

Convocazione straordinaria e convocazione di diritto delle Camere

di Rosella Di Cesare *

(13 febbraio 2006)

1. I termini della questione

In data 19 dicembre 2005, un terzo dei componenti della Camera dei deputati ha richiesto la convocazione in via straordinaria dell'assemblea ai sensi dell'art. 62, secondo comma della Costituzione, per discutere le proposte di legge in tema di amnistia e indulto (AC. 458, XIV leg. e abbinate). Il giorno 27 dicembre, la Camera dei deputati è stata quindi convocata in via straordinaria dal Presidente Casini.

Il 28 dicembre 2005, il Gruppo dello SDI-Rosa nel pugno ha richiesto alla Presidenza del Senato di applicare rigorosamente il terzo comma dell'art. 62 Cost., secondo cui quando si riunisce in via straordinaria una Camera è convocata di diritto anche l'altra. Il Presidente del Senato ha risposto mediante una lettera inviata al Capogruppo del gruppo Misto lo stesso giorno, rilevando che esiste una prassi costituzionale tale da non considerare più automatica la corrispondente convocazione di una Camera a fronte della convocazione straordinaria dell'altra.

La questione è stata riaperta nella seduta dell'assemblea dell'11 gennaio 2006, durante la quale il sen. Biscardini (Misto-Rnp), per un verso, ha sottolineato la rilevanza sostanziale della faccenda, sostenendo che un tema delicato quale quello dell'amnistia e indulto avrebbe richiesto una pronuncia anche del Senato, se opportunamente convocato; per altro verso, sul piano procedurale, ha inteso portare all'attenzione dell'aula una questione che non aveva avuto un'adeguata pubblicità, essendo stata affrontata solo attraverso comunicazioni bilaterali tra la Presidenza del Senato e il gruppo misto.

La circostanza verificatasi è interessante sotto vari punti di vista, sia per quanto attiene alle dinamiche peculiari della vicenda, sia per quanto riguarda la posizione che la Presidenza ha assunto in merito all'automatica convocazione del Senato in virtù dell'art. 62, terzo comma della Costituzione.

2. La portata del vincolo di cui all'art. 62, secondo comma, della Costituzione

Non essendoci stato un dibattito nell'assemblea del Senato sulla questione della convocazione, suscettibile di lasciare una testimonianza nel processo verbale e nei resoconti, è risultato necessario richiamarla in una seduta successiva, al fine di rendere edotta l'aula della situazione verificatasi, conoscibile solo attraverso il testo della lettera inviata al Presidente del gruppo.

La risposta della Presidenza in occasione della discussione in aula è stata peraltro conforme a tale lettera sul piano delle spiegazioni di carattere tecnico-procedurale, senza nessun chiarimento ulteriore, mentre si è arricchita di significato nella misura in cui ha affrontato la questione sostanziale. Da questo punto di vista, infatti, la Presidenza ha sottolineato che, essendo l'argomento dei progetti di legge in corso d'esame alla Camera dei deputati, la competenza spettava in prima battuta a tale Camera, mentre il Senato se ne sarebbe occupato successivamente all'approvazione.

Tale affermazione, nel pieno rispetto della navette tra le due Camere, pare implicare l'inutilità di un duplice dibattito su uno stesso tema, ancor prima che sia iniziato effettivamente l'esame del progetto di legge. E' una sorta di applicazione del principio del ne bis in idem, ispirato ad una ragione di economia procedurale, per evitare che si attivino nei due rami del Parlamento procedimenti distinti ma paralleli. Si potrebbe obiettare a ciò che una convocazione strumentale sull'ordine dei lavori di una Camera in seguito a convocazione straordinaria dell'altra, potrebbe sempre consentire la fissazione di una successiva seduta per l'esame dell'iniziativa legislativa che si presume verrà approvata dall'altra Camera (Marra, Art. 62, In Commentario alla Costituzione, a cura di G. Branca, p. 363).

A questo proposito, si può infatti segnalare che alla Camera dei deputati, dal punto di vista formale, le proposte di legge in tema di amnistia e indulto non sono state oggetto del dibattito della seduta del 27 dicembre, come richiesto dai firmatari della convocazione straordinaria, ma si è discusso delle "Comunicazioni del Presidente", quindi dell'ordine dei

lavori. La Presidenza della Camera, riprendendo un precedente elaborato dalla Presidente Iotti nel 1992, ha sostenuto che la convocazione straordinaria di una Camera su iniziativa di un terzo dei componenti non determina l'automatica fissazione dell'ordine del giorno conforme alla richiesta. Una volta effettuata la richiesta ai sensi dell'art. 62, secondo comma, della Costituzione, il Presidente ha solo l'obbligo di convocazione dell'assemblea, mentre l'ordine del giorno deve essere comunque determinato secondo le consuete regole che attribuiscono tale potere alla Conferenza dei presidenti e alla Presidenza stessa. Questa posizione è peraltro suffragata anche dalla dottrina (Marra, Art. 62, cit., pp. 353 e ss.), la quale, riflettendo sulla portata del vincolo di cui all'art. 62, secondo comma, Cost., sostiene che il Presidente di Assemblea non può ritenersi obbligato ad accogliere l'o.d.g. secondo la richiesta formulata dalla minoranza. Di conseguenza, la garanzia sottesa a tali previsioni costituzionali può dirsi soddisfatta nel momento in cui le Camere vengono chiamate a pronunciarsi su una determinata istanza relativa all'ordine dei lavori parlamentari.

Ciò premesso, il dibattito svoltosi alla Camera è stato preliminare alla discussione dei citati progetti di legge, finalizzato esclusivamente a verificare le posizioni e gli orientamenti politici di ciascun gruppo. Analoga cosa, quindi sarebbe potuta svolgersi al Senato, in virtù dell'automatismo di cui al terzo comma dell'art. 62 Cost. La circostanza per cui, a giudizio dei senatori del gruppo misto, era politicamente rilevante uno "scambio di idee" su una materia quale l'amnistia e l'indulto, risultava amplificata dalle contingenze del momento, e avrebbe perciò reso necessario un dibattito ampio e contestuale tra le due assemblee, mediante l'attivazione del terzo comma dell'art. 62 Cost.

3. Prassi costituzionali contrarie a Costituzione ?

L'altro aspetto della situazione, meritevole di qualche riflessione in più, è senza dubbio evidenziato dalla risposta tecnica alla richiesta di convocazione di diritto. Normalmente, l'automatica riunione di una Camera quando l'altra è stata convocata in via straordinaria è giustificata da una esigenza di contemporaneità dei lavori delle due assemblee, specialmente quando ci sia il rischio che "il Parlamento rimanga inerte nel processo di decisione politica" (Martines e altri, Diritto parlamentare, II ed., Milano, 2005, p. 172).

Tuttavia, a fronte di una pressoché continua attività parlamentare, pare che questo rischio sia destinato ad attenuarsi, e ad emergere solo nel momento in cui ci sia un aggiornamento a tempo indeterminato delle due Camere. La ratio della norma, infatti, è da rinvenirsi nella eccezionalità della situazione che deriva dalla particolare collocazione temporale della convocazione, al di fuori cioè dal normale svolgimento dei lavori parlamentari (Tanda, Le norme e la prassi del Parlamento italiano, III ed., Roma, 1996, p. 146). Di conseguenza, al terzo comma dell'art. 62 si riconosce una interpretazione restrittiva, non richiedendosi la contemporaneità delle convocazioni della due Camere, in quanto i lavori delle due assemblee possono anche non coincidere. Tuttavia, la convocazione di diritto di una Camera in seguito a convocazione straordinaria dell'altra, resta finalizzata a far sì che entrambe le Camere siano investite di una questione che scaturisce da istanze particolarmente qualificate, al fine di far emergere gli apprezzamenti di ciascuna assemblea (Marra, cit., p. 362).

Le condizioni descritte sembrano perciò giustificare l'esistenza di una valutazione presidenziale in merito alla scelta dell'anno della convocazione ai sensi dell'art. 62, terzo comma, Cost., anche in considerazione del fatto che essa è un rimedio all'inerzia e non può essere imposta alle assemblee che normalmente svolgono i propri lavori (Tanda, cit., p. 146). Tale affermazione è motivata dalla particolare posizione di filtro e di mediazione che è attribuita ai Presidenti di assemblea anche nelle ipotesi di cui all'art. 62, secondo comma, della Costituzione. Sul punto, è significativa la scelta del regolamento del Senato, che, a differenza di quello della Camera, dispone espressamente all'art. 52 che "la convocazione è fatta dal Presidente" indipendentemente dai soggetti legittimati ad esercitare il diritto di iniziativa della convocazione, la quale resta perciò di spettanza del presidente della camera interessata anche nelle forme di atto dovuto (Tosi-Mannino, Diritto parlamentare, Milano, 1999, p. 202). Il margine di discrezionalità della Presidenza, quindi, è da ritenersi legittimo se l'assemblea versa in un momento di regolare svolgimento dei lavori parlamentari.

Nel caso in esame, però, il Senato si trovava in un periodo di aggiornamento dei lavori dovuto alle festività natalizie (l'ultima seduta si è svolta il 23 dicembre), per cui la richiesta di applicazione della citata norma costituzionale non poteva essere elusa utilizzando come appiglio una prassi costituzionale che non ritiene automatico il terzo comma dell'art. 62 Cost. L'esistenza di una prassi in tal senso, laddove trovasse una frequente applicazione nel diritto parlamentare, in virtù del principio del nemine contradicente, finirebbe infatti per dar vita ad una "tacita modificazione" della Costituzione.

Con tale espressione, si fa riferimento ad atti o fatti idonei a mutare la funzione degli organi costituzionali, senza un cambiamento del diritto scritto (Tosi, Modificazioni tacite della Costituzione, Milano 1959, p.3). La categoria dei

mutamenti taciti è estremamente variegata, ma si suole discutere solo su quei fatti che non incidono in maniera "rivoluzionaria" in un determinato ordinamento, limitandosi ad intervenire senza sconfessare del tutto il diritto positivo. Tale orientamento, secondo le ricostruzioni dottrinali, va infatti correlato al concetto di "rigidità" della Costituzione, inteso non solo come esistenza di un procedimento aggravato di revisione costituzionale, quanto come possibilità che venga attivato un controllo di conformità a Costituzione da parte di un apposito giudice delle leggi. In un contesto del genere, un elemento che differenzia appunto le Costituzioni rigide da quelle flessibili è dato dal diverso ruolo che giocano i fatti normativi, e segnatamente le consuetudini, le quali hanno un margine di azione evidentemente più ampio in regime di flessibilità delle Costituzioni (Tosi, cit., p. 8.). Conclusione logica di tale ragionamento dovrebbe essere l'impossibilità di modificazioni tacite alla Costituzione (Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 400), specie laddove frutto di una mera prassi, in quanto operanti in una materia dove prevale il diritto scritto in maniera incompatibile con esso (Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, p. 275).

Tuttavia, è opinione diffusa quella secondo cui anche le Costituzioni rigide risultano caratterizzate da un certo margine di "elasticità", che consente gli adattamenti del diritto scritto alle mutevoli contingenze politiche e sociali. Ciò premesso, è stata rilevata l'esistenza di una relazione di proporzionalità inversa tra l'aggravamento delle procedure e la possibilità di modificare la costituzione con altri mezzi, tra cui anche fatti e comportamenti. Questo perché non sempre una modificazione tacita della Costituzione si configura come illegittima violazione della stessa (Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002, p. 250): pertanto si ritiene di per sé fisiologico l'intervento di fonti extra ordinem (da ultimo v. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2005, p. 190). Intrinseca al concetto di mutamento tacito è perciò la capacità dello stesso di derogare a norme costituzionali, ben oltre gli effetti delle regole specificative (*secundum constitutionem*) e integrative (*praeter constitutionem*), le quali hanno una indubbia portata innovativa nel solco delle disposizioni costituzionali (Camerlengo, cit., p. 238), ma non giungono a derogare agli enunciati costituzionali.

Sembra perciò moderatamente frequente l'ipotesi di una modificazione tacita della Costituzione ad opera di una prassi parlamentare, anche se ad essa non si può riconoscere la qualifica di fonte del diritto (Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2001, p.436). Infatti, le prassi (prima ancora di divenire consuetudine, e quindi obbligo giuridico) sono chiamate a disciplinare solo le cd. "zone libere" (Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 51), in cui mancano esplicite norme costituzionali o norme regolamentari cui la Costituzione rinvia.

Nell'ipotesi analizzata, invece, l'elemento discriminante è l'esistenza di una precisa norma costituzionale che disciplina esattamente la fattispecie in questione, senza lacune o incertezze che potrebbero consentire la supplenza di canoni ermeneutici, e quindi lasciare spazio ad altre fonti normative, quali appunto le prassi. Inoltre, la stessa puntuale disposizione è richiamata nel regolamento della Camera, che all'art. 29 prevede espressamente la convocazione di diritto in caso di convocazione straordinaria del Senato; non vi è analoga accuratezza nel regolamento del Senato. La prassi costituzionale evocata dalla Presidenza del Senato non pare poter sostenere appieno la tesi della legittimità di una deroga alla Costituzione, nella misura in cui, a livello formale, una consuetudo parlamenti *contra constitutionem* non può essere opposta ad una esplicita richiesta di applicazione di una norma costituzionale chiara nel contenuto e nell'ambito di attuazione. Di conseguenza, per adempiere al dettato costituzionale, sarebbe stata sufficiente una convocazione del Senato avente all'ordine del giorno una discussione sull'ordine dei lavori.

* Dottoranda in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università "La Sapienza" di Roma.