

La continuità degli organi costituzionali nel succedersi delle legislature, con particolare riferimento alla continuità dell'attività legislativa (*)

di Gaetano Gifuni

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, signor Presidente della Camera dei deputati, signor Presidente della Corte costituzionale, Autorità, signore e signori,

ringrazio, innanzitutto, il signor Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, per l'altissimo onore che la Sua presenza conferisce a questo incontro, anche se è facile immaginare quale forte emozione essa provochi in me.

Ringrazio, con altrettanto calore, per la Loro presenza, il Presidente Spadolini, il Presidente Napolitano - anche per la generosa ospitalità offerta alla cerimonia nella prestigiosa sede della Biblioteca della Camera dei deputati -, i ministri, i giudici costituzionali, i parlamentari, le autorità e gli amici che hanno avuto l'amabilità di essere presenti, nonché tutti coloro che hanno fatto pervenire il loro saluto e la loro adesione.

Ringrazio la Fondazione Nuove proposte di Martina Franca e, per essa, il presidente avvocato Elio Michele Greco e la dottoressa Emilia Lamaro, il presidente della Giuria, professor Casavola, e tutti i componenti, per avermi ritenuto meritevole del premio intitolato all'illustre maestro, di diritto e di vita, il professor Giuseppe Chiarelli, che ha onorato il nostro paese e, in particolare, la natia terra di Puglia, e alla cui gentile consorte rivolgo il mio devoto saluto.

Devo confessarvi che ho tanto gradito ed apprezzato questo premio pur nella piena consapevolezza che esso va ben al di là dei miei meriti per tre motivi fondamentali: il primo è connesso al prestigio della Fondazione che

(*) Il testo che segue riproduce il discorso pronunciato in occasione del conferimento del XII premio per gli studi giuridici «Giuseppe Chiarelli», ad iniziativa della Fondazione Nuove proposte di Martina Franca, il 27 ottobre 1993, a Roma nella Sala delle Capriate della Biblioteca della Camera dei deputati. Si ringraziano l'autore e la Fondazione per la pubblicazione del testo.

lo ha istituito, delle illustri personalità alle quali è stato conferito negli anni scorsi, e dei componenti l'eminente giuria. Il secondo, di carattere sentimentale, è che il premio proviene da una Fondazione che opera nella mia terra d'origine, la Puglia, alla quale sono rimasto tenacemente e orgogliosamente legato; è un legame quello con la Puglia e, in particolare, con la Daunia e con la mia Lucera, che non si è per nulla affievolito, nonostante io viva a Roma da oltre quaranta anni, i due terzi della mia vita. Il terzo motivo di gradimento del premio, quello che mi tocca profondamente nell'animo, sta nel fatto che esso consiste - ed è in ciò la sua oggettiva nobiltà - nell'attribuzione al premiato di una piccola biblioteca, che egli si impegna a donare ad una istituzione culturale da lui prescelta. Nel mio caso la scelta è stata semplicissima: non potevo che pensare alla gloriosa Biblioteca Ruggero Bonghi di Lucera, che mio padre Giambattista diresse per oltre quarant'anni, concentrando in quel tempio laico il suo amore e il suo appassionato impegno di studioso e di educatore di diverse generazioni di giovani.

E vengo ora al tema prescelto per questa mia relazione, che preferisco considerare una semplice conversazione, anche perché l'attività svolta per oltre trent'anni al Senato e da oltre un anno alla Presidenza della Repubblica mi ha educato piuttosto al "silenzio" o, meglio, al "parlare sottovoce" che non a sfruttare in pubblico doti oratorie che, oltretutto, non possiedo.

Dunque, "Continuità degli organi costituzionali": al riguardo, occorre premettere che ogni gruppo, ogni collettività si "istituzionalizza" soltanto quando al suo interno si forma un'organizzazione stabile: onde è possibile affermare che non vi può essere istituzione politica senza che il nucleo autoritativo si caratterizzi per la propria attitudine a durare nel tempo, a presentarsi cioè come potere stabile. Ed è proprio in ciò che sta la radice ultima dell'esigenza di continuità delle istituzioni, esigenza cui si è tentato di far fronte, nelle diverse epoche storiche e nei diversi ordinamenti, con istituti appositi: si pensi alla *prorogatio* nel diritto romano, all'istituto della reggenza, a quello della supplenza e così via.

Al fine, tuttavia, di restringere il nostro discorso, sembra opportuno compiere un salto logico (e, sotto altro profilo, anche cronologico), esaminando immediatamente la realtà dello Stato contemporaneo. Quivi, quello che, per grandissime linee, può dirsi il nucleo autoritativo centrale, si caratterizza per il fatto di esser dotato della personalità giuridica: lo Stato-persona, appunto.

È stato, infatti, posto in evidenza come il passaggio dallo Stato assoluto a

quello moderno sia segnato proprio dal progressivo sostituirsi della persona giuridica-Stato alla persona fisica del monarca.

Peraltro, la persona giuridica-Stato agisce attraverso persone fisiche, le quali compiono atti, i cui effetti si determinano direttamente nella sfera propria della persona giuridica. E proprio a questo fine è stato elaborato il concetto giuridico di "organi dello Stato-persona", sicché il problema della continuità del potere si fa concreto, all'interno della persona giuridica-Stato, come problema della continuità di funzionamento degli organi dello Stato.

Aggiungo che il principio della continuità degli organi costituzionali è concepito come fondamentale garanzia della loro operatività e, quindi, del funzionamento dell'ordinamento nel suo insieme.

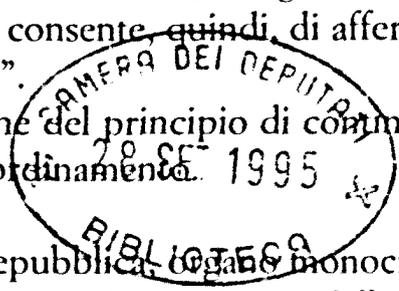
E questo perché il principio di continuità è direttamente collegato a quello imprescindibile del buon andamento della forma di governo, vale a dire dell'ordinato funzionamento dell'assetto organizzativo dello Stato a livello delle istituzioni, siano esse di "garanzia" (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), siano esse di prevalente "indirizzo politico" (Parlamento e Governo).

E questo principio di continuità - che caratterizza la vita dei vari organi costituzionali e li collega tra loro - suona anche conferma della pari dignità di questi organi e del pressoché perfetto bilanciamento dei rispettivi poteri e funzioni. Non a caso questo concetto è stato, di recente, autorevolmente ripreso, nella solennità dell'Aula di Montecitorio, dal Presidente della Camera dei deputati, Giorgio Napolitano, in piena fedeltà al pensiero di uno dei nostri autorevoli Padri costituenti, Costantino Mortati: "il nostro sistema costituzionale - ha ricordato il Presidente Napolitano - è imperniato sul principio del perfetto equilibrio tra i supremi poteri dello Stato, che garantisce a ciascuno una propria sfera di autonomia e non consente, quindi, di affermare la supremazia di uno di tali organi sugli altri".

Passo ora ad esaminare la concreta attuazione del principio di continuità per ciascun organo costituzionale, nel vigente ordinamento.

1) Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, organo monocratico di garanzia, il principio di continuità è assicurato, innanzitutto, dalla stabilità del mandato, la cui durata (sette anni) è stata prevista, non a caso, dal Costituente per un periodo più lungo rispetto a quello (cinque anni) del Parlamento che lo elegge (in seduta comune e con la partecipazione dei delegati regionali).

Al riguardo, nell'Assemblea costituente, il relatore, onorevole Tosato,



afferma che ciò “serve a soddisfare l’esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell’esercizio delle pubbliche funzioni, mentre contribuisce a rafforzare l’indipendenza del Presidente rispetto alle Camere che lo eleggono”. “Che le Camere si rinnovino e il Presidente resti - prosegue l’onorevole Tosato - significa svincolare il Presidente dalle Camere dalle quali deriva e rinvigorirne la figura”.

Unanime è, al riguardo, il consenso della dottrina sulle motivazioni che sono alla base della maggior durata del mandato presidenziale: secondo Mortati, essa garantisce “un migliore equilibrio istituzionale”; secondo Cuocolo, essa “sottrae il Capo dello Stato a qualsiasi forma di soggezione nei confronti della maggioranza che lo ha eletto”, maggioranza che - come ha dimostrato l’esperienza di quarantacinque anni di vita repubblicana - si è rivelata quasi sempre (sette volte su nove) ben più ampia della maggioranza di Governo e, comunque, diversificata rispetto ad essa. Secondo Martines, la maggior durata del mandato del Presidente assicura “l’esaltazione della sua funzione di moderatore tra le forze politiche, tanto più nel caso in cui tra esse mutassero i rapporti di forza nel corso del settennato”; secondo Paladini, essa “evita, al contempo, ripetute elezioni e, quindi, turbamenti della vita politica troppo frequenti e dannosa discontinuità dell’ufficio presidenziale”.

E così, infatti, conformemente al dettato costituzionale e alla interpretazione dottrina, tutti i presidenti della Repubblica hanno visto rinnovare una o anche due volte (come nei casi dei Presidenti Leone e Pertini) la rappresentanza parlamentare nel corso del rispettivo mandato.

D’altra parte, la stabilità del mandato presidenziale è direttamente correlata ai poteri di altissima rilevanza costituzionale, di cui il Costituente ritenne di dotare il Capo dello Stato: si pensi alla facoltà di scioglimento anticipato delle Camere, alla formazione del Governo, alla nomina dei senatori a vita e dei cinque giudici della Corte costituzionale, agli stimoli che il Presidente della Repubblica può esercitare per un corretto funzionamento del sistema (potere di messaggio “tout court” alle Camere, *ex* articolo 87 della Costituzione, e potere di messaggio motivato di rinvio delle leggi alle stesse Camere, *ex* articolo 74 della Costituzione).

Ma la continuità dell’organo-Presidente della Repubblica è garantita dalla Costituzione anche mediante altri istituti. Innanzitutto quello, stabilito dall’articolo 85, comma secondo, della Costituzione, della convocazione, da parte del Presidente della Camera, del Parlamento in seduta comune e dei delegati regionali trenta giorni prima che scada il termine dei sette anni: la c.d. “rinnovazione” ante-scadenza, la cui ragione è, appunto, quella di evita-

re ogni soluzione di continuità, anche se non va sottaciuto il difetto - rilevato da Leopoldo Elia - di una certa quale esautorazione del titolare in carica per effetto dell'avvenuta elezione del successore.

Altri istituti atti a garantire la continuità dell'organo Presidente della Repubblica sono la "supplenza" (prevista dall'articolo 86 della Costituzione, in caso di impedimento temporaneo o permanente o di morte o di dimissioni del Capo dello Stato) e la "prorogatio" (ex articolo 85, comma terzo, della Costituzione), che si ha allorché la scadenza del settennato intervenga dopo lo scioglimento delle Camere o quando manchino meno di tre mesi alla loro cessazione: in questi casi l'elezione del Presidente ha luogo entro quindici giorni dalla prima riunione delle nuove Camere e, nel frattempo, sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Per quanto riguarda, in particolare, l'istituto della "supplenza" - non a caso affidata dal Costituente ad un altro organo imparziale di garanzia e, quindi, *super partes*, quale è il Presidente del Senato - l'esperienza ne ha dimostrato la piena funzionalità e vitalità in momenti particolarmente delicati della vita della Nazione, soprattutto grazie alla correttezza istituzionale e all'impeccabile stile con cui essa è stata esercitata dai Presidenti del Senato che ne sono stati investiti: il senatore Merzagora, nel caso della grave malattia che colpì il Presidente Segni e delle successive dimissioni; il senatore Fanfani, a seguito delle dimissioni del Presidente Leone; il senatore Spadolini, dopo le dimissioni del Presidente Cossiga, senza dimenticare le sia pur brevi supplenze dovute ai viaggi all'estero, di durata prolungata, dei Capi di Stato che si sono succeduti nel tempo.

Ricordo, infine, un caso specialissimo di supplenza che fu esercitato, sia pure per pochi giorni (dal 29 giugno al 3 luglio del 1985), dal senatore Cossiga - Presidente del Senato in carica, ma già eletto Presidente della Repubblica il 24 giugno dello stesso anno - a seguito delle dimissioni del Presidente Pertini, anticipate di pochissimi giorni rispetto a quella che sarebbe stata la scadenza naturale del settennato.

2) Per quanto riguarda la Corte costituzionale, organo collegiale di garanzia, la continuità del suo funzionamento è assicurata dalla cosiddetta "perennità dell'organo", mai cessante nel suo *plenum*, ma che si rinnova nei suoi singoli componenti; la continuità è poi garantita dalla previsione di un *quorum* strutturale minimo di undici giudici (rispetto all'organico di quindici), perché il collegio possa funzionare. Ma *quid iuris* nell'ipotesi in cui il numero dei giudici sia, per varie cause, ridotto a meno di undici, dopo che la legge costitu-

zionale n. 2 del 1967 ha espressamente escluso la *prorogatio* del giudice il cui mandato sia scaduto al compimento dei nove anni dal giuramento?

“Grave e pericolosa lacuna” la definì Vezio Crisafulli. Ma parte dalla dottrina ritiene, comunque, operante la *prorogatio* - nonostante il suaccennato divieto - nei confronti del giudice costituzionale la cui cessazione farebbe scendere il *quorum* strutturale al di sotto del minimo richiesto (undici giudici). Fonte di questa deroga all'espresso divieto di *prorogatio* sarebbe (secondo Modugno e Nocilla) proprio il principio di continuità, inteso come principio istituzionale atto a produrre norme applicabili ai casi concreti, principio che non potrebbe, quindi, essere reso inoperante - atteso il suo valore primario - neppure da norme formalmente costituzionali.

Sempre a proposito della Corte costituzionale, la *prorogatio* trova, invece, esplicita previsione per quanto riguarda il collegio nella sua composizione “integrata”, prevista per i soli giudizi di accusa: la legge n. 20 del 1967 dispone, infatti, che “i giudici ordinari ed aggregati che costituiscono il collegio giudicante continuano a farne parte sino all'esaurimento del giudizio, anche se sia sopravvenuta la scadenza del loro mandato”. E, proprio in occasione del giudizio relativo al “caso Lockheed”, la stessa Corte costituzionale ritiene che non sussistesse contrasto tra la suaccennata disposizione della legge ordinaria n. 20 del 1967 e la successiva legge costituzionale n. 2 del 1967, attesa la diversità delle situazioni rispettivamente regolate.

3) Per quanto riguarda l'organo-Governo, si osserva come la presentazione delle dimissioni e la conseguente apertura della crisi non danno luogo a soluzioni di continuità rispetto al nuovo Governo che nascerà dalla composizione della crisi stessa: infatti, per prassi consolidata anche se ormai si può parlare di una consuetudine integrativa del dettato costituzionale, o “*secundum constitutionem*”, proprio in quanto essa dà concreta attuazione al principio istituzionale della continuità dell'organo (per prassi consolidata, dicevo) dal 1958 in poi la firma, da parte del Presidente della Repubblica, del decreto di accettazione delle dimissioni del Governo è contestuale alla firma dei decreti di nomina del nuovo Presidente del Consiglio e dei ministri.

Tale regola è oggi resa esplicita dall'articolo 1 della legge n. 400 del 1988, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio: la norma stabilisce, infatti, che “il decreto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri è da lui controfirmato, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo”.

Inoltre, opportunamente la stessa legge n. 400 ha previsto - sempre in ossequio al principio della continuità - la supplenza da parte del Vice Presidente del Consiglio dei ministri (o, qualora siano nominati più vice presidenti, di quello più anziano di età), in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio; nel caso non si sia proceduto alla nomina di un Vice Presidente del Consiglio, la supplenza spetta - in assenza di diversa disposizione - al Ministro più anziano di età.

4) Per quanto riguarda, infine, l'organo-Parlamento, la Costituzione ne garantisce la continuità, innanzitutto, mediante la *prorogatio*.

Ricordo che, nell'ordinamento albertino, era, invece, chiaramente affermata la discontinuità dell'organo: infatti l'articolo 42 stabiliva che il mandato quinquennale dei deputati "cessa di pieno diritto alla spirazione di questo termine". Ed anche il Senato del Regno, pur essendo organo potenzialmente continuo in quanto "vitalizio", soffriva di discontinuità analoga a quella vigente per la Camera dei deputati: infatti l'articolo 48 dello Statuto stabiliva che "ogni riunione della Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale e gli atti ne sono interamente nulli".

La situazione è oggi del tutto opposta: infatti, a norma dell'articolo 61, comma secondo, della Costituzione, "finché non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti", non tutti, evidentemente, ma soltanto quelli che siano "compatibili" - come osserva Andrea Manzella - con quegli interessi e svolgimenti costituzionali che, per effetto della indizione delle elezioni, diventano prevalenti".

Del tutto distinto dalla *prorogatio* - in quanto rispondente ad esigenze diverse da quelle proprie del principio di continuità - è l'istituto della "proroga" delle Camere il cui mandato stia per scadere, "proroga" che, in base all'articolo 60, comma secondo, della Costituzione, può essere deliberata dalle stesse Camere con apposita legge e soltanto in caso di guerra; si tratta, in questo caso, del prolungamento - eccezionale e necessitato dell'esistenza normale delle Camere.

Per quel che concerne, poi, la continuità riferita, più specificatamente, all'attività parlamentare e, in particolare, a quella legislativa si è assistito nel tempo al contrapporsi di due principi: quello della continuità dell'organo indipendentemente dal succedersi delle legislature e quello della derivazione delle Camere dalla volontà espressa dal corpo elettorale.

Ora il conflitto tra questi due principi ("continuità" e "rappresentatività" del Parlamento) non trova soluzione in astratto, ma deve essere risolto aven-

do riguardo sia alle norme contenute nell'ordinamento, sia alla vita concreta dell'ordinamento stesso e, cioè, alle prassi concretamente seguite.

Basterà ora osservare alcuni degli ambiti in cui la questione si è posta per vedere come le norme scritte e la prassi abbiano mostrato una forte capacità di adattamento alla natura specifica dei singoli istituti e alle esigenze della vita politico-istituzionale.

A) Per quanto riguarda, in primo luogo, la potestà regolamentare delle Camere, ogni questione deve ritenersi risolta nel senso della continuità, dal primo comma dell'articolo 64 della Costituzione, che presuppone la permanenza della validità dei regolamenti parlamentari oltre la fine della legislatura, in quanto, oltretutto, alcune di queste norme regolamentari disciplinano proprio la fase di avvio della legislatura successiva.

B) Diversa, invece, la questione relativa alle deliberazioni con le quali le Camere abbiano accordato la fiducia al Governo: qui la prassi - certamente conforme al dettato costituzionale, pur in assenza di un'esplicita previsione normativa - è univoca nel senso della discontinuità. Infatti, nessuno dubita ormai che il rinnovo delle Assemblee parlamentari comporti l'obbligo delle dimissioni del Governo in carica, (a meno che non si tratti di Governo già dimissionario, per autonoma determinazione o perché colpito da sfiducia prima dello scioglimento delle Camere). Le dimissioni del Gabinetto conseguenti al rinnovo delle Camere sono dimissioni sostanziali che implicano, cioè l'apertura di una vera e propria crisi di Governo; ciò in quanto si ritiene - giustamente venuta meno l'efficacia della mozione di fiducia votata dalle precedenti Camere e, conseguentemente, carente di legittimazione il Governo in carica al momento dello scioglimento; Governo che, tuttavia, non si esclude possa essere "rinviato" alle nuove Camere dal Capo dello Stato se la situazione lo richiede o, addirittura, lo impone - proprio per essere eventualmente "rilegittimato" da una nuova fiducia.

Diverso è il caso delle dimissioni puramente formali, che vengono presentate dopo l'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica, come "espressione personale di doveroso ossequio", secondo la felice formula adoperata - dopo essere stata a lungo studiata - dal Presidente del Consiglio Mario Scelba (Sottosegretario alla Presidenza, l'onorevole Scalfaro), formula - dicevo - adoperata per qualificare le dimissioni seguite all'elezione a Presidente della Repubblica di Giovanni Gronchi, il quale non potette fare a meno di respingerle: fu allora così saggiamente evitata l'apertura di una crisi di Governo, che

sarebbe stata a dir poco costituzionalmente impropria, in quanto conseguente ad un evento, l'elezione del nuovo Capo dello Stato - che non può, di per sé, influire sulla permanenza in carica del Governo.

C) Per quanto riguarda gli atti propri del procedimento legislativo, non è possibile evincere dalla Costituzione alcuna norma esplicita, nella quale sia contenuta una disciplina degli effetti della fine della legislatura sui procedimenti legislativi pendenti.

Questa constatazione impone di fare riferimento alle norme dei regolamenti parlamentari per vedere se, e in quali limiti, il principio della continuità legislativa vi sia accolto.

La questione della conservazione nella nuova legislatura dei disegni di legge che non abbiano concluso il loro *iter* nella legislatura precedente, fu lungamente dibattuta sul finire del quarto Parlamento repubblicano.

Si contrapposero sostanzialmente due schieramenti: da una parte i sostenitori della assoluta diversità - non solo soggettiva, ma anche oggettiva - di ciascuna Camera nel succedersi delle legislature: per costoro non era neppure immaginabile che l'attività delle Camere sciolte potesse condizionare le scelte delle Camere neo-elette. Dall'altra, i fautori della tesi contraria osservavano che nessuna norma della Costituzione e dei regolamenti parlamentari sanciva la decadenza dei disegni di legge pendenti. Essi, inoltre, manifestavano rammarico per il dispendio inutile di tempo e di energie che la decadenza comportava, in relazione a disegni di legge travolti dallo scioglimento delle Camere, dopo aver già formato oggetto di ricerca, di ampie discussioni e di complesse elaborazioni normative.

Peraltro, nessuno si spinse a ipotizzare un principio assoluto di continuità: si ritenne, infatti, che l'attività delle Camere precedenti avesse comunque bisogno, per non andare dispersa, di un espresso atto di riappropriazione da parte delle nuove Camere. E, condividendo l'intento di aprire quanto meno uno spiraglio a una soluzione che consentisse un'ideale continuità legislativa, le giunte per il Regolamento e le Assemblee dei due rami del Parlamento introdussero nei nuovi regolamenti del 1971 norme tali da permettere alle nuove Camere di riappropriarsi di parte del lavoro delle Camere sciolte.

Il sistema che ne è originato ha struttura articolata: talora l'iniziativa legislativa conservandosi *ope legis*, come nel caso dei disegni di legge d'iniziativa popolare, dei disegni di legge di conversione dei decreti legge e dei disegni di legge rinviati alle Camere dal Capo dello Stato nella precedente legislatura; talora essendo, invece, necessaria la ripresentazione dei singoli provvedimenti.

ti, nonché una specifica manifestazione di volontà, in positivo, su ciascuno di essi, da parte della Camera interessata, ai fini dell'adozione di particolari procedure abbreviate: è questo il caso dei disegni di legge già approvati nella precedente legislatura da almeno un ramo del Parlamento.

C/1) Disegni di legge di iniziativa popolare

La conservazione *ope legis* è prevista per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura: per essi, infatti, non è necessaria la ripresentazione. Tale disposizione esprime un evidente favore verso l'iniziativa legislativa del popolo e tiene conto dell'indubbia complessità del procedimento di raccolta delle sottoscrizioni occorrenti per la presentazione in Parlamento di una proposta di legge da parte di cittadini elettori. Appare, peraltro, alquanto arbitrario l'aver limitato la sopravvivenza dell'atto di iniziativa popolare alla sola legislatura successiva a quella di presentazione: infatti, una volta riconosciuto che l'iniziativa popolare ha una sua autonomia, non intrinsecamente inerente alla legislatura in cui è stata presentata, appare incomprensibile la limitazione della sua sopravvivenza ad una sola legislatura.

C/2) Disegni di legge di conversione di decreti-legge

Anche i disegni di legge di conversione di decreti-legge non decadono con la fine della legislatura ma, previo annunzio dato all'Assemblea nella prima seduta, dal Presidente neo eletto, "si considerano acquisiti come tali agli atti della nuova legislatura".

Questa prassi - adottata nella IX e nella XI legislatura, quella in corso - segna una netta inversione di tendenza rispetto al passato. Ed è una prassi - ad avviso dei più ed anche di chi vi parla - pienamente rispondente alla permanenza dell'efficacia del decreto-legge fino al sessantesimo giorno dalla sua pubblicazione, anche quando, ovviamente, questa scadenza travalichi la data del rinnovo delle Camere.

La prassi invalsa in passato, ritenendo invece decaduto il disegno di legge di conversione con la fine della legislatura, postulava la ripresentazione di detto disegno di legge alle nuove Camere da parte del Governo, il che, mentre da un lato - tenuto conto del carattere necessitato del sindacato delle Camere sui decreti-legge - esprimeva un eccesso di formalismo, dall'altro conteneva il rischio - eliminato dalla nuova prassi della mancata novazione del disegno di legge di conversione da parte del Governo, che avrebbe impedito al Parlamento di esercitare il sindacato previsto dalla Costituzione nei

confronti di un atto che conserva in ogni caso intatto il valore di legge, a tutti gli effetti, fino al sessantesimo giorno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

C/3) Disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento

Per quanto riguarda i disegni di legge approvati da un ramo del Parlamento nella precedente legislatura, i regolamenti del Senato e della Camera delineano una particolare procedura: in primo luogo il progetto deve essere ripresentato, entro sei mesi dall'inizio della nuova legislatura, nell'identico testo approvato dalla stessa Camera nella precedente legislatura, consentendosi unicamente la modifica delle norme concernenti l'onere finanziario e la relativa copertura per gli aggiornamenti eventualmente necessari.

In secondo luogo, occorre una deliberazione in positivo dell'Assemblea, su richiesta del Governo o di un limitato *quorum* di parlamentari, affinché al disegno di legge ripresentato sia riconosciuta l'urgenza ed accordata la procedura abbreviata.

Diverse sono le modalità a tal fine previste dai regolamenti parlamentari, ma identico è l'obiettivo perseguito, che si traduce in sostanza nella previsione di un sollecito termine fissato alla Commissione di merito per riferire e nella tempestiva iscrizione del provvedimento nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea (o, se del caso, della stessa Commissione in sede legislativa).

La questione è, in ogni caso, "politica": ben può darsi, infatti, che l'accordo che si era formato sul testo del disegno di legge nella precedente legislatura non sussista più nella nuova e che, di conseguenza, la stessa concessione della procedura abbreviata non sia di per sé determinante - così è accaduto in molti casi - ai fini della trasformazione in legge del provvedimento.

C/4) Disegni di legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica

Mi riferisco a quanto verificatosi nello scorcio finale della passata legislatura, allorché il Presidente della Repubblica, avvalendosi del potere accordatogli dall'articolo 74 della Costituzione, rinviò alcune leggi alle Camere immediatamente alla vigilia del loro scioglimento, e altre a Camere già sciolte (obiezione di coscienza, RCA, amianto, ecc.).

La prima questione che allora si pose fu di stabilire se le Camere sciolte, ancorché in regime di *prorogatio*, avessero il potere di procedere al riesame previsto dallo stesso articolo 74 della Costituzione.

La questione aveva già formato oggetto di dibattito dottrinale, nel quale

risultava nettamente prevalente la tesi della piena legittimità del riesame da parte delle Camere sciolte.

La questione, tuttavia, si affacciava per la prima volta nella concreta esperienza costituzionale e fu concordemente risolta dalle Presidenze dei due rami del Parlamento nel senso della piena competenza delle Camere sciolte a riesaminare - in regime di *prorogatio* - le leggi rinviate.

C'è da aggiungere che queste decisioni trovavano conforto in un'importante sentenza della Corte costituzionale (la n. 468 del 16-19 dicembre 1991), la quale, sia pure con riguardo ai consigli regionali (ma con argomentazione espressamente estesa, dalla Corte, alle Camere del Parlamento), aveva affermato il principio che un'assemblea rappresentativa, nella fase di *prorogatio*, conserva comunque il potere di procedere al riesame e alla riapprovazione degli atti legislativi rinviati dall'Organo competente, in quanto ragionevolmente ritenuti dal legislatore come ricomprensibili tra gli atti indifferibili e necessari consentiti, appunto, in regime di *prorogatio*.

E, d'altra parte, la tesi contraria - quella cioè di ritenere inibito alle Camere sciolte di procedere al riesame e all'eventuale approvazione delle leggi rinviate - condurrebbe, secondo il ragionamento fatto *ex adverso* dalla stessa Corte costituzionale, a trasformare il rinvio di una legge operato in prossimità o addirittura dopo lo scioglimento (c.d. "veto sospensivo") in "veto assoluto", certamente non consentito dalla Costituzione.

Nella ricordata occasione, le Giunte per il regolamento del Senato e della Camera si posero e risolsero lodevolmente anche un altro problema, quello cioè del trattamento, giustamente privilegiato, da garantire ai provvedimenti rinviati alle Camere dal Capo dello Stato il cui esame risulti ancora pendente all'inizio della nuova legislatura.

Al riguardo le due giunte approvarono contemporaneamente, l'11 marzo 1992, un parere dal contenuto sostanzialmente identico: "considerato che si tratta di provvedimenti già approvati in identico testo da entrambi i rami del Parlamento - si legge nel parere -, e per i quali le Camere sciolte - che pure ne hanno la facoltà - non abbiano proceduto ad una nuova deliberazione, si applica ad essi il combinato disposto delle norme di favore riservate dai regolamenti parlamentari ai disegni di legge di iniziativa popolare e a quelli già approvati da almeno un ramo del Parlamento. Ciò comporta - prosegue il parere - due importanti conseguenze: la prima è che, così come i disegni di legge di iniziativa popolare, i provvedimenti "rinviati" dal Capo dello Stato non abbisognano di essere ripresentati, in quanto si considerano acquisiti *tout court* agli atti della nuova legislatura; la seconda è che agli stessi provve-

dimenti si applicano automaticamente (senza, cioè, che sia necessaria una specifica deliberazione dell'Assemblea) le particolari procedure abbreviate previste dai regolamenti del Senato e della Camera per i disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento nella precedente legislatura".

Dalla lettura di questo importante parere si può dedurre che le giunte per il Regolamento delle due Camere hanno considerato le norme regolamentari ispirate al canone della continuità legislativa non già come norme eccezionali, ma quale espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento e, quindi, in quanto tali, suscettibili di applicazione analogica.

Pertanto, per quanto concerne l'attività legislativa nel suo complesso, la conclusione che può trarsi sul piano sistematico da un'attenta lettura dei regolamenti parlamentari e della prassi, è nel senso di una sempre più ampia apertura delle Camere verso un riconoscimento meno episodico e frammentario del principio della continuità legislativa, fatta salva la necessità di evitare che il pieno accoglimento di tale principio determini la menomazione di quello, contrapposto, della rappresentatività del Parlamento.

Ed ora, se permettete, una considerazione conclusiva: certamente le vicissitudini, istituzionali e politiche susseguitesesi a partire dalla primavera dello scorso anno e tuttora in atto, rischiano di offrire ai più un'immagine distorta dell'ordinamento costituzionale: essa, infatti, sembra focalizzata su profili di discontinuità e di crisi dell'ordinamento, mettendo in ombra le pur rilevanti risorse di buon andamento dell'organizzazione statutale offerte dalla Costituzione, che pure hanno consentito finora di dipanare con razionalità nodi assai intricati della nostra vita istituzionale: si pensi, ad esempio, al cosiddetto "ingorgo istituzionale", che si era venuto a creare - nel primo semestre del 1992 - tra la scadenza della X legislatura e la scadenza del mandato del Presidente della Repubblica, e al quale si pose riparo con la modifica del secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione, consentendo al Capo dello Stato di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, allorchè "essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura" (c.d. scioglimento anticipato in senso tecnico).

Ma allora è da chiedersi: da che cosa discende questa impressione di discontinuità, di crisi, se non di rottura dell'ordinamento, che pure si avverte nello svolgersi degli eventi degli ultimi due anni?

La prima risposta che saremmo tentati di dare a questo interrogativo conduce certamente alla profonda crisi che affligge il sistema politico italiano, nella ricerca di una difficile, quanto ineludibile trasformazione. E non c'è dubbio che questo elemento è presente nell'attuale temperie, ma esso va visto

più come fattore di accelerazione di un fenomeno fisiologico del sistema costituzionale, che come autonomo motore di discontinuità.

Voglio dire con questo - e non certo per alimentare ottimistiche letture degli eventi in corso - che la causa di una certa discontinuità nel cammino dell'organizzazione statuale va ricercata proprio nell'essenza squisitamente democratica della nostra forma di governo.

E mi spiego: il valore della sovranità popolare è, infatti, garantito, in un sistema democratico, soprattutto dal principio di rappresentatività, che deve permeare l'organizzazione costituzionale e, in particolare, la forma di governo. Corollario di questo principio di rappresentatività non può che essere il periodico rinnovarsi - anche, se necessario, anticipato rispetto alle scadenze ordinarie - delle istituzioni elettive, affinché esse siano permanentemente rappresentative della volontà della comunità nazionale.

In sostanza il principio della continuità - sia esistenziale che funzionale - dell'ordinamento si sposa, in modo imprescindibile, con la discontinuità che è insita nell'altro, altrettanto fondamentale principio, che è quello della rappresentatività democratica delle istituzioni.

È evidente, peraltro, che quando i momenti di discontinuità si accavallano e trovano enfasi in particolari condizioni della società civile e del sistema politico - quali quelle che il nostro Paese sta vivendo - ciò che finisce per balzare agli occhi è più la difficoltà del percorso, che non la chiarezza del circuito.

Ecco, allora, che la discontinuità connaturata al ricambio della legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative può limitare, in presenza di certe condizioni, la concreta operatività del principio di continuità. Ma è altrettanto vero che, in presenza di queste particolari condizioni, sono proprio i congegni costituzionali ispirati al principio della continuità - che qui oggi ho cercato di analizzare - a garantire che al valore della sovranità popolare sia data concreta attuazione, senza che ne risentano l'ordinato evolversi della vita istituzionale del Paese e la stessa funzionalità della rappresentanza politica.

Ed è questo l'augurio che io oggi rivolgo - facendo forse prevalere l'ottimismo della volontà sul pessimismo della ragione - alla vita o, per dir meglio, alla permanente vitalità delle nostre Istituzioni democratiche e repubblicane, profondamente convinto - come sono - di quanto è stato di recente autorevolmente affermato dal Presidente del Senato, Giovanni Spadolini: "Qui non stiamo sovvertendo un ordinamento per sostituirvene un altro, ma, al contrario, stiamo cercando di ricondurre alla legalità costituzionale tutte le situazioni patologiche che si sono manifestate: qui non c'è un cambiamento di regime, ma c'è anzi l'esigenza di un recupero dei valori costituzionali originari, anche se opportunamente integrati".