delle Nazioni.

Certo le riforme istituzionali non sono, di per sé, la soluzione di tutti questi mali o la garanzia assoluta avverso questi pericoli. Ma in una società moderna, anche proprio perché società di mercato, società pluralista di competizione che vive di confronto e di dialettica, più che mai è necessario un Parlamento efficiente nelle sue funzioni di legislazione e di controllo, ma anche un governo che governi ed una amministrazione che amministri, un giudice che giudichi, secondo diritto certo ed effettivo; proprio in una società come questa, che per vivere in libertà deve essere regolata dal diritto - perché libertà e regola del diritto sono valori fra loro non scindibili - è necessaria la certezza del diritto, che vuol dire prontezza e chiarezza nel legiferare, ognuno al proprio livello e nel proprio ambito territoriale, governo con responsabilità e responsabilità con governo, giudici liberi, indipendenti ed imparziali.

Ma nessuna riforma istituzionale ha mai da sola risolto i problemi di una società: a questo fine, è necessario l'impegno della società stessa, a tutti i livelli: le istituzioni sono uno strumento non sufficiente senza una aperta volontà politica e civile; ma sono uno strumento necessario che deve essere adeguato allo scopo.

Una sola opera di ingegneria costituzionale, infatti, per quanto avveduta, intelligente e lungimirante, non molto potrebbe ai fini di un mutamento profondo del modo di essere e di operare di uno Stato moderno, se non si combinasse con una reale *"metanoia"* del modo di fare politica, che coinvolga partiti, movimenti, cittadini, gruppi, ed insieme rinnovi concezioni, mentalità ed abitudini.

In una società politica moderna, complessa, aperta, dinamica, liberale come la nostra, *"metanoia"* della politica e riformismo istituzionale debbono essere momenti distinti ma sinergici di un'unica ed autentica rivoluzione democratica.

Ed è questa l'epoca per questa rivoluzione democratica del nostro Paese.

Al Presidente della Repubblica sembra che questo sia il momento magico in cui sperare in una reale capacità di cambiamento delle regole della politica e dell'assetto delle istituzioni democratiche e repubblicane.

Un impegno particolare di riforma e risanamento ricade dunque sulla società politica, in particolare per quanto attiene l'organizzazione ed il funzionamento dei partiti, come ho già accennato.

In una società aperta, pluralista, informata, quale è la società moderna, in una società che voglia essere governata dalle regole del diritto e dalla responsabilità, e quindi dalla individuazione delle competenze e dalla trasparenza del loro esercizio, i partiti debbono ritornare ad essere prevalentemente, giova ripeterlo, soggetti di progettazione politica, e per la raccolta del consenso attorno ai loro programmi, luoghi di formazione della

classe dirigente, propositori di essa e, quando ne ricevono il mandato, diretti e responsabili gestori del potere negli uffici cui siano democraticamente preposti. Non molto le leggi possono operare in tal senso: qualcosa sì, e deve essere tentato. Di qui però deriva soprattutto un autentico impegno morale della comunità.

Questo discorso sui partiti, nel contesto di un più generale discorso sulle istituzioni, potrebbe apparire generico e astratto, se non affrontasse situazioni concrete, anche se sotto il profilo del generale problema del funzionamento del sistema.

Molte delle disfunzioni del nostro sistema politico, e la stessa causa principale del non elevato livello della morale pubblica e di quella privata dei governanti, sono attribuite, come ho già rilevato, al fatto che la nostra è stata, per quasi quarant'anni, una *democrazia bloccata*, e cioè una democrazia senza alternative di fondo tra governo e opposizione. In relazione a quanto viene osservato, e che cioè vi sono paesi in cui la stabilità dei partiti o delle coalizioni al governo del Paese non "offre" alternative, si afferma giustamente che non soltanto l'"alternativa", ma anche la stessa, sola "possibilità" reale dell'alternativa funziona da moderatrice del sistema.

Nel nostro Paese la "non alternanza" ha avuto delle cause strutturali collegate a situazioni internazionali aventi forte incidenza nella stessa vita interna del paese; essa ha trovato la sua motivazione ideologica nella contrapposizione, non solo politica, ma anche culturale e morale, di blocchi ideali differenti, e nella *riduzione* di questa situazione conflittuale reale, più che a posizioni politiche, quasi a "filosofie" dei due maggiori partiti la cui storia e la cui vita sembrano quasi potersi vedere come funzionali tra di loro.

Per essere stato l'un partito il fulcro del potere e del Governo, non

poteva non essere il partito avverso il fulcro e l'egemone aggregatore dell'opposizione.

Per essere stato il principale partito d'opposizione parte di uno schieramento politico internazionalista, avente forti riferimenti con un robusto schieramento politico militare antagonista (al campo in cui era schierato il nostro Paese), il cui corollario era la sovranità limitata dei paesi che del sistema facevano parte, al partito più forte della maggioranza anche in quanto riferentesi ad istituzioni ed organizzazioni religiose con fedi ben radicate nella coscienza degli uomini, era porsi al centro di un contro-schieramento essenzialmente liberal-democratico anticomunista, ma soprattutto occidentale ed anti-sovietico.

La rigidità di un sistema di democrazia bloccata e senza alternanza fu parzialmente mitigata, almeno nei suoi effetti estremi, dalla presenza delle forze politico-parlamentari: socialdemocratici, liberali, repubblicani, socialisti ed autonomisti. La loro autonomia di pensiero ed elaborazione politica, l'originalità e la specificità di iniziative, sul piano istituzionale, nella società politica e nella comunità civile, riuscirono non solo a concorrere in modo determinante all'affermarsi dei valori di libertà e di giustizia, al funzionamento del sistema rappresentativo democratico, al governo del paese nella libertà e per il progresso, ma resero anche possibile una dialettica delle idee e la realizzazione di un sistema almeno parziale di controllo.

Il sistema politico italiano fu smosso dalla sua rigidità ideologica e pratica ed avviato ad una qualche fluidità dal processo riformista ed autonomista del partito socialista, la cui dislocazione - sofferta e profondamente maturata, in fedeltà ai suoi valori tradizionali ed alla sua storia e frutto di una coraggiosa e lungimirante revisione di alcuni suoi giudizi storici - nello schieramento liberal-democratico ed occidentale, fu elemento fondamentale di sviluppo nella società civile e politica e, ancor

più, incoraggiando dapprima riforme incisive, fattore di avviamento e di propulsione del processo riformatore ora in sviluppo.

Negli anni epocali 1989-1990, il muro di Berlino è stato abbattuto, i reticolati, simboli e strumenti della cortina di ferro, sono stati divelti, i governi comunisti sono stati deposti, il sistema politico, economico e militare del Patto di Varsavia si è dissolto, nei Paesi dell'Est si sono insediati regimi democratici, essi ricercano forme nuove e sincere di collegamenti tra di loro e con altri per la propria difesa ed il proprio sviluppo economico, la perestroika avanza anche se gradualmente nella stessa Unione Sovietica! Un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!

Nel nostro Paese, venuti meno gli inevitabili condizionamenti ed i coinvolgimenti internazionalistici, già peraltro notevolmente ridimensionati per effetto di precedenti decisioni, nulla ora impedisce che il partito che vuole raccogliere la vasta eredità di sogni infranti e di utopie tramontate, ma anche di passione generosa, prenda risolutamente posto - qualora lo voglia - nei grandi schieramenti politici e partitici europei, con una definitiva opzione, nel nome e nell'azione, per una sinistra democratica nell'alveo della grande tradizione liberale e socialista dello stato rappresentativo e di diritto. Ed è mio auspicio che quelle masse di lavoratori, intellettuali, operai, contadini, tecnici ed artigiani che non già la loro vocazione popolare, bensì settarismo ed utopia tennero in parte "separati", entrino pienamente nel circuito vitale del sistema democratico, nazionale ed europeo, nella alternanza di funzioni di opposizione e di governo propria di una democrazia pienamente compiuta.

Un partito, sgravato da una funzione vicaria rispetto ad un sistema di democrazia socialista e laica che oggi si è in gran parte ricomposta, centro dello schieramento democratico sul fronte interno e su quello

internazionale e garante della sua tenuta, nella situazione politica totalmente mutata in Europa nel nostro Paese, riacquisti la "santa libertà" di un partito avente una propria specifica iniziativa, partito quindi nuovamente di proposta, partito non solo di vocazione di governo, ma di guida della società, e non solo partito di mediazione e raccolta.

Se a questi due partiti ho fatto primario e specifico riferimento non è né per predilezione particolare - che non vi è, né mi sarebbe consentita - ma perchè è ad essi che la nuova stagione della democrazia pone i problemi più pressanti, in termini ideali e pratici, della cui soluzione essi sono debitori verso il Paese perchè è sulla storia del Paese che le loro storie particolari hanno fortemente influito. In altre parole, tali valutazioni riguardano esclusivamente, per l'economia di questo messaggio, e per il suo fine, quello che sembra essere stato l'effetto che la specificità storica dei loro ruoli ha avuto sul funzionamento pratico e reale del nostro sistema politico e costituzionale. I loro meriti nella ricostruzione del Paese, nella lotta per la libertà e l'indipendenza della Patria, nella sua difesa da pericoli di egemonie straniere, nel radicamento della democrazia e nella battaglia contro l'eversione ed il terrorismo, fanno parte di un altro capitolo nobile ed eroico della storia d'Italia, fianco a fianco con i meriti altissimi del pari spettanti alle forze politiche liberal-democratiche, autonomiste, laiche e socialiste, ed alla società civile.

Ma è di ogni tradizione, di ogni forza politica, area culturale e ambito religioso, che ha bisogno l'impegno a rinnovare oggi le istituzioni democratiche ed a vivificarle domani di spirito autenticamente repubblicano: dalla nazionale, alla liberale, dalla socialista, alla laica, dalla repubblicana alla radicale, all'autonomista, a quella degli operai e contadini di storia comunista, ai credenti e ai non credenti !

E tutte le forze politico-parlamentari debbono sentire questo come un impegno primario.

Le stagioni delle riforme istituzionali sono state sempre le stagioni della crescita delle sfide, dei rischi di una società: la primavera delle istituzioni deve essere insieme la primavera della comunità, se ad esse vogliamo che segua la maturità di un'estate in cui la Nazione italiana possa cogliere i frutti del suo passato e del suo presente, della sua storia, della sua vocazione europea e mediterranea ed essere soggetto rispettato e prezioso dell'Europa e della Comunità internazionale.

La nobiltà del fine ci illumini! Una Italia moderna e civile, una Repubblica comunità vera di uomini liberi ed eguali, una Patria luogo e sentimento comune dei cittadini, uno Stato democratico fondante il diritto e garante di esso, forte del reale consenso dei cittadini, una società politica pervasa di valori e programmi e scuola di servizio e responsabilità, una comunità civile luogo di ricerca e vita della verità, del bello e del giusto.

Questo dovrebbe essere il fine di una riforma delle istituzioni ed insieme di un rinnovato impegno morale e civile degli italiani che lo determini e lo accompagni; la validità e la serietà dell'impegno, frutto di ricerca, disinteresse, senso civico, coraggio delle decisioni, lungimiranza e praticità, avrebbe richiesto ben altro messaggio, sia nel testo che soprattutto nell'autore. Suppliranno: la gente comune con il suo buon senso, e la classe dirigente italiana con la sua preparazione, suppliranno i partiti, i sindacati, le associazioni degli imprenditori, tutti coloro che in forma singola od associata vogliono concorrere al rinnovamento istituzionale.

Ma perché si apra l'invocata, feconda stagione di rinnovamento delle istituzioni e perché essa dia i frutti di giustizia, equità, libertà, uguale opportunità che i cittadini attendono, occorre non solo un impegno forte delle assemblee rappresentative, ma il concorso dello schieramento, il più ampio possibile, delle forze politiche, sociali, culturali, religiose, economiche, d'ogni parte d'Italia!

Parlare di rinnovamento delle istituzioni e considerare questo

problema come prioritario non significa dimenticare o non riconoscere, come ho già detto all'inizio di questo messaggio, il grande valore che la Costituzione del 1948 ha per la storia e nella storia del nostro Paese, una Costituzione che è stata il frutto di lotte gloriose che hanno segnato il completamento del nostro processo risorgimentale, di cui fu sempre sogno ricorrente e mai avverato quello di una Assemblea Costituente.

Non credo che coloro i quali, nella Camera dei Comuni del Regno Unito, votando nel 1911 e nel 1947 le leggi che cambiavano radicalmente la struttura del venerando Parlamento Britannico, ed alterando i rapporti fra le due Assemblee rappresentative di quel Parlamento o che ampliavano il suffragio introducendo un vero sistema politico-sociale democratico, ritenessero di sconfiggere le decisioni assunte dal Parlamento di Londra durante la gloriosa rivoluzione del 1688-89 che avevano trasformato l'Inghilterra da monarchia assoluta a monarchia costituzionale.

Non credo che il popolo francese, quando si diede la Costituzione della Quinta Repubblica, abbia inteso o sentito di rinnegare i valori della Resistenza, che erano stati posti alla base della Quarta Repubblica e della sua Costituzione.

Non credo che chi la Quarta Repubblica francese ha fondato, abbia voluto rinnegare la Costituzione della Terza Repubblica, sotto la quale la Francia aveva combattuto e vinto la Prima Guerra Mondiale.

Una cosa è parlare con senso di giusta sacralità della Costituzione del 1948, come insieme di principi, valori, istituzioni, in cui si è coagulato il frutto di una battaglia ideale e di una lotta per la libertà e per il riscatto nazionale; altra cosa è parlare di rinnovamento delle istituzioni. Chi però ritenesse che invocare una stagione di riforme istituzionali significhi non onorare chi è caduto nella Resistenza, chi ha lottato contro la dittatura, chi

ha pagato nelle galere, perchè l'Assemblea Costituente potesse essere convocata, chi ha comunque servito o cercato di servire la patria, perchè il popolo potesse liberamente darsi nuovi ordinamenti, scegliendo con voto diretto fra Monarchia e Repubblica, perchè l'Assemblea Costituente potesse liberamente deliberare la nostra Costituzione; chi ritenesse di nascondersi dentro questa Costituzione, dietro questa Costituzione e, trasformatala in un feticcio volesse sbarrare la strada a quella che è la legittima richiesta di nuove istituzioni, in realtà tradirebbe e lo spirito e i valori della Costituzione del 1948.

mutate le condizioni storiche che condussero al glorioso patto che fu posto alla base della Costituzione del 1948, venute meno le complesse vicende che attraversarono la storia d'Italia e questi ordinamenti condizionarono nella loro applicazione, quello che si chiede è un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzioni democratiche e repubblicane: né la Storia recente né quella passata, né velo consunto di ideologie o fantasmi di utopie, o animus di rinvicita o rivalsa, né spirito da vinti o da vincitori - poiché quando è la libertà che vince tutti hanno vinto - può porre ostacoli, a questo incontro di cittadini e di forze politiche, per un nuovo patto per una rinnovata Repubblica.

Oggi abbiamo bisogno di una democrazia compiuta e governante!

Ai membri del Parlamento, di questo Parlamento spetta assumere l'onore e l'onere di aprire nelle Camere un ampio dibattito sulle riforme più utili e necessarie allo sviluppo dello Stato democratico, al rinnovamento delle sue istituzioni, con l'effettivo, consapevole ed operoso consenso e concorso dei cittadini, alla supremazia del diritto, alla crescita di una comunità di liberi nel segno della giustizia. Mi auguro che questo

Parlamento intenda farlo e che non troppo angusto appaia, sia od anche diventi politicamente e temporalmente l'orizzonte entro cui esso è chiamato ad operare, e la cui concreta ampiezza, in termini non solo di calendario, ma di disponibilità politica, non mi sembra però possa costituire, di fronte alla comunità nazionale, motivo di evasione o ritardo per la classe politica nell'impegno riformatore, dato che sempre viva ed utilizzabile è la fonte di ogni possibile, rinnovata legittimazione politica ed istituzionale, e cioè il corpo elettorale. Né si invochino le urgenze immediate, che sono reali ed a cui bisogna porre senza indugio rimedio: il risanamento della finanza pubblica, la lotta alla criminalità organizzata, la riforma del sistema assistenziale, sanitario e pensionistico. Non sembra peraltro che il ritardo nell'affrontare il tema delle riforme sia stato di una qualche utilità in questo campo nei tempi passati.

A questo mio messaggio non conferisce, ne sono pienamente consapevole, specifica autorità dottrinale, nè particolare autorevolezza politica - come certo in questo momento sarebbe stato necessario - nè personale prestigio di guida morale, che non ho, nè titoli di rappresentanza di forze sociali e politiche che non posseggo, nè una mia attuale particolare dimestichezza con il mondo della cultura giuridica e istituzionale, ma mi auguro che ad esso assegni almeno nei confronti del cittadino comune una qualche concreta autenticità e praticità il mio lungo impegno in Parlamento e negli altri Uffici dello Stato che mi furono assegnati molto più per effetto degli eventi che per titoli di rappresentanza politica effettiva o per particolari competenze e meriti e nei quali, da persona comune, ho maturato un'utile esperienza in un non comune impegno e mi auguro che a questo messaggio, almeno per la gente comune, conferisca un suggello di semplice sincerità la mia irrevocabile decisione, suggerita da doverosa

modestia e da senso dei propri limiti ma anche da consapevole realismo molto più che da calcoli politici, decisione dettata anche insieme da considerazioni istituzionali come da pur irrinunciabili scelte personali di considerare terminata con la data del 3 luglio 1992 la mia esperienza presidenziale, confermando peraltro che fino a quella data totale e pieno sarà il mio impegno per l'espletamento del mio mandato al servizio della Nazione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e l'esercizio di tutti i poteri che vi sono connessi; e con l'esaurimento naturale della mia esperienza presidenziale terminerà anche il mio quarantennale impegno di politico militante che la legge e la consuetudine d'altronde individuano e limitano nella attribuzione di diritto di un seggio senatoriale vitalizio, ricoprire il quale sarà per me un grande onore e una grande gioia perchè mi permetterà di rientrare con semplicità, umiltà ed in piena libertà, in quella che io sempre considero la mia vera e vecchia casa istituzionale: il Parlamento.

Il dibattito parlamentare che dovrà seguire questo mio messaggio nelle forme che consigliano le attuali circostanze e che prescrivono i principi e le norme relative ai ruoli e alle responsabilità proprie del Presidente della Repubblica e delle Camere mi auguro si sviluppi non sulle cose che io ho prospettato, ma sui temi che io ho indicato come recepiti da corale sollecitazione della gente e dalla società civile a livello di istituzioni di società del nostro Paese: sui giornali, sulle riviste, sugli altri mezzi di comunicazione, nelle università e nelle scuole, nelle fabbriche e nelle botteghe, nelle associazioni e nelle case, nelle città, nei villaggi e nelle campagne, tra i dotti e tra la gente comune, in un ampio dibattito sullo stato della Repubblica e sui mezzi e rimedi per migliorarla nell'interesse di tutti.

E' mio fervido voto che le Camere trovino tempestivamente tempi e

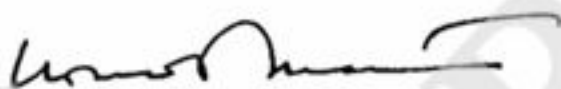
modi per studiare le vie, i metodi e i mezzi per i necessari esami, gli utili confronti e le esigite delibere per far sì che con l'elezione di un nuovo Parlamento dotato delle opportune e specifiche competenze o in altra sede e forma, sempre in conformità ai principi della vigente Costituzione, pur nelle modifiche che ad essa già in questa legislatura sarà necessario apportare, si possa aprire una nuova rigogliosa stagione di forti istituzioni democratiche e repubblicane al servizio dei cittadini e della Nazione.

Iddio protegga l'Italia!

Il Guardasigilli

Ministro di Grazia e Giustizia

Marco Longi



APPENDICE

Schema A

I disegni di legge di revisione costituzionale saranno tutti sottoposti a referendum approvativo, ancorché approvati con la maggioranza dei 2/3 o superiore e cioè sempre, qualunque sia la maggioranza, ex-ufficio senza necessità di richiesta.

Il procedimento di revisione si articola cioè in due fasi: una parlamentare, in cui è richiesta per l'approvazione almeno la maggioranza assoluta, e la fase "popolare", cioè quella in cui necessariamente ed ex-ufficio la legge approvata (schema organico) è sottoposta a voto popolare con referendum.

Schema B

a. Le norme di revisione costituzionale dovranno essere raccolte per omogeneità di materia ed oggetti in schemi organici;

b. quando uno schema organico sia approvato con la maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera, esso è promulgato quale legge costituzionale, senza che sia necessario o possibile sottoporlo a referendum;

c. quando uno schema organico sia approvato da ciascuna Camera con una maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai 2/3, è obbligatoriamente sottoposto a referendum;

c. bis quando uno schema organico ottenga meno della maggioranza dei 2/3 ma almeno la maggioranza assoluta, in ciascuna Camera, su detto schema può esser richiesto referendum "alternativo" tra lo schema approvato ed una contrastante proposta avente non contenuto normativo, ma di solo indirizzo, rivolto alle Camere;

d. quando nessuno schema organico ottenga neanche la metà più uno dei voti, ma in ciascuna Camera due o più schemi organici che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto ottengano una "minoranza qualificata" (ad es. 1/4 dei voti) su di esso può esser richiesto referendum da almenoelettori;

Schema C

Osservazioni allo schema tracciato dal P.d.R. sulla fase costituente.

Bisogna rendere esplicito che, per tutta la durata del mandato costituente, i componenti della "Commissione dei 91" cessano da ogni altra attività parlamentare e non entrano nel computo per la formazione di altri organi nei due rami del Parlamento.

Forse, con l'aumento del numero dei componenti da 91 a 150, si potrebbe ottenere:

a) un esperimento concreto di come funzionano le due Camere con un minor numero di componenti;

b) l'omissione della fase "propositiva" delle due Assemblee che - come è facile immaginare, sarebbe lunga e farraginoso, malgrado l'eventuale

fissazione di termini - per passare direttamente alla fase della deliberazione, con esclusione di ogni emendabilità;

c) i referendum debbono svolgersi insieme alle elezioni politiche.

Schema D

a.

Con legge costituzionale, da adottarsi nelle forme previste dall'art.138 della Costituzione, alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica, che saranno eletti per costituire la XI Legislatura, saranno attribuiti i poteri costituenti da esercitarsi, in deroga alla procedura stabilita dal citato art. 138/C, secondo norme ispirate ai principi e criteri direttivi di cui appresso.

[a.

(1) La legge costituzionale di cui al punto a. sarà sottoposta a referendum approvativo, qualunque sia la maggioranza parlamentare con la quale sarà approvata].

b.

La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica che saranno eletti per costituire la XI Legislatura Repubblicana eleggeranno una Commissione Parlamentare Costituente di 91 membri [più eventualmente i Senatori a vita, gli ex Presidenti della Camera ed altri membri di diritto].

b.(

1) Quaranta membri della Commissione saranno eletti dalla Camera dei Deputati e quaranta membri dal Senato della Repubblica, ciascuno tra i propri membri con il sistema proporzionale d'Honalt.

alter [b.(

1) Quaranta membri della Commissione saranno designati dal Presidente della Camera dei Deputati e quaranta membri dal Presidente del Senato della Repubblica, in seno a ciascuna assemblea, in proporzione [complessiva] ai vari gruppi e su designazione di essi [per elezione a scrutinio segreto] [tenuto conto dei membri di diritto].

b.(

1) La Commissione eleggerà, anche fuori dal suo seno, un Presidente; qualora egli sia già componente della commissione, sarà surrogato.

b.(

1.1) Eleggerà altresì un ufficio di Presidenza.

c.

La Commissione avrà i poteri previsti dalla legge costituzionale.

d.

La Commissione elaborerà [entro otto mesi] dalla sua elezione uno o più schemi organici di riforma costituzionale, distinti per materia ed oggetto.

d.(

1) Ciascun membro del Parlamento avrà il diritto di presentare alla Commissione proposte di schemi organici, ancorché non facente parte della Commissione.

[d.

(2) Egual diritto avranno i Consigli Regionali].

d. (

3) La Commissione trasmetterà con relazione a ciascuna Camera contemporaneamente gli schemi organici di riforma costituzionale che in seno alla Commissione stessa abbiano ottenuto almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri della Commissione.

e.

Ciascuna Camera esaminerà in prima lettura gli schemi organici ad essa trasmessi e potrà formulare in ordine ad essi raccomandazioni nella forma e con la procedura prevista per l'approvazione degli emendamenti.

e. (

1) Ciascuna Camera dovrà provvedervi entro [... mesi] [dalla sua elezione] [dalla trasmissione dello schema organico].

f.

Dopo che entrambe le Camere glieli abbiano trasmessi o che sia decorso il termine per il loro esame, la Commissione esaminerà gli schemi organici con le eventuali raccomandazioni approvate dalle Camere e delibererà su di essi con gli eventuali emendamenti [entro ... mesi] [dalla sua costituzione] [dalla trasmissione da parte delle Camere].

g.

Ciascuna Camera esaminerà in seconda ed ultima lettura successivamente, iniziandosi dalla Camera dei Deputati, gli schemi organici definitivi che abbiano ottenuto dalla Commissione almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri componenti la stessa.

g. (

1) In relazione a ciascun schema organico le Camere voteranno: "si" oppure "no", senza facoltà di emendarli.

h.

Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da entrambe le Camere nello stesso testo con il voto favorevole di almeno due terzi dei propri componenti, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato.

h. (

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno sottoposti a referendum approvativo nelle forme previste dalle norme vigenti e, se approvati, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica.

alter [h. (

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto favorevole della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato, se entro tre mesi dalla loro pubblicazione non sarà richiesto referendum approvativo nelle forme previste dalle leggi in

vigore. Svoltosi il referendum, saranno promulgati se saranno stati approvati].

h. (

2) Su gli schemi organici che, benché non approvati, abbiano ottenuto in seconda lettura in ciascuna Camera il voto favorevole di almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera [numero di elettori, numero di deputati, numero di Consigli Regionali] potranno chiedere referendum approvativo.

h. (

3) Spetta al Presidente della Repubblica, sentita la Corte Costituzionale, formulare i quesiti, anche alternativi e per parti separate, per ciascun referendum approvativo, accorpando quelli che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto, in modo tale che chiara e precisa sia la deliberazione del corpo elettorale, facendoli eventualmente svolgere anche in giorni diversi.

i.

[Requisiti di validità del referendum].

j.

Il Presidente della Repubblica promulgherà quali leggi costituzionali dello Stato gli schemi organici che saranno stati approvati con il referendum approvativo.

k.

Entro due mesi dalla promulgazione dell'ultima legge costituzionale approvata con la procedura speciale, il Presidente della Repubblica, conformemente al parere obbligatorio e vincolante della Corte Costituzionale, provvederà ad emanare il nuovo testo della Costituzione della Repubblica, quale risulta dalle parti non emendate e dalle nuove leggi costituzionali, con la denominazione di: "Costituzione della Repubblica Italiana 1948-[anno di approvazione delle Novelle], con i soli cambiamenti resi necessari dal coordinamento del nuovo complesso di norme.

k. (

1) Le leggi costituzionali promulgate entreranno in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del nuovo testo della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica.