

Questioni incidentali e Parlamento in seduta comune

di Paolo Malesardi *

1. Considerazioni introduttive; 2. Le questioni incidentali sostanziali; 3. Le questioni incidentali formali; 4. Considerazioni conclusive.

1. — Sotto il nome di questioni incidentali sono classificati taluni incidenti procedurali che hanno natura di eccezioni e che, con diverse motivazioni e finalità, si sovrappongono all'*iter* procedurale, per impedirne o modificarne in qualche modo l'attuazione (1). Si distinguono, al loro interno, le questioni « formali » (richiamo al regolamento, per l'ordine del giorno, per l'ordine dei lavori, per la posizione della questione, per la priorità della votazione), che attengono alla discussione indipendentemente dal suo contenuto oggettivo, ma solo per i motivi e per i rilievi procedurali che intendono far valere, dalle questioni « sostanziali » (pregiudiziale e sospensiva), che attengono al contenuto oggettivo della questione principale (2) e che hanno più incisiva rilevanza, sia per i motivi politici e di merito che le informano, sia per le conseguenze tecniche che ne scaturiscono. Di queste figure procedurali si vuole qui esaminare la natura e la disciplina regolamentari con riferimento specifico all'attività del Parlamento in seduta comune. Le considerazioni che seguiranno saranno perciò condizionate dai problemi relativi alla natura, alle caratteristiche ed ai limiti di competenza di tale collegio: problemi che sono ben lungi dall'aver trovato soddisfacente sistemazione, e che è qui necessario richiamare brevemente in linea generale, anche se su di essi si dovrà poi tornare in modo più specifico.

Quanto alla natura del collegio in questione, taluni ritengono che si tratti di un semplice modo di riunione delle Camere (3), altri invece di un organo autonomo e distinto da queste ultime (4). Ancor più controversa è la questione se il Parlamento in seduta comune

* Paolo Malesardi è Consigliere stenografo della Camera dei deputati.

debba considerarsi, secondo una distinzione ormai classica (5), un collegio perfetto, abilitato cioè a discutere le questioni che attengono alla sua competenza, ovvero un collegio imperfetto (6), posto che la soluzione di tale questione non è, come si è osservato (7), necessariamente condizionata da quella relativa al problema precedente. Al riguardo c'è da dire che, se la dottrina appare in prevalenza orientata a riconoscere il carattere perfetto del collegio in esame, la prassi parlamentare consolidata è invece nel senso di ritenere il Parlamento in seduta comune — quanto meno per le sedi di attività diverse da quella accusatoria — un mero collegio elettorale, non abilitato comunque a deliberare su questioni estranee all'oggetto per il quale è stato convocato. Infine, strettamente connesso a quello appena richiamato è il problema della regolamentazione dell'attività del Parlamento in seduta comune. Dopo la reiezione della proposta, contenuta nel progetto di Costituzione, di affiancare alle Camere un organo (Assemblea nazionale) competente ad esprimersi sulle principali questioni attinenti all'indirizzo politico, a cominciare dalla concessione della fiducia al Governo, la regolamentazione dei pochi residui casi di riunione congiunta delle Camere fu lasciata impregiudicata, essendo state ritirate sia la proposta di sancire esplicitamente la facoltà del Parlamento di darsi un proprio regolamento, sia per contro quella di stabilire l'obbligatoria adozione del regolamento della Camera (8), che fornisce al collegio considerato il Presidente e l'Ufficio di Presidenza (9). La soluzione dovrebbe trovarsi, secondo l'opinione prevalente in dottrina, nell'autoregolamentazione, ritenuta facoltà implicita nel carattere di organo costituzionale del Parlamento in seduta comune (10); alcuni però sostengono che ciò sia precluso dalla tassativa formulazione dell'articolo 55 della Costituzione, secondo cui il Parlamento può riunirsi in seduta comune solo nei casi stabiliti dalla Costituzione stessa, e soprattutto dalla mancata specifica previsione di autonomia regolamentare, riferendosi in proposito l'articolo 64 della Costituzione solo alle Camere (11). Nell'esperienza concreta è stato finora assolutamente evitato il ricorso a qualsiasi forma di autoregolamentazione, facendo ricorso all'adozione del regolamento della Camera nonché, per i procedimenti d'accusa, ad un apposito regolamento approvato separatamente dalle due Camere (12). È da sottolineare per altro come si sia cercato di far salva la possibilità di soluzioni future in senso diverso, come risulta dalla formulazione dell'articolo 35 del regolamento della Camera (secondo cui nelle riunioni del Parlamento si applica « normalmente » tale regolamento) e del-

l'articolo 65 di quello del Senato (che fa menzione della « facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse »).

In tale contesto si pone dunque il problema dell'ammissibilità e della disciplina procedurale delle questioni incidentali nelle riunioni congiunte delle Camere: esso sarà qui esaminato con riferimento precipuo al quadro normativo ed alla prassi vigenti, ma con qualche richiamo anche alle esigenze, evidenziate dall'esperienza, di evoluzioni verso un più organico e soddisfacente assetto della materia.

2. — Nell'ambito delle questioni incidentali sostanziali, la *pregiudiziale* rappresenta lo strumento tendente ad impedire una discussione o il suo proseguimento, mediante un'apposita deliberazione (13). L'articolo 40 del regolamento della Camera ne definisce le procedure di presentazione e regola il relativo dibattito limitato (salva la facoltà del Presidente di applicare l'articolo 45, che amplia tale dibattito ad un oratore per gruppo), nonché le modalità di votazione, anche in caso di concorso di più proposte. La *sospensiva* rappresenta invece lo strumento tendente a rinviare la discussione di un dato argomento al verificarsi di scadenze determinate (14), con apposita deliberazione che espunge l'argomento stesso dall'ordine del giorno; la discussione potrà riprendere solo quando, con un atto del medesimo valore giuridico (15), si decida in tal senso. La disciplina che ne dà l'articolo 40 del regolamento della Camera è analoga a quella della pregiudiziale, a parte i necessari adattamenti per quanto concerne la votazione di proposte concorrenti. Pregiudiziale e sospensiva non possono che attere ad un argomento suscettibile di dar luogo ad una discussione, cioè ad un dibattito generale, solitamente seguito da un esame più dettagliato, per parti (articoli, emendamenti), con le relative votazioni, ed infine dalla votazione finale. Non si tratta dunque di istituti esclusivi del procedimento legislativo, tanto è vero che il regolamento della Camera ne tratta nel contesto più generale dell'organizzazione e funzionamento della Camera stessa (capo VIII: « Della discussione »); possono quindi applicarsi alle mozioni, non però alle interpellanze ed alle interrogazioni. Debbono inoltre riferirsi all'argomento in esame nel suo complesso e non a singole parti di esso, come articoli od emendamenti (16).

Alla luce dei criteri indicati, appare evidente come gli strumenti in esame non siano utilizzabili nelle riunioni del Parlamento convocate per l'elezione del Presidente della Repubblica o il suo giuramento, l'elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della

magistratura o della Corte costituzionale, la formazione dell'elenco da cui estrarre i giudici aggregati, riunioni in cui non figura all'ordine del giorno alcuna discussione in senso tecnico. Questa conclusione evidenzia però l'insoddisfacente sistemazione normativa basata sulla adozione del regolamento della Camera per le riunioni del Parlamento in seduta comune. Arduo sarebbe infatti individuare gli strumenti in ipotesi dal Parlamento stesso utilizzabili per contestare — e ciò a prescindere dai vincoli derivanti dalla prassi del « seggio elettorale » — la legittimità della convocazione (17) disposta dal Presidente — organo non elettivo, ma precostituito rispetto al collegio in questione (18) — ed eventualmente deliberare di non procedere ai relativi adempimenti: salvo, forse, il richiamo per l'ordine dei lavori, unica fattispecie in qualche modo invocabile, ma certo non pienamente adeguata alle esigenze specifiche di cui si tratta. Nessuno intende, naturalmente, che il Parlamento in seduta comune debba procedere a dibattiti che importino valutazioni di ordine politico e costituzionale generale, che sembrano essergli preclusi, anche secondo la opinione dei sostenitori del suo carattere di collegio perfetto (19). Sarebbe però opportuno che ad un'evoluzione della prassi vigente si accompagnasse la individuazione di idonei e specifici strumenti regolamentari in grado di colmare il vuoto esistente sotto questo profilo.

Il problema si pone non tanto nelle ipotesi in cui l'atto di convocazione del Parlamento risulti « fattispecie interamente descritta » (20) [elezione dei giudici costituzionali (21) o dei membri del Consiglio superiore della magistratura (22) di nomina parlamentare; giuramento del Presidente della Repubblica (23); elezione del Presidente della Repubblica, per normale scadenza del mandato (24) o morte del precedente titolare (25)]; quanto piuttosto quando l'atto di convocazione presupponga un'attività di accertamento più complessa, come nei casi connessi alle dimissioni o all'impedimento permanente del Capo dello Stato (26).

Nel caso di dimissioni, posto che la prevalente dottrina ritiene che tale atto non importi accettazione ed abbia valore ed effetto definitivi (27), pur dovendo essere comunicato agli altri organi costituzionali per la presa d'atto (28), si potrebbero porre problemi nell'ipotesi limite di dubbia autenticità dei requisiti formali dell'atto stesso ed in assenza di esplicita riconferma da parte del Presidente dimissionario. Secondo una autorevole opinione, in tal caso il Presidente della Camera deve, sotto la propria responsabilità, valutare se siano intervenuti i presupposti per la convocazione del Parlamento in se-

duta comune, ovvero rassegnare le dimissioni, ponendo così la Camera in condizione di confermare la sua valutazione, respingendone le dimissioni, oppure di eleggere un nuovo titolare, che provvederà alla convocazione del Parlamento (29). Questa tesi, se è conforme alla prassi attuale, restrittiva delle competenze del Parlamento in seduta comune, ha il torto però, ricollegando implicitamente alla previsione costituzionale sulla Presidenza del Parlamento una posizione privilegiata di una delle Camere sul piano di valutazioni politico-costituzionali così delicate, di contraddire la convinzione del suo stesso autore (e della restante dottrina) sul fatto che l'attribuzione della Presidenza del Parlamento al Presidente della Camera e della supplenza del Capo dello Stato al Presidente del Senato sia prevista dalla Costituzione nel quadro di una simmetria formale che conferma la posizione di parità delle Camere (30).

Ma il problema si pone in modo più marcato nell'ipotesi di impedimento permanente del Presidente della Repubblica (che non consenta allo stesso di dichiararne l'insorgere, rassegnando le dimissioni). È noto infatti che le norme costituzionali non indicano né l'organo competente a dichiarare l'impedimento né la procedura da seguire e che quindi si avverte l'esigenza di una iniziativa costituzionale al riguardo (31). Dai principi generali dell'ordinamento taluni traggono per altro la convinzione che accertamento e giudizio sull'impedimento spettino al Governo (32), altri che spettino al Parlamento in seduta comune (33), altri a tutti gli organi costituzionali politici (34), con la precisazione che, in caso di discordante valutazione, la situazione debba essere risolta dal Presidente della Camera, convocando in via straordinaria quel ramo del Parlamento e provocando così la convocazione di diritto anche dell'altro, e decidendo poi, in base agli esiti dei dibattiti presso le Camere, se procedere o meno alla convocazione del Parlamento in seduta comune (35). Ma anche questa posizione è criticabile, perché preoccupandosi soprattutto di far salvo il principio secondo cui il Parlamento in seduta comune non può occuparsi d'altro che della sua funzione di seggio elettorale finisce ancora una volta per determinare una ingiustificata posizione di preminenza della Camera dei deputati e soprattutto del suo Presidente, al quale resta affidata la valutazione decisiva. Più convincente appare la tesi che rimette al Parlamento in seduta comune, nella sua composizione « integrata », cioè all'organo che deve provvedere alla nomina del nuovo titolare, la pronuncia finale sulla sussistenza dell'impedimento (36). È vero che tale tesi può solo faticosamente con-

ciliarsi con la prassi vigente, ma non c'è dubbio che tale prassi, sottraendo anche in una circostanza di tale rilievo al Parlamento in seduta comune la possibilità di sindacare la legittimità e tempestività della convocazione effettuata dal Presidente, dà luogo ad una situazione insoddisfacente, tanto più ove si consideri che, in questo come negli altri casi, non è previsto che si apra un dibattito sull'annuncio di convocazione (o revoca della convocazione) del Parlamento in seduta comune, effettuato dinanzi a ciascuna Camera dal rispettivo Presidente (37). In questo quadro, dunque, ed alla luce delle conclusioni raggiunte sull'inammissibilità di strumenti quali la pregiudiziale e la sospensiva, sembrerebbe opportuno creare istituti regolamentari appropriati alle esigenze considerate, e ciò indipendentemente dalla soluzione che si vorrà dare al problema delle forme di regolamentazione del Parlamento.

In termini diversi si pone la questione quando si consideri l'attività connessa alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e dei ministri (38). Non c'è dubbio, anzitutto, che in tal caso si è in presenza di una discussione in senso tecnico, che ha per oggetto la relazione della Commissione per i procedimenti d'accusa e a fronte della quale sarebbero astrattamente ammissibili gli strumenti della pregiudiziale e della sospensiva. Bisogna però aggiungere che l'attività svolta in questa sede dal Parlamento è disciplinata da un apposito regolamento, approvato nel medesimo testo dalle due Camere (39) e che, all'articolo 24, effettua un rinvio alle norme sulla disciplina del dibattito contenute nel capo VIII del regolamento della Camera, ma solo « in quanto applicabili ». Il problema che si pone, dunque, è quello dell'applicabilità delle disposizioni che disciplinano gli istituti della pregiudiziale e della sospensiva alle fattispecie regolate dalle norme sui procedimenti d'accusa. In proposito è opportuno richiamare un precedente specifico. Nella seduta comune del 3 marzo 1977, il deputato Pannella presentava una sospensiva, tendente a consentire preliminarmente alle Camere di modificare la norma legislativa che prescrive la deliberazione a maggioranza assoluta ai fini della messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri (40). Dopo una breve sospensione della seduta, per le opportune valutazioni, il Presidente Ingrao dichiarava inammissibile quella sospensiva, giudicando « non applicabile » al procedimento d'accusa l'articolo 40 del regolamento della Camera, in quanto concernente materia (l'interruzione del procedimento) disciplinata tassativamente, in modo diverso ed esaustivo, dal regolamento per i proce-

dimenti d'accusa, nel combinato disposto degli articoli 26 (sul rinvio in Commissione per ulteriori indagini) e 29 (sul divieto di rinvii del procedimento, ad eccezione delle brevi sospensioni disposte insindacabilmente dal Presidente) (41); aggiungeva poi ulteriori argomentazioni, non più procedurali, ma sostanziali, di grande interesse ma che è opportuno in questa sede tralasciare. Parlando per richiamo al regolamento, il deputato Pannella contestava la decisione del Presidente, sostenendo in sostanza la necessità di distinguere tra proposte incidentali di natura formale, tendenti ad ottenere sospensioni o rinvii, da ritenersi inammissibili, ai sensi del regolamento per i procedimenti d'accusa, e proposte di natura sostanziale, come pregiudiziali e sospensive, da ritenersi invece per nulla precluse da quel regolamento. Aggiungeva che, in ogni caso, il divieto di rinvio della discussione, di cui all'articolo 29 (ora 28) di tale regolamento, non poteva applicarsi al caso di discussione non ancora iniziata (42). A quest'ultimo riguardo va però osservato come la norma richiamata sembri piuttosto riferirsi a rinvii della seduta e quindi sia da ritenersi applicabile anche ai casi di discussione non ancora iniziata. Per il resto, senza pronunciarsi sulla validità, sul piano strettamente procedurale, della interpretazione del sistema normativo delineato dal regolamento per i procedimenti d'accusa come preclusivo della proponibilità di questioni sospensive, non si può non fare riferimento a valutazioni di ordine politico generale che inducono a considerare prevalente l'esigenza di sviluppare, senza interruzioni, un procedimento, come quello d'accusa, di così grande rilievo anche sul piano costituzionale. Per quanto concerne l'istituto della pregiudiziale, se è vero che meno agevolmente potrebbero ripetersi le argomentazioni di ordine procedurale addotte nei confronti della sospensiva, è anche vero che appare difficilmente superabile la valutazione, di ordine politico-costituzionale, sull'opportunità che un procedimento così delicato come quello dell'accusa parlamentare si concluda con una chiara pronuncia di approvazione o rigetto della messa in stato di accusa e non già con una decisione altrettanto nitida, come appunto sarebbe quella connessa all'approvazione di una pregiudiziale (43). Né appare sostenibile l'opportunità di disporre di uno strumento idoneo a troncare *in limine* la discussione di casi in cui risulti evidente l'infondatezza degli addebiti, poiché la convocazione del Parlamento è un fatto di tale rilevanza da imporre, a tutela degli stessi inquisiti, una decisione precisa sull'oggetto della convocazione stessa. Il problema sarebbe semmai quello di individuare meccanismi che consentano di conciliare il carattere re-

ferente della Commissione per i procedimenti d'accusa (44) con l'esigenza di non riversare sul Parlamento una mole considerevole di denunce infondate e la garanzia delle minoranze con l'opportunità di non lasciare spazio a manovre politiche ingiustificate.

Dopo l'episodio ricordato, conclusosi per altro con la conferma da parte del Presidente della decisione adottata, non si sono più registrati casi di presentazione di pregiudiziali o sospensive dinanzi al Parlamento in seduta comune. Va aggiunto però che si sta rafforzando la convinzione, da parte della Presidenza di tale organo, dell'inammissibilità di questioni pregiudiziali o sospensive nei procedimenti d'accusa, ritenendosi essenziale che il Parlamento si pronunci nel più breve tempo possibile, sia per le implicazioni di ordine giurisdizionale sia per le possibili conseguenze delle decisioni sul piano istituzionale.

3. — Tra le questioni incidentali formali, disciplinate dall'articolo 41 del regolamento della Camera, che ne determina la priorità rispetto alla questione principale, regolando il relativo dibattito limitato e la votazione (per alzata di mano), cui si perviene però solo se il Presidente, cui altrimenti spetta il giudizio definitivo, ritenga di interpellare l'Assemblea, il *richiamo per l'ordine dei lavori* costituisce una delle figure più rilevanti. In tale ambito rientrano infatti i richiami sui lavori di un determinato periodo, sul rinvio della seduta o della discussione (45), sull'accantonamento o sullo stralcio di parte della materia in discussione, sul rinvio in Commissione e sull'inversione dell'ordine del giorno.

Problematica, nella situazione attuale, sembra la possibilità che in sede di Parlamento si discuta sui lavori futuri, considerato che si è in presenza di un organo a funzionamento intermittente, sia pure caratterizzato dalla continuità nella funzione (46) e soprattutto che ogni sua attività è subordinata al concretarsi di specifici presupposti.

Certo, problemi ben più complessi solleverebbero le questioni — in parte connesse a quella ora in esame, ma che per brevità non è possibile analizzare qui dettagliatamente — dell'ammissibilità di proposte di discussione o deliberazione su materie non iscritte all'ordine del giorno (ma ovviamente comprese tra quelle di competenza delle Camere riunite) (47) o dell'esistenza di un potere di autoconvocazione del Parlamento in seduta comune, questioni su cui qualche autore si è pronunciato in senso negativo, in virtù della considerazione che la convocazione da parte del suo Presidente costituisce condizione di validità per ogni attività del Parlamento (48), anche se forse, richiamata la

distinzione tra potere di convocazione di un'Assemblea parlamentare, che spetta esclusivamente al Presidente della stessa, e diritto di provocare la riunione, che ad esempio per quanto attiene alle Camere spetta al Presidente della Repubblica o ad una minoranza qualificata di ciascuna di esse (49), si potrebbe da un lato sostenere che il potere di provocare la propria riunione sia implicito per tutti gli organi costituzionali e dall'altro rilevare come limitazioni apposte alla facoltà del Parlamento di modificare il proprio ordine del giorno potrebbero finire « per ostacolare o rendere affatto impossibile l'adempimento di un obbligo costituzionale », ai fini del quale il Parlamento deve poter valutare e nel caso contestare la legittimità e la tempestività della sua convocazione da parte del Presidente (50).

Tornando però all'ipotesi, più limitata, di una richiesta di dibattito sui lavori futuri, si può dire che essa sarebbe giustificabile nei casi in cui, come talora accaduto per la sostituzione dei giudici costituzionali, che richiede l'accordo tra i gruppi per far confluire su un candidato il *quorum* di suffragi richiesto (51), sussista una situazione di stallo che determini ritardi nell'adempimento di obblighi di carattere costituzionale spettanti al Parlamento (52). In questi termini potrebbe pensarsi ad un dibattito, in sede di Parlamento ed al termine dello svolgimento dell'ordine del giorno per cui lo stesso era stato convocato, sull'opportunità di una sollecita riconvocazione per procedere alla sostituzione di un giudice costituzionale da tempo scaduto. Ad onta delle perplessità dianzi richiamate, c'è da dire che l'ammissibilità di una simile ipotesi, che in definitiva urta soltanto contro la prassi del collegio imperfetto, potrebbe costituire, nel quadro di una futura evoluzione di tale prassi, un primo passo verso l'affermazione della potestà del Parlamento di procedere a valutazioni sull'adempimento dei compiti ad esso assegnati, che potrebbe essere compiuto senza neppure pregiudicare la soluzione del problema relativo alla necessità o meno di una specifica convocazione presidenziale per ogni attività delle Camere riunite.

Quanto all'inversione dell'ordine del giorno, c'è da dire che l'ammissibilità di una simile ipotesi (53) è legata all'ammissibilità — da taluno contestata (54) — di un atto di convocazione del Parlamento in seduta comune avente come oggetto due o più adempimenti tra quelli di competenza di tale organo.

Sul rinvio della seduta o della votazione occorre invece procedere ad un'analisi più dettagliata. Cominciamo dunque dal procedimento d'accusa, in cui si applica l'articolo 28 del relativo regolamento, che

rimette al Presidente il potere insindacabile di decidere sulle sospensioni della seduta [che comunque debbono essere brevi: si tratta cioè di un potere « assolutamente limitato nel tempo e vincolato alla motivazione » (55)]. Allo stato, quindi, non sembra che i membri del Parlamento possano sollevare al riguardo vere e proprie questioni incidentali, ma semmai limitarsi ad avanzare suggerimenti o proposte, su cui deciderà il Presidente.

La norma richiamata non è, per altro, che la codificazione di un principio affermatosi in via di prassi nelle riunioni convocate per la elezione del Presidente della Repubblica, in cui si procede sulla base di una seduta unica, anche se protratta nel tempo, spettando al Presidente ogni decisione sulle sospensioni della seduta stessa o sul numero di scrutini da effettuare ogni giorno. Qui, come è evidente, si riflette più vistosamente la concezione del Parlamento in seduta comune come mero « seggio elettorale ». Dopo che nella seduta dell'11 maggio 1948 (56) si era effettuata una votazione su una proposta di breve sospensione, si è andato affermando sempre più decisamente il principio per cui le decisioni a questo riguardo spettano alla Presidenza: tale principio è stato ribadito in diverse circostanze (57), da ultimo nella seduta comune del 29 giugno 1978, in cui il Presidente Ingrao affermava che, secondo una prassi così consolidata da potersi ormai qualificare come consuetudine costituzionale, « quando il Parlamento si riunisce in seduta comune con il solo compito di eleggere il Presidente della Repubblica, esso agisce come collegio elettorale, con l'unica funzione di procedere appunto alla votazione, senza possibilità di promuovere discussioni né deliberazioni di altra natura » e che pertanto egli avrebbe potuto « concedere la parola soltanto per segnalazioni, richieste di chiarimento, od osservazioni, formulate in maniera succinta, sulla regolarità procedurale delle votazioni e degli scrutini », riservandosi di rispondere e di decidere, agendo « come garante della regolarità della decisione » (58). Una simile posizione, pur se giustificata da una prassi autorevole ed univoca — tanto che a giudizio della Presidenza ogni innovazione al riguardo non potrebbe aver luogo se non con l'impiego di strumenti legislativo-costituzionali — ha cominciato però ad essere vivacemente contestata anche in sede parlamentare (59). Gli studiosi non hanno, da parte loro, mancato di sottolineare come una impostazione di tale genere ha fatto sì che « i gruppi parlamentari, nelle persone dei loro capigruppo [solitamente consultati dal Presidente prima di adottare decisioni sull'ordine dei lavori o su questioni procedurali rilevanti], hanno via via accumulato i poteri che l'Assem-

blea disperdeva » (60). L'esperienza delle lunghe serie di scrutini nelle passate elezioni presidenziali (ma il discorso vale anche, ad esempio, per l'elezione dei giudici costituzionali) ha messo in luce gli inconvenienti di una prassi che, senza volerne disconoscere il fondamento, sembra ormai meritevole di attenta riconsiderazione.

L'inammissibilità di veri e propri richiami per l'ordine dei lavori, sotto questo profilo, discenderebbe dunque da una prassi consolidata, che a sua volta si richiama a considerazioni politico-costituzionali più generali. L'argomentazione talora avanzata (61), secondo cui non sarebbe consentito ai membri del Parlamento, in base allo stesso regolamento della Camera, avanzare proposte di ordine procedurale mentre l'Assemblea si trova in fase di votazione (con riferimento appunto agli scrutini indetti per l'elezione del Capo dello Stato, dei giudici costituzionali o dei membri del Consiglio superiore della magistratura di nomina parlamentare), è invece assai discutibile, dato che « fin quando non venga dichiarata aperta la votazione e negli intervalli tra i vari scrutini eventualmente occorsi, il Parlamento non può dirsi costituito in seggio elettorale » (62).

Le altre figure di richiamo per l'ordine dei lavori, dianzi elencate, non sembrano applicabili ad alcuna delle possibili attività del Parlamento. Solo il rinvio in Commissione è previsto, nell'ambito del procedimento d'accusa, ma non come ipotesi tale da dar luogo a discussioni incidentali sull'ordine dei lavori, trattandosi in realtà di una deliberazione cui il Parlamento può pervenire a conclusione del dibattito, in alternativa a quella sulla messa in stato d'accusa o meno degli inquisiti (63).

Tra le questioni incidentali connesse all'ordine dei lavori potrebbe farsi rientrare quella relativa alla proposta di seduta segreta. L'articolo 64 della Costituzione riconosce infatti esplicitamente alle Camere ed al Parlamento in seduta comune il potere di deliberare al riguardo; e proprio per questo, pur se di non facile concretizzazione, l'ipotesi in esame è stata ampiamente utilizzata sia in dottrina sia in sede parlamentare per contestare la prassi vigente, limitativa dei poteri del Parlamento sul piano delle decisioni procedurali. La deliberazione sulla seduta segreta, infatti, e l'eventuale dibattito incidentale relativo [da alcuni ritenuto inammissibile, sulla scorta di una precisa indicazione in tal senso contenuta nell'articolo 51 del regolamento del Senato — nulla disponendo in proposito l'articolo 63 del regolamento della Camera — ed in vista dell'esigenza di non consentire una discussione suscettibile di vanificare le ragioni di riservatezza in giuo-

co (64); da altri ritenuto ammissibile, trattandosi di decidere sull'opportunità o meno di derogare alla regola generale secondo cui « le sedute sono pubbliche » (65), posta a garanzia del corretto funzionamento dell'istituto parlamentare (66)] confermerebbe il carattere di collegio perfetto del Parlamento in seduta comune: e non soltanto con riferimento al procedimento d'accusa, posto che l'opportunità di un dibattito segreto potrebbe concepirsi anche nel caso di valutazione dell'impedimento permanente del Presidente della Repubblica, effettuato *in limine* ad una votazione per l'elezione del nuovo titolare (67).

La proposta di seduta segreta può essere avanzata, a norma dell'articolo 63 del regolamento della Camera, da un presidente di gruppo o da dieci deputati [non sembra invece attivabile la competenza del Governo, pur prevista dalla suddetta norma, non potendo l'esecutivo porsi come interlocutore del Parlamento in seduta comune, in considerazione della natura delle competenze di quest'ultimo (68)]. Quanto alla disciplina del dibattito incidentale, ove lo si ritenga ammissibile, si dovrebbe far riferimento all'articolo 41 (o 45) del regolamento della Camera, mentre nulla è stabilito per quanto riguarda la forma della votazione.

Per il *richiamo per l'ordine del giorno*, se lo si considera finalizzato alla formazione dell'ordine del giorno della seduta successiva, o alla sua integrazione (fuori dei casi previsti dall'articolo 26 del regolamento della Camera), vale quanto già detto per il richiamo per l'ordine dei lavori; mentre se ci si riferisce a contestazioni sull'osservanza dell'ordine del giorno prestabilito, questa figura confluisce sostanzialmente in quella del richiamo al regolamento, per cui si rinvia a quanto si dirà al riguardo.

Il *richiamo per la posizione della questione* attiene al modo con cui un problema viene introdotto dal Presidente [cui tale compito spetta in virtù dell'articolo 8 del regolamento della Camera: si tratta di un atto strumentale rispetto all'esigenza di apprestare le condizioni necessarie affinché le discussioni e le deliberazioni dell'Assemblea abbiano un oggetto concreto ed individuato (69)]. Si ritiene che tale richiamo possa concernere anche l'eventuale effetto preclusivo di una o più votazioni su quelle successive, prospettato preventivamente ed in linea generale dal Presidente nel delineare la corretta impostazione da seguire in presenza di adempimenti che presentino una certa complessità sul piano procedurale: ipotesi distinta, quindi, da quella relativa alla contestazione di pronunzie specifiche di preclusione, regolata dall'articolo 89 del regolamento della Camera. L'ipotesi considerata,

per quanto attiene al Parlamento in seduta comune, riguarda essenzialmente il procedimento d'accusa. Vanno citati in proposito due interessanti precedenti. Nella seduta comune del 3 marzo 1977 (70), il Presidente sottoponeva all'Assemblea due soluzioni alternative sulle modalità di deliberazione nei riguardi dei cosiddetti imputati laici. Su tali soluzioni, e su una terza successivamente avanzata dal deputato Mammì, il Presidente promuoveva un dibattito limitato, a titolo di richiamo per la posizione della questione ed ai sensi dell'articolo 41, integrato dall'articolo 45, del regolamento della Camera, rimettendo poi la decisione al voto dell'Assemblea, in considerazione della delicatezza della questione e delle contrastanti posizioni emerse dal dibattito (si noti che il senatore Nencioni aveva invece raccomandato alla Presidenza di assumersi la responsabilità della decisione). Nella seduta comune del 23 luglio 1980 (71), il Presidente, avvertito che si sarebbe passati alla votazione (per parti separate) degli ordini del giorno sulla messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio, esprimeva la sua valutazione sul modo di procedere e sugli effetti preclusivi dei diversi possibili esiti della votazione immediatamente successiva sulle eventuali altre. Riconoscendo per altro la delicatezza dei problemi aperti, promuoveva, ai sensi dell'articolo 41 e con l'estensione di cui all'articolo 45 del regolamento della Camera, un dibattito limitato, qualificandolo come richiamo al regolamento: è però da presumere che tale espressione sia stata usata in senso lato, dato che in termini specifici, trattandosi di valutare la correttezza dell'impostazione delineata dalla Presidenza sul *modus procedendi* e soprattutto sugli effetti preclusivi di una successiva votazione sulle rimanenti, si rientrava piuttosto, come dianzi indicato, nell'ambito del richiamo per la posizione della questione. Al termine del dibattito incidentale, comunque, la Presidenza, dopo aver replicato alle obiezioni di alcuni degli oratori intervenuti, confermava il proprio avviso, senza sottoporlo al voto dell'Assemblea, coerentemente all'intendimento da essa già manifestato di riservarsi la decisione sui problemi procedurali sorti nelle riunioni del Parlamento in seduta comune. Il diverso atteggiamento della Presidenza nei due casi considerati apre una questione estremamente delicata. Se infatti uno dei più rilevanti risultati dell'evoluzione normativa che è sfociata nei regolamenti parlamentari del 1971 sta proprio nell'aver sottratto il Presidente dall'obbligo di rimettere al voto dell'Assemblea la decisione finale sui problemi procedurali, in armonia con l'accentuazione della funzione presidenziale di garanzia (72), non si può non rilevare che, in consi-

derazione della particolare posizione del Presidente del Parlamento nei confronti di tale collegio, mancando un rapporto elettivo ed ogni possibilità di revoca o dimissioni (poiché sono concepibili solo le dimissioni dalla funzione di Presidente della Camera, per altro valutabili esclusivamente in quella sede), l'appello all'Assemblea, realizzatosi nella prima delle due vicende appena richiamate, rappresentava un correttivo non insignificante dell'eccessiva dilatazione dei poteri presidenziali derivante dalla prassi vigente, di cui costituiva un inizio di superamento, almeno limitatamente al procedimento d'accusa. Questo senza disconoscere il fatto che, in linea generale, è assai discutibile il principio di rimettere a decisioni di maggioranza la soluzione di questioni regolamentari o procedurali.

Il *richiamo per la priorità della votazione* si ritiene conservi una sua autonomia, rispetto al richiamo al regolamento, nella misura in cui riguarda la contestazione delle decisioni assunte dalla Presidenza nell'esercizio di un potere ordinatorio e classificatorio di natura discrezionale, rientrando nei suoi poteri di moderazione del dibattito. È una ipotesi che può ricorrere essenzialmente nel procedimento d'accusa, rispetto al quale l'apposito regolamento delinea il quadro normativo prevalente di riferimento.

Da quanto detto finora si ricava che il *richiamo al regolamento*, in senso stretto, riguarda l'interpretazione e l'applicazione delle norme regolamentari, con esclusione di quanto attiene alla contestazione nel merito dell'esercizio di facoltà discrezionali del Presidente. Pur in tali limiti, si tratta certo di una delle più rilevanti questioni incidentali formali. Come tale, dovrebbe ritenersi sempre applicabile, nella disciplina datane dall'articolo 41 del regolamento della Camera, nelle sedute comuni del Parlamento. Ma la prassi del collegio imperfetto, affermatasi saldamente, quanto meno per le competenze di natura « elettorale », ha indotto la Presidenza di tale organo a consentire interventi dei parlamentari su questioni regolamentari [sotto forma di semplici segnalazioni, suggerimenti o manifestazioni di riserve, ovvero di veri e propri richiami formali (73)], ma ad evitare di sottoporre a votazione le questioni medesime.

Una possibile causa di incidenti procedurali riguarda la verifica dei titoli di ammissione dei componenti del Parlamento. Il problema si pone solo nel caso dell'elezione del Presidente della Repubblica, posto che negli altri casi tutti i destinatari dell'atto di convocazione del Parlamento risultano « individuati nominativamente al momento

della riunione sulla base dei documenti di ciascuna Camera che attestano la composizione personale di ognuno dei due rami del Parlamento » (74), e riguarda i delegati che debbono essere eletti dai consigli regionali « in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze » (75). La verifica dei titoli di tali delegati deve ritenersi di competenza del Parlamento stesso (76) [anche se la Costituzione lo prevede esplicitamente solo per le Camere (77), infatti, si tratta in realtà di un principio che può ritenersi valido in generale per gli organi costituzionali (78)] e da questo esercitabile magari « con procedimenti appositi, molto abbreviati rispetto agli usuali » (79). La prassi è invece nel senso dell'attribuzione in via esclusiva di tale potere al Presidente del Parlamento (che solitamente però consulta l'Ufficio di Presidenza), come più volte è stato anche esplicitamente ribadito (80): e lo stesso Presidente Ingrao ha fatto riferimento, nella seduta comune del 29 giugno 1978, ad una « consolidata prassi costituzionale » che attribuisce al Presidente del Parlamento il potere di decidere in via definitiva su ogni contestazione concernente la legittimità dei titoli dei partecipanti all'elezione del Presidente della Repubblica (81). Questa posizione non è però più pacificamente accettata in sede parlamentare. A parte esplicite, pur se minoritarie, obiezioni (82), c'è da dire che anche da parte di qualche forza politica orientata a riconoscere l'inopportunità di non meditate modifiche della prassi vigente si è osservato che la funzione relativa alla convalida di un collegio elettivo non può che spettare al collegio stesso. Del resto, anche per la convalida di deputati e senatori si procede, nell'ambito di ciascuna Camera, ad una fase istruttoria, affidata alla Giunta delle elezioni, e ad una successiva semplice comunicazione all'Assemblea, ma ciò non toglie che la convalida stessa resti funzione propria di quest'ultima, che solitamente si pronuncia nella forma del tacito consenso, ma potrebbe in ipotesi anche deliberare in difformità alle proposte che le vengono sottoposte (83). Analoghe considerazioni dovrebbero valere per il Parlamento in seduta comune, al quale non dovrebbe quindi essere sottratto il giudizio finale (magari espresso in via incidentale) sui titoli di ammissione dei delegati regionali, ammessa pure la preventiva valutazione presidenziale. In linea generale, comunque, c'è da dire che l'opportunità di dar luogo ad un assetto normativo più soddisfacente per quanto riguarda l'attività del Parlamento in seduta comune trova uno dei suoi fondamenti proprio nell'esigenza di dar vita a norme adeguate alla specialità delle funzioni affidate al Parlamento stesso, tra le quali è stata

appunto evidenziata quella relativa alla convalida dei membri regionali (84).

Per quanto riguarda il procedimento d'accusa, il richiamo al regolamento è ritenuto integralmente ammissibile, con riferimento sia allo specifico regolamento parlamentare che regola tale procedimento, sia al regolamento della Camera, nei limiti già richiamati dell'applicabilità di quest'ultimo. Tra i precedenti più significativi, a parte il già menzionato richiamo del deputato Pannella nella seduta comune del 3 marzo 1977, concernente la dichiarazione presidenziale di inammissibilità della questione sospensiva dallo stesso deputato sollevata (richiamo poi ritirato dal proponente), va annoverato il richiamo formulato, nel corso di quella seduta comune, dal deputato Pazzaglia (vertente sui diritti dei cosiddetti imputati laici), sul quale il Presidente, dopo che erano intervenuti un deputato a favore ed uno contro, si pronunciava negativamente: insistendo il proponente, il richiamo veniva quindi posto in votazione e respinto dall'Assemblea (85); nonché il richiamo formulato, nella seduta comune del 23 luglio 1980, dal deputato Mellini, respinto — dopo l'intervento di un deputato a favore e di uno contro — dal Presidente, che non riteneva per altro (conformemente all'accennato orientamento nel frattempo maturato da parte della Presidenza) di doverlo sottoporre al voto dell'Assemblea (86). Si tralascia, infine, per brevità, il pur interessante richiamo del deputato Bonino, formulato nella stessa seduta ed accolto dalla Presidenza (87), vertente sulla « sconvocazione » della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

4. — Dalla necessariamente sommaria analisi condotta emerge che l'incertezza che diffusamente affiora sull'ammissibilità e sulla disciplina delle questioni incidentali nelle riunioni congiunte delle Camere non è che il riflesso dell'inadeguatezza di certe disposizioni regolamentari a disciplinare fattispecie diverse da quelle in vista delle quali erano state predisposte. Non è questa la sede per soffermarsi sulle possibili soluzioni per pervenire ad una più soddisfacente regolamentazione dell'attività del Parlamento, dal ricorso all'autoregolamentazione alla adozione di nuove, apposite norme regolamentari bicamerali, senza escludere l'utilizzazione di strumenti di carattere legislativo-costituzionale. È invece qui da rilevare l'esigenza che, quale che sia la soluzione prescelta, si provveda ad una compiuta ed organica disciplina regolamentare, che non si limiti a considerare le varie fattispecie di volta in volta costituenti oggetto delle riunioni del Parlamento, ma

si estenda all'ammissibilità ed alla disciplina delle discussioni incidentali (che rappresentano un ineliminabile modo di essere del dibattito parlamentare), sulla base di norme adeguate all'oggetto principale dei lavori: non escludendo quindi di dar luogo, ove se ne ravvisi la necessità, alla creazione di nuove ed apposite figure incidentali o alla adozione di criteri diversi da quelli consueti per quelle tradizionali. In questo quadro, le considerazioni che precedono potrebbero forse costituire una trama di riferimento per il lavoro da compiere in tale direzione.

Note

(1) CASSANELLO, « *L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa* », in *Il Regolamento della Camera dei deputati - Storia, istituti, procedure*, 1968, pag. 454.

(2) TOSI, *Diritto parlamentare*, 1974, pag. 219.

(3) AMORTH, *La Costituzione italiana*, 1948, pag. 121; RUINI, « Il Parlamento nella nuova Costituzione », in *Il centenario del Parlamento*, 1948, pag. 415; BIANCHI D'ESPINOSA, « Il Parlamento », in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi, II, 1950, pagg. 9 e segg.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, X ed., 1972, pag. 214; RESCIGNO, « Il Presidente della Repubblica », in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, 1978, pag. 4.

(4) PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, XV ed., 1968, I, pag. 457; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., 1975, pag. 522; BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., 1977, pag. 100; CROSA, *Diritto costituzionale*, IV ed., 1955, pag. 282; VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., 1975, pag. 133; TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », in *Rassegna parlamentare*, 1976, pagg. 115-120; MANZELLA, *Il Parlamento*, 1977, pagg. 71-72; TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pag. 43; secondo il FERRARA (*Il Presidente di Assemblea parlamentare*, 1965, pagg. 286-291) le singole Camere ed il Parlamento in seduta comune sono organi dell'organo complesso Parlamento.

(5) VITTA, *Gli atti collegiali*, 1920, pag. 14.

(6) Sono dell'avviso che il Parlamento in seduta comune costituisca un collegio imperfetto: FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pagg. 291-298; BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 100 (con esclusione dell'ipotesi relativa al procedimento d'accusa). Sostengono la tesi del collegio perfetto: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pagg. 522-523; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 298; TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pagg. 43 e segg.; PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, pagg. 400-408; TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », cit., pagg. 120-126; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pagg. 72-73.

(7) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pagg. 286-287.

(8) Vedi il dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, 1970, vol. IV, pagg. 3550-

3551). Sull'argomento cfr. anche le osservazioni contenute in *La Costituzione della Repubblica italiana*, a cura di FALZONE, PALERMO, COSENTINO, III ed., 1969, pagg. 179-180 e 196-197.

(9) Articolo 63 della Costituzione.

(10) Per la Corte costituzionale, ad esempio, essa è riconosciuta dall'articolo 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (come sostituito dall'articolo 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265).

(11) Ammettono la possibilità di autoregolamentazione: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 522; PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 403; GALEOTTI, « In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, pag. 485, nota (25); FERRARI, « Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale », in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, III s., XXV, 1949, pagg. 215 e segg.; ARMAROLI, « L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia », 1977, pagg. 243 e segg. e « Il Parlamento in sede elettorale: problemi e prospettive », ne *Il Politico*, 1978, pagg. 496 e segg.; TANDA, « Ancora sul Parlamento in seduta comune: il regolamento », in *Rassegna parlamentare*, 1977, pagg. 223 e segg. (questo autore, per superare l'obiezione connessa alla formulazione dell'articolo 55 della Costituzione, accenna anche alla possibilità di adozione di norme regolamentari in via incidentale: pag. 230); VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 134; TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pag. 48; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 73. Il BALLADORE PALLIERI (*Diritto costituzionale*, cit., pag. 238) ritiene che il Parlamento in seduta comune debba normalmente attenersi al regolamento della Camera, ma con facoltà di discostarsene di volta in volta in base ad apposite deliberazioni procedurali adottate a maggioranza assoluta. Escludono esplicitamente la possibilità di autoregolamentazione: FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 285, nota (32), e pag. 291; BOSCO, « Procedimenti e giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1962, pag. 5.

(12) Per una critica della scelta compiuta, vedi TANDA, « Ancora sul Parlamento in seduta comune: il regolamento », cit., pagg. 230-231; ARMAROLI, « Il Parlamento in sede elettorale: problemi e prospettive », cit., pagg. 506-508.

(13) LONGI, « Pregiudiziale e sospensiva », in *Rassegna parlamentare*, 1961, pagg. 595 e segg.

(14) Articolo 40 del regolamento della Camera.

(15) LONGI, « Pregiudiziale e sospensiva », cit., pag. 601.

(16) LONGI, *op. cit.*, pagg. 599 e 602; CASSANELLO, « L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa », cit., pag. 459. Cfr. anche la pronunzia della Giunta per il regolamento in data 23 luglio 1974 (*Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera - 1948-1978 - III ed.*, 1979, pag. 378).

(17) Cfr. PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pagg. 404-405.

(18) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 265.

(19) PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pagg. 408 e segg.

(20) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pagg. 271-273.

(21) Articolo 5 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2.

(22) Articolo 21 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

(23) Articolo 91 della Costituzione.

- (24) Articolo 85 della Costituzione.
- (25) Articolo 86 della Costituzione.
- (26) Articolo 86 della Costituzione.
- (27) BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 185; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 530.
- (28) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 274; GUARINO, « Il Presidente della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pag. 962. Secondo BOZZI (« Sulla supplenza del Presidente della Repubblica », in *Studi di diritto costituzionale*, 1961, pag. 89), le dimissioni dovrebbero essere comunicate (in quanto esse, riunite, costituiscono l'organo che provvederà alla sostituzione) alle due Camere, la cui presa d'atto sarebbe necessaria ai fini della cessazione dall'ufficio.
- (29) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pagg. 277-278.
- (30) FERRARA, op. sopra cit., pag. 299.
- (31) BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pag. 354; ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, 1958, pag. 147.
- (32) ELIA, op. cit., pagg. 131 e segg.
- (33) BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 187.
- (34) BOZZI, « Sulla supplenza del Presidente della Repubblica », cit., pagg. 97 e segg.
- (35) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pagg. 279-282.
- (36) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pagg. 535-536.
- (37) Sul punto cfr. PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 404, nota (42); TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », cit., pag. 121, nota (17).
- (38) Articoli 90 e 96 della Costituzione.
- (39) Il regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa è stato approvato dalla Camera nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato nella seduta del 20 luglio 1961; indi modificato, per armonizzarlo con la nuova disciplina di cui alla legge 10 maggio 1978, n. 170, dal Senato nella seduta del 7 febbraio 1979 e dalla Camera nella seduta del 14 marzo 1979.
- (40) Si tratta dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (non abrogato dalla legge n. 170 del 1978).
- (41) I riferimenti sono al primitivo testo regolamentare (allora vigente). Dopo le modifiche legislative e regolamentari di cui alla nota (39), il rinvio in Commissione risulta disciplinato dall'articolo 4 della legge n. 170 del 1978 e semplicemente richiamato dall'articolo 25 del regolamento, mentre il divieto di rinvii è previsto dall'articolo 28 del testo vigente del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa.
- (42) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dal 3 all'11 marzo 1977, pagg. 41-46.
- (43) Sul carattere e sugli effetti reiettivi o meno della pregiudiziale vedi LONGI, « Pregiudiziale e sospensiva », cit., pagg. 598-599; CASSANELLO, « L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa », cit., pag. 459; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 180; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 741, nota (1); DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, 1970, pag. 333.
- (44) Sancito dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.
- (45) Sulla differenza tra sospensiva e rinvio della discussione, vedi CASSANELLO, « L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa », cit., pag. 461.

- (46) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 289.
- (47) Riconosciuta, almeno astrattamente, da PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 406.
- (48) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 284.
- (49) Cfr. LONGI, « Convocazione della Camera », in *Rassegna parlamentare*, 1959, pag. 48.
- (50) PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pagg. 404-406.
- (51) Dall'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2.
- (52) La sostituzione dei giudici costituzionali deve avvenire, a norma dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 2 del 1967, entro un mese dal verificarsi della vacanza.
- (53) Riconosciuta da PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 406.
- (54) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 283, nota (29).
- (55) In questi termini si espresse il Presidente Ingrao nella seduta comune del 3 marzo 1977 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dal 3 all'11 marzo 1977, pag. 44).
- (56) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dell'11 maggio 1948, pag. 10.
- (57) Vedi le osservazioni svolte (nel corso di un breve dibattito « sull'ordine dei lavori ») dal deputato Roberti ed accolte dal Presidente nella riunione del 28 aprile 1955 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 28 aprile 1955, pag. 10). Cfr. altresì le affermazioni del Presidente Leone (concernenti in realtà questioni di ordine regolamentare, ma rilevanti anche sotto il profilo ora in esame), nella riunione del 2 maggio 1962 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 2 maggio 1962, pag. 28).
- (58) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 29 giugno 1978, pagg. 3-4. In quella seduta, poi, il deputato Bonino sollecitava la convocazione dei capigruppo per decidere sul ritmo degli scrutini, ma il Presidente avvertiva che tale richiesta andava fatta in altra sede (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 29 giugno 1978, pag. 60).
- (59) Cfr. l'intervento del deputato Bonino nella riunione del 29 giugno 1978 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 29 giugno 1978, pagg. 4-5); nonché la memoria *Natura giuridica del Parlamento*, a cura del gruppo parlamentare radicale della Camera dei deputati (giugno 1978), in cui si afferma che il Parlamento in seduta comune, chiamato ad eleggere il Capo dello Stato, è un collegio perfetto, abilitato a discutere sia la questione principale (candidature alla carica), sia le questioni incidentali sorte nel corso del procedimento elettivo.
- (60) ARMAROLI, « Il Parlamento in sede elettorale: problemi e prospettive », cit., pag. 507; PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 405.
- (61) Vedi l'intervento del Presidente Gronchi nella riunione del 29 luglio 1954 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 29 luglio 1954, pag. 15).
- (62) PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 408; GALEOTTI, « In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 485, nota (25).
- (63) Sul rinvio in Commissione il Parlamento delibera a maggioranza semplice, su proposta di almeno 50 membri (articolo 4 della legge n. 170 del 1978). Vedi il caso verificatosi nella riunione del 23 luglio 1980 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 23 luglio 1980, pagg. 369-370).

- (64) MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 191.
- (65) Articolo 64 della Costituzione.
- (66) TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », cit., pag. 123.
- (67) PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 404, nota (40).
- (68) TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », cit., pag. 123.
- (69) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 159.
- (70) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dal 3 all'11 marzo 1977, pagg. 456-470.
- (71) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 23 luglio 1980, pagg. 381-386.
- (72) MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pagg. 182-183.
- (73) Vedi da ultimo i richiami al regolamento formulati nelle riunioni dell'11 ottobre 1979 e del 27 febbraio 1980 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dell'11 ottobre 1979, pagg. 3-4; seduta comune del 27 febbraio 1980, pagg. 15-16).
- (74) FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., pag. 269.
- (75) Articolo 83 della Costituzione.
- (76) In questo senso BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 181; TANDA, « Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune », cit., pag. 125.
- (77) Articolo 66 della Costituzione.
- (78) Per la Corte costituzionale, ad esempio, esso è sancito dall'articolo 2 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2.
- (79) PALADIN, « Sulla natura del Parlamento in seduta comune », cit., pag. 408.
- (80) Vedi le dichiarazioni del Presidente Leone nella riunione del 2 maggio 1962 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 2 maggio 1962, pag. 28).
- (81) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 29 giugno 1978, pag. 3.
- (82) Cfr. l'intervento richiamato nella nota (59).
- (83) In questo senso MANZELLA, « Formazione della Camera - Stato giuridico del deputato - La verifica dei poteri - L'autorizzazione a procedere - L'accusa parlamentare », ne *Il Regolamento della Camera dei deputati - Storia, istituti, procedure*, cit., pag. 107, nota (14).
- (84) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 522.
- (85) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune dal 3 all'11 marzo 1977, pagg. 47-50.
- (86) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 23 luglio 1980, pagg. 27-32.
- (87) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, seduta comune del 23 luglio 1980, pag. 186.