

gli effetti automatici della norma contenuta nell'articolo 47 e poter così garantire, anche in presenza dell'effetto grave e negativo della mancanza del numero legale, un minimo di produttività dell'organismo parlamentare. Può succedere così che il Presidente (e la prassi non ha finora mai dato luogo ad aperte contestazioni da parte di alcun gruppo parlamentare), dopo aver apprezzate le circostanze, tolga la seduta e rinvi la discussione ad altra seduta leggendo l'ordine del giorno già stabilito dal calendario dei lavori. Va inoltre tenuto presente, e la *ratio* è, ancora una volta, quella di non alterare il calendario dei lavori, che il Presidente, mancando il numero legale, può rinviare ripetutamente la seduta di un'ora tutte le volte lo ritenga necessario. In tal senso è l'affermazione dell'onorevole Presidente Iotti nella seduta del 12 aprile 1985. Infine, sempre alla Camera, si sono verificati precedenti per i quali il Presidente, venuto a mancare il numero legale durante una discussione che comportava votazioni, ha rinviato la discussione stessa passando però allo svolgimento di un altro punto all'ordine del giorno. Il 18 giugno 1991 e il 18 febbraio 1993 si passa, ad esempio, allo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze che, pur se non iscritte all'ordine del giorno, sono però considerate urgenti dal Governo. Il 24 giugno 1992 si ha ancora un caso di svolgimento di interrogazioni e interpellanze previste, in questo caso, per la seduta pomeridiana. Nella seduta del 7 ottobre 1993, non essendovi obiezioni in Assemblea sulla proposta del Presidente, si passa alla discussione generale di un disegno di legge di conversione. Da ultimo, nella seduta del 23 novembre 1993, e ancora con l'accordo dell'Assemblea, dopo la

mancanza del numero legale si discute sulle dimissioni di un deputato. Tranne che in quest'ultimo caso, quando viene rinviata ad un momento successivo della medesima seduta, la discussione nel corso della quale è venuto a mancare il numero legale è rimandata ad altra seduta.

Un pesante effetto della mancanza del numero legale è previsto dal comma 3 dell'articolo 17 della Camera: qualora non fosse possibile ottenere, per un intero mese, il numero legale, il Presidente deve provvedere alla rinnovazione della Giunta delle elezioni. La gravità della sanzione è commisurata alla delicatezza dei compiti che questo organo è chiamato a svolgere.

M. M.

Prorogatio delle Camere

Con *prorogatio* si intende la protrazione del complesso dei poteri delle Camere sciolte o scadute: ai sensi del secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione infatti finché non sono « riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ».

A differenza della proroga prevista nell'art. 60 Cost., che previa una specifica legge prolunga la vita delle Camere, il disposto dell'art. 61 Cost. non altera la durata dell'organo e, non richiedendo un particolare provvedimento, opera in modo automatico. Il regime di *prorogatio* legittima i membri delle Camere scadute o sciolte ad esercitare i poteri connessi alla carica sino all'insediamento dei nuovi titolari ovvero, più esattamente, fino a quando le nuove Camere non siano riunite.

Mentre è stato finora agevole individuare il momento di inizio del periodo

di *prorogatio*, grazie anche al fatto che è sempre intervenuto un formale atto di scioglimento *ex art. 88 Cost.*, qualche incertezza si è presentata nell'individuare il termine finale, che l'*art. 61 Cost.* pone nella riunione delle nuove Camere. Nonostante la chiarezza del dettato costituzionale qualche dubbio si è sollevato sulla possibilità di convocare le vecchie Camere in via straordinaria allorché, in attesa che si riuniscano nella data stabilita dal Presidente della Repubblica *ex art. 87 Cost.* le nuove, si conoscano già i risultati delle elezioni, anche se solo in via non ufficiale (considerando altresì i tempi tecnici delle proclamazioni). Nella prassi vari organi parlamentari, ma non le Assemblee, si sono riuniti successivamente alla data delle elezioni delle nuove Camere: la Commissione bicamerale d'inchiesta sul « caso Moro » nell'VIII legislatura nonché due Commissioni d'inchiesta nella X. In dottrina prevale l'indirizzo di ammettere la convocazione delle Camere in *prorogatio* fino al momento in cui non sia potenzialmente convocabile il nuovo Parlamento in virtù della proclamazione dei risultati e degli eletti. Quindi se il ciclo delle proclamazioni fosse completato si riunirebbe il nuovo Parlamento su iniziativa del Capo dello Stato, di un terzo dei suoi membri ovvero dei Presidenti di Assemblea che, ai sensi degli artt. 12 del Reg. Cam. e del Reg. Sen., si vedono prorogati i poteri fino alla prima riunione delle Camere; in caso contrario il vecchio (nella X legislatura, prima che si svolgessero le elezioni, la Camera è stata convocata su iniziativa di oltre un terzo dei suoi membri ai sensi del secondo comma dell'*art. 62 Cost.* in via straordinaria).

Per quanto riguarda i poteri, l'interpretazione letterale dell'*art. 61 Cost.*

porterebbe a ritenere che tutti quelli attribuiti alle Camere in carica siano esercitabili da quelle sciolte o scadute fino alla prima riunione delle nuove Camere. Che le Camere in *prorogatio* non dispongano di meri poteri di ordinaria amministrazione sarebbe poi comprovato, secondo parte della dottrina, dalla norma che vieta alle suddette Camere di eleggere il Presidente della Repubblica (*art. 85 Cost.*): questa sarebbe, infatti, inutile se non contraddittoria qualora il Parlamento in *prorogatio* avesse il potere di sola ordinaria amministrazione. Ma se solo si considera come la rappresentatività delle Assemblee in quel periodo sia notevolmente affievolita, per non dire quasi nulla ad elezioni avvenute, non potrà non ritenersi illogico un loro eventuale intervento politico: si tratterebbe di un grave *vulnus* alla sovranità popolare.

Tuttavia la tesi che i poteri delle Camere sciolte o scadute siano limitati non può tradursi in quella eccessivamente restrittiva che le vuole dotate di poteri esercitabili meramente in casi straordinari di necessità e urgenza. Questa posizione sarebbe un portato dell'*art. 77 Cost.* secondo comma che sancisce l'obbligo del Governo di presentazione dei decreti-legge al Parlamento anche se sciolto. Pare però possa dirsi che l'*art. 77* non abbia la funzione di precisare quale sia l'unica attività possibile per le Camere dopo il loro scioglimento, quanto piuttosto di rimarcare il carattere della doverosità dell'esame dei decreti-legge da parte del Parlamento, anche se in *prorogatio*.

Nella prassi l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge si è avuto nella V, VI, VII, VIII, IX, X e XI legislatura; l'esame di disegni di legge relativi al bilancio preventivo per il 1972

e al rendiconto per il 1970 si è avuto nella V (in relazione alla quale in Commissione in sede consultiva vennero presentati ordini del giorno rivolti al Governo senza che si opponessero obiezioni), così come nella stessa legislatura si è avuto il precedente dell'esame di un disegno di legge non relativo alla conversione di provvedimenti d'urgenza (nella specie, facendo parte del cosiddetto « pacchetto » per l'Alto-Adige, legato ad adempimenti internazionali) mentre nella XI è stato considerato adempimento indifferibile di obblighi comunitari l'esame e l'approvazione della legge « comunitaria » per il 1993; norme recanti delega legislativa al Governo sono state esaminate nella X legislatura, norme occasionate, però, ed inserite nel testo di conversione di decreti-legge (nella XI legislatura il Presidente del Senato, acquisito il parere della Giunta per il Regolamento, ha avuto modo di riaffermare l'inammissibilità degli emendamenti estranei all'oggetto in discussione, particolarmente in occasione della conversione di decreti-legge e che tale criterio di severità deve applicarsi *a fortiori* allorché il Senato agisca in *prorogatio*, essendo necessario evitare che, attraverso l'attività di conversione, si dilati la materia su cui le Camere sciolte sono chiamate a legiferare: in senso conforme precedentemente era intervenuto il Presidente della Camera). Sempre allo scadere della X legislatura si sono registrati i primi precedenti di riesame di leggi rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica *ex art. 74 Cost.*

Al termine della XI legislatura, il Presidente della Camera ha svolto un intervento sui lavori dell'Assemblea in regime di *prorogatio* riaffermando il preminente criterio che le Camere sciolte si

debbono limitare a compiere gli atti ritenuti costituzionalmente doverosi ovvero urgenti, e sottolineando come un'eventuale modifica della costante prassi sia possibile solamente in casi eccezionali e solo se sostenuta dal consenso dei gruppi e concordemente decisa da entrambe le Camere; escludendo, sul tema dei poteri di controllo, la ricevibilità di interrogazioni, interpellanze e mozioni, ma riconoscendo la prassi che, dalla X legislatura, ammette la ricevibilità delle interrogazioni a risposta scritta che, grazie alla loro particolare natura procedurale, non comportano dibattito in Assemblea o Commissione ma si sostanziano in un rapporto scritto e diretto tra singolo parlamentare e Governo, non incidendo perciò sull'attività delle Camere (deroghe a questo principio sono scaturite solo da fatti di natura eccezionale avvenuti nella *prorogatio* della VII e X legislatura, rispettivamente al Senato e alla Camera, quando il Governo ha risposto a interrogazioni non iscritte all'ordine del giorno e riconosciute urgenti); riconoscendo, infine, che la prassi si sviluppa in relazione alle attività effettivamente svolte dal Governo, sempre che risulti indifferibile l'esercizio di un controllo parlamentare.

Come strumenti di controllo, alle interrogazioni a risposta scritta si affiancano le commissioni di vigilanza e le commissioni « in sede politica ».

Per le Commissioni d'inchiesta sembra costante la prassi di escluderne l'attività istruttoria (III, IV, V, VI, VIII, IX legislatura), prassi confermata anche nella X legislatura ove però la Commissione d'inchiesta sulla Mafia e quella sul Terrorismo in Italia ebbero ad affermare la loro legittimazione ad operare fino alla prima riunione delle nuove Camere, procedendo una di esse (l'Antimafia)

anche all'audizione, con successivo dibattito, del Ministro dell'interno.

La Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi ha sempre svolto sedute in regime di *prorogatio* mercé, peraltro, l'esplicita previsione dell'art. 2 comma terzo del suo Regolamento, secondo il quale essa « esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere ».

La costituzione delle Commissioni in « sede politica » e l'espressione di pareri è ammessa dalla prassi anche se, con qualche incertezza, è stata esclusa ogni deliberazione (V, IX e X legislatura); pareri *ex art.* 143 comma quarto Reg. Cam. sono stati rilasciati con il motivo che la loro espressione era fissata dalla legge (VIII legislatura) ovvero perché la richiesta era pervenuta prima dello scioglimento (VII legislatura); sempre nella VII legislatura la X Commissione permanente nel dare parere favorevole ad un piano del Ministro dei lavori pubblici ritenne di invitare il Governo a conformarsi alle eventuali osservazioni del nuovo Parlamento presso cui il piano avrebbe dovuto nuovamente essere presentato. Parere sulle nomine del Presidente e di altre cariche di vari enti pubblici ai sensi della legge n. 14 del 1978, designazioni effettuate dal Consiglio dei Ministri prima dello scioglimento delle Camere, è stato reso dalla Commissione Finanze della Camera al termine della X legislatura.

Le attività a rilevanza interna possono svolgersi in *prorogatio* senza particolari limitazioni. Così la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha esaminato richieste dell'autorità giudiziaria alla fine della VI e della X legislatura. Così la Giunta delle elezioni ha tenuto seduta nella VI, nell'VIII e nella X legislatura, proclamando poi l'Assemblea i deputati

subentranti. Come pure nella *prorogatio* dell'VIII si è avuta l'elezione del Presidente del Senato e, nella IX, quella di un Vicepresidente della Commissione bicamerale « RAI ». Seduta ha tenuto la Giunta per il Regolamento al termine della IX e della X legislatura, mentre, sempre nella X, hanno concluso i loro lavori due Giurì d'onore, le Commissioni previste dall'art. 58 Reg. Cam., dandosi poi in Assemblea lettura delle relative relazioni conclusive.

L'art. 12 comma quinto Reg. Cam. (*idem* al Senato) prevede che l'Ufficio di Presidenza resti in carica fino alla prima riunione della nuova Assemblea, ma la norma è superflua visto che l'art. 61 Cost. riguarda tutta l'Assemblea e quindi anche i suoi organi interni; comunque tale organo si riunisce senza particolari limitazioni di diritto: potrebbe pertanto anche deliberare il bilancio interno, preventivo e consuntivo, predisposto dai Questori. Bilanci che potranno poi essere esaminati e approvati dall'Assemblea (così nella V legislatura).

O. C.

Repêchage dei progetti di legge decaduti

Tra gli effetti della fine della legislatura viene tradizionalmente ricompreso quello della decadenza dei progetti di legge pendenti dinanzi alle Camere.

Criticato alla fine degli anni '60 da una parte della dottrina che considerava favorevolmente l'opposto canone della continuità legislativa, il principio della decadenza o della discontinuità legislativa è stato ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 468 del 1991