

DIZIONARIO PARLAMENTARE

Le questioni di procedura, che molte volte impegnano il Parlamento in laboriose discussioni, sono di solito seguite con scarso interesse dal pubblico benchè assumano spesso importanza basilare per la vita dell'Istituzione. Sta di fatto che la stessa terminologia procedurale, in cui accezioni comuni assumono un significato particolare, rende difficile ai non esperti percepire quanto di sostanziale si celi sotto l'apparenza formale di molti dibattiti regolamentari.

Allo scopo di contribuire, anche in questo settore, alla migliore conoscenza della vita delle Assemblee, nella presente rubrica pubblicheremo le voci di un dizionario parlamentare, dando ragione del significato dell'istituto scelto, illustrando l'interpretazione di massima della norma regolamentare a cui si riferisce, o chiarendo il senso della prassi parlamentare che esso richiama.

CONVOCAZIONE DELLA CAMERA

SOMMARIO: 1. Convocazione e riunione della Camera; convocazione in senso soggettivo e oggettivo. — 2. Iniziativa della riunione e potere-dovere di convocazione; differenze, anche dal punto di vista degli organi interessati. — 3. La facoltà di determinare l'ordine del giorno come elemento caratteristico del potere di convocazione. — 4. Casi di riunione ordinaria: all'inizio della legislatura; durante i normali periodi di lavoro; all'inizio di febbraio e ottobre; convocazioni a domicilio. — 5. Casi di riunione straordinaria: iniziativa del Capo dello Stato; decisione straordinaria dell'Assemblea in funzione o del suo Presidente; iniziativa della minoranza in periodo di aggiornamento o di proroga dei poteri; riunioni straordinarie per la conversione dei decreti-legge, per la convocazione dell'altra Camera e per la presentazione del nuovo Governo. — 6. Significato politico-costituzionale della convocazione della Camera.

1. *Convocazione della Camera, in senso oggettivo*, significa riunione di essa in seguito all'iniziativa degli organi che detengono tale facoltà in base alla Costituzione e alle altre fonti nel diritto parlamentare; in senso soggettivo, l'atto che da tale iniziativa consegue e che mette praticamente in movimento il complesso motore dei lavori parlamentari (1).

È evidente che tra i due termini, convocazione in senso oggettivo e in senso soggettivo, non vi può essere, almeno di norma, alcuna contempo-

(1) Vari altri istituti del diritto parlamentare hanno un diverso significato a seconda che siano considerati in senso oggettivo o soggettivo. Basti qui fare l'esempio dell'emendamento: esso è, dal punto di vista soggettivo, una proposta di modifica la quale può essere presentata con termini e modalità determinati; è invece, in senso oggettivo, la modifica, in sé, che è discussa e votata.

raneità. Di qui si è caduti a volte in un equivoco interpretativo sul significato delle parole « convocazione » e « convocare » inserite nella Costituzione o nei Regolamenti delle Camere, ritenendosi ad esempio assai serio il dubbio se un termine di tempo riferito alla convocazione della Camera dovesse intendersi attinente all'atto della convocazione ovvero alla riunione (2). In realtà è facile notare che ove la norma contenente il termine abbia per destinatario l'organo che deve provvedere alla convocazione, essa non possa che riguardare l'obbligo, per lo stesso organo, di manifestare la volontà di riunire la Camera a data certa, anche se successiva al termine medesimo; ove invece riguardi la convocazione del consesso in senso oggettivo, la data della riunione non può andare oltre il giorno indicato.

Così, quando la Costituzione usa il termine « la Camera, o le Camere, si riuniscono entro un certo termine », s'intende che le Assemblee devono effettivamente adunarsi entro quella data (si vedano, ad esempio, l'articolo 61, primo comma, sulla prima riunione delle Camere; l'articolo 62, primo comma, sulle cosiddette riunioni di diritto semestrali); ove usa puramente e semplicemente la dizione « convocazione » riferita all'organo che la effettua, deve ritenersi che tale organo deve, entro il termine indicato, fissare la data della riunione che avviene, dunque, successivamente. Così, in base al secondo comma dell'articolo 85 della Costituzione, trenta giorni prima che scada il termine del mandato del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera deve « convocare » il Parlamento per la elezione del successore, elezione che può avvenire, di fatto, dopo tale data, evitandosi naturalmente di postergarla addirittura oltre il giorno di cessazione dalle funzioni del Capo dello Stato in carica (3).

Che del resto convocazione e riunione non debbano coincidere nel tempo è chiaramente desumibile dalla stessa lettera della Costituzione che, ove ha voluto dare un termine massimo che valga per l'una e l'altra, l'ha fatto espressamente: così l'articolo 77, secondo comma, a proposito della presentazione dei decreti-legge in periodo di scioglimento delle Camere, testualmente dice: « ... Il Governo deve il giorno stesso

(2) Vedasi in proposito l'interessante studio di G. AZZARITI circa i termini di convocazione della prima Camera repubblicana, in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, pag. 80.

(3) Così infatti è avvenuto in occasione dell'elezione del Presidente Gronchi dopo il settennato dell'on. Einaudi. Data di scadenza del mandato di quest'ultimo: 11 maggio 1955; convocazione della Camera: 11 aprile 1955; effettiva riunione: 28 aprile 1955.

presentarli alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni ».

2. A questo punto sono da farsi due osservazioni che si riferiscono alla definizione della convocazione in senso oggettivo e soggettivo. Deriva la prima dalla differenziazione giuridica tra convocazione e riunione della Camera; discende la seconda dalle conseguenze che tale differenziazione ha nei riguardi degli organi costituzionali interessati a quella che abbiamo chiamato la messa in moto dei lavori parlamentari.

La prima osservazione è che mentre la riunione delle Camere costituisce un diritto originario non solo delle Assemblee ma anche di altri organi costituzionali, la convocazione è un potere-dovere che non può operare ove non sia esercitato quel diritto. Ne consegue (seconda osservazione) che gli organi che hanno il diritto di provocare la riunione della Camera non sono gli stessi che hanno il potere-dovere di procedere alla convocazione. E qui è bene affermare subito che mentre il diritto di provocare la riunione della Camera spetta al Presidente della Repubblica, al Presidente della Camera, alla Camera stessa o a una sua minoranza qualificata, il potere-dovere di convocazione ha un solo soggetto: e cioè il Presidente della ~~Assemblea~~. Egli è quindi il solo che racchiuda in sè i due elementi giuridici che sostanzialmente e formalmente permettono l'inizio dei lavori parlamentari; tutti gli altri soggetti esercitano il diritto di riunione della ~~Assemblea~~ nei confronti del Presidente della Camera il quale, in conseguenza, procede alla convocazione della ~~Assemblea~~ medesima.

Come si vede, gli equivoci sul termine « convocazione » possono essere facilmente superati dalla precisazione enunciata, che ora cercheremo di approfondire.

Cominciamo col dire che è da respingere nettamente, in base a quanto prima esposto, ogni classificazione riguardante la convocazione (4) sia sulla base dell'elemento cronologico (convocazione iniziale, semestrale, ecc.) sia in riferimento all'organo che convoca (convocazione del Presidente della Repubblica, del Presidente della Camera, ecc.). Tali classificazioni, a parte il loro dubbio valore sostanziale, potrebbero se mai riferirsi al diritto di riunione e non alla sua conseguenza, che è appunto la convocazione. L'errore può essere forse spiegato con la imprecisa lettera dell'articolo 62, secondo comma, della Costituzione, dove si afferma

(4) Il VIRGA (*Diritto costituzionale*, Palermo, 1950, pag. 125) ha ad esempio proposto una classificazione tra convocazione iniziale, di diritto, di aggiornamento e straordinaria.

che « ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti ». Ora, però, a parte il fatto che si parla di convocazione « per iniziativa », il che, a nostro avviso, non può indurre in equivoco sull'esclusivo potere-dovere di convocazione da parte del Presidente della Assemblea, abbiamo già chiarito che da altri articoli della Costituzione è evidente la differenziazione tra riunione e convocazione; e del resto le altre fonti del diritto parlamentare non possono ingenerare alcun dubbio in proposito.

Per quanto riguarda la Camera dei Deputati è da premettere che nessuna norma scritta esiste in merito alla convocazione. Vi è bensì, all'articolo 45 del Regolamento, la ripetizione pura e semplice del disposto dell'articolo 62 della Costituzione, ma ciò deriva da un semplice coordinamento formale del Regolamento del 1900 con la nuova Carta e non ha quindi un particolare significato. La prassi della Camera è stata sempre nel senso che, anche in presenza di un decreto del Capo dello Stato che indice le elezioni e determina il giorno della prima riunione, la formale convocazione della Assemblea avviene con la diramazione dell'ordine del giorno da parte del suo Presidente. Ciò accadeva durante il periodo monarchico, quando anzi si attribuiva all'apertura della legislatura una particolare solennità, e avviene anche oggi. Netta distinzione tra iniziativa della riunione e convocazione, dunque. Altrettanto dicasi per le cosiddette riunioni di diritto all'inizio di febbraio e di ottobre; e altrettanto, indubbiamente, dovrebbe verificarsi in casi, non ancora riscontrati, di convocazioni straordinarie per iniziativa della minoranza.

Il Regolamento del Senato, poi, ha ancora più chiaramente disciplinato la materia, nel senso da noi indicato, nei suoi articoli 9, 34 e 35. All'articolo 9 è stabilito che « il Presidente rappresenta il Senato e lo convoca »; all'articolo 34 si dice che « la convocazione del Senato è fatta dal Presidente con la diramazione dell'ordine del giorno da effettuarsi, di regola, almeno cinque giorni avanti la prima seduta »; l'articolo 35, infine, prescrive che « nel caso previsto dall'articolo 77 della Costituzione il Presidente, appena pervenutogli il disegno 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 ».

3. La differente configurazione giuridica dell'iniziativa della riunione e della convocazione della Camera potrebbe comunque apparire

di rilievo esclusivamente formale, se non si ponesse a questo punto un problema di fondamentale importanza, che riguarda una delle garanzie più notevoli del sistema parlamentare: quello dell'ordine del giorno della Camera, e cioè della materia che deve essere discussa nella riunione convocata (5).

La fissazione dell'ordine del giorno in realtà è elemento caratteristico del potere di convocazione in senso soggettivo e non dell'iniziativa della riunione.

Occorre qui distinguere i vari casi concreti e i diversi tipi di riunione della Camera, per rendere più chiaro il complesso meccanismo che regola la materia.

4. Cominciamo con il caso più semplice, e cioè l'iniziativa del Presidente della Repubblica il quale, in base alla Costituzione e alla legge elettorale, fissa una determinata data per la prima riunione della Camera all'inizio della legislatura. La riunione è stabilita con lo stesso decreto che indice le elezioni, e deve avvenire entro 20 giorni dalla loro data.

Una volta eletta la nuova Camera, la convocazione vera e propria è diramata dal Presidente della Camera precedente, sia in virtù del secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione, che proroga i poteri dell'Assemblea preesistente fino alla riunione (e non già soltanto alla elezione) della nuova, sia in base al secondo comma dell'articolo 14 del Regolamento della Camera il quale, specificando il disposto costituzionale prima segnalato, afferma espressamente che l'intero Ufficio di Presidenza rimane in carica nell'intervallo tra una Camera e l'altra (6).

Con tale convocazione è fissato l'ordine del giorno della prima seduta. Esso è costituito dall'elezione del nuovo Presidente e dell'Ufficio di Presidenza: ciò avviene sin dal 1868, quando si abbandonò il concetto della Presidenza provvisoria come di un organo effettivamente operante; precedentemente, infatti, l'elezione della Presidenza definitiva avvenne

(5) Si ricordi che per discutere e deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, è necessaria una deliberazione della Camera con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei tre quarti (articolo 69 del Regolamento della Camera).

(6) La proroga dei poteri dell'intero Ufficio di Presidenza fu sancito dal Regolamento della Camera nel 1949; vigente lo Statuto albertino vi era semplicemente una continuità di carattere amministrativo, rappresentata dal mantenimento in carica dei soli Questori (disposizione che risale al 1863); ciò malgrado la convocazione della nuova Camera era ugualmente effettuata dal Presidente della precedente legislatura.

niva dopo un certo periodo di tempo, per permettere nel frattempo la convalida della maggioranza dei deputati.

Costituita la Presidenza definitiva, ed iniziato il normale ritmo delle sedute, la decisione ultima sull'ordine dei lavori diventa prerogativa della Assemblea. Come si concilia ciò con quello che abbiamo sostenuto a proposito del potere-dovere presidenziale di convocazione?

Un antico insegnamento della prassi parlamentare è quello che afferma essere la Camera, essa sola, « padrona del suo ordine del giorno »; tuttavia questa proposizione deve essere interpretata con alcune limitazioni e soprattutto con un significato diverso da quello che a prima vista potrebbe esserle attribuito.

Durante il normale ciclo dei suoi lavori, infatti, la Camera può decidere essa stessa il calendario e l'oggetto dei dibattiti, ma soltanto in sede di appello contro la deliberazione del Presidente il quale, a norma dell'articolo 46 del Regolamento, annunzia l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno (7). Non si tratta cioè di una proposta del Presidente che debba necessariamente essere votata dalla Camera, ma dell'esercizio di un potere autonomo del Presidente stesso che sbocca in una sua decisione. Questa, come tutte le deliberazioni presidenziali (ad eccezione di casi ben determinati dal Regolamento e dalla prassi), può provocare la opposizione della Assemblea, la quale ha dunque la possibilità di riformarla. La questione non è soltanto formale: basti pensare che se ci si trovasse di fronte ad una proposta presidenziale che, per entrare in vigore, dovesse essere approvata dalla Assemblea, non sarebbe concepibile la convocazione della Camera a domicilio dopo lunghe sospensioni dei lavori; non esistendo infatti una Assemblea in funzione che approvasse la proposta, e cioè prendesse *essa* la deliberazione, si arriverebbe all'assurdo che nessun organo potrebbe permettere alla Camera di riunirsi con un determinato ordine del giorno! (8).

L'attribuzione alla Camera, pertanto, del potere di determinare il suo ordine dei lavori in periodi normali è esatta ed ha un grande rilievo se la si considera dal punto di vista politico; su questo piano, d'altra parte, sarebbe ingiusto negare l'importanza dell'influenza che esercitano

(7) Analoghe disposizioni si riscontrano nel Regolamento del Senato.

(8) Per questi motivi non possiamo accettare la tesi di coloro i quali attribuiscono all'annunzio dell'ordine del giorno fatto in seduta dal Presidente il valore di una proposta che sarebbe votata tacitamente dalla Assemblea, non sorgendo obiezioni: così sembrano argomentare MANCINI e GALEOTTI (*Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 135) sulla base di una vecchia disposizione del Regolamento del Senato regio, che tuttavia non ha mai trovato riscontro alla Camera.

il Governo e i Gruppi parlamentari sulla fissazione della materia da discutere; ma è indubbio che, come è il Presidente della Camera che indice la convocazione giorno per giorno durante il periodo dei lavori parlamentari, così è lo stesso organo che fissa l'ordine del giorno tenendo conto, ripetiamo, delle esigenze politico-legislative espresse dal Governo e dai Gruppi, e lasciando comunque libera l'Assemblea di appellarsi contro le sue decisioni. Non è del resto senza significato che tutte le questioni riguardanti la data o l'ordine dei lavori siano parificate dall'articolo 79 del Regolamento della Camera, per quanto riguarda il modo di votazione, ai casi in cui la Camera sia chiamata a deliberare in appello alle *decisioni* del Presidente (9).

Riassumiamo dunque il significato della riunione e della convocazione della Camera in periodi di normale lavoro. Il diritto di riunione spetta tanto al Presidente che alla stessa Assemblea, il potere-dovere di convocazione sempre e soltanto al Presidente della Camera, che decide l'ordine del giorno; questo può essere variato su appello della Camera contro la deliberazione presidenziale, ma la sua fissazione rientra nella competenza del Presidente stesso in materia di convocazione (10).

Oltre alla prima seduta della legislatura e alle sedute durante il normale periodo di lavoro parlamentare, si possono considerare riunioni ordinarie anche quelle cosiddette di diritto all'inizio di febbraio e ottobre, che sul piano sostanziale non hanno particolare significato: o esse infatti avvengono durante la sessione, e allora la disciplina della convocazione è quella consueta; o avvengono come riapertura dei lavori dopo le vacanze invernali o estive, e allora rientrano nelle cosiddette convocazioni a domicilio.

Queste sono, in certo senso, ad un tempo ordinarie e straordinarie. Sono ordinarie nella sostanza, perchè non sono effettuate per permettere una riunione imprevista della Assemblea per qualche grave motivo poli-

(9) Questa impostazione non è contraddetta neppure nell'ipotesi della organizzazione della discussione effettuata in sede di conferenza dei Presidenti delle Commissioni e dei Gruppi politici, di modello francese. L'articolo 13-*bis* del Regolamento della Camera, infatti, che prevede distintamente l'organizzazione dell'ordine dei lavori di un certo periodo o della discussione di una particolare materia, non elimina il potere presidenziale della fissazione, seduta per seduta, dell'ordine del giorno. D'altra parte lo stesso articolo 13-*bis*, nel suo ultimo comma, espressamente fa salvi tutti i poteri presidenziali a norma dell'articolo 10 del Regolamento.

(10) Questi principî sono altrettanto chiari per quanto riguarda le Commissioni parlamentari. Poichè le sedute delle Commissioni non hanno quel carattere di continuità che si riscontra per la Assemblea, la fissazione dell'ordine del giorno è chiara prerogativa del Presidente della Commissione senza alcun intervento di quest'ultima.

tico, ma fanno riprendere l'attività della Camera dopo un consueto periodo di ferie; sono però nella forma di carattere straordinario perchè si rendono possibili in quanto il Presidente della Camera, oltre al poterdovere di convocazione, detiene, in base all'articolo 62 della Costituzione, la facoltà di provocare la riunione della Assemblea. Ad ogni modo si tratta della codificazione costituzionale di una antica prassi, giacchè la convocazione a domicilio avveniva anche vigente lo Statuto albertino, che non conteneva alcuna disposizione sull'iniziativa del Presidente per la riunione della Camera, i cui lavori erano d'altra parte legati alla durata delle sessioni, aperte e chiuse per iniziativa del Capo dello Stato.

Anche per le convocazioni a domicilio, naturalmente, vale il principio per cui l'ordine del giorno è deciso dal Presidente e, in questo caso, senza possibilità di appello da parte della Camera, la quale riprenderà l'esercizio di tale facoltà dopo la prima seduta del nuovo periodo di attività.

5. Quanto esposto in materia di riunioni ordinarie e relative convocazioni può essere di valido aiuto per definire con una qualche obiettività i caratteri e i termini delle riunioni e convocazioni straordinarie.

Siamo di fronte a una riunione straordinaria della Camera:

a) quando l'iniziativa è esercitata dal Presidente della Repubblica, fuori del caso già studiato dell'inizio della legislatura;

b) quando l'iniziativa della riunione è esercitata dalla Assemblea stessa *mentre è in funzione* o dal suo Presidente in base all'articolo 62 della Costituzione, con la chiara attribuzione alla riunione stessa del carattere straordinario, sia per la materia da discutere che per il tempo in cui la riunione avviene: ad esempio in periodo di *prorogatio*;

c) in ogni caso in cui l'iniziativa della riunione è esercitata dalla minoranza (un terzo dei componenti).

Vediamo ora in particolare questi tre diversi casi di riunione e come si risolve, per ciascuno di essi, il problema della convocazione e dell'ordine del giorno.

a) In merito al diritto di riunione da parte del Presidente della Repubblica, può dirsi che esso da una parte deriva dalla tradizione monarchica, in parte rappresenta una novità. Infatti questa prerogativa del Capo dello Stato è rimasta nella nuova Costituzione repubblicana malgrado sia stato soppresso formalmente l'istituto della legislatura e, formalmente e sostanzialmente, anche quello della sessione. È chiaro, comunque, che il diritto di riunione è in stretta correlazione con il diritto di scioglimento delle Camere: a questo proposito, pur non riguar-

dando il tema specifico che stiamo esaminando, notiamo che il problema della eventuale deliberazione governativa in relazione all'esercizio di queste prerogative deve essere risolto in senso concorde; e poichè la prassi che si è andata formando è nel senso di lasciare al Presidente della Repubblica la completa iniziativa in materia di scioglimento (salvo il problema formale della controfirma), è evidente che nello stesso senso dovrà orientarsi in casi di riunione straordinaria.

Ad ogni modo, quel che ci preme qui osservare è che l'iniziativa del Presidente della Repubblica non elimina l'esclusivo potere-dovere di convocazione da parte del Presidente della Camera (11) e ciò anche per il fatto che, se non esistesse una convocazione del Presidente della Camera, l'Assemblea si troverebbe in condizione di non poter esercitare per le sedute successive il diritto di appello, e potrebbe derivarne anche un conflitto formale tra Parlamento e Capo dello Stato; in presenza, invece, della convocazione del Presidente della Assemblea, l'*iter* parlamentare della materia in discussione è regolato dalle norme comuni alle quali abbiamo accennato a proposito delle riunioni ordinarie.

Tutto ciò è confermato dall'unico precedente che possediamo in materia, di grande importanza anche se non riguardante strettamente una riunione straordinaria, ma una *non riunione*.

Per il 4 aprile 1957 fu convocato il Parlamento in seduta comune (12) per l'elezione di alcuni membri dell'Alta Corte per la Regione siciliana. Il Presidente della Repubblica, con lettera del 3 aprile 1957 (13), che non fu considerata tuttavia vero e proprio messaggio a norma dell'articolo 87 della Costituzione, fece alcuni rilievi relativi alla opportunità di tale riunione e considerò utile un rinvio della stessa. Il Presidente della Camera, in conseguenza, comunicò alla Assemblea la propria decisione di non dar corso alla seduta nè ammise alcuna discussione sulla deliberazione presa.

(11) Noi già esprimemmo l'avviso (LONGI, *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, 1953, pag. 44) che in caso di convocazione in periodo di « prorogatio » per iniziativa del Presidente della Repubblica, questi potesse indicare la materia da discutere; ma ciò deve essere inteso in senso sostanziale e non formale. Il Capo dello Stato, decidendo di riunire in via straordinaria la Camera, avrà modo di render noti, anche con messaggio formale, i motivi della sua grave decisione; il Presidente della Camera, evidentemente, si regolerà in conseguenza.

(12) È indifferente che si sia trattato di riunione del Parlamento in seduta comune piuttosto che di una sola Assemblea dato che, come è noto, il Presidente della Camera presiede le Camere riunite e si applica in ogni caso il Regolamento della Camera per le sedute comuni.

(13) Vedasi resoconto stenografico della seduta del 3 aprile 1957 della Camera dei Deputati.

È l'unico esempio, ripetiamo, di intervento del Capo dello Stato sulla riunione delle Camere; ma anche se è avvenuto in forma negativa (e cioè di *non riunione*), esso deve essere considerato come esercizio del diritto di cui all'articolo 62 e dimostra l'esattezza della nostra impostazione a proposito di convocazione formale e di esclusiva competenza, in proposito, del Presidente della Camera.

b) Non molto dobbiamo aggiungere circa la riunione straordinaria per iniziativa del Presidente della Camera. Egli detiene infatti, come si è visto, sia il diritto di riunione che il potere di convocazione; può quindi convocare la Camera quando ritiene opportuno, anche in periodo di proroga dei poteri, fissando il relativo ordine del giorno. Evidentemente, ove la sua iniziativa fosse del tutto autonoma non solo giuridicamente, ma anche politicamente, egli dovrebbe renderne note le ragioni alla Assemblea appositamente convocata la quale, in sede di annunzio dell'ordine dei lavori per la seduta successiva, potrebbe appellarsi contro la decisione presidenziale e deliberare anche di non discutere le materie per le quali era stata riunita.

È da ricordare anche, in questa sede, che il diritto di riunione straordinaria derivante al Presidente della Camera dall'articolo 62 della Costituzione permette formalmente le cosiddette convocazioni a domicilio, che sostanzialmente non hanno tuttavia alcun carattere di eccezionalità.

Circa poi il diritto dell'Assemblea stessa di fissare una propria riunione straordinaria (parliamo qui di Assemblea in funzione e non di cosiddetta autoconvocazione o autoriunione a iniziativa di deputati, maggioranza o minoranza che siano, di cui tratteremo *sub c*)), esso può essere esercitato con i più svariati strumenti parlamentari: con una mozione, ad esempio, che fissi una particolare materia da trattare autonomamente con carattere o in periodo straordinario; ovvero in sede di appello contro una diversa decisione presidenziale. Anche qui, naturalmente, la deliberazione della Assemblea non elimina il potere-dovere presidenziale di convocazione.

c) Più complesse questioni involge il cosiddetto diritto di « autoconvocazione » (che, per le ragioni già esposte, è opportuno definire di « autoriunione ») per iniziativa dei deputati non in sede di Assemblea funzionante, ma in periodi di aggiornamento o addirittura di « prorogatio » e cioè dopo lo scioglimento della Camera ma prima della riunione della nuova Assemblea.

Vigente lo Statuto albertino, il diritto di autoriunione della Camera, durante gli aggiornamenti, non esisteva. Nel 1920, tuttavia, sull'esempio delle esperienze attuate in vari Paesi con le nuove Costituzioni del do-

poguerra, la Camera sancì tale diritto dopo una complessa discussione di natura regolamentare (14). Dopo l'adozione di una risoluzione di principio, la Giunta del Regolamento propose di adottare il sistema dell'autoriunione ad iniziativa di cinque Commissioni permanenti (va ricordato che proprio nel '20 questi organismi furono istituiti). La Camera aggiunse la disposizione che estendeva l'iniziativa alla maggioranza dei deputati in carica, indipendentemente dalle Commissioni.

Con la nuova Costituzione si è abbandonata l'iniziativa delle Commissioni (15) ma si è ampliata quella dei deputati, attribuendosi il diritto di auto-riunione alla minoranza, e cioè a un terzo dei deputati.

Che la riunione della Camera in seguito a tale iniziativa sia comunque di carattere straordinario, è evidente. Innanzitutto l'iniziativa della minoranza rappresenta una *extrema ratio* davanti alla eventuale inerzia degli organi che hanno la facoltà di provocare la riunione delle Camere; ma, indipendentemente da ciò, tale iniziativa può esercitarsi soltanto in periodi di lunghi aggiornamenti o di proroga dei poteri, per cui il motivo politico deve essere sicuramente assai serio. Comunque, unico giudice della gravità di esso è il soggetto che esercita tale diritto; perciò il Presidente della Camera, a meno che non ostino motivi formali, non può che esercitare in conseguenza il proprio potere-dovere di convocazione. A questo punto si pone però il problema dell'ordine dei lavori. Il Presidente della Camera, valutando la gravità del motivo per cui la riunione è richiesta (16), può fissare l'ordine del giorno con la materia indicata dai proponenti; ma può anche rimettere ogni decisione alla Assemblea dato che evidentemente, se la Camera è « padrona del suo ordine del giorno », essa è libera, nella sua maggioranza, di non voler discutere una determinata questione. Ad ogni modo, anche nel caso in cui il Presidente iscrivesse all'ordine dei lavori la materia indicata, la Assemblea potrebbe ugualmente esercitare il diritto di non discuterla, ad esempio votando una sospensiva, o decidendo di non proseguire la discussione nelle sedute successive alla prima.

(14) Vedasi commento all'articolo 62 della Costituzione e all'articolo 45 del Regolamento della Camera, rispettivamente in: *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori* di PALERMO, FALZONE e COSENTINO, Roma, 1948 e *Il Regolamento della Camera illustrato con i lavori preparatori* di LONGI e STRAMACCI, Milano, 1958.

(15) È rimasto, però, il principio dell'auto-riunione delle Commissioni su richiesta di un quinto dei loro membri (articolo 44 del Regolamento della Camera).

(16) Questi motivi non sono classificabili a priori. Vi sono soltanto alcuni orientamenti di massima della Costituente limitatamente alle riunioni straordinarie in periodi di proroga dei poteri (v. LONGI, *Scritti vari cit.*, pag. 43).

Tutto ciò non cambierebbe anche se la richiesta, anzichè dalla minoranza, fosse firmata dalla maggioranza dei deputati: infatti l'unica maggioranza valida è quella che si forma in Aula e non già sulla carta.

Se abbiamo dovuto soffermarci su queste sue limitazioni formali (17), non intendiamo però minimizzare il significato del diritto di riunione della Camera che compete alla minoranza; in ogni caso una riunione straordinaria della Assemblea è un fatto di tanta importanza che la possibilità di provocarla rappresenta una delle principali garanzie democratiche del sistema parlamentare.

Per terminare, non resta che accennare alle riunioni straordinarie per la conversione dei decreti-legge e per la simultanea convocazione dell'altro ramo del Parlamento.

Sulla prima, alla quale abbiamo già accennato, non resta da aggiungere altro che l'ordine dei lavori è evidentemente condizionato all'esigenza costituzionale della conversione (o non conversione); circa la seconda il nostro parere è che in attesa delle decisioni della Camera presso la quale è stato esercitato il diritto di riunione straordinaria, l'altra Assemblea non possa che discutere argomenti di ordinaria amministrazione o non discutere affatto, a meno che la riunione straordinaria non sia stata espressamente indetta contemporaneamente per entrambe le Assemblee, ad esempio su accordo dei due Presidenti.

In quest'ultimo caso potrebbe anche rientrare l'ipotesi prevista dal terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione (presentazione del nuovo Governo alle Camere per la discussione e votazione della questione di fiducia). Tanto il Regolamento della Camera (articolo 45, secondo comma) che il Regolamento del Senato (articolo 34, terzo comma), infatti, prevedono che in tale circostanza il Presidente stabilisce la data di convocazione dell'Assemblea d'intesa con il collega dell'altro ramo del Parlamento. In pratica avviene che una delle due Camere, dopo avere ascoltato le comunicazioni del Governo, richiude i battenti in attesa della sorte del Ministero nell'altra Assemblea: al massimo è consentita la discussione di qualche provvedimento improrogabile di ordinaria amministrazione.

6. Il grande rilievo politico delle riunioni straordinarie delle Camere rende veramente evidente l'estrema importanza dell'istituto della con-

(17) Di questi limiti, se ne potrebbero indicare alcuni di natura strettamente regolamentare. Basti pensare ai problemi che insorgerebbero di fronte a una richiesta di convocazione straordinaria per lo svolgimento di interrogazioni, svolgimento che è condizionato, com'è noto, anche alla volontà del Governo.

vocazione, che poggia le sue basi sulle prerogative di vari organi costituzionali, ma che è tutto imperniato sulla figura e sulla responsabilità del Presidente della Camera. Riunire una Assemblea legislativa, fissare la data e l'argomento dell'adunanza, sono tra le più alte funzioni che la Costituzione possa affidare a un organo dello Stato. Ciò vale in qualunque regime (18) ma particolarmente nel regime parlamentare, dove l'essere e il non essere dipendono in gran parte dalla libertà e dalla funzionalità delle Camere.

Se si accettano le definizioni del Burdeau (19), secondo le quali il regime parlamentare consiste in « una forma di governo composta di tre organi distinti tra i quali (ed è questo il compito dell'arte politica) deve essere mantenuto un equilibrio costante » o in « una forma di governo rappresentativo basato sulla collaborazione dei poteri », ne consegue che la possibilità di funzionamento di tali organi e di esercizio di tali poteri è il presupposto per l'esistenza stessa del regime.

Non è che le Camere, come il Capo dello Stato, il Governo e la Magistratura, per poter funzionare debbano svolgere una attività permanente, ma le modalità delle loro convocazioni devono essere disciplinate in modo tale da permettere in qualsiasi caso e al massimo livello l'esercizio dei loro diritti e l'adempimento dei loro doveri.

Nel complesso meccanismo che permette una corretta attuazione dei lavori parlamentari, con un delicato equilibrio di iniziative, di responsabilità e di garanzie, è dunque riscontrabile uno dei cardini del sistema di collaborazione dei poteri.

VINCENZO LONGI

(18) Sarebbe interessante un'indagine storica sui rivolgimenti politici caratterizzati dalla convocazione straordinaria di un'Assemblea legislativa o, comunque, di un organo costituzionale!

(19) BURDEAU, *Il Regime parlamentare*, Milano, 1950, pag. 105.