

**I Presidenti della Camera dei Deputati e le garanzie dell'art. 85 Cost.:
la soluzione del dilemma del prigioniero**

di Daniele Piccione *

(1 marzo 2006)

1. L'anomalia dell'ingorgo istituzionale alla fine della XIV legislatura. 2. Ipotesi pratiche per la convocazione del Parlamento in seduta comune. 3. Il rapporto tra il secondo ed il terzo comma dell'art. 85 Cost. 4. Interpretazione costituzionale e applicabilità in combinato disposto dei due commi dell'art. 85 Cost. 5. Conclusioni.

1. L'anomalia dell'ingorgo istituzionale alla fine della XIV legislatura.

1. Una delle disposizioni costituzionali meno esplorate dalla dottrina, l'art. 85 Cost., torna d'attualità mentre, all'orizzonte, si profila un anomalo ingorgo istituzionale.

La scadenza del mandato del Presidente della Repubblica è infatti prevista per il 18 maggio 2006([1]), sette anni dopo il giuramento prestato dal Presidente Ciampi. A questo dato certo se ne aggiunge un altro e cioè che le Camere sono convocate in prima seduta il 28 di aprile, il che è stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica con cui si dispone altresì lo scioglimento delle Camere l'11 di Febbraio e ha termine, dunque, la XIV legislatura([2]).

Di qui si intravedono i due problemi di cui ci si occupa in questo scritto. Chi deve convocare il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali ai sensi dell'art. 83 Cost? Quando è che esso deve tenere la sua prima seduta per l'elezione del nuovo Capo dello Stato?

2. Ipotesi pratiche per la convocazione del Parlamento in seduta comune.

L'interprete deve innanzitutto volgere lo sguardo all'art. 85, comma 2 Cost.. Esso stabilisce che: "Trenta giorni prima che scada il termine (*di durata in carica del Capo dello Stato, n.d.r.*), il Presidente della Camera dei Deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica".

Tuttavia il successivo terzo comma del medesimo articolo, aggiunge che: "Se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica".

Ora, un'interpretazione letterale del secondo comma imporrebbe di procedere alla convocazione del Parlamento in seduta comune, al più tardi, il 18 di aprile, da parte, però, del Presidente della Camera scaduto e prorogato([3]).

Il che si potrebbe far discendere, a prima lettura ed ignorando per ora il terzo comma dell'art. 85 Cost., dall'art. 61 Cost. in base al quale: "Finchè non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti".

Così si ha una prima, possibile risposta sull'avvio della sequenza di atti volti all'elezione del Capo dello Stato.

Una tale soluzione, avrebbe bensì il pregio di assicurare una continuità all'organo Presidente della Repubblica, scongiurando, in linea di massima, che il Presidente attualmente in carica debba vedersi prorogati i poteri e, peraltro, mantiene ragionevoli possibilità che il Governo giuri nelle mani del nuovo Presidente della Repubblica, eletto, si intende, dalle nuove Camere uscenti dalle consultazioni elettorali del 9 e 10 Aprile 2006.([4])

Se non che il terzo comma dell'art. 85 Cost. pone nuovi problemi e, soprattutto, sembrerebbe attagliarsi perfettamente al presente scenario.

Infatti, esso mira a risolvere un caso apparentemente diverso da quello descritto nel secondo comma, inserendo una nuova garanzia per l'evenienza che, al momento della convocazione del Parlamento in seduta comune, "le Camere

siano sciolte". E questo è precisamente il caso in cui si verte ora.

Se dunque si intendesse applicare questa norma (terzo comma dell'art. 85 Cost.), o sostenendone la natura di *species* del secondo, oppure, in un certo senso, ritenendo che esso assorba le garanzie del comma precedente, se ne dovrebbe inferire la seguente soluzione: essendo le Camere sciolte, l'elezione del Presidente della Repubblica, dovrebbe aver luogo entro quindici giorni dal 28 aprile, cioè, entro il 12 maggio.

E perché ciò accada si potrebbe immaginare che spetti al Presidente della Camera neoeletto, di convocare il Parlamento in seduta comune, non dovendosi rispettare più, nel caso di specie, il termine di trenta giorni previsto dall'art. 85 comma 2 Cost.

Questa seconda soluzione demanderebbe al Presidente della Camera neoeletto, investito di una superiore legittimazione rispetto a quello prorogato, di convocare il collegio elettorale del Capo dello Stato, ma porrebbe un rischio inquietante e cioè quello di aumentare le probabilità che sia necessario dar vita alla *prorogatio* del Presidente attuale, peraltro con l'eventualità che quest'ultimo debba gestire una o più fasi della formazione del nuovo Governo. Ciò, a tacer d'altro, perché le votazioni per l'elezione del Presidente della Camera dei Deputati possono prolungarsi per alcuni giorni, dati i *quorum* necessari⁽⁵⁾.

D'altra parte la formazione del Governo, con le Camere riunite per la prima volta il 28 di Aprile, non è opportuno che attenda gli esiti di una lunga elezione del Capo dello Stato, se, in ipotesi, essa si protrasse per diversi giorni⁽⁶⁾. L'elezione del Capo dello Stato, dunque, diverrebbe una sorta di procedimento parallelo, ovviamente *incertus quando* ⁽⁷⁾, rispetto alle trattative (che rischierebbero di assumere contorni quantomai informali ed indefiniti)⁽⁸⁾ per la formazione del Governo.

Rileva dare conto, da ultimo, della tesi per cui a convocare il Parlamento in seduta comune potrebbe essere lo stesso Presidente provvisorio della Camera dei Deputati⁽⁹⁾, il 28 aprile. Ma a guardare bene anche questa ipotesi appare da scartare, se non altro perché assomma le peggiori conseguenze delle due tesi estreme, illustrate in precedenza.

Infatti, da un lato, la legittimazione a convocare il collegio elettorale del Presidente della Repubblica da parte di un uomo politico chiamato a presiedere la Camera per anzianità (di elezione e carica) e *pro tempore* ⁽¹⁰⁾ non apparirebbe maggiore di quella del Presidente d'Assemblea scaduto. Dall'altro, anche una convocazione effettuata il 28 aprile potrebbe apparire insufficiente ad eleggere un Capo dello Stato nelle cui mani possa giurare il Governo⁽¹¹⁾. E dunque anche l'apparente vantaggio di procedere in tal modo si evidenzia, sul piano concreto, illusorio.

3. Il rapporto tra il secondo ed il terzo comma dell'art. 85 Cost.

Alla luce di quanto precede, vanno soppesati gli argomenti giuridici in favore della prima e della seconda tesi esposte.

Il primo notorio dubbio attiene all'*incipit* dell'art. 85 comma 3 Cost. Ci si chiede quale ne sia la *ratio*. La prima analisi è quella di evitare che "una maggioranza parlamentare ormai scaduta...possa cercare di perpetuare o preservare il suo potere ponendo alla carica di Capo dello Stato un uomo di sua fiducia"⁽¹²⁾. Allora, ne discende che, collocandosi dalla prospettiva del Presidente della Camera dei Deputati sciolta, questi debba rinunciare a convocare il Parlamento in seduta comune e debba attendere l'elezione del nuovo Presidente della Camera. E questi sarebbe tenuto a convocare entro quindici giorni dalla prima riunione delle due Camere, ai sensi dell'art. 85 comma 3 Cost.

Se invece si volesse tener conto principalmente di un'altra preoccupazione del Costituente e cioè quella di scongiurare il rischio di rimanere a lungo con un Presidente della Repubblica depotenziato e non costringerlo a compiere atti di grande rilevanza istituzionale (e segnatamente conferimento dell'incarico di Governo, decreti di nomina, accoglimento nelle proprie mani del giuramento del Governo nominato), allora si dovrebbe svolgere una diversa interpretazione dell'art. 85 comma 3 Cost.

In tal caso, cioè, si dovrebbe pensare che il Presidente della Camera possa convocare il Parlamento in seduta comune per un momento successivo a quello della prima seduta delle nuove Camere. Così, egli potrebbe garantire entrambi gli obiettivi di fondo che la Costituzione, interpretata sistematicamente, tutela.

Di qui scaturisce con nitore il dubbio di fondo che inerisce il rapporto tra secondo e terzo comma dell'art. 85 Cost. Ed infatti, coincidenza vuole che le date di riunione della prima seduta delle Camere (28 Aprile) e di scadenza del mandato

presidenziale (18 maggio) stringano tra sè il momento ideale della prima convocazione del Parlamento in seduta comune. Come si è visto, rischioso sarebbe farlo riunire troppo tardi, perchè l'ombra della *prorogatio* del Capo dello Stato si stenderebbe sul momento cruciale della formazione del Governo; ma improvvido sarebbe anche convocarlo troppo presto quando, cioè, le Camere vecchie, siapure sciolte, siano pur sempre funzionanti per l'ordinaria amministrazione([13]), o ancora, le nuove non abbiano provveduto ad eleggere gli uffici di presidenza. Ora, l'inciso che apre il terzo comma dell'art. 85 Cost. "Se le Camere sono sciolte..." a quale situazione si riferisce? Verosimilmente sempre a quella in cui manchino trenta giorni alla scadenza del settennato presidenziale. Di qui, l'inconfutabile conclusione che la *ratio* dell'intero art. 85 Cost. ne anima in parte anche il suo terzo comma, mirando all'obiettivo generale di avere in carica un Capo dello Stato nel pieno delle sue funzioni e, come si è detto, eletto dalle nuove Camere([14]).

E allora quale argomento rimane in favore dell'ipotesi di lasciare la convocazione al nuovo Presidente della Camera? Ne rimane solamente una: non si ritiene opportuno che a convocare il Parlamento in seduta comune, sia un Presidente diverso da quello che ne dirigerà i lavori. Ciò in effetti appare inconsueto ed in termini generali potrebbe intendersi come un'inedita intromissione del Presidente prorogato, rispetto a quello da eleggere. E le procedure e le prassi parlamentari non conoscono casi di Presidenti di Assemblea che convochino sedute delle Camere.... ancora da eleggere([15]).

Ma che, contro questo argomento formale, nel caso di specie debba essere il Presidente della Camera prorogato a convocare il collegio elettorale del Capo dello Stato, inducono a ritenerlo molteplici e solidi argomenti.

4. Interpretazione costituzionale e applicabilità in combinato disposto dei due commi dell'art. 85 Cost .

In primo luogo, l'art. 85 Cost. comma 2 si riferisce chiaramente alla convocazione del Parlamento in seduta comune e non all'elezione del Presidente. Esso dunque pare fornire una prima garanzia relativa all'atto di convocare, nel senso, cioè, che i Presidenti della Repubblica si possano succedere nell'esercizio delle funzioni senza soluzione di continuità.

Invece, il terzo comma del medesimo articolo garantisce che la prima seduta utile all'elezione si svolga al massimo entro quindici giorni dall'elezione delle nuove Camere.

Si tratta, dunque di due garanzie che, ove possibile, dovrebbero essere entrambe salvaguardate. Per essere più chiari, la garanzia prevista dal terzo comma non fa cadere la *ratio* e l'applicabilità dell'altra. A sostenere l'opposto, si dovrebbe credere che quando le Camere sono sciolte solo un bene vada tutelato, e cioè quello che siano le nuove Camere ad eleggere il nuovo Capo dello Stato.

Con il che, tutti i restanti rischi dovrebbero dirsi in qualche modo tollerabili dal sistema. Primo tra tutti, nel caso di specie, quello che il Parlamento in seduta comune sia convocato in tutta fretta dal neo eletto Presidente della Camera([16]) e, soprattutto che il Presidente della Repubblica sia eletto oltre il 18 maggio, con tutte le conseguenze citate in merito alla formazione del Governo([17]).

Ma queste, e risulta chiaro dai lavori preparatori, sono eventualità che il Costituente temeva massimamente. D'altro canto che il Parlamento in seduta comune venga convocato intorno al 10 maggio, e da parte dell'attuale Presidente della Camera, appare una soluzione lineare, interpretando l'atto di convocazione come un atto dovuto, che peraltro la Costituzione imporrebbe di compiere (negli stessi termini) anche al successivo Presidente di Assemblea, che vi sarebbe ovviamente impossibilitato.

Questo sgombera il campo dai due flebili argomenti giuridici dei fautori della tesi opposta. Se esso è un atto dovuto ed indifferibile, potrà (ed anzi dovrà) essere compiuto anche in periodo di proroga del Presidente d'Assemblea ex art. 61 Cost. Del resto, esso non potrebbe essere interpretato come una menomazione del successore sullo scranno più alto di Montecitorio, giacchè, anzi, questi, una volta eletto, si troverebbe nell'assoluta impossibilità di rispettare l'art. 85 comma 2 Cost. ed il termine di trenta giorni

Di qui, dunque, si delinea una sorta di "dilemma del prigioniero", poichè se la convocazione del Parlamento in seduta comune non viene diramata dall'attuale Presidente di Montecitorio, questi metterebbe il suo successore nell'impossibilità evidente ed originaria di rispettare il termine dell'art. 85 comma 2 Cost.

5. Conclusioni.

Dunque tre forze convergono sulla soluzione univoca di questo peculiare ingorgo istituzionale: la complessa ed articolata *ratio* garantista dell'art. 85 Cost.; il tenore letterale dei due commi dello stesso articolo ove parlano di convocazione l'uno e di elezione l'altro; infine, la stessa logica intrinseca al sovrapporsi delle date della prima convocazione delle Camere e della scadenza del settennato presidenziale.

Tuttavia, l'importanza "politica" della questione non può essere sottovalutata per due ragioni. In primo luogo, lo snodo istituzionale costituito dall'inizio della XV legislatura potrebbe rivelarsi più impervio del previsto, per la difficoltà di formare un Governo solido in seguito ad una consultazione elettorale svolta con regole nuove e complesse.

In secondo luogo perché si profila l'eventualità, un tempo ritenuta un mero caso di scuola^([18]), che il Parlamento in seduta comune si trovi riunito per eleggere il Capo dello Stato mentre si forma il nuovo Governo.

In questo scenario complesso, una volta di più, ancor prima del senso di responsabilità dei singoli, è in fondo la Costituzione del 1947 a condurre l'interprete (e soprattutto i Presidenti di Assemblea) sul sentiero più sicuro, al riparo delle insidie sottese ad un delicato crocevia politico ed istituzionale.

* Dottore di ricerca in teoria dello Stato ed istituzioni politiche comparate nell'Università La Sapienza di Roma, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

([1]) Tale data verrà in questo scritto considerata pacifica, pur dovendosi tener conto che alcuni fanno decorrere l'inizio del settennato del Presidente della Repubblica, non dall'atto del giuramento, ma dal giorno dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune. Sul punto, cfr. i convincenti rilievi di G. U. Rescigno, *Art. 85 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Milano-Bologna, 1978, p. 69, il quale illustra gli inconvenienti logici e pratici cui si incorre nel sostenere la tesi dell'elezione come *dies a quo* dell'assunzione della carica. Conforme a questa interpretazione, tra gli altri L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 444.

([2]) Cfr. il D. P. R. 11 febbraio 2006, n. 33 pubblicato in G. U., Serie Generale dell'11 febbraio 2006.

([3]) Per l'interpretazione del termine generale previsato dall'art. 85 comma 2 Cost., cfr. M. Mazziotti Di Celso, G. M. Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, p. 340, secondo il quale "l'atto di convocazione deve essere emanato trenta giorni prima che scada il mandato presidenziale, mentre la riunione del Parlamento in seduta comune deve avvenire nei trenta giorni".

([4]) Che la formazione del Governo nelle sue diverse fasi sia gestita dal Presidente della Repubblica neoeletto non appare un'esigenza assoluta. L'alternativa sarebbe quella per cui il Presidente uscente, ma ancora nel pieno delle funzioni, svolga le consultazioni, conferisca l'incarico (o gli incarichi), adotti i decreti di nomina, raccolga il giuramento. Invece, con forte sfavore dovrebbe essere vista l'ipotesi che sia il Presidente uscente, ma prorogato (quindi dopo il 18 maggio), a gestire il procedimento di formazione del nuovo Governo. Ora, al di là del fatto che quest'ultima eventualità era chiaramente avversata dal Costituente (per ovvie ragioni), sul piano concreto dell'attuale contingenza, ciò significa che è da evitare al massimo grado che non vi sia ancora un Governo il 18 maggio e che, al contempo non si sia ancora dato luogo all'elezione (*rectius*: al giuramento) del nuovo Capo dello Stato. Che il rischio vi sia lo dimostra il fatto che il Governo Berlusconi entrò in carica giurando l'11 Maggio 2001, dopo 12 giorni dalla prima seduta delle Camere. Va sottolineato, poi, che in quel caso l'esito della consultazione elettorale fu piuttosto netto e che, all'avvio della XV legislatura, non è impossibile che il Governo entri in carica con maggiore lentezza dopo la prima seduta del 28 Aprile 2006.

([5]) L'elezione del Presidente della Camera dei Deputati, ai sensi dell'art. 4 commi 1 e 2, R. C., prevede una maggioranza di due terzi dei componenti la Camera. Al secondo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti computando tra i voti anche le schede bianche. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti. Se è vero che al principio della XIV legislatura il Presidente della Camera fu eletto il giorno dopo la prima seduta, una tale celerità non è affatto scontata in questa occasione, specialmente nel caso di un esito elettorale meno nitido di quello del 2001.

([6]).....e quindi si dovrebbe paradossalmente sperare, in tal caso, che il Governo si sia già formato per mano del

Presidente della Repubblica in carica sino al 18 maggio, quindi appunto tra il 28 aprile ed il 18 maggio.

([7]) Al di là dei noti casi delle lunghe votazioni che precedettero le elezioni di Saragat e Leone, vanno appena ricordati, di recente, i tempi dell'elezione di Alessandro Pertini, l'8 luglio 1978, al sedicesimo scrutinio, per un totale di nove giorni di votazioni; di Oscar Luigi Scalfaro, il 25 maggio 1992, sedicesimo scrutinio, per un totale di undici giorni di votazioni.

([8]) Ed in effetti il compito del Capo dello Stato sarebbe comunque difficilissimo. Infatti, nella peggiore delle ipotesi Egli dovrebbe guidare la formazione del nuovo Governo, con i propri poteri prorogati, il che davvero appare inopportuno istituzionalmente ed assai pericoloso. Altrimenti, dovrebbe dar vita alle consultazioni ed a parte del procedimento di formazione, senza che le Camere nuove si siano ancora riunite e sempre sapendo che il proprio mandato si approssima ormai a scadenza (18 maggio). Questo, però non avrebbe alcun senso e come si dirà oltre, sarebbe contrario alla consuetudine costituzionale che condiziona l'apertura delle consultazioni alla costituzione dei gruppi alle Camere e all'annuncio delle elezioni dei rispettivi Presidenti. In ultima ipotesi, come detto, il Presidente della Repubblica, si troverebbe a gestire la formazione del Governo in un tempo "contingentato", tra il 28 aprile ed il 18 maggio, proprio in prossimità della propria scadenza e con la prospettiva o di passare il testimone al nuovo Capo dello Stato per alcuni degli atti necessari all'entrata in carica del Governo nuovo, oppure di compierli Egli stesso, ma con i propri poteri prorogati ai sensi dell'art. 85 comma 3 Cost.

([9]) Un'ipotesi simile è stata avanzata, di recente, da L. Gallarati, *Un presidente al bivio*, reperibile su questo **Forum**. In tale contributo, si accenna peraltro all'ipotesi di dimissioni del Presidente della Camera (in *prorogatio*), per lasciare l'incombenza della convocazione del Parlamento in seduta comune al Vicepresidente della Camera, data la rilevanza di quest'ultimo atto da svolgersi da un soggetto connotato di imparzialità ed estraneità rispetto alla dibattito politico ed alla sfida elettorale. Tuttavia, tale soluzione sembra auspicata in base ad argomenti di opportunità politica, piuttosto che in forza della soluzione del dilemma tra l'applicare l'art. 85 comma 2 Cost. o il suo comma successivo.

([10]) Ai sensi dell'art. 2, comma 1 R.C., il Presidente provvisorio della Camera dei Deputati in prima riunione è "il più anziano per elezione tra i Vicepresidenti della legislatura precedente. Quando nessuno di essi sia presente, si risale ai Vicepresidenti delle legislature anteriori. In loro mancanza l'Assemblea è presieduta dal decano per età".

([11]) Va però ribadito (nota n. 8) che il nuovo Governo potrà formarsi solo dopo la prima riunione delle Camere.

([12]) G. U. Rescigno, *Art. 85 Cost.*, cit., p. 74.

([13]) Non è questa la sede per definire il problema dei limiti di funzioni del Parlamento scaduto, ma è del tutto evidente che l'art. 85 comma 3 Cost. intende demandare alle nuove Camere l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, anche quando essa cada nei tre mesi precedenti la scadenza delle Camere "vecchie".

([14]) In questo senso, cfr. V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Vicenza, 1976, p. 244, in cui gli AA. ritengono che il terzo comma dell'art. 85 Cost. "serva da correttivo ed integrazione al disposto del comma precedente".

([15]) Può essere citato a parziale termine di paragone il procedimento per la rielezione degli uffici di Presidenza delle Commissioni del Senato a metà legislatura. In tal caso, il decreto di convocazione è del Presidente del Senato e non, come per le altre sedute, del Presidente di ciascuna Commissione, il quale, proprio perché soggetto a una sorta di votazione di conferma, vede il suo potere di guida dei lavori (e quindi di convocazione) affievoliti.

([16])con l'evidente e noto problema di dover comunque concedere il tempo necessario ai Consigli regionali per designare i delegati che integrano il Parlamento in seduta comune. Il che, peraltro, è la vera ragione del termine di trenta giorni da rispettare per la convocazione (e non per la riunione) del Parlamento in seduta comune. Così, V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., p. 243.

([17]) Cfr. ancora le note nn. 4 e 8 di questo scritto.

([18]) Così, G. U. Rescigno, *Art. 85 Cost.*, cit., p. 71.