

CAPO VI

L'ORDINAMENTO DELL'ASSEMBLEA PLENARIA  
E DEL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

*di Gino Specchia*



## CAPO VI.

### L'ORDINAMENTO DELL'ASSEMBLEA PLENARIA E DEL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

**SOMMARIO:** 1. Le Assemblee parlamentari. — 2. La convocazione delle Assemblee parlamentari. — 3. La fissazione dell'ordine del giorno. — 4. Il processo verbale. — 5. I congedi. — 6. Il numero legale. — 7. La disciplina delle sedute. — 8. La pubblicità dei lavori. — 9. L'ostruzionismo. — 10. Il Parlamento in seduta comune. — 11. Le deputazioni.

1. — « Il Parlamento — recita il primo comma dell'art. 55 Cost. — si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ».

Il termine « Parlamento » era ignorato dallo Statuto albertino (il quale si riferiva alle due Camere) anche se l'uso comune, seguendo la tradizione inglese, ricorreva ad esso.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono organi distinti, anche se hanno la medesima competenza. Essi manifestano la loro volontà ciascuno per proprio conto e la confluenza delle due volontà dà luogo all'atto complesso delle deliberazioni legislative.

I loro rapporti, infatti, sono analoghi a quelli che intercorrono fra due organi costituzionali; ciascuno ha un proprio regolamento, elegge un proprio Presidente, ha un proprio bilancio; la stessa intestazione delle leggi: « La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato » conferma che si tratta di due approvazioni e non di una (1).

L'art. 60 Cost. stabiliva una diversa durata per la Camera (cinque anni) e per il Senato (sei anni), ma la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, ha unificato la durata di entrambi in cinque anni, codificando una prassi costante dal 1948 in poi, dato che le due Camere sono state sempre sciolte simultaneamente. La stessa legge costituzionale ha fissato il numero dei deputati in 630 e quello dei senatori elettivi in 315. Senatori di diritto sono gli *ex* Presidenti della Repub-

---

(1) G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 8<sup>a</sup> ed., 1965, pagg. 215-216.

blica e cinque cittadini nominati dal Presidente della Repubblica « per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario ».

Il periodo di vita delle Assemblee si chiama « legislatura ». Secondo un'antica consuetudine, di origine inglese, l'Assemblea che succede alla precedente costituisce un corpo a sé, non è la sua continuatrice. La conseguenza è che scadono gli organi interni, decade tutto il lavoro non compiuto, decadono i progetti di legge approvati da un solo ramo del Parlamento (2). Solo il Regolamento parlamentare rimane in vigore, tanto che la nuova Assemblea non potrebbe disattenderlo senza modificarne, prima, le norme con le procedure stabilite dalla Costituzione e dal Regolamento medesimo.

Sotto lo Statuto albertino, la legislatura era divisa in sessioni; la Costituzione invece non ha accolto tale istituto. La sessione era un periodo di attività, la cui chiusura era disposta dal Capo dello Stato e provocava la decadenza del lavoro non ancora compiuto. Ora si dà questo nome al periodo di lavoro fra la convocazione e l'aggiornamento, deciso dalla stessa Camera, e che non ha effetti sui lavori stessi.

La *prorogatio* è stata introdotta dall'art. 61 Cost. Essa consiste nel prolungamento dei poteri delle Camere dallo scioglimento naturale o formale, da parte del Presidente della Repubblica, fino alla convocazione delle nuove Camere.

L'istituto è giustificato formalmente dall'esigenza che le Camere si riuniscano per la eventuale conversione dei decreti-legge, o l'approvazione della legge di proroga della loro durata in caso di guerra (art. 60 Cost.); tuttavia si ritiene comunemente nella dottrina che, oltre a queste due ipotesi, potrebbe verificarsi una convocazione delle Camere dopo lo scioglimento in casi straordinari che richiedano decisioni di assoluta improrogabilità.

Dal punto di vista regolamentare, la *prorogatio* ha la conseguenza di mantenere in carica non solo l'Assemblea, ma anche i suoi organi ordinari.

Il Regolamento della Camera dispone, *ad abundantiam*, che resta in carica l'Ufficio di Presidenza (art. 14).

---

(2) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 7<sup>a</sup> ed., 1967, tomo I, pag. 406. Al termine della IV legislatura è stata sollevata la questione della utilizzazione dei lavori parlamentari non definiti in materia legislativa: vedasi la proposta di modificazione al Regolamento della Camera presentata dai deputati La Malfa ed altri (Doc. X, n. 14) che tuttavia non è stata esaminata prima dello scioglimento delle Camere.

2. – Le due Camere sono organi permanenti in quanto ciascuna di esse termina la sua esistenza quando comincia a funzionare la successiva. Ma esse funzionano a intermittenza, perché hanno periodi di lavoro separati da interruzioni durante i quali non tengono sedute. Ogni periodo comincia con la « convocazione » e si chiude, al termine dei lavori, con l'« aggiornamento », che è la temporanea sospensione disposta dalla Camera stessa, senza effetti sul lavoro in corso. Come organi collegiali, le Camere per esercitare la loro attività abbisognano di un atto o di un evento che promuova la loro convocazione.

Le Camere possono essere convocate in via ordinaria e in via straordinaria. Nel primo caso l'iniziativa è sempre del Presidente dell'Assemblea, il quale, dopo aver consultato i Gruppi parlamentari e il Governo, che influisce in modo determinante sul calendario dei lavori, stabilisce la data e l'ordine del giorno delle sedute.

Alla fine di un determinato periodo di attività, il Presidente dà l'annuncio che la Camera sarà convocata a domicilio. In tal caso, non sorgendo opposizioni, il Presidente è delegato a stabilire la data e l'ordine dei lavori. Ma « la Camera è sempre padrona del suo ordine del giorno », e perciò l'annuncio della data e dell'ordine del giorno da parte del Presidente è una decisione che l'Assemblea può sempre modificare alla prima riunione successiva.

La vita di ogni Camera comincia dal giorno della sua prima convocazione che, secondo l'art. 61 Cost., deve avvenire non oltre il ventesimo giorno da quello delle elezioni. Nel decreto del Capo dello Stato che indice le elezioni è anche fissata la data della prima riunione; le elezioni devono avvenire entro il 70° giorno dalla cessazione delle Camere disciolte.

La convocazione vera e propria è diramata dal Presidente della Camera precedente, in virtù dell'art. 61, secondo comma, Cost., e dell'art. 14, secondo comma, Reg. Camera.

A termini dell'art. 62 Cost. di pieno diritto sono le riunioni periodiche per l'espletamento del normale lavoro parlamentare.

Oltre alle convocazioni ordinarie, vi è la possibilità di promuovere convocazioni straordinarie per iniziativa del Presidente di ciascuna Camera, o di un terzo dei rispettivi componenti, o del Presidente della Repubblica.

Naturalmente, ogni tipo di convocazione straordinaria obbedisce a proprie esigenze. La più importante, poiché il Governo nel regime parlamentare è il principale propulsore dell'attività delle Camere, è quella per iniziativa dell'Esecutivo, attraverso un atto del Presidente della Repubblica.

L'iniziativa di convocazione da parte di un terzo dei membri della Camera è una forma di tutela dei diritti delle minoranze. Chi convoca materialmente una Camera è il rispettivo Presidente, il quale è obbligato a farlo di fronte alle iniziative suddette.

La Costituzione non è molto precisa nell'indicare la differenza tra il cosiddetto diritto di provocare la riunione e il diritto di convocazione, che si esplica attraverso un atto di competenza assoluta del Presidente dell'Assemblea.

Quando vuole indicare il termine massimo entro il quale le Camere devono effettivamente riunirsi, la Costituzione lo dice esplicitamente; quando invece stabilisce l'obbligo di convocazione, questo si indirizza al potere del Presidente dell'Assemblea il quale deve emanare entro il termine la convocazione e l'ordine del giorno della seduta, la quale può aver luogo anche successivamente.

Il diritto di provocare la riunione dell'Assemblea non annulla certamente i principî generali del diritto parlamentare in tale materia, cioè la responsabilità del Presidente dell'Assemblea, il suo potere di fissare l'ordine del giorno (salvo diversa decisione dell'Assemblea), il diritto del *plenum*, espresso a maggioranza, di discutere o no determinati argomenti.

Il Balladore Pallieri (3) sostiene che l'art. 62 « sembra ammettere la possibilità di una diretta convocazione delle Camere, ad opera oltretutto del loro Presidente anche del Presidente della Repubblica e dei membri medesimi delle Camere ». Aggiunge che il primo comma del medesimo articolo, che parla di convocazione di diritto a date fisse, sembra implicare che allo scadere della data le Camere siano senz'altro convocate, senza bisogno di un atto apposito al riguardo.

Il Regolamento del Senato dispone tuttavia (artt. 9 e 34) che il Senato è sempre convocato dal suo Presidente, il quale fisserà pure l'ordine del giorno.

Elemento caratteristico del potere di convocazione è la facoltà di determinare l'ordine del giorno. La differente configurazione giuridica dell'iniziativa della riunione e della convocazione della Camera investe, evidentemente, il problema della materia che deve essere discussa.

Per quanto concerne la convocazione ordinaria, come abbiamo già accennato, le ipotesi sono due. La prima: l'Assemblea, su proposta del Presidente, delibera la data e l'ordine del giorno della sua riunione più prossima. In questo caso l'atto di convocazione risulta vincolato nel fine e nel contenuto dalla deliberazione dell'Assemblea.

---

(3) G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 8<sup>a</sup> ed., 1965, pag. 240.

La seconda: il Presidente pone termine al periodo di aggiornamento convocando l'Assemblea. L'Assemblea, deliberando l'aggiornamento, su proposta del Presidente, può stabilire la data della sua successiva riunione o rimetterla alla valutazione discrezionale del Presidente. Può altresì stabilire gli argomenti da esaminare alla ripresa dell'attività oppure lasciare questa parte alla determinazione del Presidente.

Circa la convocazione di diritto, il primo comma dell'art. 62 Cost. stabilisce che le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre. Si tratta di una norma di carattere meramente indicativo. Ovviamente, se le Camere sono già in attività alle date suddette, non si fa luogo a una convocazione specifica.

La norma costituzionale costituisce una cautela politica per evitare irregolarità o disfunzioni di carattere contingente del sistema. In tali casi essa può operare automaticamente riattivando l'attività parlamentare.

Al Presidente dell'Assemblea spetta l'obbligo della convocazione. Il suo atto è un atto dovuto, vincolato nel fine e nel contenuto, per quanto riguarda la data, mentre a lui spetta l'individuazione della questione da porre all'ordine del giorno.

L'ultimo comma dell'art. 62 stabilisce che « in caso di convocazione straordinaria di una Camera, è convocata di diritto anche l'altra ».

L'atto di convocazione in questo caso risulta interamente vincolato. La disposizione costituzionale va interpretata nel senso che la convocazione debba essere contemporanea, ma non simultanea.

La presentazione del Governo al Parlamento impone la convocazione di ciascuna Camera. L'atto di convocazione risulta vincolato nel fine e nel contenuto dalla norma dell'art. 94 Cost. Poiché il Governo « si presenta alle Camere per ottenere la fiducia », il procedimento costitutivo del rapporto fiduciario Parlamento-Governo si apre per iniziativa del Governo stesso.

Il Presidente di ciascuna Camera è vincolato, quindi, per quanto riguarda una componente del contenuto dell'atto (comunicazioni del Presidente del Consiglio), mentre per l'altra, la data della riunione, egli ha un margine di discrezionalità nella determinazione. Il regolamento della Camera (art. 45, secondo comma) e quello del Senato (art. 34, terzo comma) stabiliscono che i due Presidenti fissano d'intesa la data della riunione.

Infine, l'art. 77 Cost. fa obbligo al Governo, qualora adotti, in casi straordinari di necessità e di urgenza, provvedimenti provvisori con forza di legge, di presentarli nello stesso giorno per la conversione alle Camere.

Aggiunge che le Camere, anche se sciolte, sono « appositamente » convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Si possono prevedere tre ipotesi. La prima: il disegno di legge di conversione di un decreto-legge è presentato durante i periodi di attività normale delle Camere. In tal caso non sorgono questioni. Il Presidente dà l'annuncio del disegno di legge di conversione e del suo deferimento alla Commissione competente, in sede referente.

L'Esposito (4), partendo dal punto di vista che si debba attribuire grande rilievo alla norma costituzionale che prevede che le Camere sono « appositamente » convocate, ritiene che essa non sia « integralmente » rispettata quando all'ordine del giorno di una seduta vi siano anche altri argomenti, oltre il disegno di legge di conversione.

Il Ferrara (5) ritiene, invece, che l'avverbio « appositamente » si riferisca logicamente ai soli casi in cui le Camere non tengono seduta. L'obbligo di presentare alle Camere il disegno di legge di conversione lo stesso giorno dell'emanazione del decreto-legge raggiunge pienamente lo scopo di « investire immediatamente e sostanzialmente il Parlamento della decisione in ordine al mantenimento del decreto-legge e della questione relativa alla responsabilità del Governo per aver adottato il provvedimento ».

D'altra parte – aggiunge il Ferrara – l'« apposita convocazione » si esaurirebbe con l'annuncio della presentazione del disegno di legge di convocazione, non potendosi adottare alcuna deliberazione prima che la competente Commissione abbia compiuto l'esame preliminare.

La prassi sia del Senato sia della Camera è comunque costante nel senso che la presentazione del disegno di legge di conversione in periodi ordinari non dà luogo ad apposita convocazione.

Nella seconda ipotesi la presentazione del disegno di legge di conversione avviene in periodo di aggiornamento dei lavori delle Camere.

Nella terza, tale presentazione avviene durante la *prorogatio*.

Solo in queste due ultime ipotesi le Camere debbono essere « appositamente » convocate per l'instaurazione dell'*iter* di esame del disegno di legge di conversione. Al Presidente di ciascuna Camera resta la discrezionalità per quanto riguarda la determinazione della data della riunione, pur nei limiti prestabiliti dei cinque giorni dalla presentazione del disegno di legge stesso.

---

(4) ESPOSITO, *Decreti-legge*, in « Enciclopedia del diritto », pag. 859.

(5) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, pag. 127 e nota 10.



Circa le convocazioni straordinarie, l'art. 62 Cost. conferisce al Presidente di ciascuna Camera, al Presidente della Repubblica e a un terzo dei componenti di ciascun ramo del Parlamento un potere di iniziativa volto a provocare la riunione delle Camere. Tale potere ha per effetto la produzione dell'atto di convocazione. Il Presidente detiene invece il potere-dovere di convocazione, il cui effetto è la riunione della Camera (6).

Se l'iniziativa è esercitata dal Presidente della Repubblica o da un terzo dei componenti l'Assemblea, l'atto di convocazione è vincolato nel fine e nel contenuto.

La richiesta di convocazione deve contenere – afferma il Ferrara (7) – l'indicazione degli argomenti da trattare, altrimenti il potere di iniziativa perderebbe ogni valore sostanziale: non si tratta semplicemente di provocare una riunione, ma di investire l'Assemblea di un determinato problema. L'Assemblea deciderà poi se proseguire o no l'esame dello stesso.

Il Ferrara ritiene che l'atto di iniziativa debba predisporre integralmente il contenuto dell'atto che intende produrre: l'argomento e la data della riunione. Lo deduce dalla lettera dell'art. 62 Cost., cioè dal termine « convocazione » che indica l'effetto dell'esercizio del potere di iniziativa. Infatti, in altri casi, quando il contenuto della convocazione risulta predeterminato dalle norme esplicitamente o implicitamente, la Costituzione adotta la parola « riunione », cioè fa riferimento all'effetto della convocazione.

L'atto di convocazione è vincolato nel fine e nel contenuto quando è effetto della richiesta del Presidente della Repubblica o di un terzo dei componenti dell'Assemblea. È libero sia nel fine sia nel contenuto quando l'iniziativa è del Presidente d'Assemblea.

In ogni caso, il diritto riconosciuto dalla Costituzione al Presidente della Repubblica o a una minoranza della Camera di provocare una riunione straordinaria, trova il suo limite logico nella assoluta libertà

---

(6) V. LONGI, *Convocazione della Camera*, in « Rassegna parlamentare », 1959, pag. 51 e segg. *Contra*, BOZZI, *Istituzioni*, cit., pag. 90, secondo cui, in questi casi, « se il Presidente dell'Assemblea non emanasse l'atto formale, la riunione potrebbe aver luogo prescindendo da esso ».

(7) FERRARA, *op. cit.*, pag. 129. È tuttavia da ricordare che nell'unico caso di convocazione straordinaria finora verificatosi ad iniziativa parlamentare (28 agosto 1968, per la discussione dei fatti cecoslovacchi), l'ordine del giorno portò « dichiarazioni del Governo » in quanto il Governo medesimo accettò, aderendo alla proposta di alcuni gruppi parlamentari, di aprire il dibattito senza che si ponessero formalmente all'ordine dei lavori le numerose interrogazioni nel frattempo presentate.

della Assemblea di disattendere con i più svariati strumenti procedurali (pregiudiziali, sospensive, ecc.) lo scopo per il quale la riunione sia provocata: ciò in quanto la facoltà di un organo estraneo al Parlamento o di una minoranza politica non può mai assorbire il fondamentale principio per il quale l'effettiva discussione di una determinata materia davanti all'Assemblea legislativa può proseguire e giungere a una logica conclusione solo se la maggioranza dell'Assemblea medesima ne appoggia l'*iter*. In ultima analisi, la Camera mantiene anche in questo caso eccezionale l'assoluta padronanza del proprio ordine del giorno.

3. - L'ordine dei lavori della Camera è contenuto nell'atto di convocazione.

La fissazione e l'annuncio dell'ordine del giorno dell'Assemblea spetta al Presidente, il quale vi provvede alla fine di ciascuna seduta. La Camera, naturalmente, ha la facoltà di decidere in difformità; perciò, in concreto, la decisione di discutere determinate materie spetta alla maggioranza.

L'ordine del giorno consiste nella elencazione delle materie pronte per la discussione in Assemblea.

L'agenda annunciata dal Presidente alla fine della seduta può essere variata attraverso il « richiamo all'ordine del giorno ». Nel corso della seduta esso è una questione incidentale di carattere formale intesa ad « invertire » l'ordine delle materie iscritte. La discussione, in tal caso, è limitata a un intervento pro e uno contro e la votazione è da tenersi obbligatoriamente per alzata e seduta.

La Camera non può discutere né deliberare su materie che non siano iscritte all'ordine del giorno, a meno che non vi sia una deliberazione a scrutinio segreto e a maggioranza dei tre quarti (art. 69 Reg. Camera). È questa una garanzia importantissima per evitare improvvisi colpi di maggioranza o di minoranza.

All'inizio della legislatura il Presidente della Camera precedente, in virtù dell'art. 61 Cost., nonché dell'articolo 14 Reg. Camera, dirama l'ordine del giorno della prima seduta, fissata dal decreto del Presidente della Repubblica, e nella quale avviene la elezione del nuovo Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

In caso di aggiornamento la Camera è convocata a domicilio e l'ordine del giorno della prima seduta della ripresa dei lavori è fissato dal Presidente dell'Assemblea.

L'ordine del giorno è preventivamente stampato ed affisso. L'art. 65, primo comma, del Regolamento stabilisce che in calce all'ordine del

giorno deve essere data notizia dei disegni e delle proposte di legge presentati dai ministri e dai parlamentari o trasmessi dal Senato.

Perciò l'ordine del giorno consta di due parti. Nella prima figurano gli argomenti in discussione in una determinata seduta o nelle successive fino ad esaurimento; nella seconda figurano: i disegni e le proposte di legge, nonché le domande di autorizzazione a procedere in giudizio in stato di relazione; l'elenco dei provvedimenti da assegnare alle Commissioni; l'elenco delle proposte di modificazioni al Regolamento presso l'apposita Giunta; le petizioni; l'elenco dei disegni e delle proposte di legge assegnati alle singole Commissioni in sede referente e in sede legislativa; l'elenco delle autorizzazioni a procedere in giudizio presso l'apposita Giunta; l'elenco delle proposte di legge da svolgere; infine le proposte d'inchiesta parlamentare da svolgere.

4. - La seduta comincia con la lettura del processo verbale della seduta precedente, che s'intende approvato tacitamente se non vi sono opposizioni.

È consentito di prendere la parola in questa sede solo a chi intenda proporvi una rettifica o a chi voglia chiarire o correggere il proprio pensiero espresso nella seduta precedente oppure per fatto personale. In tal caso la votazione si farà per alzata e seduta per espressa disposizione del regolamento.

Subito dopo la sua approvazione, il processo verbale viene sottoscritto dal Presidente e da un Segretario.

5. - L'art. 52 Reg. Camera disciplina la concessione dei congedi, che è deferita alla Camera. Essi si intendono tacitamente accordati se non vi è opposizione. Altrimenti, si procede alla votazione per alzata e seduta senza discussione.

L'elenco dei congedi mira a tenerli in evidenza, in modo da evitare che appaiano come congedati deputati che invece partecipano a una votazione. Questo artificio agevolerebbe il raggiungimento del numero legale, dato che i congedi si sottraggono (fino al massimo di un quinto del numero dei deputati) dal complesso dei membri sui quali deve essere computato il numero legale.

Non sono previsti dai regolamenti i motivi sui quali si possa fondare la domanda di congedo, ma per consuetudine l'ammissibilità si pone per malattia, ufficio pubblico e ragioni di famiglia.

6. - La dottrina ha riconosciuto tradizionalmente che è impossibile l'effettiva presenza di tutti i membri di un'assemblea. Da ciò deriva il principio di far sì che gli atti degli intervenuti siano attribuiti all'intero collegio. L'esercizio della funzione deliberante di un'assemblea presuppone la disciplina della seduta e della sua validità. Perciò deve essere stabilito il numero dei componenti necessario per il funzionamento della medesima. Il principio del numero legale è così strettamente connesso con quello della validità delle deliberazioni assembleari.

Lo Statuto albertino (art. 53) distingueva tra « legalità » delle sedute e « validità » delle deliberazioni, condizionate entrambe dal numero legale (8). La Costituzione parla solo di validità delle deliberazioni, condizionate dalla presenza della maggioranza dei componenti, cioè la metà più uno dei membri. Questo può significare « legalità » delle sedute, quando non vengono prese decisioni formali, senza numero legale. Il che è coerente con la disciplina parlamentare dell'istituto del « numero legale » che ha condotto al divieto della verifica quando le Camere non siano in procinto di votare.

La norma costituzionale, infatti, ha per scopo la doppia garanzia di validità per deliberare: numero legale e *quorum* di maggioranza. Ma quando sono prescritte maggioranze speciali qualificate, il problema del numero legale automaticamente non si pone.

Il numero legale previsto è da noi molto alto, ma oggi esso risponde alle esigenze connesse con l'assetto politico italiano, caratterizzato dalla rappresentanza proporzionale e dal pluripartitismo.

La Costituzione ha mantenuto ancorato il numero legale alla « maggioranza dei componenti », il che sembra contrastare con la interpretazione regolamentare intesa a dare alla parola « componenti » il senso di « deputati in grado di funzionare », per cui dal numero dei componenti dell'Assemblea si sottraggono i seggi eventualmente vacanti, i deputati assenti per congedo e per missione.

Così viene computato il numero legale per antichissima tradizione che risale al 1850. Mancini e Galeotti (9) ricordano come i regolamenti della Camera e del Senato furono costretti a derogare dalla lettera dell'art. 53 dello Statuto che imponeva la definizione del *quorum* sulla base dei componenti l'Assemblea senza alcuna detrazione. Il principio del numero legale computato sui membri in grado di essere presenti fu incluso

---

(8) V. LONGI, *Numero legale*, in « Rassegna parlamentare », 1959, n. 7; FURLANI, *Numero legale*, in « Nuovissimo Digesto Italiano », vol. XI, pag. 511.

(9) MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, 1887, pag. 126.

nel Regolamento della Camera tra il 1863 e il 1868, dato che l'esperienza aveva messo in evidenza che « ostacoli insuperabili » possono impedire a un certo numero, talvolta rilevante, di membri delle Camere di partecipare ai lavori parlamentari.

De Gennaro (10) sostiene l'illegittimità di questa consuetudine della Camera.

« L'art. 64 dispone che " le deliberazioni (adunanze) di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti ". Si conferma così il principio maggioritario del *quorum*; ma altro non si è fatto che sopprimere il vocabolo " assoluta ". Si vorrebbe presumere che sia con ciò prescritto l'intervento della maggioranza dei deputati o senatori in carica, e non di quelli assegnati a ciascuna Camera ? Tale interpretazione non può ammettersi. Si è già detto più volte che maggioranza assoluta e maggioranza semplice hanno lo stesso significato; e se si ricorda, altresì, che taluno ha ritenuto superflua l'aggiunta di " assoluta ", non si può non pervenire alla conclusione che le due locuzioni " maggioranza assoluta " (Statuto albertino) e " maggioranza " (Costituzione) abbiano lo stesso significato; e che, quindi, non si è modificato nulla.

« La modifica da adottare, se si volevano evitare i precedenti stacchiamenti, era semplicissima: far seguire alla locuzione " maggioranza dei suoi componenti " le parole " in carica ", soggiungendo, se si voleva ridurre ancora il numero, " che possono intervenire all'adunanza ".

« Per contro è avvenuto che la specificazione di riferire il *quorum* delle Camere all'Assemblea reale, cioè, al numero dei componenti in carica, non è stata sancita dalla Costituzione, e neanche dai regolamenti interni delle Camere. Si assume che " si richiede innanzi tutto la presenza della maggioranza dei componenti per la validità delle sedute (numero legale) intendendosi per componenti non tutti i membri dell'Assemblea, ma soltanto coloro che in quel determinato momento possono ragionevolmente essere presenti alla seduta ". Tale interpretazione non è ammissibile in quanto il *quorum*, come si è più volte detto, si riferisce al concetto di rappresentanza dei componenti assegnati, cioè alla costituzione organica del collegio; e così va interpretato nel silenzio della norma ".

---

(10) DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1951, pag. 283 e segg.

« Senonché, della interpretazione di cui sopra (11), si dà una giustificazione desunta da altro erroneo indirizzo seguito dalla Costituzione. Si soggiunge, infatti, che " la Costituzione qui parla di maggioranza senza alcuna specificazione, mentre quando vuole innovare lo dice espressamente; ed infatti nel primo comma parla di maggioranza assoluta. Si deduce pertanto che l'art. 36 (art. 51 nuovo testo coordinato nel 1952) del Regolamento della Camera dei deputati, fatto proprio dalla stessa Assemblea Costituente, deve considerarsi in armonia con la Costituzione; esso così recita al secondo comma: " I deputati che sono in congedo, ovvero sono assenti per incarico avuto dalla Camera, non saranno computati per fissare il numero legale " ».

La tesi del De Gennaro è stata contestata dal Cosentino (12), il quale ha sostenuto che i lavori preparatori della Costituzione non permettono di dimostrare la volontà del costituente di sovvertire la prassi parlamentare, seguita del resto dalla stessa Costituente. Egli inoltre afferma che « per quanto riguarda il problema della interpretabilità o meno di norme regolamentari contenute nella Costituzione, è da rilevare che il principio contenuto nel medesimo terzo comma dell'art. 64 in ordine alla determinazione del numero legale nella maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, è stato oggetto di interpretazione estensiva non soltanto da parte della Camera dei deputati – la quale non ha mai adottato un regolamento nuovo, limitandosi a ritoccare in alcuni punti quello antico – ma anche da parte del Senato che, nel darsi un nuovo regolamento, ha recepito dalla consuetudine secolare il principio per cui il numero legale è determinato sulla base non già dei componenti dell'Assemblea in linea assoluta, bensì su di un numero inferiore, non tenendo conto, cioè, dei deputati in congedo, ovvero assenti per missione dell'Assemblea.

« Del resto, che le norme regolamentari contenute in testi costituzionali possano subire interpretazioni, anche di vasta portata, nell'atto della loro recezione normativa nel *corpus* di norme dell'organo a cui sono dirette, è comprovato dal fatto che il Senato regio determinava la maggioranza di approvazione in deroga all'articolo 54 dello Statuto – il quale, come si è visto, parlava di " maggioranza di voti " – computando fra i votanti gli astenuti.

---

(11) FALZONE-PALERMO-COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, 2ª ed., pag. 169.

(12) F. COSENTINO, *Il computo della maggioranza alla Camera*, in « La politica parlamentare », dic. 1953, pagg. 122-123.

« Oggi, quindi, il Senato, nel mantenere la sua antica norma consuetudinaria e derogativa dello Statuto, si è trovato in perfetto accordo con la pura lettera della Costituzione, laddove l'inverso è accaduto per la Camera.

« Si noti infine – aggiunge il Cosentino – che l'art. 84 del Regolamento del Senato non ha recepito dalla Costituzione la espressione "maggioranza dei presenti", ma ha stabilito: "Ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione".

« È possibile, quindi, concludere che l'interpretazione data dalla Camera al terzo comma dell'art. 64 della Costituzione, oltre a corrispondere pienamente alla volontà del costituente, è anche conforme alla logica, alle consuetudini, ai principî contenuti nei regolamenti stranieri più affini al nostro ed è legittimata dal postulato che le norme statutarie dirette a disciplinare i principî informativi delle attività interne di organizzazione e di funzionamento delle Assemblee legislative sono suscettibili di interpretazione ».

Alla Camera, in ogni modo, la prassi costante ha confermato questa interpretazione. Per quanto riguarda il problema degli astenuti e il loro computo, rimandiamo anche a quanto esposto nel capitolo relativo alle votazioni.

Vi è da aggiungere che al Senato le detrazioni sono ammesse per il numero legale (art. 43), ma non per gli astenuti in sede di votazione (art. 84), il che suscita qualche perplessità.

La regolarità dei lavori parlamentari è assicurata anche dalla presunzione dell'esistenza del numero legale, dato che altrimenti, come rilevarono il Mancini e il Galeotti, occorrerebbe procedere alla sua verifica in ogni momento della seduta.

Tale presunzione viene meno quando vi è un atto diretto (ad iniziativa del Presidente o di dieci deputati in presenza di votazioni indeterminate) o indiretto (in occasione di votazioni determinate, in cui vengono conteggiati i votanti e gli astenuti), giuridicamente rilevante, che prova la mancanza del numero di deputati necessario per deliberare.

L'art. 95, secondo comma, Reg. Camera considera presenti coloro che richiedono la verifica.

La verifica al Senato non è ammessa nelle votazioni a scrutinio segreto; alla Camera in quelle a scrutinio segreto e per appello nominale. Il Regolamento del Senato non prevede che la Presidenza possa assumere l'iniziativa di verifica del numero legale, mentre l'art. 50 Reg. Camera, stabilendo che la « Presidenza non è obbligata a verificare se la

Camera sia, oppure no, in numero legale », lascia intendere che tale facoltà possa essere autonomamente esercitata con le limitazioni previste dal Regolamento: divieto di verifica prima dell'approvazione del processo verbale e in occasione di votazioni che devono farsi obbligatoriamente per alzata e seduta (artt. 47, 52, 56, 73, 76, 79, 90, 94 Reg. Camera), cioè:

- 1) approvazione per votazione del processo verbale;
- 2) opposizione alla concessione dei congedi;
- 3) proposta da parte del Presidente della censura nei confronti di un deputato che turbi gravemente i lavori parlamentari;
- 4) decisione della Camera sull'esistenza del fatto personale in appello dalla decisione del Presidente;
- 5) appello alla Camera in caso di interdizione della parola, dopo che il Presidente ha fatto due volte il richiamo alla questione;
- 6) decisione della Camera sui richiami per l'ordine del giorno o al regolamento o per la priorità delle votazioni;
- 7) consultazione della Camera da parte del Presidente quando il deputato insiste per l'accettazione e la votazione di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi formulati con frasi sconvenienti o relativi ad argomenti del tutto estranei all'oggetto in discussione;
- 8) decisione della Camera in appello dalle decisioni del Presidente.

Se attraverso la chiama viene accertata l'assenza del numero legale, il Presidente sospende la seduta per non meno di un'ora oppure la scioglie e l'Assemblea viene riconvocata per il prossimo giorno non festivo, con il medesimo ordine del giorno. E la presunzione sussiste di nuovo.

7. - Numerose norme regolamentari interne disciplinano le sedute, l'ordine dei dibattiti e la polizia della Camera. Esse colmano una lacuna giurisdizionale derivante dalla prerogativa della « insindacabilità ». I deputati e i senatori non possono essere perseguiti per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio del loro mandato, ma senza una disciplina interna dell'Assemblea tutti gli abusi e le violazioni del decoro e della libertà delle discussioni sarebbero privi di sanzione e comprometterebbero lo svolgimento ordinato delle funzioni delle Camere.

Anzitutto nessuno può prendere la parola se il Presidente non gliela concede, né può parlare più di una volta sullo stesso argomento, a meno che non si tratti di un richiamo al regolamento, della posizione della questione, di fatto personale o di dichiarazione di voto. L'oratore non può, a norma del Regolamento, leggere il suo discorso per oltre un quarto



d'ora, né pronunciare parole sconvenienti, né turbare la libertà del dibattito, né violare l'ordine, cioè fare imputazione di mala intenzione o fare del personalismo o allontanarsi dall'argomento. In quest'ultimo caso, dopo due richiami alla questione, il Presidente gli può togliere la parola. Le sanzioni disciplinari previste dal Regolamento della Camera sono le seguenti:

1) *richiamo all'ordine* inflitto direttamente dal Presidente e per il quale non vi è per il richiamato possibilità di appello all'Assemblea;

2) *esclusione dall'aula*, dopo due richiami all'ordine nella stessa giornata oppure per ingiurie rivolte a colleghi o a membri del Governo.

Questa misura viene proposta dal Presidente ed è sottoposta all'approvazione della Camera, senza discussione e votazione per alzata e seduta, dopo che l'interessato ha dato gli eventuali schiarimenti;

3) *la censura*, da infliggersi quando il deputato offende le istituzioni o passa a vie di fatto o provoca tumulti. Essa comporta il divieto a partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni.

La procedura è identica a quella dell'esclusione dall'aula;

4) *divieto di accesso al palazzo della Camera*, al quale il Presidente fa ricorso in casi estremamente gravi.

Per fatti gravi, avvenuti nel Palazzo, ma fuori dell'Aula, il Presidente, sentito l'Ufficio di Presidenza, può proporre all'Assemblea la censura o il divieto di accesso al Palazzo.

Una norma che risale al primo Regolamento dell'8 maggio 1848, stabilisce che nessuna persona estranea alla Camera può, sotto alcun pretesto, introdursi nell'aula dove siedono i suoi membri.

L'art. 64, quarto comma, Cost. fissa un'unica eccezione per i membri del Governo: anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute e devono essere sentiti ogni volta che lo richiedano.

È fuori di dubbio che i ministri e i sottosegretari di Stato che assistono alle sedute delle Camere hanno l'obbligo di osservare le norme e le disposizioni necessarie per l'ordine delle discussioni e delle deliberazioni, ma non vi è la possibilità di escluderli dall'Aula o di interdire loro parola.

Qualora sorga « tumulto » il Presidente si alza: con ciò è sospesa ogni discussione. Se il tumulto continua, egli sospende o scioglie la seduta. In questo ultimo caso la Camera è convocata senz'altro per il prossimo giorno non festivo, alla stessa ora e col medesimo ordine del giorno; potrà

essere anche convocata per il giorno seguente festivo quando la Camera abbia in precedenza deliberato di tenere seduta in quel giorno.

Soltanto per ordine del Presidente la forza pubblica può entrare nell'Aula, ma prima la seduta deve essere stata sospesa o tolta.

In base alla Costituzione, il corpo elettorale può controllare lo svolgimento del lavoro parlamentare. Il pubblico può assistere alle sedute in apposite tribune, ripartite in sezioni. L'ammissione è regolata da norme stabilite dal Presidente e dai Questori, i quali sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese (13).

Le persone ammesse alle tribune devono mantenere un contegno corretto e riguardoso, astenersi da ogni segno di approvazione o di disapprovazione.

La polizia, sia nelle tribune, sia in Aula, compete all'Assemblea che la esercita attraverso il Presidente. Norme particolari prevedono che la persona o le persone che turbassero l'ordine sono invitate ad uscire immediatamente dai commessi della Camera, in seguito a ordine dato dal Presidente. Qualora non si possa individuare chi ha provocato il disordine, il Presidente può ordinare che sia sgomberata tutta la sezione nella quale è avvenuto.

In caso di oltraggio fatto alla Camera o a qualunque suo membro il colpevole è immediatamente arrestato e tradotto davanti all'autorità competente.

8. - La pubblicità dei lavori delle Camere è un'assoluta esigenza democratica perché permette il controllo dell'opinione pubblica sull'operato del Parlamento.

Le sedute sono, quindi, pubbliche, tranne che le Camere non deliberino di adunarsi in seduta segreta (art. 64, secondo comma, Cost.). In questo caso la Camera può anche ordinare che non si faccia processo verbale della seduta (art. 141 Reg. Camera).

La documentazione dell'attività delle Camere si ha con gli atti scritti che vengono ad esse presentati, col processo verbale delle sedute, col resoconto sommario delle discussioni e col resoconto stenografico di ciò che nelle adunanze è detto o letto.

L'art. 139 del Regolamento stabilisce che un funzionario designato dal Presidente redige il processo verbale (estensore).

L'art. 140 prescrive che i processi verbali, dopo l'approvazione, sono trascritti su un registro e sottoscritti dal Presidente e da uno dei Segretari.

---

(13) FALZONE, *Parlamentari e pubblico ammesso nelle tribune*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1958, pag. 792.

Ad assicurare il rispetto della fondamentale esigenza della pubblicità dei lavori delle Camere provvedono una serie di principi, stabiliti dalla prassi. È proprio per questo che, pur mancando precise norme regolamentari, i resoconti stenografici, per la loro scrupolosa fedeltà, assicurano la pubblicità.

Il Regolamento della Camera si limita a stabilire all'art. 12 che i Segretari « vegliano perché il resoconto sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente, e non vi sia alterazione dei discorsi ».

La prassi è in senso contrario. Il potere di vigilanza è stato sempre esercitato dal Presidente e dagli uffici, tanto è vero che il Presidente è intervenuto più volte per stabilire i criteri ai quali i resoconti stenografici devono obbedire. Inoltre vi è da aggiungere che, quanto al termine della pubblicazione, la norma è superata poiché dal 1° gennaio 1967 il resoconto stenografico viene pubblicato immediatamente e viene distribuito il mattino del giorno seguente. Ciò rappresenta un contributo notevole alla pubblicità dei lavori della Camera.

Oltre all'accenno dell'art. 12, all'art. 41 si dispone che « per assicurare la pubblicità di tutti i lavori delle Giunte e delle Commissioni permanenti e speciali, è pubblicato il Bollettino delle Giunte e delle Commissioni a cura del Segretariato generale della Camera », mentre al quinto comma dell'art. 40 si dispone che delle sedute delle Commissioni in sede legislativa « è redatto, oltre al processo verbale, un resoconto stenografico ».

Al resoconto stenografico si è successivamente aggiunto, nel 1879, il resoconto sommario, ma Ugo Galeotti rileva che la Commissione che nel 1881 propose la riforma del regolamento avanzò la proposta di aggiungere due incisi con cui si affidava la vigilanza sulla compilazione e sulla regolare pubblicazione del sommario, ma essi non furono introdotti « perché la Presidenza non volle mai attribuire carattere ufficiale al resoconto sommario ed assumerne la responsabilità ».

Si potrebbe, quindi, dedurre che il resoconto stenografico rivesta il carattere dell'ufficialità, ma esso gli è negato dalla dottrina.

Comunque, per prassi, è sempre stato il Presidente a interessarsi della tempestività e della fedeltà dei resoconti stenografici, nonché dei criteri da seguire nella correzione da parte degli oratori.

Importanti disposizioni furono impartite dall'allora Presidente della Camera Giovanni Leone, il 22 ottobre 1956.

I resoconti vengono pubblicati a cura degli appositi uffici, i quali naturalmente sono responsabili verso il Presidente ed il Segretario generale.

La dottrina nega l'autenticità dei resoconti stenografici, anche se Mancini e Galeotti osservarono che non esiste « alcuna differenza istrumentale tra una copia autentica e una pubblicazione ufficiale non meno autentica, quali sono i rendiconti parlamentari ».

Purtuttavia, essi riconobbero una certa superiorità al processo verbale rilevando che esso « fa fede piena delle deliberazioni adottate dalla Camera, anche in confronto del resoconto stenografico ».

La dottrina più autorevole sostiene che gli *Atti parlamentari* « non fanno fede pubblica ».

9. – Il regolare svolgimento dei lavori delle Camere può essere disturbato da una particolare attività di singoli o di un gruppo di deputati. È il cosiddetto ostruzionismo (14). Con esso si intende impedire, intralciare o ritardare sistematicamente la discussione e le deliberazioni delle Camere, al fine di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica o di provocare un mutamento delle convinzioni in seno alla maggioranza.

L'ostruzionismo si distingue in fisico e tecnico. Nel primo caso si esplica mediante le interruzioni continue, l'agitazione, gli incidenti, i tumulti, la violenza su cose e persone.

Esso è condannato dalla dottrina come illegittimo, anche perché può configurare il reato previsto dall'art. 289 del codice penale, in quanto diretto a impedire o a turbare l'esercizio delle funzioni parlamentari.

La prudenza della maggioranza dovrebbe evitare, se possibile, di offrire le occasioni per questa specie di ostruzionismo, mentre il Presidente, con la sua autorità e con i poteri che gli sono conferiti dal Regolamento, deve reprimere ogni turbativa del regolare svolgimento dell'attività parlamentare.

L'altra specie di ostruzionismo, quello « tecnico », tende a raggiungere lo stesso scopo, ma con altri mezzi, cioè attraverso l'abuso dei diritti concessi dal Regolamento per la discussione e votazione dei documenti parlamentari. I più caratteristici esempi di strumenti ostruzionistici possono considerarsi il prolungamento eccessivo e la moltiplicazione dei discorsi, la presentazione e votazione qualificata di ordini del giorno ed emendamenti, il ricorso a incidenti procedurali di ogni genere, ecc.

L'esperienza ha dimostrato che è oltremodo difficile contenere un ostruzionismo tecnico, anche se sostenuto da un piccolo gruppo. Tut-

---

(14) LONGI, *Ostruzionismo parlamentare*, in « Scritti vari », pag. 13; MELONI, *L'ostruzionismo parlamentare*, in « Annali », Macerata 1951; MOHRHOFF, *Ostruzionismo parlamentare*, in « Nuovissimo Digesto Italiano », vol. XII, pag. 289; O. NIGRO, *L'ostruzionismo parlamentare e suoi possibili rimedi*, 1918.

tavia esistono strumenti regolamentari che possono contrastare entro certi limiti l'ostruzionismo stesso sul piano procedurale.

Non è facile dare un giudizio definitivo, e valevole per tutti i casi, sulla legittimità del fenomeno. Tuttavia, « l'ostruzionismo (15) può adempiere un'importante ed utile funzione politica, quando abbia lo scopo di impedire l'approvazione di misure che contrastino con lo spirito riformatore della Costituzione, o incontrino nel paese dissenso diffuso: quando cioè l'abuso di potere da parte della minoranza tende a neutralizzare un contrario e più grave abuso della maggioranza. È chiaro poi che la sua influenza concreta è condizionata alla risonanza che riesce ad ottenere nell'opinione pubblica ».

Nel Parlamento italiano si sono avute clamorose manifestazioni ostruzionistiche nel 1899-1900 per i provvedimenti di polizia del Pelloux, nel 1914 per i provvedimenti tributari del governo Salandra, il 19 marzo 1949 durante la discussione per l'autorizzazione al Governo di firmare il Patto Atlantico, nel luglio 1951 contro il disegno di legge sulla difesa civile, nel 1952 e 1953 durante la discussione sulla « legge elettorale del premio ».

L'ultimo caso di ostruzionismo si è avuto durante la discussione del disegno di legge: « Norme per la elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale » alla Camera (17-31 ottobre 1967) e al Senato (gennaio-febbraio 1968).

Fu questo il secondo episodio di ostruzionismo nella storia del Senato, dopo quello del 1953.

Talvolta all'ostruzionismo ricorre la stessa maggioranza, adottando una tattica ritardatrice per impedire l'approvazione di un disegno di legge proposto dal Governo o dalla maggioranza, ovvero avanzato dall'opposizione; ma è facile constatare che la maggioranza ha ben altri strumenti per insabbiare un provvedimento, senza bisogno di ricorrere a manifestazioni clamorose.

Circa i rimedi previsti dai Regolamenti parlamentari o applicati dalla prassi, è impossibile in questa sede delineare i vari metodi in cui si può concretare il contro-ostruzionismo: per alcuni di essi se ne farà cenno nei capitoli relativi alle varie fasi del dibattito parlamentare (chiusura della discussione, ammissibilità degli emendamenti e ordini del giorno, posizione del voto di fiducia, ecc.).

10. - L'art. 55 Cost. ha introdotto un istituto nuovo, conosciuto dalla prassi del precedente ordinamento soltanto per il giuramento del re e il discorso della corona. Si tratta del Parlamento in seduta comune dei

---

(15) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8ª ed., 1967, vol. I. pag. 422.

membri delle due Camere (16), il quale si riunisce nei casi previsti dalla Costituzione.

È stata così data vita a un terzo organo, perché la sua composizione e le sue attribuzioni sono completamente diverse da quelle svolte singolarmente dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica.

L'art. 63 Cost. stabilisce che la seduta comune è convocata dal Presidente della Camera dei Deputati, il quale la presiede, coadiuvato dall'Ufficio di Presidenza. Perciò egli può essere sostituito da uno dei vicepresidenti. Secondo una parte della dottrina, questa norma non impedisce di affermare che il Parlamento in seduta comune è un terzo organo parlamentare, né da essa si può evincere che è obbligatoria l'adozione del Regolamento della Camera. Tuttavia il Regolamento della Camera, nel suo art. 15, ultimo comma, stabilisce la sua applicabilità alle riunioni delle Assemblee in seduta comune; né vi è stata mai alcuna obiezione alla attuazione di tale norma.

Nelle sedute del Parlamento a Camere riunite, la maggioranza dei componenti prescritta per la validità delle sedute all'art. 64 Cost. si deve riferire al numero complessivo dei membri, senza tener conto della proporzione della maggioranza di ciascuna Camera.

Il Mortati afferma che il Parlamento in seduta comune è un collegio perfetto, un collegio, cioè, che, prima di decidere, può svolgere una adeguata discussione, la quale può riguardare anche la validità dei presupposti della convocazione e le relative valutazioni.

Il Balladore Pallieri critica invece la distinzione del Parlamento in seduta comune fra collegio perfetto, cioè capace di discutere sulle materie all'ordine del giorno, e collegio imperfetto, competente cioè esclusivamente a esprimere i voti. Nulla autorizza ad attribuire – egli afferma – questa limitazione e solo ragioni di correttezza e di opportunità consiglieranno l'astensione dal discutere.

Di tutt'altro avviso è Giovanni Ferrara, il quale sostiene il carattere di collegio imperfetto del Parlamento in seduta comune: ciò deriva dal collegamento tra l'attività che l'organo è chiamato a svolgere e gli effetti della stessa nell'ambito del sistema.

L'esame dei presupposti previsti dalle norme che impongono la convocazione del Parlamento in seduta comune consentono – secondo il Ferrara – di qualificarlo come collegio elettorale o come titolare del potere di mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica ed i ministri.

---

(16) PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », pag. 388 e segg.

La convocazione è vincolata nel *quid*, nei singoli casi determinato dalla Costituzione, e perciò il contenuto della funzione non può essere diverso da quello risultante dall'atto di convocazione.

Il Parlamento in seduta comune, quindi, non può autoconvocarsi, né deliberare su questioni non iscritte all'ordine del giorno. Di qui la rilevanza dei poteri attribuiti al Presidente che hanno per fine esclusivo quello dell'espletamento del compito al quale il Parlamento in seduta comune è stato chiamato. Nell'esercizio dei suoi poteri il Presidente è vincolato dalle norme costituzionali.

La Costituzione prevede la convocazione del Parlamento in seduta comune nei seguenti casi:

1) *Elezione del Presidente della Repubblica.*

L'art. 83 stabilisce che l'elezione del Presidente della Repubblica avviene con l'integrazione di tre delegati per ogni Regione, eletti dal consiglio regionale assicurando la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta e il Molise hanno un solo delegato.

Alla prima elezione del Presidente della Repubblica (10-11 maggio 1948) parteciparono i soli membri delle due Camere, in base alla II Disposizione transitoria della Costituzione. Alle successive parteciparono anche tre delegati (due della maggioranza e uno delle minoranze) di ciascuna regione a statuto speciale.

La partecipazione dei delegati delle regioni a statuto speciale alla elezione del Presidente della Repubblica nel 1955, nel 1962 e nel 1964 è stata criticata dalla dottrina, perché nulla autorizza – è stato sostenuto – ad assegnare alle regioni già costituite un peso politico che le altre ancora da costituire non possono esercitare.

Nella prassi, si è invece interpretata letteralmente la II Disposizione transitoria della Costituzione: « Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere ». Perciò si è considerata esaurita la sua efficacia dopo la prima elezione successiva all'entrata in vigore della Carta costituzionale e si sono ammessi i delegati delle regioni a statuto speciale già costituite.

L'elezione avviene per scrutinio segreto, a maggioranza di due terzi dei componenti dell'Assemblea. Solo dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Trenta giorni prima della scadenza del settennio, il Presidente della Camera dei deputati convoca il Parlamento in seduta comune per la elezione del Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte o se mancano meno di tre mesi alla loro cessazione, tale elezione avviene entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere.

In caso di vacanza imprevista (morte, impedimento permanente o dimissioni) la elezione è indetta entro 15 giorni.

Il termine dei 30 giorni previsto dall'art. 85 Cost. per la convocazione del Parlamento in seduta comune, come del resto confermano gli atti dell'Assemblea Costituente (17) e la prassi, si riferisce all'emanazione da parte del Presidente della Camera dell'ordine del giorno contenente l'oggetto e la data della riunione. Il termine previsto per il caso della vacanza si riferisce invece alla effettiva riunione per l'elezione.

Circa la natura giuridica del collegio per la elezione del Capo dello Stato, il Balladore Pallieri afferma che non si tratta di organo nuovo o diverso dal « Parlamento in seduta comune », ma dello stesso organo, al quale sono aggregati i delegati regionali, che godono delle prerogative parlamentari per il periodo di esercizio delle loro funzioni. Il Mortati accede a questa opinione.

#### *2) Giuramento e messaggio del Presidente della Repubblica.*

Prima che il Presidente della Repubblica assuma le sue funzioni, il Parlamento si riunisce in seduta comune per ricevere il suo giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione, nonché il messaggio.

#### *3) Elezione di sette componenti il Consiglio superiore della magistratura.*

A norma della legge 24 marzo 1958, n. 195, la elezione avviene a scrutinio segreto con la maggioranza speciale dei 3/5 dei componenti per il primo e secondo scrutinio, e dei 3/5 dei votanti per i successivi. La scelta è fatta fra i professori universitari ordinari di materie giuridiche e fra avvocati con quindici anni di esercizio professionale.

È da notare che, in deroga alla norma costituzionale, siamo in questo caso in presenza di maggioranze speciali stabilite da legge ordinaria.

#### *4) Elezione di un terzo dei giudici componenti la Corte costituzionale.*

La elezione avviene a scrutinio segreto e la scelta deve aver luogo fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrative, i professori universitari ordinari in materie giuridiche in servizio e gli avvocati dopo 20 anni di vita professionale.

---

(17) *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, pag. 1431.



A norma della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, la maggioranza richiesta è quella dei 2/3 dei componenti l'Assemblea per i primi tre scrutini, dei 3/5 dei componenti l'Assemblea negli scrutini successivi.

La elezione dei giudici avviene entro 30 giorni dal momento in cui si determina la vacanza.

*5) Elezione dei giudici aggregati.*

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i ministri intervengono – oltre ai giudici costituzionali ordinari – anche 16 membri tratti a sorte da un elenco di 45 cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore. Detto elenco viene compilato dal Parlamento in seduta comune ogni nove anni con le modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

L'art. 9-bis Reg. Camera prevede elezioni suppletive per il caso che l'elenco suddetto si riduca, per vacanze sopravvenute, a meno di 36 persone.

*6) Posizione in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e dei ministri.*

La messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento e attentato alla Costituzione spetta al Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Il giudizio spetta alla Corte costituzionale. Il Parlamento in seduta comune delibera su una relazione della Commissione inquirente costituita da dieci deputati e da dieci senatori, che ciascuna Camera elegge, con deliberazione a maggioranza, in conformità del proprio Regolamento (art. 98 Reg. Camera, art. 80 Reg. Senato), all'inizio di ogni legislatura.

L'art. 96 Cost. non prescrive la maggioranza assoluta per la messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri; perciò dovrebbe ritenersi sufficiente la maggioranza ai sensi dell'art. 64 Cost., terzo comma (18).

Invece l'articolo 27 del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, nel suo ultimo comma, precisa che la deliberazione è adottata « a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento ».

La questione ha trovato comunque concreta applicazione il 20 luglio 1965. Il Presidente della Camera, prima di procedere alla votazione, dichiarò: « Le riserve, infatti, manifestate non solo in aula, come

---

(18) PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, 15<sup>a</sup> ed., 1963, vol. II, pag. 235.

risulta dagli atti, ma anche in una riunione dei capigruppo circa la costituzionalità del requisito della maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento prescritta dall'articolo 27 del Regolamento per la messa in stato di accusa, non mi paiono fondate; e pertanto, per doverosa chiarezza, non deve essere nemmeno sfiorato il dubbio di illegittimità sul risultato – quale che esso sia – della votazione che mi accingo ad indire.

« È vero che la Costituzione non prescrive nell'articolo 96, per la messa in stato di accusa di membri del Governo, la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, maggioranza che è invece stabilita nell'articolo 90 per i giudizi nei confronti del Presidente della Repubblica; è vero altresì che l'articolo 64 della Costituzione sancisce che le deliberazioni delle Camere, anche riunite, " sono valide se adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale "; ma non è meno vero che sembra difficile attribuire a tale riserva di maggioranza speciale un significato diverso da quello che si deduce dalla sua stessa formulazione letterale: nel senso cioè che sia garantita in ogni caso l'efficacia delle norme costituzionali che prevedono una maggioranza speciale di fronte a quella normale preveduta dal medesimo articolo 64; il quale, ben si noti, non afferma già che le deliberazioni delle Camere " debbono " essere adottate a maggioranza dei presenti, ma si limita a prescrivere, agli effetti della loro validità, il requisito minimo del predetto *quorum*.

« La norma dell'articolo 64 nella sua ultima parte, là dove dice " salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ", si riferisce, in sostanza, ai casi in cui risulta già determinata la necessità di deliberare con una maggioranza speciale, ma non stabilisce affatto che soltanto ed unicamente in quei casi è possibile deliberare con una maggioranza diversa da quella dei presenti.

« La potestà regolamentare del Parlamento, riconosciuta per attribuzione costituzionale di competenza, trova quindi un limite minimo di validità in materia di deliberazioni, che è più elevato in alcune fattispecie disciplinate direttamente da norme costituzionali, ma non trova alcun limite massimo se non nella propria autonoma sfera di determinazione che, trattandosi di organo costituzionale primario *superiorem non recognoscens*, presenta tutti i caratteri della sovranità.

« A parte, comunque, ogni facile argomentazione di principio sulla natura degli *interna corporis* e sulla loro insindacabilità, principio che va mantenuto fermo e non può – come non è mai stato – essere posto in dubbio per non ferire nella sua fondamentale essenza la sovranità

del Parlamento, vi è il fatto che sulla validità della costituzione di un organo collegiale o collettivo si può discutere *in limine*, ma non quando siano già in corso le attività sostanziali dell'organo stesso. Si deve considerare, fra l'altro, che l'insieme delle norme sui procedimenti di accusa, legislative e regolamentari, è stato approvato con unanime voto dalle due Assemblee, separatamente, e ha già dispiegato effetti, in altre circostanze, da tutti accettati per unanime tacito consenso, anche se questa è la prima volta che si giunge alla fase del Parlamento riunito in seduta comune.

« Si aggiunga, infine, che la convocazione di questa Assemblea è avvenuta, a norma del regolamento, su richiesta della maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento, ed una volta che l'organo si è costituito e le procedure hanno avuto inizio, sarebbero inammissibili variazioni delle modalità di funzionamento decise *in itinere*.

« Nulla vieta che, in sede di revisione normativa, questo ed altri problemi siano oggetto di riesame sotto il profilo della opportunità, ma non ritengo che alcun dubbio possa sussistere sulla piena legittimità costituzionale delle norme che, nell'ambito del proprio insindacabile potere di autoorganizzazione, le Camere hanno adottato per stabilire maggioranze più elevate di quella dei presenti in rapporto a circostanze del tutto particolari. Ciò, del resto, è stato fin qui pacificamente accettato, tanto in sede regolamentare – come nel caso del requisito dei tre quarti dei presenti per inserire materie nuove nell'ordine del giorno – quanto in sede legislativa – come nel caso del requisito della maggioranza dei tre quinti del Parlamento prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali, ai sensi della legge ordinaria 11 marzo 1963, n. 87, nonché dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.

« A queste mie brevi dichiarazioni è estraneo ogni significato di replica o di polemica, che sarebbero entrambe fuori luogo. Invito a considerarle come affermazioni meditate e convinte, dettate dalla coscienza serena di chi ha avuto l'alto onore di presiedere un'Assemblea di così elevato prestigio, avvalorate dall'autorità del seggio che ora impersono; di queste affermazioni mi assumo tutta la responsabilità come leale ed imparziale esecutore del mandato ricevuto di rispettare la Costituzione, le leggi ed i regolamenti ».

Queste dichiarazioni sono state contestate da P. Barile e da Mazziotti (19).

---

(19) P. BARILE, *La messa in stato di accusa dei ministri*, in « Montecitorio », 1966, n. 5-6; MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri*, pag. 219.

Circa la procedura per la discussione in Assemblea nei casi di accusa al Presidente della Repubblica o al Presidente del Consiglio dei ministri o ai ministri, il Presidente della Camera convoca il Parlamento in seduta comune entro dieci giorni dalla distribuzione della relazione della Commissione inquirente che propone la messa in stato d'accusa o dalla presentazione dell'ordine del giorno inteso a disporre la messa in stato d'accusa, da parte della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, nel caso che la deliberazione della Commissione inquirente di non doversi procedere sia stata approvata con meno dei tre quinti dei componenti della medesima.

La discussione comincia con la relazione orale della Commissione inquirente. La seduta procede, con brevi sospensioni, insindacabilmente disposte dal Presidente, fino alla deliberazione.

11. - Le *deputazioni* sono organi rappresentativi esterni delle Camere. Esse sono costituite per inviare rappresentanze a cerimonie o a pubbliche manifestazioni in Italia o all'estero.

I componenti delle deputazioni al Senato (art. 117 Reg.) sono estratti a sorte, mentre alla Camera (art. 138 Reg.) sono scelti dal Presidente tra i componenti di tutti i gruppi parlamentari. Ne fanno sempre parte il Presidente o un Vicepresidente. Poiché questi organismi non hanno carattere deliberante, non è necessario che i vari gruppi siano rappresentati con un criterio di proporzionalità.

Dalle deputazioni devono tenersi distinte le rappresentanze parlamentari in seno al Consiglio d'Europa e al Parlamento europeo per le quali sono attualmente in corso di esame nuove procedure di nomina in attesa (per quanto riguarda in particolare il Parlamento europeo) della possibilità che l'elezione avvenga a suffragio diretto e universale.

[GINO SPECCHIA]