

Sull'autoconvocazione in senso stretto

di Domenico Argondizzo *

(13 marzo 2006)

Il mio contributo trae spunto dalla questione, recentemente agli onori della cronaca, della convocazione straordinaria di una Camera su richiesta di un terzo dei componenti e della conseguente convocazione di diritto dell'altra[1]. Si è infatti posta l'attenzione sulla mancata convocazione del Senato della Repubblica a seguito della seduta straordinaria della Camera dei deputati del 27 dicembre 2005. Si è sostenuto che, essendo il Senato in periodo di aggiornamento dei lavori, dovesse essere applicato il terzo comma dell'art. 62 Cost.[2]. Non entro nel merito se una prassi uniforme esista ed in quale senso[3], e neanche nella valutazione di una sua evoluzione in norma consuetudinaria e neppure di una sua eventuale natura di "tacita modificazione"[4] della Costituzione. Ciò che, al fondo della cosa, mi interessa rilevare è che, nel caso una supposta prassi uniforme e costante nel senso di non considerare vincolante il terzo comma dell'art. 62 Cost.[5], non è detto che ciò che ad ogni evidenza possa apparire *contra constitutionem*, se ci si ferma alla lettera della Costituzione, non sia invece integrativo del sistema costituzionale, che non poteva prevedere (perché ricostruiva ancora l'attività parlamentare in termini di *accentuata discontinuità*, e prevedeva conseguenti garanzie per tutelarne la potenziale continuità di funzionamento) tutte le future evoluzioni sostanziali in senso democratico e funzionale del quadro regolamentare parlamentare. Nello specifico mi pare di poter dire, contrariamente a quanto autorevolmente sostenuto, che un margine di discrezionalità della Presidenza del Senato, se proprio vi deve essere, stante la differente formulazione dell'art. 52 R.S. rispetto all'art. 29, comma 1 R.C., lo può proprio nei periodi di aggiornamento e non nel periodo di regolare svolgimento dei lavori parlamentari[6]. Indipendentemente dalle motivazioni addotte nel caso specifico, la Presidenza del Senato ha operato una valutazione "politica" della rilevanza della questione oggetto della richiesta di convocazione straordinaria nell'altra Camera, assumendosene le conseguenti responsabilità politiche. Successivamente e sia sul piano politico sia su quello costituzionale, analoghe responsabilità si è assunta l'intera Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari del Senato o, nell'ipotesi più realistica, la maggioranza in seno a tale Conferenza. Infatti, solo se si versasse nell'ipotesi di assenza totale di strumenti di programmazione ordinaria dei lavori e di meccanismi che garantiscano una pressoché continua attività parlamentare, il Presidente d'Assemblea sarebbe il solo titolare di questa responsabilità.

Diversamente, nei periodi di normale attività delle Camere, il supposto margine di discrezionalità deriverebbe solo ed esclusivamente dalla posizione di filtro e di mediazione del Presidente del Senato. Ma, ipotizzando l'unanimità in sede di Conferenza dei capigruppo, il Presidente è costretto nel ruolo di esecutore di atti dovuti sia circa la predisposizione del calendario dei lavori, sia ancora più minutamente nella predisposizione degli ordine del giorno e convocazione delle singole sedute. La disamina sommaria della prassi citata nella risposta del presidenziale del 28 dicembre 2005 (che l'ha usata *impropriamente* per coprire con la *ragione regolamentare* la sua valutazione politica), conferma che quando si è ritenuto politicamente meritevole di convocare l'un ramo del Parlamento, lo si è fatto, anche mettendo all'ordine del giorno della seduta ordinaria l'argomento oggetto della richiesta di convocazione straordinaria nell'altra Camera[7]. Tale esito ultimo deve comunque passare per il filtro della disamina degli ordinari organi della programmazione dei lavori.

La funzione in generale di tutto l'art. 62 Cost. è quella di dare una impronta alla forma di governo di sicura marca parlamentare, presidiando il sistema costituzionale nel caso in cui i normali meccanismi (che devono essere apprestati e funzionare proprio per rispettare l'art. 62) non garantiscano all'organo centrale del sistema, il Parlamento, sia l'autonomia di vita e pienezza di poteri rispetto agli altri organi costituzionali (1° e 2° comma dell'art. 62), sia la tutela del diritto di una minoranza significativa di essere ascoltata dal paese nella sede parlamentare (2° e 3° comma dello stesso articolo). Nel caso specifico del terzo comma il precetto costituzionale, nell'attuale quadro regolamentare parlamentare, è che la questione sia posta alla discussione della Conferenza dei capigruppo. Stava certo alla sensibilità istituzionale del Presidente del Senato bypassare questa fase, interpellando l'Assemblea tutta sulla formazione del suo ordine del giorno ovvero, avendo fatto proprio l'oggetto della richiesta della minoranza, inserendolo direttamente all'ordine del giorno ai sensi del secondo comma dell'art. 62[8]. Ma ciò non era dovuto.

Per quanto riguarda la citata prassi, che in una sua parte maggioritaria, non ha dato seguito al supposto obbligo costituzionale ai sensi dell'art. 62, 3° comma, pongo a me stesso i seguenti interrogativi: qual è la sanzione del caso? È questa una modificazione tacita *contra constitutionem*? È questa forse una "zona libera"[9] anche se la norma costituzionale è precisa e "disciplina esattamente la fattispecie, senza lacune o incertezze"[10]? Ma la lettera della Costituzione si inserisce in un contesto in cui l'Organo parlamentare è o dovrebbe essere nella pienezza delle sue

facoltà in merito alla sua propria organizzazione interna ed ai suoi lavori (altra cosa è della sua capacità di incidere sulla normazione, per cui rinvio ad altro mio contributo su questo *forum*); ragione per la quale una eventuale prassi contraddicente la lettera del dettato costituzionale potrebbe rivelarsi integrativa della Costituzione, nella misura in cui l'art. 62 3° comma non preveda il caso reale in cui questa convocazione straordinaria si debba innestare nella procedura ordinaria.

Cioè a dire si deve garantire che un ristretto insieme di parlamentari, che riesca a raggranellare una minoranza pur significativa (1/3) ma casuale ed occasionale (basti confrontare le firme apposte sulle richieste di convocazione straordinaria con le effettive presenze alla seduta straordinaria), non possa surrettiziamente sfruttare gli interstizi che restano liberi nel fitto calendario dei lavori parlamentari, per costringere l'organo Assemblea a riunirsi sull'ordine dei suoi lavori, smarcando le ordinarie procedure di programmazione[11] in cui devono - stante il presidio proprio dell'art. 62 Cost., congiuntamente all'art. 64 primo comma, applicabile in linea generale a tutte le deliberazioni delle Camere[12] - essere garantite una equa distribuzione dei tempi e dei temi all'interno delle sedute che contemperino le esigenze della maggioranza di governo con quelle delle minoranze anche più esigue.

E successivamente alle considerazioni sul diritto vivente vorrei abbeverarmi alla fonte costitutivo dell'istituto dell'autoconvocazione. Guardando a questa, e non volendo necessariamente rintracciare alcuna continuità e persistenza di forma di stato o di governo, si può comunque misurare la distanza abissale, la differenza di spessore etico, epico, tra quella affermazione di un istituto volto a concretizzare un governo parlamentare e l'odierno uso distorto. Infatti, la funzione di tutela delle minoranze era compresente in origine alla più decisiva battaglia per l'affrancazione della Camera dei deputati dal Governo del Re. Acquisita ormai alle Camere la padronanza dei loro lavori[13], l'autoconvocazione dovrebbe restare, residualmente in occasione di situazioni fuori dell'ordinario (prolungati aggiornamenti delle Camere, gravi eventi nazionali ed internazionali, ecc.), a baluardo di minoranze serie e parche nell'uso di un istituto gravido, ora come allora, di forti implicazioni politiche costituzionali. Sia consentita una breve nota nel merito dell'oggetto della convocazione del dicembre 2005: non vedo quale nesso ci possa essere tra la insufficienza delle strutture detentive e la espiatione della pena; a volere essere maligni, l'unico nesso sarebbe rintracciabile nel desiderio di *certi* movimenti politici dalle dimensioni *infinitesime* di intercettare, attraverso l'ennesimo "condono", chissà quali interessati consensi. Ed il sospetto acquista un ulteriore *argomento* di prova dalle due successive e contemporanee (fine di gennaio - primi di febbraio 2006), una per ogni Camera, richieste di convocazione straordinaria da parte di un terzo dei componenti, aventi ad oggetto il tentativo di alleviare le fatiche elettorali sempre di quei *certi* movimenti. Mi domando cosa ne sarebbe di questo pietismo che coinvolge anche partiti significativi se nella prossima legislatura, come è augurabile, si correggesse la legge elettorale anche introducendo lo sbarramento del 5% (su questo rinvio al mio contributo su questo *forum*). L'accusa lanciata dai "partitini" e cioè che le pur minime ed insufficienti misure presenti nella nuova legge elettorale (come quelle che impongono la raccolta di firme...) siano la prova che i partiti più grandi vogliano fraudolentemente appropriarsi dei *loro* suffragi, svelano quella che è anzi una concezione comune ai partiti grandi e piccoli. Cioè che il *mercato* elettorale sia un sistema feudale nel quale per aumentare i propri suffragi non si debbano proporre azioni che incontrino le esigenze di un maggior numero di cittadini, ma si debbano aggregare nei *quadri* delle élites dominanti nei vari partiti quelle dei "partitini", portatori in dote di una loro percentuale di consenso già acquisito.

Ma andiamo indietro nella storia: nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del Regno d'Italia di lunedì 26 luglio 1920, nella prima tornata, si svolse il seguito della discussione sulle modificazioni al regolamento iniziata due giorni prima. Si trattava della realizzazione di una piena democrazia parlamentare, per lo meno nel ramo elettivo del Parlamento, attraverso la organizzazione dei lavori in commissioni permanenti (come la conosciamo oggi), e di una serie di altri istituti collegati a questa specializzazione e razionalizzazione del lavoro parlamentare. Era relatore della proposta il socialista Giuseppe Emanuele Modigliani (della corrente, interna al partito, *riformista* o *progressiva*). Fra gli istituti necessari alla piena esistenza della democrazia parlamentare vi era (e vi è) l'autoconvocazione dell'Assemblea e delle singole commissioni (presente nel programma ufficiale del partito socialista già dal maggio 1917). Merita di riportare alcuni brani del dibattito[14] che si sviluppò sul tema, introdotto attraverso un articolo aggiuntivo *Matteotti-Pio Donati*.

Modigliani: «La Giunta anche qui non è stata concorde. Il relatore, naturalmente, è favorevole all'emendamento per molte ragioni, ma specialmente perché faceva parte del progetto di riforma del regolamento così come il relatore l'aveva presentato nella passata e nella presente legislatura. Venuta però in discussione la questione nella Giunta del regolamento, la Giunta ha creduto, nella sua maggioranza, escluso cioè chi ha l'onore di parlarvi, che si opponesse all'accoglimento dell'articolo aggiuntivo, oltre tutta una serie di considerazioni politiche che saranno esposte dai colleghi che hanno più competenza di me per esporre il proprio pensiero politico, anche una considerazione che, in un certo senso, è pregiudiziale anche se possa e debba essere decisa insieme al merito. L'autoconvocazione della Camera,

sulla quale, se io non erro, tutta la Giunta è concorde nel senso che essa costituisca una questione ormai matura, e la cui soluzione deve ormai essere trovata con sollecitudine, tale questione, secondo la maggioranza della Giunta, non può essere risolta in questa sede e in questa occasione. Dice la maggioranza della Giunta che si tratta, in sostanza, di una innovazione statutaria. Nessun dubbio che le innovazioni possono farsi anche senza disegni di legge che abbiano carattere di straordinaria pomposità, ma, osserva la maggioranza della Giunta, è fuori di dubbio che una modificazione statutaria non può essere l'opera di uno solo dei due rami del Parlamento. Essa deve essere voluta e attuata con una vera e propria legge. La maggioranza della Giunta osservò anche che ove un emendamento aggiuntivo di questo genere fosse approvato, si verrebbe a creare questo stato di fatto e di diritto: convocata la Camera, il Senato da chi e come sarebbe convocato? Secondo chi ha l'onore di parlarvi, si può obiettare che dovrebbe logicamente essere convocato immediatamente da chi già ora ha la facoltà di convocarlo. Pensa invece la maggioranza della Giunta, che dovrebbe approvarsi subito un complesso di disposizioni che disciplini la messa in moto complessiva e generale dell'organismo legislativo. Per queste considerazioni, oltre che per altre di carattere politico, che i colleghi esporranno, se crederanno di farlo, la Giunta è contraria all'accoglimento dell'articolo aggiuntivo. Il relatore, ripeto, è invece favorevole. Al relatore personalmente sembra che tutte queste argomentazioni cedano di fronte all'utilità grandissima dell'autoconvocazione della Camera, utilità che noi abbiamo sentito in più di una occasione, in momenti veramente difficili[15]. E non sembra che il modo con cui l'autoconvocazione è disciplinata dalla proposta, offra rischi, né di impulsività, né di impreparazione della convocazione stessa. In buona sostanza, l'autoconvocazione della Camera sarebbe il risultato della deliberazione di cinque delle commissioni permanenti, oppure dei due quinti della totalità dei commissari. Basta osservare che le commissioni evidentemente decideranno a ragion veduta, sentiti tutti i pareri, che sono in maggioranza quelli dei rappresentanti dei partiti così detti dell'ordine, e quindi con tutte le garanzie che non si faranno gesti né demagogici, né impulsivi. Quand'anche poi la convocazione dovesse essere richiesta dai due quinti della totalità dei commissari, basta confrontare questa frazione (ed è appunto per questo che è stata mutata la originaria cifra contenuta nell'emendamento[16]) con la composizione della Camera attuale, per rendersi conto che nessun partito e nemmeno un facile raggruppamento di partiti avanzati, ha la sicurezza assoluta, in ogni momento, di disturbare gli ozii o i riposi dei deputati. Quando due quinti dei commissari, cioè degli uomini rappresentativi di tutta la Camera, in buona sostanza rappresentanti di 200 deputati su 508, domandino la convocazione della Camera, sembra davvero che l'urgenza della convocazione, l'importanza delle questioni da trattare, siano riconosciute in modo così evidente, che nessun rischio vi possa essere di inconvenienti di alcun genere. Per queste considerazioni, il relatore è favorevole ed ha creduto suo dovere di precisare il proprio pensiero, pur dopo avere riferito quello della maggioranza della Giunta».

Filippo Turati: «Se ho capito bene, le obiezioni fatte dalla maggioranza della Giunta del regolamento, e riferite testé dall'amico Modigliani, si richiamerebbero ad un articolo dello Statuto del Regno <Modigliani: «No, al congegno complessivo della organizzazione legislativa»>. Ad ogni modo, lo Statuto può essere ancora invocato, come può essere riformato; ne abbiamo una quantità di esempi. Ora lo Statuto del Regno all'articolo 48[17] contempla questa materia, ma dice che le sessioni del Senato e della Camera, le sessioni, che non sono le tornate, non sono le riunioni, ma sono quelle che possono essere prorogate dal Re con decreto reale, cominciano e finiscono nello stesso tempo e che ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale e gli atti ne sono interamente nulli. Ora il senso di questo articolo, per il principio della *inclusio unius, exclusio alterius*, significa che ciascuna delle due Camere (del resto è nella consuetudine) quando la sessione è aperta, può convocarsi indipendentemente dell'altra, in giorni diversi. Quindi non saprei vedere la necessità di una legge speciale, di fronte all'articolo 61 dello Statuto, il quale dice che ogni Camera determina sovraneamente e indipendentemente l'una dall'altra, per mezzo del proprio regolamento interno, il modo con cui abbia ad esercitare le proprie attribuzioni. D'altra parte, se ricordo bene, nelle dichiarazioni fatte dall'onorevole Giolitti a Dronero[18] prima, nelle dichiarazioni fatte dal Governo, poi, che sono diventate una specie di contratto parlamentare col voto di fiducia dato al Governo, era stato riconosciuto il principio dell'autoconvocazione della Camera. Ora è naturale che quest'autoconvocazione debba avere le sue norme; e quando noi trattiamo di questa nuova rappresentanza interna della Camera, che deve renderne meno caotico, meno aleatorio, più organico il lavoro, è evidente che è appunto in questa sede che noi dobbiamo prevedere fin d'ora il congegno per la possibilità di attuazione di questo impegno preso dal Ministero, accettato dalla Camera, che la Camera possa riconvocarsi. L'onorevole Giolitti diceva in sostanza che la Camera è sovranità parlamentare, ma una Camera la quale, salvo la convocazione una volta l'anno, può essere per 364 giorni di ogni anno tenuta a casa, evidentemente è una Camera buffa. Ricordo che specialmente il gruppo socialista, ma talvolta anche altri deputati, hanno domandato, in momenti gravi e pericolosi, la convocazione della Camera come una garanzia assoluta per il paese. Si è allora sempre opposto che questa convocazione non è disciplinata da alcun articolo speciale né dello Statuto del Regno, né della legge elettorale, né del regolamento della Camera o del regolamento del Senato; e che la consuetudine costituzionale voleva che questa convocazione derivasse da un accordo fra la Presidenza della Camera e la Presidenza del Consiglio dei ministri; accordo che, dovendo essere bilaterale, come ogni accordo, implica che il Governo sarebbe esso solo l'arbitro (gli basta dire di no per decidere la questione) della convocazione della Camera. Per tutte queste ragioni: gli articoli precisi dello

Statuto, la necessità politica in cui ci troviamo, l'impegno preso dal Governo ed accettato dalla Camera, io credo che le argomentazioni della maggioranza della Giunta del regolamento indichino una timidezza assoluta eccessiva, mentre noi dobbiamo affrontare la questione. Per conto mio, e credo per conto dei colleghi socialisti, dichiaro perciò che voteremo a due mani (se così è possibile esprimersi) l'emendamento dell'onorevole Donati».

La discussione prese il sentiero della natura costituzionale della modifica e del *quorum* per la richiesta autoconvocazione.

Livio Tovini: «In linea di principio noi non siamo contrari all'autoconvocazione della Camera. Non ricordo esattamente in quale Stato di Europa (mi viene suggerita la Francia) e come sia disciplinato il diritto di autoconvocazione[19]. Ma mi pare che le osservazioni di carattere pregiudiziale, messe innanzi dalla Giunta, siano ragioni attendibili. La Giunta fa osservare che l'attuale riforma del regolamento non è diretta ad altro che al funzionamento dei gruppi e delle commissioni <Turati: «Ma come funzionano se la Camera non c'è?»>. Ora innestando in questo regolamento il principio dell'autoconvocazione, si va al di là di quelli che erano gli obiettivi che si proponeva la Giunta allorché ha dettato le disposizioni in parola. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Né con queste considerazioni noi intendiamo rinunciare al principio. Se in questo scorcio di legislatura ci si proponesse una legge, anche di iniziativa parlamentare, la quale sancisse con adeguate cautele il principio dell'autoconvocazione, in linea di massima, dichiaro, che il partito popolare sarebbe favorevole. Considerate poi il testo dell'articolo 9 proposto dall'onorevole Donati. Basterebbero 33 o 90 deputati per deliberare l'autoconvocazione. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). L'articolo proposto dice: "Quando cinque commissioni permanenti lo deliberino a maggioranza assoluta con l'intervento di almeno metà dei rispettivi iscritti (il che darebbe una maggioranza assoluta di 33 deputati) o quando ne faccia richiesta collettiva un quarto almeno (cui oggi sono sostituiti due quinti) dei commissari appartenenti alle varie commissioni, ecc.". Fate un calcolo: sono precisamente 33 o 90 deputati su 508, che potrebbero deliberare l'autoconvocazione della Camera. Ho sentito parlare anche di due terzi invece di due quinti, ma l'improvvisare non è degno della gravità dell'argomento, e quindi invito i colleghi a rinviare a migliore occasione la discussione del gravissimo tema, pure ripetendo che in linea di principio noi siamo favorevoli all'autoconvocazione».

Giacomo Matteotti: «Comincio dal rilievo aritmetico dell'onorevole Tovini. Esso non ha ragione d'essere, perché i commissari non sono deputati come gli altri, ma rappresentano un ufficio[20] di 20 deputati, di guisa che quando si dice che 10 commissari deliberano, bisogna moltiplicare 10 per 20. Quanto alla questione statutaria, alla quale si riferiscono le osservazioni della Giunta, bisogna considerare due aspetti, quello positivo e quello negativo. La nostra proposta viola o modifica le disposizioni statutarie? O invece essa non viene forse ad integrare disposizioni statutarie? Nessun articolo dello Statuto è violato. Gli articoli dello Statuto che hanno attinenza con la questione concernono le prerogative del potere esecutivo. Ora queste prerogative non sono violate. Nulla è tolto al potere esecutivo, al quale rimane la facoltà di convocare, prorogare e sciogliere la Camera. Né si viola la prerogativa del Senato, perché si tratta di sedute della Camera e non di sessioni: la Camera può sedere mentre il Senato non siede, purché sia contemporanea la sessione. Anche sotto questo aspetto dunque non si viola alcuna disposizione statutaria. Invece credo che la nostra proposta venga ad integrare le facoltà assegnate dallo Statuto alla Camera. Lo Statuto parla d'iniziativa della Camera per la proposizione delle leggi, la messa in stato d'accusa dei ministri, ecc.. Ora l'iniziativa delle leggi viene proprio dalle commissioni permanenti. Che cosa avverrebbe se le commissioni che propongono le leggi non potessero far sì che queste venissero immediatamente discusse, sol perché il Governo tiene a casa la Camera? Inoltre la Camera ha facoltà di aggiornarsi, e quindi la stessa modificazione del regolamento non viene a dare che una configurazione più speciale a questa facoltà di iniziativa della Camera. In questo momento in cui si svolgono avvenimenti nazionali e internazionali per i quali vi è bisogno che la Camera funzioni almeno in potenza, dopo che si è deplorato che si siano verificati avvenimenti senza l'assistenza e il parere della Camera, non dubito che la maggioranza voterà questo articolo aggiuntivo, perché mi pare che esso venga veramente a rendere effettiva la funzione ed il diritto della Camera ed a sancire nel regolamento ciò che lo Statuto consente o almeno non proibisce, senza toccare neppure i privilegi del Senato e del potere esecutivo».

[...]

Francesco Cocco-Ortu: «Onorevoli colleghi, il dissenso dell'onorevole Modigliani dall'opinione della Giunta, mi ha oggi improvvisato relatore della maggioranza di essa. E poiché mi è toccato oggi questo infortunio sul lavoro legislativo per fatto di uno dei vostri (*Rivolto all'estrema sinistra*) oso sperare che vogliate rendermelo meno grave con la vostra tolleranza (*Interruzioni dall'estrema sinistra*). Raccoglio l'interruzione. Assicuro che parlerò con quella che gli antichi dissero *imperatoria brevitatis*, anche perché, interprete del pensiero dei miei deleganti, non intendo entrare nel merito della questione. Mi limiterò a esaminarla ed a trattarne sul punto precisato dall'onorevole Modigliani, se questa cioè

della riforma del regolamento, sia la sede opportuna per stabilire col regolamento la norma dell'autoconvocazione delle Camere. Si è già accennato allo Statuto, il quale sia nella lettera che nello spirito, osta a che questa materia nel regolamento si disciplini. Giustamente si è osservato che lo Statuto dà alla Corona la prerogativa di convocare e prorogare la Camera, e si noti questa parola proroga, su cui tornerò più tardi, perché la facoltà della proroga renderebbe quasi vana l'autoconvocazione. L'articolo 48[21] e con esso il 9[22] danno la regola della convocazione non d'una, ma di tutte e due le Camere e del tempo in cui esse debbano contemporaneamente adunarsi e collettivamente cooperare nell'esercizio della funzione legislativa. Indubbiamente quindi si tratta di una disposizione di natura statutaria. Non contesto che sia conveniente e utile di modificarla e che il Parlamento ne abbia la potestà, ma reputo che sia necessaria una legge, secondo i nostri precedenti. E questo nostro sistema liberale ha permesso tutte le riforme costituzionali maturate nel tempo <Pio Donati: «Al momento opportuno faremo il Parlamento fuori di qui!»>. è inutile che diciate: faremo il Parlamento fuori di qui! Il Parlamento ha dimostrato di non ripugnare mai nessuna delle modificazioni dello Statuto che sono richieste dalla necessità del paese. E furono sempre fatte, poiché siamo convinti che ogni istituzione che non voglia morire, debba subire la forza operosa del progresso, la quale vale soprattutto per l'istituto parlamentare, sorto spontaneo dalle necessità d'ogni popolo, e che deve evolversi secondo quello che le stesse consigliano ed esigano. Ora su questo insisto, che, come è avvenuto per tutte le disposizioni modificate, anche questa proposta deve essere sancita per legge (*Voci all'estrema sinistra*: è un liberale reazionario!). Eh! Siamo reazionari, perché vogliamo che le riforme siano non improvvisate o tumultuarie, ma ponderate. L'onorevole Turati si è indugiato in una affermazione che è nuova testimonianza dell'acuto suo ingegno. Egli ha detto: lo Statuto parla di sessioni e non parla di convocazione della Camera. Ed egli osserva: con la modificazione proposta si tratta non di convocare la sessione, ma di riunire la Camera, e le norme per queste adunanze possono determinarsi nel regolamento. Mi permetta l'onorevole Turati che io gli dica che questa sua opinione è un errore, aggravato in pari tempo da un sofisma; uno di quei sofismi che ricorrono spesso nel Parlamento in occasione di riforme politiche. È un errore, perché è una opinione che non ha fondamento nella lettera dello Statuto. Esso dice che il Re convoca la Camera; e parla della sessione solo relativamente alla proroga della medesima; e dà anche alla Corona il potere di sciogliere la Camera dei deputati. Ma vi è anche l'articolo 48 dello Statuto. Secondo la sua disposizione, nella lettera e nello spirito, le riunioni delle due Camere si vuole che coincidano nel tempo[23] (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Ora se fosse affermato il diritto dell'autoconvocazione, assoluto come è proposto, la Camera dei deputati potrebbe deliberare di fissare le sue sedute anche durante il periodo in cui la sessione fosse prorogata o chiusa[24]. Lo Statuto vuole che nessuno dei tre fattori del potere legislativo, Re, Senato e Camera, funzioni da solo, ma che siano considerati quali parti armoniche di uno stesso organo, cooperanti alle deliberazioni che formano le leggi, sebbene differenziate da prerogative proprie[25]. Questo è lo spirito, questa la parola dello Statuto. Si è chiesto quali altri Stati abbiano la proposta forma di autoconvocazione. Io dirò che nessuno degli Stati liberali, retti a repubblica o a monarchia, che hanno o praticano il sistema parlamentare ha l'autoconvocazione come è oggi proposta[26]. [...] E quindi la Costituzione francese, a garanzia e tutela del diritto parlamentare, ha stabilito che la Camera deve essere convocata ad una data fissa[27]. Ciò che sta scritto nelle Carte di altri Stati. Però al potere esecutivo è data facoltà di convocare la Camera. [...] Ora vi domando se, di fronte a queste considerazioni, dobbiamo oggi in sede di regolamento, senza che ci costringa alcuna improrogabile necessità, disciplinare una norma che in tutti gli Stati è scritta nelle Costituzioni. Si è detto che è una garanzia contro il potere esecutivo, che a suo libito può impedire la riunione della Camera. Ma si dimentica che esso ha il diritto di proroga (*Interruzioni*). Bisognerebbe quindi, a rendere efficace l'autoconvocazione, porre dei limiti anche a questa prerogativa[28] e non si può se non con una legge, con norme che lo regolino come nella Costituzione degli altri Stati[29]. Dirò di più, oggi non vedo l'urgenza di una deliberazione immediata. Notate che noi colle disposizioni regolamentari che abbiamo approvate, abbiamo fatto un notevole passo per ciò che riguarda l'azione di controllo e di vigilanza del Parlamento sull'indirizzo e sulla politica del potere esecutivo. Noi diamo alle commissioni permanenti facoltà che non esistevano nel regolamento che oggi modifichiamo. Nel regolamento attuale le commissioni si nominavano col mandato di riferire, su disegni di legge o sopra argomenti speciali[30]. La riforma conferisce alle commissioni la facoltà di radunarsi, di chiamare il Governo, di sentirlo e di domandare chiarimenti, documenti, sopra tutto ciò che può riguardare l'indirizzo della politica interna ed estera, ed è questa una grande garanzia, un modo efficace di esercitare il controllo parlamentare e di far sentire e far valere la voce del Parlamento. L'onorevole Turati adduce, come una delle ragioni dell'urgenza della proposta da lui sostenuta, la memoria dei giorni tristi nei quali fummo compagni nella lotta, dei tristi giorni nei quali la funzione del Parlamento era pressoché soppressa, la tribuna parlamentare condannata al silenzio, la voce dell'opinione pubblica soppressa dalla censura, tolto ogni modo di illuminare l'opinione pubblica[31]. Fu allora che l'*Unione parlamentare*, che ebbi l'onore di presiedere, propose l'istituzione di commissioni con funzioni non dissimili da quelle che attribuiamo oggi alle commissioni permanenti[32]. Se fossero state allora accolte le nostre proposte quanti mali sarebbero stati risparmiati all'Italia! Oggi, onorevoli colleghi, sono convinto che non vi è l'urgenza, né la necessità d'una riforma improvvisata. L'onorevole Turati ha ricordato le dichiarazioni dell'onorevole Giolitti. È vero, il Presidente del Consiglio, sempre fedele alle idee della democrazia liberale, sempre pronto alle più ardite riforme, ha alluso alla opportunità dell'autoconvocazione, ma non ha detto che si possa o

debba fare invece che per legge col regolamento. Mi auguro e spero che vi persuaderete a non insistere sulla vostra proposta. La riforma la faremo d'accordo con le forme sicure e solenni che la renderanno sicura e durevole. E sarà un primo passo verso quella collaborazione che oggi negate. Lasciatemi nutrire la speranza che la darete, per attuare con pacifica evoluzione quanto il socialismo ha di elevato e di realizzabile per la concordia, la pacificazione e la giustizia sociale[33]». Pietro Satta-Branca: «Dopo le osservazioni dell'onorevole Cocco-Ortu, e per eliminare ogni obiezione fondata sulla opinione che sia necessario un provvedimento legislativo e non una semplice disposizione regolamentare, non ho difficoltà a modificare il mio ordine del giorno nel senso di un invito al Governo a presentare al più presto le relative proposte. Ove poi ne fosse il caso, presenteremmo un disegno di iniziativa parlamentare».

Turati: «l'onorevole Cocco-Ortu mi ha atrocemente ingiuriato (*Si ride*), pure in forma cortese, attribuendomi di non capire dello spirito dello Statuto. Io constato questa strana cosa: che noi socialisti ci facciamo oggi contro di voi i difensori dello Statuto e del pensiero dell'onorevole Giolitti. Lo Statuto parla molto chiaro. L'articolo 48 non ha uno spirito e una lettera, e quando la legge parla chiaramente non c'è questione né di interpretazione, né di giurisprudenza. Come ha spiegato anche l'onorevole Matteotti, con l'articolo 48 si stabilisce che le sessioni del Senato e della Camera debbano coincidere, altrimenti la riunione sarebbe illegale. Ma è la sessione che deve coincidere, non le sedute. Del resto non c'è bisogno dello Statuto. Sta di fatto che oggi noi sediamo, mentre non siede il Senato. Ciò avviene continuamente. E quando noi prendiamo le vacanze e stabiliamo il giorno della nuova convocazione, forse si va d'accordo con la Presidenza del Senato nello stabilire la data, perché Senato e Camera siano convocati lo stesso giorno? Niente affatto, il Senato non s'informa neppure; e non per mancanza di rispetto, ma perché non ce n'è bisogno, perché dentro l'anno noi siamo perfettamente liberi di convocarci. L'onorevole Cocco-Ortu, e questo dimostra che alla nostra età è veramente pericoloso improvvisare, ha confuso gli articoli dello Statuto, attribuendo all'articolo 48 quello che invece appartiene all'articolo 9, cioè il diritto sovrano di convocare la Camera, di prorogare le sessioni, di sciogliere la Camera e di riconvocarla. Invece stabiliamo, anzitutto che l'articolo 9 è una cosa e l'articolo 48 è un'altra. Qui non è questione dell'articolo 9. Poiché in ogni sessione la Camera può convocarsi quando vuole, noi vogliamo qui stabilire uno dei modi con cui questa convocazione possa farsi. Vi è il caso in cui la Camera proroga i suoi lavori e stabilisce contemporaneamente il giorno della riconvocazione. Ma quando non stabilisce questo giorno, chi può convocarla? Ecco la questione che dobbiamo risolvere, e, onorevoli Cocco-Ortu e Tovini, dopo esserci tanto lamentati perché la Camera non fu convocata quando doveva esserlo, tutte queste questioni formali di competenza, di sede, io non le capisco assolutamente. Volete o non volete la soluzione? La forma dell'emendamento non importa nulla. Adottate la forma prescelta dai compagni Donati e Matteotti, modificate di un quarto, di un quinto o di metà, anche questo non importa. O rimandate alla Giunta, com'è stato proposto, perché essa precisi meglio, perché ristudi e riproponga, e non sotto forma di emendamento ma con una speciale mozione, norme per disciplinare questa materia; o anche impegnate il Governo a presentare esso un disegno di legge; quello che importa è che, se vogliamo, possiamo stabilire che il diritto dell'autoconvocazione sia affermato fin da ora. Per questo io non sarei alieno di rivolgere anche preghiera al Governo. Io non posso supporre che l'onorevole Giolitti si smentisca, egli si è impegnato solennemente anche per ragioni molto serie. L'onorevole Giolitti ha provato sulla sua pelle e nelle fibre più intime dell'animo suo, che cosa voglia dire la sopraffazione del governo sul potere legislativo. Io non posso supporre che egli qui possa rifiutarsi di osservare questo impegno. E l'importante è che questo impegno sia ribadito, e venga stabilito che la Giunta o il Governo, dentro questo scorcio di lavori, si impegnino di risolvere la questione nel senso del diritto di autoconvocazione della Camera. Questo è quello che si vuole. Tutto il resto non è che artificio di mozzorecchi per eludere questa questione che ci sta tanto a cuore (*Approvazioni all'estrema sinistra*)».

Pietro Chimienti: «A me pare che dopo le ultime parole dell'onorevole Turati, la questione si sia chiarita nei suoi termini, in questo senso. Dunque, è escluso affatto che, chiusa la sessione, si possa fare l'autoconvocazione della Camera. Rimane la questione pura e semplice della riconvocazione della Camera, dopo essersi aggiornata per essere convocata a domicilio. Ora faccio questo semplice ragionamento, senza entrare nel merito: come ci aggiorniamo? Con una deliberazione dell'Assemblea; questa deliberazione sarà stata presa dall'Assemblea su proposta del Governo o di un collega che propone di prendere le vacanze. Logicamente, dovrebbe esserci una deliberazione dell'Assemblea per riconvocarsi. Sennonché, essendo i lavori della Camera aggiornati, a chi spetta questo diritto che la Camera vuole riconoscersi di riconvocarsi? La proposta, se non erro, dei colleghi socialisti è che questo diritto sia da darsi alle commissioni permanenti. Ora, questo assolutamente no <Matteotti: «E chi allora?»>. Lo dico subito. Quando la Camera si aggiorna per prendere le sue vacanze, come ultimo dei deputati, posso domandare se la Camera è in numero legale per prendere questa deliberazione. Quando la deliberazione è presa dalle commissioni permanenti che abbiamo creato per lo studio dei progetti di legge, quale garanzia ho io della legalità della deliberazione? Non nego in massima che la Camera possa darsi questa nuova attribuzione costituzionale, ma occorre creare un nuovo istituto cioè un *quorum* di deputati che domandino la convocazione. Su questo punto di vista potremo discutere. Perché, per esempio, potrebbero essere i due terzi dell'Assemblea, ma se ho delegato la rappresentanza del mio gruppo e del mio voto ad un collega

della commissione per studiare i progetti di legge, non intendo delegare a lui questo atto importante di carattere costituzionale. E poiché ho la parola, io desidero sapere l'opinione del Governo. È vero che il regolamento della Camera interessa l'Assemblea, ma sono frequentissimi i casi in cui il Capo del Governo assiste alle discussioni sulla riforma del regolamento, perché si potrebbero modificare le leggi fondamentali ed allora il Governo interviene a dire se la riforma progettata del regolamento tocca o no le leggi fondamentali. Ad ogni modo non dovremmo procedere nei nostri lavori in questo campo se non sapendo la opinione del Governo al riguardo, cioè quella dell'onorevole Giolitti. Si dice che egli ha manifestato il suo pensiero. Dove? Forse in seno alla Giunta? <Matteotti: è nel discorso programma>. Scusi, onorevole Matteotti, su questa materia non basta un accenno - accenno del resto che io non ricordo -. Occorrono dichiarazioni precise e categoriche. Ed un'altra preghiera io debbo fare alla Camera, rispetto a questa questione, che è una importante questione: non compromettiamola con una votazione tumultuaria (*Interruzioni*). Non compromettiamo questa questione in una seduta mattutina, poco numerosa e nella quale non sappiamo se vi è il numero legale. D'altra parte, non basta stabilire il principio. È pochissima cosa. Qui occorre, se la Camera crederà di darsi questa nuova attribuzione, disciplinare a chi spetterà l'iniziativa di proporre la convocazione, per mezzo di quale organo essa dovrà essere deliberata, a quale distanza di tempo il Presidente dovrà farla eseguire. Sono queste modalità che importano per la composizione e la vita del nuovo istituto».

Pietro Baldassarre: «Pur dubitando che questa sia la sede più opportuna per risolvere una questione di questo genere, io voterò insieme ad altri colleghi del mio gruppo la proposta dell'onorevole Pio Donati, convinto che non sia il caso di esitare fra la difesa di una prerogativa che si dice regia, ma che in realtà è del Governo, e la difesa del diritto della Camera di decidere dell'ordine dei propri lavori secondo la propria volontà. Né a rimuovermi da questa opinione valgono le argomentazioni, per quanto autorevoli, dell'onorevole Chimienti, del professore di diritto costituzionale onorevole Chimienti... <Chimienti: «Questo non c'entra!»>...perché, intanto, io noto che l'onorevole Chimienti ha rinunciato a difendere la prerogativa regia e si è ridotto a difendere il diritto di ciascun deputato di non essere disturbato nei suoi ozi dalla eventualità di una imprevista riconvocazione della Camera».

Modigliani: «Ho chiesto di parlare, più come relatore, come padre sia pure remoto della proposta. Perché io vengo assistendo all'involontario supplizio di un neonato, che meritava ben altro trattamento. Avete tutti visto nella questione, come è stata prospettata, una imponenza politica che veramente non ha. Non si tratta (ed è stato ormai dimostrato e lo ha sottolineato concludendo l'onorevole Chimienti) di rinnovare profondamente lo Statuto. Non si abolisce nessuna delle facoltà della Corona; che poi, come giustamente si osservava or ora, sono del Governo. Non si tratta di creare un tipo insurrezionale o rivoluzionario di autoconvocazione della Camera, del quale, sia detto fra parentesi, non si può forse nemmeno discutere di fronte a molte delle costituzioni europee, per la semplicissima ragione che in quasi tutte, almeno in quelle democratiche, l'autoconvocazione è la regola, i parlamenti si convocano e si prorogano da sé senza intervento del Governo. Il punto che ora si tratta di decidere si limita ad una specie di prolungamento e di realizzazione più efficace del nuovo ordinamento della Camera che, se non avesse questa appendice, diventerebbe una cosa incompleta. Desidero spiegarmi. In che cosa consiste la modificazione del regolamento che fra pochi minuti la Camera approverà, probabilmente all'unanimità? Istituisce delle commissioni permanenti, le quali sono le depositarie della facoltà di informazione, di indagine e di istruttoria che la Camera possiede per sé, e che prima era diversamente regolata. Il fatto di aver creato delle commissioni permanenti (richiamo su questo punto l'attenzione di tutti i colleghi) fa sì che vi siano permanentemente degli organi i quali (esplicitamente è detto nella riforma) potranno essere convocati anche quando la Camera non tenga le sue sedute; fa sì che si creino degli organi che sono in grado di apprendere notizie, di avvertire pericoli, di constatare minacce, di avvertire errori, che normalmente prima nessun organo della Camera era in grado di constatare: non gli uffici, come erano costituiti prima, né le commissioni, come erano costituite prima per l'esame per l'esame dei singoli disegni di legge, non la stessa Giunta del bilancio. Ma ora, invece, e per la prima volta, le commissioni permanenti, oggi create, sono in grado di avvertire ed acclarare, ognuna nell'ambito della propria competenza, determinate necessità politiche, e di avvertire la eventuale urgenza che la Camera deliberi subito. Facciamo il caso: tra pochi giorni, con una fretta che è comune a noi ed al Governo, voi avrete costituita la Commissione permanente degli affari esteri[34] (*Interruzioni*). Mi si suggerisce che potrebbero essere costituite anche le altre. Io mi contento di prevedere il caso della costituzione soltanto di quella degli esteri, su cui siamo tutti d'accordo. La commissione è convocata d'urgenza dal Governo (come è possibile fare secondo della riforma) e si trova in presenza a comunicazioni di una gravità tale che, secondo il proprio parere (che è poi, in sintesi e in scorcio, il parere di tutta la Camera, perché tutti i gruppi sono rappresentati nella commissione) sarebbe bene che la Camera ne fosse subito informata per poter subito deliberare. Ma perché questa commissione, che voi avete creato con queste funzioni di controllo e di vigilanza permanente sull'opera del Governo, non deve avere un mezzo qualunque, non per sovvertire lo Statuto, non per negare al Re oggi le sue facoltà, non per cambiare radicalmente la struttura e l'organizzazione legislativa d'Italia, ma unicamente per informare rapidamente e completamente la Camera, unicamente per esplicitare il proprio mandato? Se questa commissione l'avete creata per controllare e per vigilare, a che si risolvono il controllo e la

vigilanza se essa non può immediatamente riferire, in tempo utile alla Camera. A che varrà che la Commissione degli esteri si accorga che il Governo è per una cattiva via (suppongo: è una pura ipotesi quella che faccio) nella soluzione della questione adriatica? O, un'altra commissione, a che varrà che si accorga che l'ordinamento che si volesse dare, per esempio, all'Alto Adige o altrove minaccia seri pericoli alla stessa esistenza politica del nostro paese? A che varrà che la Commissione di finanza si accorga che, in un momento decisivo, perdere il quale vorrebbe dire andare incontro a danni irreparabili, il Governo non è abbastanza sollecito a risolvere, supponiamo, le questioni del pane o un'altra qualunque? A che varrà che queste commissioni si siano impossessate delle loro funzioni di controllo e di vigilanza, se immediatamente non possono provocare le deliberazioni della Camera? La conseguenza logica della riforma, che andiamo approvando oggi, sarebbe che per sollecitazione fondata e controllata magari dall'ufficio di Presidenza, di una sola delle commissioni, la Camera dovrebbe esser convocata senz'altro. Poiché siamo uomini di questo mondo, abbiamo perfettamente capito che questo avrebbe avuto l'aria di offrire, diciamo la parola banale, ai pochi sbarazzini di una minoranza di una commissione che per caso si trovasse un giorno in maggioranza, il modo di disturbare gli ozii dei loro colleghi. Siamo abbastanza uomini di vita e di realtà per capire che questo non sarebbe passato. Ma perché invece una delle commissioni, quando abbia sentito la gravità della situazione non potrà sollecitare la convocazione delle consorelle, e dire loro: esaminate anche voi, guardate anche voi?... Perché mai queste commissioni, informate da una consorella della gravità della situazione, in dissonanza col Governo (che appunto per questo deve essere controllato e vigilato) non dovrà avere il diritto di decidere non platonicamente, ma fecondamente, dinamicamente, che la questione della pace, la questione adriatica, di Fiume, del finanziamento del paese, della soluzione della questione del pane, assumono una gravità e una urgenza tali, da rendere necessario e doveroso che i signori deputati vengano giù da Casciano, da Salsomaggiore, da Montecatini, dall'Alpe e dal monte, in pieno settembre, a esaminare la situazione? A me pare che la questione prospettata così, abbia serio fondamento anche a lume del buon senso, che non ha niente a che fare col diritto costituzionale (l'ho detta forse un po' grossa... ma in verità volevo dire che il buon senso può trovare un alleato anche col diritto costituzionale); a me pare, dicevo, che la questione così esposta sia così scevra da tutti i segnati pericoli, così facilmente accoglibile, che davvero io debbo augurarmi che la Camera accolga l'emendamento proposto dai socialisti».

Meuccio Ruini: «Per me e per i miei amici la questione di forma ha un'assai scarsa importanza. Noi stiamo discutendo se sia competente o no la Giunta del regolamento a studiare questa proposta, e se essa debba essere discussa e approvata in forma di modifica regolamentare o in forma di disegno di legge. Osservo che questa questione, se ben ricordo, era già stata sottoposta alla Giunta del regolamento la prima volta che le proposte dell'onorevole Modigliani furono avanzate[35]. Anche allora sorse il dubbio, che formalmente, dal punto di vista costituzionale, poteva avere qualche base, che queste riforme, appunto per quell'importanza che ha sottolineato in esse l'onorevole Modigliani, non potessero essere approvate in semplice sede regolamentare, ma fosse invece necessaria una formale disposizione legislativa. Questa obiezione fu superata. Ora risorge, non più in tema di costituzione di commissioni, ma in tema di autoconvocazione della Camera. Io ed i miei amici non facciamo qui in alcun modo una questione di forma, ma una questione di sostanza e una questione politica. Quando si pone, in un momento qualunque, in un'Assemblea il punto di diritto alla sua autoconvocazione, a questi chiari di luna, la soluzione non può essere che esplicita e chiara. Nessun dubbio a questo riguardo può adombrare quello che è il concreto volere della Camera. Perché anche l'oratore autorevole che ha parlato prima ed ha affermato che qualche dubbio vi sia a tale diritto di autoconvocazione, anche coloro che hanno fatto opposizione autorevolissima di ordine costituzionale, statutario e formale, in sostanza tutti hanno riconosciuto questo principio. Ora vogliamo proprio trincerarci dietro questioni di competenza o di non competenza, di ordine del giorno o di altro, per appannare questo principio che deve essere oggi senza ritardo affermato solennemente? Non facciamo questione di legislazione comparata alla quale potrebbe rispondere il collega Cocco-Ortu. In Francia, per esempio, basta la richiesta di due terzi dei deputati perché la Camera sia convocata[36]. Osservo che da noi è il Presidente il quale convoca la Camera. È questa una consuetudine che non impugno, che esiste, con la quale il Presidente si mette d'accordo con il Governo. Ma non è sancita dal regolamento. E se noi stabiliamo che un numero di deputati questa sua volontà esprima al Presidente e che il Presidente eserciti così quel diritto che già gli spetta, non commettiamo alcun atto rivoluzionario contro la legge fondamentale nostra. E badate bene che io credo sia molto opportuno richiamare ancora l'attenzione dei costituzionali sopra quest'altro punto. Non comprendono essi che tutto ciò che serve a valorizzare il Parlamento in questo momento costituisce l'argine migliore che noi possiamo opporre a tutti i principi di disgregazione sociale[37]? (*Rumori all'estrema sinistra*). Badate che quando, sia pure dietro una deliberazione formale qualunque, questo principio fosse respinto, il paese darebbe ad essa una interpretazione equivoca. Su ciò non vi è alcun dubbio. Mi associo pertanto all'ordine del giorno dell'onorevole Satta-Branca. Intanto un punto deve essere stabilito fermamente; la Camera afferma la necessità di una disposizione immediata che stabilisca il suo diritto di autoconvocazione. Quanto alla forma con la quale questo pensiero unanime debba essere concretato, dichiaro a nome dei miei amici, che se non ve ne fosse altra che quella proposta dai socialisti, di fronte a qualunque dubbio che possa venire da altre parti, noi voteremmo la formula dei socialisti. Però è possibile ancora che la Camera,

stabilito con un ordine del giorno, sul quale dovrebbe unanimemente affermarsi il suo diritto all'autoconvocazione, dia mandato (a me non importa a chi, sia la Giunta del regolamento, sia il Governo) di presentare al più presto delle proposte affinché il principio sia tradotto in provvedimenti concreti e formali. Mostriamo finalmente di passare al di sopra di queste schermaglie. Si potrebbe seguire la via anche dell'iniziativa parlamentare, ma siccome si tratta di far presto, la proposta può essere presentata dal Governo o dalla Giunta. Faccio questa proposta perché, associandomi all'ordine del giorno dell'onorevole Satta-Branca, io credo di somma importanza che una deliberazione il più possibilmente vasta e concorde dell'Assemblea, stabilisca fin da ora che il principio di convocazione esprimendosi, nella vecchia forma, attraverso la volontà sola del Presidente, si traduca ora in una deliberazione dell'Assemblea, che vuole valorizzare sé stessa e proseguire nella democratizzazione dei diritti parlamentari (*Approvazioni - Commenti*)».

[...] Chimienti: «[...] desidero richiamare l'attenzione del Governo sulle parole che ha pronunciato l'onorevole Modigliani, con quel suo fare bonario e semplice, in ordine alle funzioni delle commissioni. Egli ha perfettamente messo la questione nei suoi veri termini. Secondo lui le commissioni sono, non soltanto deliberative e di studio, ma anche d'azione. Ma tutta la Camera crede altresì che le commissioni parlamentari debbano avere una parte di azione nella vita costituzionale dello Stato? Questo è il punto che lealmente l'onorevole Modigliani ha posto <Modigliani: «Iniziativa! Iniziativa!>. Iniziativa in azione, quale è la convocazione della Camera. Quindi torno al mio concetto. Non credo che sia un fatto rivoluzionario che la Camera, come si aggiorna, possa poi riconvocarsi per atto proprio. Si tratta di vedere quale istituto nuovo dobbiamo creare che abbia questa iniziativa della convocazione della Camera. Questo è un punto importante, e poiché si invita il Governo a creare questo istituto, credo che il Governo debba dire la sua parola. Signori, credo anch'io non si tratti di modificare lo Statuto; ma non tutto il nostro diritto costituzionale è nello Statuto. Qui si tratta di una innovazione di carattere costituzionale che tocca assai da vicino l'azione di governo e le responsabilità che esso ha sia nei confronti di questa azione sia nei rapporti con la vita dell'Assemblea[38]. Vediamo se sia possibile fare questa innovazione del regolamento interno della Camera; ma soprattutto cerchiamo che essa sia circondata di garanzie e di freni tali da renderne l'esercizio utile alla vita pacifica delle nuove istituzioni politiche (*Approvazioni - Commenti*)».

Andrea Torre: «Intendo fare una dichiarazione di ordine strettamente personale. Mi sono trovato d'accordo con la maggioranza della Giunta nel sostenere che questa autoconvocazione non poteva essere trattata in sede di regolamento, ma ora, entrati nella questione di merito, sento il dovere di manifestare concretamente il mio pensiero. Credo che non si possa mettere in dubbio il diritto della Camera di decidere della propria convocazione; la sua sovranità in questo campo non può essere negata. Soltanto si deve discutere del modo, cioè chi ha il diritto di stabilire, di decidere la convocazione e con quale numero di richiedenti la convocazione possa essere fatta. Se la Camera vuole decidere di ciò che essa sovraneamente può fare, la deliberazione non può essere presa che dalla maggioranza dei deputati, ovvero dalla maggioranza dei componenti delle commissioni, dalla maggioranza di ciascuna commissione. Se è logico il principio della maggioranza che decide, soltanto nel senso da me indicato si può manifestare la vera volontà della Camera. Sulla base di questa convinzione da me espressa, mi pare che la questione non debba essere rinviata alle deliberazioni del Governo, ma debba essere risolta dalla Giunta del regolamento, che in questo campo è la diretta rappresentante della Camera».

[...]

Si approvò l'ordine del giorno ordine del giorno Satta-Branca, Pietriboni, Carnazza[39] nella seguente formulazione:

"La Camera afferma la necessità di una disposizione che stabilisca il suo diritto di autoconvocazione, ed invita la Giunta del regolamento a presentare le relative proposte prima della proroga dei lavori parlamentari".

La proposta della Giunta del regolamento[40], venne discussa dalla Camera nella seconda tornata di venerdì 6 agosto 1920. L'art. 9 della proposta venne approvato senza discussione; questa iniziò sull'art. 10 riguardante più specificamente la convocazione dell'Aula attraverso la richiesta congiunta di cinque commissioni permanenti.

Giovanni Amendola: «Se con questa autoconvocazione si tratta soltanto di integrare il modo di aggiornamento dei lavori parlamentari, non abbiamo nulla di nuovo in confronto di quello che già ci è assicurato dal regolamento vigente. Resta soltanto una questione di opportunità: e cioè se sia opportuno dare alla Camera nel periodo in cui non siede, la possibilità di questa convocazione da farsi a data fissa. Mi pare che lo spirito del nostro sistema parlamentare porti ad escludere piuttosto tale possibilità[41]. La Camera, allorché termina i suoi lavori, se crede che vi siano ragioni politiche che consiglino di fissare una data per la ripresa dei lavori parlamentari, è in grado di farlo e generalmente lo ha sempre fatto, allorché queste ragioni politiche ci siano state. Ma se invece la Camera, allorché pone fine ai propri lavori, non vede queste ragioni particolari, e ritiene di poter rimettere con fiducia al governo, che rappresenta la maggioranza della

Camera, il giudizio sulla opportunità di riprendere i lavori, in tal caso io ritengo che questo meccanismo che oggi viene creato, senza costituire qualche cosa di profondamente nuovo e che violi il sistema parlamentare vigente, tuttavia venga a creare un elemento di complicazione che a mio parere non giova al sistema parlamentare quale oggi esiste[42]. Noi dobbiamo avere la franchezza di prendere le istituzioni per quello che sono; se vogliamo creare un sistema parlamentare diverso da quello attuale, nel quale la Camera faccia qualche cosa di più che non sia quello che fa oggi (cioè dar vita a un Governo che è il comitato della maggioranza[43]), allora dovremo affrontare un problema veramente grave e profondo. Ma io non credo che la Giunta del regolamento abbia oggi voluto affrontare un problema di questa gravità e ritengo del resto che se un problema di questa gravità dovesse essere affrontato, sarebbe bene che la Camera lo considerasse per quello che è, sapendo che cosa si tratta di discutere. Oggi si tratta soltanto di introdurre delle modificazioni al meccanismo vigente senza nessuna variazione veramente profonda e sostanziale. La proposta della Giunta del regolamento porta a introdurre un elemento nuovo nel meccanismo parlamentare quale è oggi, che consiste in una delega di poteri della maggioranza parlamentare in favore del Governo, e in una distinzione permanente di poteri tra la Camera ed il Governo: e cioè la possibilità data alla Camera, attraverso le sue commissioni, di intervenire col suo giudizio nella situazione politica e di determinare eventualmente una variazione della situazione politica, contro l'iniziativa del Governo che rappresenta la maggioranza. Il che pare che costituisca se non una modificazione sostanziale certo una perturbazione nell'ordine del nostro regime parlamentare. E perciò io sono contrario a questa modificazione».

Modigliani: «Ho chiesto di parlare per fare osservare all'onorevole Amendola che le sue osservazioni sono tardive, perché sono oramai state sconfessate da un esplicito voto della Camera. La Giunta del regolamento non presenta questa modificazione di sua iniziativa, ma la presenta in seguito a preciso invito formulato dalla Camera. Dunque le osservazioni dell'onorevole Amendola andavano prospettate nella seduta in cui questo voto fu invece approvato dalla Camera. Non credo quindi di avere diritto, né credo sia utile alla speditezza dei lavori della Camera, di entrare nell'esame di merito delle osservazioni dell'onorevole Amendola; ma, se la Camera me lo consentisse, vorrei dire pochissime parole per spiegare i concetti animatori di questo articolo 10, che si viene discutendo, all'unico effetto di abbreviare, se è possibile, la discussione che la Camera sta per fare. La Camera ha dunque deciso che è indiscutibile il proprio diritto di autoconvocazione in periodo di aggiornamento. La Camera ha ritenuto che questo suo diritto non ha niente a che fare con altre norme consacrate nello Statuto e che questo regolamento certo non ha facoltà di abrogare. La Camera ha riconosciuto cioè che sino a quando poteri diversi (è inutile dire se superiori o inferiori) non si valgono di facoltà assolutamente diverse, nessuno può contrastare all'Assemblea legislativa il diritto di riconvocarsi. La Giunta del regolamento si è invece trovata in presenza di questa questione: il diritto di autoconvocazione potrà essere fatto valere soltanto quando la Camera si sia rinviata con la convocazione a domicilio, o potrà essere fatto valere anche quando la Camera si sia rinviata a data fissa? E la Giunta finì col trovarsi concorde sul punto che non v'era alcuna ragione di distinguere fra un caso e l'altro, perché l'esercizio del diritto di autoconvocazione è la conseguenza della constatazione del sopravvenire di fatti o di pericoli o di minacce tali, per i quali sia utile avere subito l'Assemblea legislativa convocata. Quindi nessuna influenza può spiegare il fatto che la Camera si sia rinviata con o senza data fissa. Ecco perché la Giunta ha ritenuto di dovervi presentare un articolo che questo diritto di autoconvocazione disciplina sia nel caso di rinvio a data fissa, sia nel caso di rinvio senza data fissa. Restava da risolvere un'altra questione, sulla quale la Giunta del regolamento non è stata concorde: il diritto di autoconvocazione ha da essere un diritto di maggioranza o ha da essere un diritto di minoranza?[44] Come voi vedete dal testo dell'articolo, è prevalso in seno alla Giunta il pensiero che il diritto di autoconvocazione debba essere un diritto riservato alla maggioranza. Infatti si prescrive che almeno cinque delle nove commissioni, e a maggioranza assoluta, chiedano l'autoconvocazione. Sosteneva la minoranza rappresentata dai due partiti meglio organizzati (senza far torto agli altri), e più vigili[45], in questa Assemblea, che il diritto di autoconvocazione è una delle tante forme che devono presidiare la vita e l'esercizio dei partiti di minoranza, e che quindi pur adottandosi disposizioni tali che impedissero a pochi deputati di turbare la quiete dei colleghi, di provocare convocazioni inutili in momenti in cui una più serena valutazione degli avvenimenti avrebbe dimostrata inutile la convocazione, pur mettendosi al coperto dalla possibilità di un esercizio troppo frequente, birichino, per dir così, di questo diritto, si dovesse però stabilire che quando una minoranza rispettabile di questa Assemblea avesse ritenuto opportuna la convocazione dell'Aula, tale convocazione dovesse avere luogo. Questo concetto è stato respinto, e si è venuti a questa formula, che è quasi intermedia tra le due. Certamente questa non è la conseguenza logica della riforma, la quale avrebbe dovuto portare a maggiore speditezza, a maggiore frequenza di autoconvocazione, ma è pur sempre una conquista. Ed io avrò finito, facendo osservare in contraddittorio con quanto diceva l'onorevole Amendola, che, appunto, una volta stabilito il diritto di autoconvocazione, ben ci si può accontentare in un primo momento che il diritto sia stabilito e codificato, salvo - quando l'esperienza avrà convinto un po' tutti che l'esercizio di questo diritto deve essere facilitato - a correggere la formula e le proporzioni, per rendere più facile, più spedita e più frequente la spontanea convocazione dell'Assemblea».

Turati: «Ho chiesto di parlare per osservare che, nella forma data dalla Giunta del regolamento, l'autoconvocazione della Camera è scritta sulla carta, ma non sarà mai nel fatto[46]. Come è mai possibile immaginare che cinque delle nove commissioni siano tutte e cinque concordi sulla opportunità di convocare la Camera, a maggioranza assoluta dei deputati iscritti? Questa maggioranza assoluta non si troverà mai! Chi conosce gli usi ed i costumi, le consuetudini della Camera, può prevedere che, salvo uno di quei casi così enormi, nei quali non è supponibile che il Governo non convochi esso stesso la Camera, in tutti i casi nei quali potrebbe essere utile lo stimolo, l'inizio parlamentare, questa maggioranza non si troverà assolutamente mai, perché è impossibile che cinque commissioni radunino una maggioranza, su degli iscritti che difficilmente si troveranno uniti anche nei più ordinari casi. Che questo avvenga è, ripeto, sbalorditivamente impossibile. Seconda osservazione: le commissioni hanno una competenza tecnica sui relativi affari, su una relativa cerchia di rami di affari, ma vi è un diritto del deputato in quanto tale, all'infuori della competenza, per un fatto di politica generale, che non appartiene ad uno speciale ramo di amministrazione. Vi è nel deputato in sé un diritto, mi pare, a provocare questa autoconvocazione della Camera. Se la vogliamo. Se non la vogliamo, e vogliamo rimanere al vecchio sistema, non facciamo neanche l'ipocrisia di proporre l'articolo. Ma se vogliamo stabilirla, quando un quinto dell'Assemblea, saranno 100, 101, 102 deputati, si trovi concorde nel volere la convocazione, abbia diritto ad averla (*Movimenti dell'onorevole Presidente del Consiglio*). Mi pare che all'onorevole Giolitti un quinto sembri troppo poco. Aumentiamo la cifra, non ne faccio questione, portiamola a due quinti, arriviamo a 200 deputati[47]. Ma, insomma, quando due quinti della Camera dicono: dobbiamo convocarci, il bisogno di questa convocazione mi pare ci sia. Sempre se vogliamo l'autoconvocazione. Se poi non la vogliamo, diciamolo. Ed io voto contro l'articolo, perché questo articolo non ha alcuna possibilità concreta di attuazione. E propongo questo emendamento: "*sopprimere la parole a maggioranza assoluta dei deputati rispettivamente iscritti, ed inserire prima della parola deliberino le altre parole* oppure due quinti dei componenti la Camera", che è una proporzione che, almeno, avuto riguardo alla composizione attuale della Camera, esclude che uno solo dei partiti costituiti possa incomodare tutto il resto della Camera, perché il partito più organizzato e più forte ha 155 deputati».

[...]

Giolitti: «Parlo non come Presidente del Consiglio, perché in materia di regolamento della Camera, è la Camera che delibera, ma come semplice deputato. Credo che occorra riflettere molto prima di capovolgere il sistema parlamentare[48]. Ora il sistema parlamentare è di deliberazioni a maggioranza; e noi qui veniamo a capovolgerlo stabilendo che una minoranza ordini alla maggioranza ciò che essa crede di sua convenienza (*Commenti*). È la verità! Ripeto: questa è la mia opinione personale come deputato, non come Presidente del Consiglio; ma credo che occorra andare molto adagio prima di trasformare sostanzialmente, profondamente, gli ordinamenti parlamentari (*Approvazioni - Commenti all'estrema sinistra*)».

Modigliani: «Evidentemente io non posso svestirmi talmente delle mie opinioni personali da rispondere sulle proposte che sono state formulate. Alcune di queste sono le stesse precise proposte che non ho avuto la fortuna di vedere approvate dalla Giunta del regolamento; e mi vedo quindi costretto a pregare alcuno degli altri colleghi della Giunta a rispondere ai loro proponenti[49]. Profitto però del diritto di parlare per far osservare all'onorevole Giolitti che la questione è stata posta da lui, me lo consenta, in modo non perfettamente esatto. Non si tratta di consentire a una minoranza il diritto di sovrapporsi alla maggioranza; si tratta di consentire alla minoranza il diritto di far sentire la propria opinione e di sottoporla alla decisione della maggioranza, ogni qualvolta questa minoranza sia tanto notevole da doverle riconoscere questo diritto: potendosi presumere, dato il numero dei richiedenti la convocazione, che ci sia qualcosa che merita di essere sentita. Non si capovolge dunque l'istituto parlamentare: lo si rende efficiente in tutti i casi nei quali questa sua efficienza appare doverosa e necessaria allo stesso corretto funzionamento dell'istituto parlamentare (*Approvazioni all'estrema sinistra - Commenti*)».

Giolitti: «Mi permetta, onorevole Modigliani, di osservare che se la maggioranza ha deliberato di riunirsi in un dato giorno e la minoranza invece le impone di convocarsi in un tempo diverso, si ha una sovrapposizione all'ordine dato dalla maggioranza <Modigliani: «Ma bisogna che fatti nuovi siano intervenuti!»>. Aggiungo che quando la minoranza esprime un desiderio che non trova consenziente la maggioranza dei deputati, vuol dire che la convocazione non è voluta dalla maggioranza. La maggioranza della Camera, senza aspettare il beneplacito del Governo, ha il diritto di convocarsi, ma delibera come maggioranza e non come minoranza. La revoca, da parte della minoranza, dell'ordine dato dalla maggioranza, obbliga quest'ultima a convocarsi quando invece non voleva riunirsi».

Matteotti: «La nostra domanda di convocazione richiede la firma di 200 deputati: è una cifra rilevante, ed impedisce che un solo gruppo possa chiedere la convocazione della Camera, ma esige invece che su questa richiesta convengano le volontà di un numero abbastanza forte di deputati; 200 deputati, è quasi come dire la maggioranza della Camera. Le

votazioni si affermano con una maggioranza che non è mai di 200 deputati[50], e 200 deputati che dimostrino una tale attività, rappresentano già virtualmente la maggioranza della Camera. In secondo luogo, quando l'onorevole Giolitti viene a dire che la minoranza verrebbe così a sovrapporsi alla volontà della maggioranza, dice una cosa, apparentemente giusta, ma sostanzialmente inesatta, perché tra la deliberazione di aggiornamento e la domanda sottoscritta da 200 deputati sarà trascorso del tempo, saranno avvenute circostanze tali da far chiedere la convocazione della Camera. Tali circostanze nuove saranno fatti nuovi, che determinano questi 200 deputati a domandare la convocazione della Camera. Osservo poi, con l'onorevole Gallani, che la nostra proposta non è nuova. I consigli comunali si convocano su domanda di un terzo dei consiglieri[51], e si dice appunto un terzo perché non si vuole che sia la sola minoranza. Perciò noi non abbiamo proposto il numero di 150 deputati, quanti sono i deputati socialisti, ma bensì di 200. Se la maggioranza non vuole lasciarsi convocare, non ha che da non intervenire nella seduta provocata dalla richiesta di 200 deputati (*Commenti - Interruzioni*). Non c'è quindi nessuna soppressione della volontà della maggioranza, ma la sensibilità di 200 deputati i quali domandano la convocazione della Camera, in nome degli interessi del paese. Se gli altri deputati sentiranno egualmente questo bisogno, è naturale che interverranno alla seduta e la riunione avrà luogo utilmente. Ma 200 deputati non si sovrappongono a nessuna maggioranza; manifestano soltanto questa valutazione di una considerevole parte della rappresentanza nazionale».

[...]

Ruini: «[...] Sembra a me che in un momento come questo, in cui stiamo per abolire l'articolo 5 dello Statuto, in cui abbiamo, col nuovo istituto dei gruppi diventati uffici, introdotto nel funzionamento della Camera una modificazione di cui forse ancora non sappiamo valutare tutta la portata, sembra a me che in un momento in cui è necessario valorizzare il Parlamento e dare la sensazione che esso non si rifiuta ad alcuna democratizzazione dei suoi istituti, degli istituti fondamentali dello Stato, questo diritto di autoconvocazione debba essere affermato. La proposta che ora fa la Giunta all'articolo 10 concerne appunto il volere della maggioranza. Perché vero è che su 130 deputati, che costituiscono le cinque commissioni, basta la maggioranza assoluta dei deputati iscritti, cioè 66 deputati; ma bisogna tener conto che questi sono i rappresentanti dei gruppi. Quindi è necessario che i gruppi diano questo mandato in maggioranza, perché la Camera sia convocata. E quindi nessun dubbio può esservi che questa formula, per quanto possa aver ragione l'amico Turati che difficilmente sarà attuata, rappresenti il volere della maggioranza. È stato qui dall'onorevole Turati e da altri prospettata l'altra ipotesi di non riconoscere il congegno delle commissioni e di accontentarsi della richiesta di un dato numero di deputati. Qui vi è disparità. È stato proposto in sostanza che potrebbero bastare i due quinti dell'Assemblea, cioè 200 deputati. Io osservo che in altri paesi si richiede un numero molto maggiore. In Francia occorrono i due terzi[52]. Signori vogliamo realizzare questa riforma? Vogliamo fare questo passo che ha una importanza grandissima? E allora dovremmo, per fare una proposta concreta, non limitarci per ora all'ipotesi dell'articolo 10, e prospettare un'altra, cioè che vi sia la richiesta della metà più uno dei deputati in carica. In questo modo il principio della maggioranza è rispettato. Invece di 200 deputati, saranno 230 o 240, perché non tutti i deputati sono in carica. Così possiamo concordemente affermare questo principio e fare questo primo passo, secondo le idee che l'onorevole Modigliani ha esposto nel concludere le sue parole, come relatore. Quindi faccio formale proposta che all'articolo 10 si aggiunga un comma, il quale stabilisca che il diritto di autoconvocazione si esercita anche quando la convocazione sia richiesta al Presidente dalla metà più uno dei deputati in carica».

[...]

Venne successivamente approvato l'art. 10 e l'emendamento Ruini nel seguente testo:

"Il diritto di autoconvocazione si esercita anche quando la convocazione è richiesta al Presidente dalla metà più uno dei deputati in carica".

Può forse essere valso a qualche cosa essere tornati all'atto costitutivo, nel nostro ordinamento parlamentare dell'istituto della autoconvocazione dell'Assemblea e/o delle singole commissioni su richiesta di una quota parte dei suoi componenti. Può servire anche a misurare la distanza tra questa origine e la miseria del nostro quotidiano.

* Documentarista del Senato della Repubblica - Dottorando di ricerca in *Storia e teoria delle costituzioni moderne e contemporanee* presso l'Università di Macerata - domenicoargondizzo@libero.it

[1] Per un quadro d'insieme, si veda Vezio Crisafulli, Livio Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

[2] Rosella Di Cesare, *Convocazione straordinaria e convocazione di diritto delle Camere*, contributo del 13 febbraio 2006, su questo *forum*.

[3] Nella seduta del 27 dicembre 2005 della Camera dei deputati, il Presidente Casini, a proposito del terzo comma dell'art. 62 Cost., ha dichiarato che «la prassi attuativa della citata disposizione costituzionale è nel senso di non considerare automatica, a fronte della convocazione in via straordinaria di una Camera, la corrispondente riunione in via straordinaria dell'altra. In questo senso sono i tre più recenti precedenti in questa materia, su quattro verificatisi. Si tratta dei precedenti del 1979, quando, a fronte della convocazione straordinaria del Senato, la Camera svolse una seduta ordinaria [ndr: decisa dalla Conferenza dei capigruppo già prima del giorno della riunione straordinaria del Senato]; del 1992, quando, a fronte della convocazione straordinaria della Camera, il Senato non tenne seduta; e del 1994, quando, in occasione della convocazione straordinaria della Camera, il Senato tenne seduta ordinaria su altri argomenti». Aggiungo io che: 1) il Presidente Lotti, nella seduta del 18 settembre 1979, precisò, tra l'altro, che non vi era un obbligo di *simultaneità* delle due riunioni; 2) solo nel primo caso di convocazione straordinaria, risalente al 29 agosto 1968, fu applicato il terzo comma dell'art. 62 Cost., ma allora la Camera era stata convocata in via straordinaria per ascoltare il Ministro degli Affari esteri sull'invasione della Cecoslovacchia, fatto eccezionale, e quindi il Governo fu ascoltato lo stesso giorno anche dal Senato.

[4] Silvano Tosi, *Modificazioni tacite - attraverso il diritto parlamentare*, Milano, A. Giuffrè editore, 1959.

[5] Si è da tempo affermata, per esempio, una prassi restrittiva, per quanto riguarda le convocazioni straordinarie dell'altra Camera che svolgano una *funzione tecnica*, come nel caso di aggiornamenti a seguito di dimissioni del governo. È «evidente, in tal caso, la sproporzione dell'effetto della contemporanea riunione delle due Camere per ogni convocazione delle stesse che intervenga in periodo di crisi di governo» (Donato Marra, *Art. 62*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, N. Zanichelli Editore e Società editrice del Foro italiano, 1984, pag. 365).

[6] Questo che pare un paradosso, se confrontato con quella che fu la conquista dell'*autoconvocazione* che presto vedremo, è invece una acquisizione della completa democratizzazione del sistema politico costituzionale.

[7] Questa *pratica* di assorbire nelle sedute ordinarie gli argomenti delle richieste di convocazione straordinaria, è stata confermata dal Senato il 1° febbraio 2006, quando è stata discussa e respinta la mozione 1-00373, sostenuta da una richiesta di convocazione straordinaria, inserendola nell'ordine del giorno della seduta ordinaria. Diversamente è stato fatto alla Camera dove, per l'analoga mozione 1-00513, è stata convocata una seduta straordinaria al termine della seduta ordinaria, il 2 febbraio 2006. A parte le questioni meramente *nominalistiche* della natura della seduta, è da notare che i gruppi presentatori delle due richieste/mozioni fotocopia hanno adottato questo doppio canale avvertiti dalla *difficoltà* incontrata nel dicembre 2005 ad avere *palcoscenico* anche al Senato attraverso l'art. 62, 3° comma Cost..

[8] Donato Marra, *Art. 62*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, N. Zanichelli Editore e Società editrice del Foro italiano, 1984, pag. 355.

[9] Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, pag. 51.

[10] Rosella Di Cesare, *Convocazione straordinaria e convocazione di diritto delle Camere*, contributo del 13 febbraio 2006, su questo *forum*.

[11] Altrimenti si attribuirebbe a tali "gruppetti", *indipendentemente dal periodo di aggiornamento o meno*, un potere superiore a quello che hanno nel sistema ordinario di programmazione.

[12] Donato Marra, *Art. 62*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, N. Zanichelli Editore e Società editrice del Foro italiano, 1984, pag. 354.

[13] Anche se solo formalmente, non politicamente. Ma questo avviene ora in un quadro di democrazia parlamentare, per cui anche legittimamente l'agenda di governo ha il suo peso sulla programmazione dei lavori delle Camere.

[14] Camera dei deputati, *Atti del Parlamento italiano. Camera dei deputati. Discussioni. Legislatura XXV, sessione unica.*

[15] Si pensi ai mesi e mesi di chiusura forzata in occasione della decisione della guerra di Libia e poi delle "radiose giornate" del maggio 1915.

[16] Nell'art. 10 della iniziale proposta Modigliani, che Pio Donati e Matteotti avevano ripreso, si parlava di "un quarto almeno dei commissari complessivamente appartenenti alle varie commissioni". La prima formulazione del loro articolo aggiuntivo, annunciato da Pio Donati nella seduta del 24 luglio, aveva riproposto tale quantificazione.

[17] L'art. 48 dello Statuto Albertino così recitava:

"Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli".

I corrispondenti articoli della legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875) così recitavano:

"Art. 1, terzo periodo:

[...] La sessione dell'una [ndr: Camera] comincia e finisce nello stesso tempo che quella dell'altra [...].

Art. 4

Ogni riunione di una delle due Camere, che fosse tenuta fuori del tempo della sessione comune, è illecita e nulla di pieno diritto, salvo il caso [ndr: in cui la Presidenza della Repubblica divenisse vacante e la Camera dei deputati si trovasse sciolta] e quello in cui il Senato è riunito come Corte di giustizia [...].

[18] Nel discorso conclusivo della campagna elettorale, l'11 ottobre 1919, nella sala del teatro di Dronero.

[19] Questa materia era trattata dal secondo articolo della legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri (16 luglio 1875); cfr. nota n. 22.

[20] Cioè un gruppo.

[21] cfr nota n. 17.

[22] L'art. 9 recitava:

"Il Re convoca in ogni anno le due Camere; può prorogarne le sessioni e disciogliere quella dei deputati, ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi".

I corrispondenti articoli della legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875) così recitavano:

"Art. 1

Il Senato e la Camera dei deputati si riuniscono ogni anno, il secondo martedì di gennaio, a meno di una convocazione anteriore fatta dal Presidente della Repubblica. Le due Camere devono essere riunite in sessione almeno cinque mesi ogni anno. La sessione dell'una comincia e finisce nello stesso tempo che quella dell'altra [...].

Art. 2

Il Presidente della Repubblica dichiara la chiusura della sessione. Egli ha il diritto di convocare straordinariamente le Camere. Dovrà convocarle, se ne è fatta domanda, nell'intervallo delle sessioni, dalla maggioranza assoluta dei membri che compongono ogni Camera. Il Presidente può aggiornare le Camere. Tuttavia, l'aggiornamento non può eccedere il termine di un mese né aver luogo più di due volte nella stessa sezione".

Vi era inoltre un altro articolo di rilievo nella legge costituzionale francese relativa all'organizzazione dei poteri (25 febbraio 1875):

"Art. 5

Il Presidente della Repubblica può, sull'avviso conforme del Senato, sciogliere la Camera dei deputati prima della scadenza legale del suo mandato [...]".

[23] L'art. 48 parlava *espressamente* e *solo* delle sessioni. D'altra parte, come aveva detto poco prima Turati, la prassi di vita parlamentare dello Stato italiano dimostrava la possibilità frequente di non coincidenza, tra le due Camere, dei periodi di lavoro parlamentare all'interno delle sessioni.

[24] Ma in questo caso si sarebbe applicato il secondo comma dell'art. 48 stesso, che disponeva la nullità degli atti compiuti da una Camera fuori del tempo della sessione.

[25] Il quadro di insieme che viene da questa definizione è un po' troppo roseo, visto lo squilibrio di potere a favore del Re e del suo Governo concretizzato anche e specificamente nella pratica di chiudere di frequente e/o tenere chiuse per lunghi periodi le Camere.

[26] Abbiamo appena visto che la vicina Francia la aveva.

[27] Quello che dice Cocco-Ortu non è completo. Come si è visto nella nota n. 22, la legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875) prevedeva sia la convocazione a data fissa sia l'autoconvocazione nella forma della convocazione obbligata da parte del Presidente della Repubblica su richiesta della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera nell'intervallo delle sessioni.

[28] Questo stesso tema fu affrontato, nella seduta della Giunta del regolamento del 31 luglio 1920 (*Verballi della Giunta del regolamento*, presso l'Archivio storico della Camera dei deputati), da Modigliani il quale parlò addirittura di colpo di stato nel caso che il diritto di proroga o chiusura della sessione fosse esercitato immediatamente dopo che la Camera si fosse autoconvocata.

[29] In effetti l'autoconvocazione era prevista in una delle leggi costituzionali francesi.

[30] Come le autorizzazione ad iniziare o proseguire una azione penale nei confronti dei deputati.

[31] Cocco-Ortu si riferisce all'autunno del 1917, quando si ebbe una obiettiva convergenza dei liberali di sinistra con i socialisti.

[32] Si veda il discorso dell'on. Sanarelli sulle comunicazioni del Governo Orlando del dicembre 1917.

[33] Questa non era una dichiarazione dettata da galateo costituzionale, bensì una vera e propria dichiarazione d'intenti. Cocco-Ortu avrebbe ripetuto questo augurio nell'ultima seduta della Camera prima della "marcia su Roma".

[34] Le altre sarebbero state costituite nel novembre 1920.

[35] Nell'adunanza della Giunta dell'11 maggio 1920 (*Verballi della Giunta del regolamento*, presso l'Archivio storico della Camera dei deputati).

[36] Questa è una chiara risposta alle dichiarazioni degli oratori precedenti, fra questi Cocco-Ortu, che avevano

affermato non essere presente l'istituto dell'autoconvocazione in alcuna delle democrazie liberali consolidate. Comunque, come abbiamo visto, in Francia bastava la *maggioranza assoluta* dei membri.

[37] Questo punto è di interpretazione ambivalente non tanto per l'area politica a cui potrebbe riferirsi Ruini (che potrebbe essere tanto quella socialista massimalista quanto quella fascista), quanto per il significato da attribuirsi al termine principi se quello di "inizi di un processo" di azione concreta nella società ovvero quello di "capisaldi teorici" di una dottrina. Comunque le due sfumature portano allo stesso risultato epistemico.

[38] Si evidenziano gli aspetti funzionali della disciplina della convocazione e la loro connessione con la forma di governo. Su questo, si veda Silvano Tosi, *Modificazioni tacite - attraverso il diritto parlamentare*, Milano, A. Giuffrè editore, 1959.

[39] Satta-Branca dichiarò di accettare l'emendamento Matteotti ("*Sostituire* al più presto *con* prima della proroga dei lavori") al suo ordine del giorno.

[40] "art. 9

Durante gli aggiornamenti della Camera, se un quinto dei componenti di una delle commissioni permanenti ne domandi la convocazione per discutere determinati argomenti, il presidente della commissione provvede che essa sia adunata entro il decimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, comunicando ai singoli commissari l'ordine del giorno, in guisa che tra l'avviso di convocazione ed il giorno della riunione decorrano almeno cinque giorni liberi.

art. 10

Quando, durante gli stessi aggiornamenti, cinque commissioni permanenti, convocate secondo le norme dell'articolo precedente, deliberino, a maggioranza assoluta dei deputati rispettivamente iscritti, di chiedere che la Camera sia convocata per discutere determinati argomenti, il Presidente della Camera provvede che essa sia riaperta non oltre il quindicesimo giorno da quello in cui gli sia pervenuta la richiesta, incluso in detto termine il periodo di cinque giorni liberi tra l'invio dell'ordine del giorno per la convocazione ed il giorno della riapertura.

[...]"

[41] Non mi pare che il futuro esponente dell'antifascismo liberale dimostri una grande lungimiranza. L'autoconvocazione avrebbe fatto fare un salto di qualità alla forma di governo, rendendola pienamente parlamentare. Si sarebbe semplicemente realizzata una reale autonomia del Parlamento dall'Esecutivo, che è propria del governo parlamentare e non il contrario.

[42] Quindi Amendola considerava una complicazione del sistema che il Parlamento fosse posto nella pienezza delle sue prerogative.

[43] Ma era proprio tutto qui il nocciolo della questione: poteva considerarsi realisticamente il Governo come il comitato della maggioranza in Assemblea, quando poteva decidere l'agenda di quest'ultima (e leggi del 1925 non avrebbero che *crystallizzato* e formalizzato questa prassi statutaria) e determinarne i periodi di chiusura?

[44] Nell'attuale quadro costituzionale, è prevalente la funzione di garanzia delle minoranze su quella di autonomia dall'Esecutivo, attraverso una decisione di maggioranza. Ciò semplicemente perché esiste un sistema ordinario di programmazione che dovrebbe garantire appieno sia la maggioranza, che la minoranza, nella stesura dell'ordine del giorno, dalle esorbitanze e dalle emergenze imposte dal Governo.

[45] Evidentemente il partito socialista ed il partito popolare.

[46] Infatti non funzionò mai fino alla sua cancellazione nel 1924.

[47] La coeva legge costituzionale francese sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875) prevedeva, come abbiamo visto, la maggioranza assoluta dei membri. La Costituzione italiana del 1947, all'art. 62, secondo comma, prevede:

"Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della repubblica o di un terzo dei suoi componenti".

[48] La posizione critica che Giolitti avrebbe espresso era rivolta agli emendamenti e non all'art. 10 della proposta, ma abilmente giocò ad aver frainteso (e quindi a confondere gli altri) che le tesi di Modigliani e Turati fossero volte a sostenere la proposta della Giunta del regolamento. Evidentemente non gradiva neanche l'improbabile autoconvocazione che fu approvata.

[49] Modigliani invitava i membri liberali e popolari della Giunta a dialogare con i presentatori degli emendamenti, ma indirettamente anche con Giolitti. Oltre che essere corretta dal punto di vista parlamentare, questa posizione di Modigliani sortiva l'effetto politico di non far apparire le proposte in discussione come proposte della sola minoranza socialista, cui si contrapponeva la costellazione liberale. Perché in effetti così non era; c'era però questo rischio in seguito all'intervento di Giolitti solo sugli emendamenti e non sul testo proposto dalla Giunta.

[50] Matteotti si riferiva all'ordinaria attività legislativa, svolta semplicemente presupponendo la presenza del numero legale.

[51] In effetti il testo unico della legge comunale e provinciale del 21 maggio 1908, nel testo vigente al 1908, al terzo comma dell'art. 119 riporta la norma seguente:

"[n.d.r. Il consiglio comunale] può riunirsi straordinariamente per determinazione del sindaco [...] o per deliberazione della giunta municipale, o per domanda di una terza parte dei consiglieri".

[52] Non è esatto, occorre la maggioranza assoluta (cfr. *supra*).