

I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA. IL RINVIO DELLE LEGGI

di Giovanni MOTZO (*)

1. L'intervento del collega Azzariti ha fornito, come del resto ci attendevamo, molta materia di dibattito. Avevo individuato come tema della mia conversazione quello del rinvio della legge alle Camere prorogate. Si trattava e si tratta di un tema di estrema attualità, che offre lo spunto a considerazioni più generali circa l'attuale configurazione del nostro sistema costituzionale: considerazioni alle quali non ho motivo di sottrarmi nel quadro di un Seminario di studi e ricerche parlamentari che abbiamo la ventura di tenere sotto l'autorevole e sensibile regia di Paolo Barile. Seguo quindi, a fini di ordine di prospettazione, gli argomenti proposti dal prof. Azzariti e desidero subito rilevare che concordo totalmente sulla sua impostazione di fondo, legata alla più tradizionale ricostruzione della dottrina giuspubblicistica: circa gli argomenti incentrati sul ruolo e le funzioni del Capo dello Stato possono essere addotte considerazioni differenti, ed è quello che proverò a fare, anche per non sottrarre gli stimoli più immediati al dibattito, che costituisce il motivo reale di questa mia presenza qui.

Dicevo appunto che concordo sulla impostazione di fondo. La Carta costituzionale è, nella sua impalcatura generale, ancora valida. È suscettibile, come ormai si riconosce da più parti, di modifiche, aggiornamenti, rettifiche, revisioni ed è qui che affrontiamo un tema che va trattato con molta attenzione.

Non so se ci sarà il tempo per una completa riflessione sulla prassi e le condotte presidenziali, oggetto in questi nostri giorni di tante polemiche, riflessioni e contestazioni. Debbo avvertire però che anche la ricostruzione degli indirizzi di regime dei nostri Presidenti della Repubblica secondo il parametro delle norme

(*) Ordinario di Diritto pubblico, Università di Roma.

costituzionali che ne descrivono più o meno compiutamente le funzioni non può essere condotta in maniera sorvegliata, a mia sommessima ma insistita opinione, se non prendendo le distanze dagli eventi e dai comportamenti circostanziali e più vicini nella immediatezza dei tempi, delle reazioni, delle fin troppo diffuse sospettosità umorali che circolano nei mezzi di comunicazione di massa, puntualmente — è vero — sollecitate da interventi o esternazioni presidenziali, ma che circolano anche talora in dottrina.

Vorrei quindi ricontrollare con voi una opinione diffusa, e stamane ribadita qui poc'anzi, risalente alle origini della nostra impalcatura costituzionale, secondo la quale si ritiene che la piattaforma dei poteri presidenziali e la loro descrizione in Costituzione sia malcerta e sfuggente, caratterizzata da molte ambiguità. Ricordo a me stesso, ma anche ai miei autorevoli interlocutori, che l'unico caso di integrale applicazione di una «Enumerativklausel» di marca germanica si individua in Costituzione nella redazione dell'art. 87, che contiene la descrizione minuziosa (o l'elencazione soltanto?) dei poteri di un organo costituzionale: appunto la figura del Capo dello Stato, se si eccettua forse la Corte costituzionale, è la sola oggetto di una descrizione così precisa.

Discorso diverso e più puntuale è quello avanzato da chi tenta di dare una spiegazione agli alti margini di ambiguità che ci si sforza talora di ritrovare nelle disposizioni dell'art. 87 rammentando le elaborazioni schmittiane circa la natura compromissoria fittizia ed effettiva, reale od incrociata, delle formulazioni costituzionali. Una minore precisazione è necessaria: Schmitt, che lesse e ricostruì da par suo la Costituzione di Weimar, non fu membro del «Verfassungskongress» che redasse quel testo, la studiò e la commentò quale studioso, non quale costituente. Altra attendibile prospettiva della sommarietà forse più che dell'ambiguità delle formule costituzionali viene avanzata sul presupposto che l'interpretazione delle norme costituzionali non può non risentire della politicità della materia dalle stesse regolata, richiedendosi proprio agli organi chiamati ad applicarle un adeguamento del loro senso e della loro portata (da ultimo, Pensavecchio Li Bassi).

Ma anche alla stregua di dati ricostruttivi acquisiti, quali quelli che ora ho richiamato, resta aperto un interrogativo: il margine di ambiguità o sommarietà più o meno ampio delle formulazioni costituzionali di compromesso è disponibile anche per il titolare pro-tempore dell'organo costituzionale e rientra nei suoi apprezza-

menti individuali dell'indirizzo e delle attitudini da dare alla condotta di regime presidenziale? Io direi senz'altro di sì: è fin troppo diffuso e noto in dottrina il rilievo che ciascun Presidente della Repubblica ha contraddistinto il proprio mandato mediante l'impronta personale e (senza nemmeno toccare disquisizioni terminologiche, ormai travolte dalla realtà, tra messaggi c.d. liberi ed esternazioni informali) mediante una propria condotta di regime, anche nelle relazioni (e nei conflitti reali o potenziali) con altri organi costituzionali. Vorrei ancora ricordare che il Capo dello Stato è nel nostro sistema parlamentaristico rappresentativo espresso da Assemblee parlamentari e non certo «plebiscitato dal popolo», come per formula costituzionale il Capo dello Stato weimariano. Faceva bene a sottolinearlo il prof. Azzariti, soggiungendo che anche un esame diacronico dell'esercizio delle funzioni da parte dei nostri Presidenti della Repubblica conduce all'esclusione di un figurino di Capo dello Stato «governante»; in altri termini, si è detto, comunque si atteggi o si comporti, Egli non deve essere governante.

Le letture di questa definizione «in negativo» (ciò che non può voler essere) possono verificarsi in verità in mille e una maniera: e del resto, i mezzi di comunicazione di massa ce ne hanno fornito, soprattutto negli ultimi due anni della presidenza Cossiga, un multiforme campionario. Ma la definizione in negativo, nel quadro di una modellistica parlamentare rappresentativa, per la verità diffusa, sperimentata, abbondantemente sperimentata quale forma di governo, non va molto lontano: si risolve in sostanza nel descrivere le attribuzioni di due organi «supremi» (alla tedesca) dell'ordinamento costituzionale e cioè del Capo dello Stato e della Corte costituzionale, come organi di garanzia. Le Assemblee rappresentative ed il Governo hanno (ma questo è noto) altre caratteristiche, e ciò è ovvio ed è corretto: ma non ci aiuta, se non limitatamente, a ricostruire la tanto celebrata estraneità od imparzialità del Capo dello Stato, almeno se ci si limita ad etichettarlo — ma questo avviene solo in parte delle ricostruzioni più tradizionali — come potere neutro, estraneo all'indirizzo politico (di maggioranza). Il Capo dello Stato deve invece, secondo descrizioni più aggiornate ed ampiamente ora diffuse, comparire sempre come potere neutro in quanto potere mediatore, risolutore, arbitro dei conflitti, deve comportarsi proprio per ciò in modo imparziale.

Siamo arrivati dunque ad un risvolto molto attuale. Ci si

interroga sul che cosa significhi «imparzialità»: sinché si discorre di doverosa estraneità rispetto ai momenti attivi dell'esercizio delle funzioni da parte degli altri organi costituzionali (ma non si dimentichi che un ordinamento in crisi non è solo caratterizzato dall'attività, o dall'iperattività, o dalla scarsa ed inefficiente attività di organi costituzionali) ci si può intendere tranquillamente. Se non ho mal compreso, il collega Azzariti ha connotato l'attitudine imparziale come un tipo di comportamento indipendente dalle parti (politiche, o forse, nella configurazione attuale delle nostre strutture sociali, sindacali, di corporazione, di cartello, di cenacolo, di club, di gruppo imprenditoriale, e via dicendo) che si concreta in scelte indipendenti dalle parti. Anch'io mi chiedo cosa ciò significhi, perché io stesso ho molti dubbi, e forse siamo in più ad averne, quando si tratta di parametrare le prassi presidenziali, i comportamenti, le scelte indipendenti dalle parti, scelte particolarmente rilevanti, come ho udito poc'anzi, in situazioni o stati di crisi. Sugli stati di crisi in cui versano gli ordinamenti contemporanei esiste una letteratura molto vasta e ritengo che al nostro uditorio essa sia almeno nota. Crisi delle istituzioni, non crisi o inceppamenti del meccanismo costituzionale in qualche modo previste, fisiologiche, ed istituzionalizzate dalle nostre Carte costituzionali: siamo sicuri quindi che allorquando si parla di ordinamento in crisi non si riaffaccia il figurino del Capo dello Stato come «commissario alle crisi». Si tratta di ben altro. Ci ritroveremmo altrimenti — così come già detto in tema di ambiguità dei testi costituzionali — di nuovo alla marcia a ritroso su ricostruzioni acquisite e da nessuno contestate.

In situazioni di crisi istituzionale la scelta «indipendente dalle parti» si accentua nel metodo e nel modo di procedere: nel quando e nel come avvengono gli interventi che marcano la condotta politica presidenziale, il momento, le circostanze e l'occasione, l'opportunità del procedere, la tempestività degli interventi. Un intervento o un comportamento del Capo dello Stato non può essere intempestivo in sé; può rivelarsi sul piano delle scelte tecniche anche corretto, ma deleterio per la scelta del tempo e dei modi. Mi riferisco ovviamente sia ad attività «formali» del Presidente della Repubblica che ad attività informali: le sequenze dell'impiego di poteri descritti da un canto e di comportamenti, interventi o esternazioni non formali dall'altro, sono lasciate, anche entro i segnalati o pretesi margini di ambiguità delle formule costituzio-

nali, alla prassi, alle regole di correttezza, alle convenzioni della Costituzione.

Il contenuto minimo della regola dell'imparzialità o dell'indipendenza dalle parti costituisce quindi un elemento variabile: in situazioni di crisi istituzionale un Capo dello Stato «non governante» dovrà tenersi indipendente negli atteggiamenti e nelle scelte, seguendo una propria linea che per sua natura potrà di volta in volta non collimare, contrapporsi, contrastare con le molteplici scelte delle parti in gioco. In questo senso si può condividere l'affermazione di Baldassarre e Mezzanotte secondo i quali il Capo dello Stato deve, in ultima analisi, garantire il pluralismo e prospettarsi come istanza di unificazione. Il che è meno semplice di quel che possa a prima vista apparire: garantire il pluralismo può significare — come si diceva — la necessità di contrapporsi e contrastare, senza per questo divenire «parte» del gioco politico con le altre parti politiche, esponendosi quasi di necessità all'accusa «*tous azimouts*» di aver contravvenuto all'imparzialità o di aver cessato dal proprio ruolo unificante o di averne abusato.

Vedete che trascorriamo subito ai problemi di responsabilità-irresponsabilità del Capo dello Stato. Non dimentico che secondo una impostazione di Paolo Barile, tuttora da me condivisa, il Presidente della Repubblica agisce nel nostro sistema costituzionale nelle vesti di titolare di un indirizzo politico di regime. In queste vesti può rendersi responsabile di alto tradimento e di violazione della Costituzione.

Ma v'è da chiedersi in funzione od a cagione di che cosa? Di comportamenti, ma anche di tralasciamenti, di omissioni, di mancati ed intempestivi interventi (le «*Unterlassungen*» della dottrina tedesca) che vengono sempre letti *ex post facto*. Una peculiare lettura di questo genere può ritrovarsi ad es., nella denuncia del Presidente Cossiga da parte delle presidenze dei gruppi parlamentari del Pds, (in Violante, *Il piccone e la quercia*, Roma 1992 p. 124 ss.) e nell'ottica, e si dica pure negli interessi, della parte, del gruppo, della corporazione, o del cenacolo di cui si diceva.

È necessario pertanto usare cautela nell'individuare quello che poc'anzi si era indicato come il contenuto minimo della regola dell'imparzialità e dell'indipendenza dalle parti, particolarmente in uno scenario di crisi costituzionale. Condivido ad es., nei suoi termini generali la tesi (Paladin) che anche una dichiarazione pertinente ai compiti presidenziali può rivelarsi intempestiva qua-

lora il suo contenuto fosse incompatibile con la necessaria imparzialità-tempestività di fronte ad un dibattito politico in corso, così come potrebbero invece rivelarsi intempestive o parziali la sua omissione od il suo tralasciamento in relazione a diverse circostanze, ed alla prassi, alle regole di correttezza ed alle convenzioni della Costituzione.

Intendo ribadire che il medesimo comportamento tecnicamente corretto che sia posto in essere nel momento e nelle circostanze sbagliate e nei modi sbagliati (mi perdonerete una certa libertà di linguaggio) potrebbe, se tralasciato od omesso in altre circostanze costituire fonte di individuazione di fattispecie di responsabilità politica, e, al limite di responsabilità per alto tradimento od attentato o violazione della Costituzione, due reati comportamentali non descritti. La verità è che — a mio avviso, beninteso — la cosiddetta garanzia del pluralismo da un canto, e la funzione di istanza di unificazione attribuita al Capo dello Stato dall'altro, non vanno necessariamente letti nel timore che si cada in un regime, in un sistema di democrazia senza arbitri; ma almeno, oggi, tenendo conto che il «pluralismo» va valutato in relazione all'attitudine della base sociale, che sarà pur mutata (la base e l'attitudine) in qualche modo dal momento in cui le formule a mio parere non eccessivamente ambigue della Costituzione furono redatte.

Ho udito, ad esempio, molti riferimenti alle trasformazioni del sistema dei partiti, a tutto ciò che è seguito nella cronaca costituzionale in tema di centralità delle Assemblee parlamentari, alla sempre più marcata presenza dei due «garanti» del sistema costituzionale. Il Presidente della Repubblica è apparso da ultimo con maggior risalto sul proscenio, come sottolineava Azzariti, ma anche la Corte costituzionale ha realizzato una sua «politica della Corte», che identifica il diritto vivente con notevole latitudine interpretativa e normativa. Giustamente quindi è stata evocata la presenza anche di questo secondo organo di garanzia: e che si tratti di una presenza incombente in situazioni di crisi istituzionale è attestato se non altro dalla circostanza che proprio in questi giorni è stato ipotizzato l'affidamento di un tentativo di formazione di un governo di transizione o di un governo di «tecnici» al Presidente della Corte costituzionale.

Quanto alla presenza accentuata del Capo dello Stato, che sarebbe avanzato nella prassi quale unico organo costituzionale

monocratico, manifestando una ricerca di canali di consenso istituzionali, e comunque propri ed autonomi (se non ho mal compreso il discorso del collega Azzariti) non v'è dubbio su questa circostanza, oggettivamente verificabile. Si assiste ad un progressivo ampliarsi della collocazione attiva del Presidente della Repubblica, si è detto, sia pure nella condotta del proprio indirizzo politico di regime, che ben può contrapporsi all'indirizzo di maggioranza, ma, mi soggiunge Paolo Barile, solo nell'esercizio di funzioni attive rivolte al rispetto ed alla garanzia della Costituzione.

Siamo quindi ad un problema che attiene all'impiego dei propri poteri da parte del Capo dello Stato: anzi ad un problema di dosaggio e di «restraint» tra l'impiego di poteri attivi in funzione di controllo e garanzia della Costituzione e il ricorso al potere di esternazione che — a parere del prof. Azzariti — si è verificato negli ultimi tempi determinando reali pericoli di legittimazione plebiscitaria. Non ho difficoltà a riconoscere che io stesso avevo sostenuto che il potere di esternazione, e soprattutto quello informale, va impiegato con misura, soprattutto perché altrimenti perde di efficacia. Qualcuno ha sintetizzato dicendo che le esternazioni che si ripetano da mane a sera finiscono col depotenziare proprio il potere di esternazione: ma ho rimarcato che si ritiene in particolare che un eccesso di esternazioni e di manifestazioni politiche non solo non è utile ma rivelerebbe lo scopo (da parte del Presidente della Repubblica) di occupare nuovi spazi (politici).

Non mi allarmerei oltre misura per i pericoli di legittimazione plebiscitaria: il Capo dello Stato nel nostro modellino costituzionale non è, quanto alla derivazione della sua preposizione alla carica, e quanto alla estensione dei poteri che gli sono conferiti, il Presidente della Repubblica di Weimar. Soprattutto il rilievo secondo cui il Capo dello Stato avrebbe manifestato sempre più il disegno di proporsi come un soggetto politico attivo va ricollegato a quanto ci diceva il prof. Azzariti: viaggiamo in tempi di crisi istituzionale permanente, di governi endemicamente deboli, di trasformazione dei partiti.

Non mi stupisco affatto che questa situazione possa avere indotto o determinato una espansione dei poteri presidenziali e sollecitato una attività tale da determinare reazioni molto marcate e prese di posizione che si sono manifestate persino mediante la proposta di messa in stato di accusa (non ritengo corretto l'abuso del termine «impeachment»), cui accennavo, centrata a quel che

pare sull'addebito di una intenzionale strategia di attentato alla Costituzione rivelata da una serie di comportamenti che, secondo una interpretazione «più lata e più politica», che si afferma condivisa dagli studiosi di diritto costituzionale, tutti cospirerebbero, se letti in un contesto unitario, e non singolarmente, «a creare, in via di fatto un regime fondato su un presidenzialismo personalistico, dotato di una sorta di potere tutorio nei confronti dei principali organi di Stato, costantemente presente sulla scena politica mediante l'uso sregolato dei mezzi di informazione, legittimato dal consenso dei partiti che fanno parte della maggioranza di governo, privo di responsabilità politica, mirante ad un rapporto privilegiato con corpi militari e servizi di sicurezza». Sino a giungere ad adombrare un intervento punitivo del Capo dello Stato nei confronti del partito repubblicano attestato dall'assenza di questo partito nella settima formazione governativa Andreotti a cagione di un giudizio critico espresso sulla struttura Gladio e su chi l'aveva coperta! (in *Violante, ibidem*, p. 138).

Non vorrei diffondermi ancora in dettagli, ma mi chiedo se il dosaggio nell'uso dei poteri e l'imparzialità-tempestività delle condotte del Capo dello Stato in posizione non vadano considerati, anche questa volta, secondo una interpretazione «più lata e più politica», alla luce del margine di ambiguità che non io, ma altri riconoscono nelle formule dell'art. 87 Cost., ed alla luce della innegabile crisi permanente delle istituzioni che ho sentito evocare. Ritengo che non si possa nemmeno formulare un interrogativo circa la possibilità che il Capo dello Stato «garante del sistema» possa arrogarsi funzioni di garanzia della transizione da questo sistema costituzionale ad un altro, quale che sia. Se il Capo dello Stato si sia poi prospettato, mediante il messaggio del 26 giugno 1991 sulle riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle come esternatore attivo di proposte di mutamento istituzionale è un problema sul quale molto si è disquisito in dottrina «stando alle parole (del messaggio) ed alle intenzioni di chi le ha scritte».

Non desidero aggiungere parole che mi condurrebbero sul sentiero della «clasa descuidora» identificata a suo tempo dal costituzionalista spagnolo Donoso Cortéz. Voglio solo rilevare che l'indicare proposte e vie procedurali di revisione costituzionale o ricostruzioni del dettato dell'art. 138 Cost., per opinabili, discutibili o condivisibili che siano tali indicazioni, non mi pare interdetto al Presidente della Repubblica nell'esercizio delle proprie funzioni ed

alla vigilia della scadenza del suo mandato, né mi pare concretare una sua intenzione, una sua attitudine od una sua veste di «garante della transizione». Che ci si trovi in presenza di una transizione è certo: che il Capo dello Stato debba erigersi a garante dello *status quo* vietandosi proposte procedurali, lo sottolineo, circa la revisione o modifica della Costituzione, in situazioni di crisi endemica dei partiti e delle istituzioni, proposte formulate mediante messaggio formale al Parlamento, mi sembra francamente eccessivo e certamente non gli è interdetto nel quadro di una corretta esplicazione delle proprie funzioni di «moral suasion» o «monitorie», di custode della Costituzione, non dell'immodificabilità della Costituzione.

2. E vengo al tema del rinvio delle leggi alle Camere prorogate, che all'origine avevo indicato come oggetto della mia conversazione. Cosa è accaduto di recente e nel quadro di cui ci siamo sinora occupati? Il Capo dello Stato ha rinviato con messaggio motivato al Parlamento in brevissimo lasso di tempo, due leggi: immediatamente prima (quella sull'obiezione di coscienza) ed immediatamente dopo (quella sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli) dell'emanazione del decreto di scioglimento delle Camere stesse. Il primo rinvio è stato inoltrato a Camere nel «pieno» esercizio delle proprie funzioni, sebbene il Presidente del Consiglio in carica on. Andreotti avesse appena dichiarato l'esaurimento, leggo testualmente, «politico e legislativo» della X^o Legislatura; e si dovesse quindi supporre come certo od altamente probabile il suo favorevole parere allo scioglimento anticipato già annunziato. Il secondo rinvio è stato operato nei confronti di Camere sciolte e prorogate. Ambedue i rinvii (e del resto lo stesso scioglimento delle Camere) sono stati operati da un Capo dello Stato sotto inchiesta parlamentare ed in un clima che, alla stregua degli orientamenti di talune forze politiche e di parte soltanto della dottrina, preludeva o voleva preludere almeno ad una contrazione dell'autonomia del soggetto costituzionale Presidente della Repubblica nei cui confronti si facevano valere poteri di inchiesta parlamentare.

Debbo necessariamente rammentare il contesto in cui è calato il dibattito su questa particolarissima vicenda di rinvio delle leggi perché, in modo particolare in un seminario di studi e ricerche parlamentari, è il quadro complessivo degli eventi e delle presenze istituzionali che può servire a ricostruire in maniera obiettiva, spero, gli

accadimenti. Le polemiche immediatamente insorte circa l'interpretazione degli artt. 74 e 61, 2° comma della Costituzione sono risultate a mio avviso, anche nelle opinioni di autorevoli colleghi giuristi, come del resto accade all'opinione di chi vi parla, legate ad inevitabili condizionamenti ideologici o di schieramenti, o di cenacolo.

Potevano le Camere sciolte riconvocarsi per riesaminare le due leggi rinviate ed eventualmente riesaminarle, modificarle o riapprovarle? Ci si è chiesto se, come affermato in tempi non sospetti rispetto agli eventi dalla prevalente dottrina, la competenza delle Camere sciolte (in regime di «prorogatio») non dovesse limitarsi al compimento degli atti necessari ed indifferibili e cioè degli atti «che non implicano la scelta di uno spiccato indirizzo politico, tranne che nelle circostanze di necessità ed urgenza che qualificano il Parlamento all'esercizio di tutte le attribuzioni delle Camere» (secondo le parole di A.A. Romano). Più in dettaglio, secondo Martinez, le Camere prorogate debbono attenersi alla normale amministrazione costituzionale o più semplicemente limitarsi a compiere soltanto gli atti indifferibili ed urgenti, quali ad esempio l'esame dei decreti legge per la loro conversione in legge, l'approvazione della legge di bilancio, la deliberazione dello stato di guerra, ma anche il riesame delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica.

Ci si è chiesto, ma forse in maniera non abbastanza esplicita, se il problema della competenza delle Camere sciolte, affiorato in relazione alle due leggi rinviate, non fosse tanto quello della continuità o discontinuità della valenza rappresentativa delle Assemblee o dei loro membri in regime di «prorogatio», quanto quello del significato da attribuire al principio della c.d. continuità funzionale delle Assemblee in relazione all'esigenza, fermamente sentita da talune forze politiche, di sostenere comunque il trascinarsi per «prorogatio» e l'ultrattività delle funzioni del Comitato di cui all'art. 3 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 ed alla legge 5 giugno 1989, n. 219 (reati presidenziali) di fronte ad un Capo dello Stato rinviate, che si accingeva od aveva appena sciolto le Camere ed era sottoposto ad accusa.

Esplicitati allora, come mi pare doveroso, i termini politici della vicenda è bene dire subito che essa è stata inquadrata, anche sulla stampa quotidiana, da studiosi delle nostre discipline che avendo talora vissuto in prima persona il clima consociativo degli anni '70 e gli sviluppi dei regolamenti parlamentari che ne sono conseguiti nel quadro dell'idea della centralità delle Assemblee, si

battevano per riaffermare, più che l'esigenza di continuità delle Camere prorogate, le funzioni del Parlamento di c.d. pubblico ministero della Nazione e lo sbocco delle inchieste parlamentari in procedimenti rivolti a far valere la responsabilità politica (ed anche giuridica) di altri organi e soggetti costituzionali. Auspicando in sostanza che il sindacato generale in funzione di garanzia del sistema costituzionale esercitato dalle Camere fosse potuto sfociare — come già ho accennato — in misure in senso stretto, sanzioni e provvedimenti ma anche nella sola «contrazione dell'autonomia» del soggetto costituzionale inquisito. Secondo questa tendenza dottrinale, per la verità ampiamente controbattuta in tempi non sospetti da altra parte della dottrina (Carlassare, Pace, Romano) la funzione di sindacato parlamentare rientrerebbe nel concetto di controllo parlamentare e troverebbe in Costituzione autonomo significato «nel potere di far valere la responsabilità politica istituzionale o diffusa di altri organi costituzionali». O altrimenti detto (Manzella, Tutti i poteri alle Camere sciolte, «Repubblica» del 5 febbraio 1992), poiché la logica dei contropoteri non sopporta neppure un giorno di vacanza le Camere sciolte ben avrebbero potuto «continuare l'opera loro di garanzia della Costituzione nei confronti dei poteri 'pericolosi': il sistema radiotelevisivo, i servizi segreti, il Presidente della Repubblica». Un regime di Assemblea radicalizzato quindi, in cui cesserebbe ogni distinzione tra indirizzo politico e funzioni di garanzia della Costituzione.

È stata affacciata anche da fonte molto autorevole nell'ambito scientifico una distinzione tra proroga e «prorogatio» degli organi costituzionali. Sulla base di una letterale ricostruzione ermeneutica dell'art. 61 Cost. (sulla quale mi pare convenire anche Onida, Ma le Camere sciolte hanno il potere di riapprovare le leggi, «Corriere della sera» del 7 febbraio 1992) si è ritenuto che se il costituente avesse voluto stabilire il principio che una volta indette le elezioni per nuove Camere i poteri della Camere precedenti sono esercitabili solo in modo limitato od attenuato l'avrebbe detto espressamente, il che non è accaduto. Le Camere si ritroverebbero quindi semplicemente in regime di proroga e cioè in un periodo in cui il termine costituzionalmente assegnato per l'esercizio delle loro funzioni è prolungato in base ad una previsione espressa. Mentre la «prorogatio» si verificherebbe in casi in cui, scaduto il termine normale della nomina o della preposizione alla carica, e cioè il termine di durata in carica specificamente previsto, si tarda a

nominare i successori, e ciò secondo le linee di una consolidata giurisprudenza amministrativa in tema di ultrattività delle funzioni di organi collegiali ed amministrativi non di rango costituzionale. D'altra parte i regolamenti parlamentari non contengono, né avrebbero forse potuto contenere, discipline o previsioni che si attaglino alla particolarissima situazione che si è determinata, in tema di poteri «prorogati», a causa della coincidenza dello spirare del mandato del Presidente della Repubblica e delle Camere del Parlamento che aveva indotto alla modifica, a voi nota, della norma costituzionale che prevede il cosiddetto «semestre bianco». Se considerazioni di ordine sistematico fanno ritenere fondata la preoccupazione che nella fase finale del mandato nessuno dei due organi costituzionali, Presidente della Repubblica e Camere del Parlamento possano influenzare con l'esercizio dei propri poteri l'intangibilità della «posizione» costituzionale dell'altro, il prolungamento per proroga del termine di durata in carica che si assume — secondo quanto ora ho riferito — deve di necessità essere ricollegato all'intangibile e libero esercizio del potere di scioglimento delle Assemblee stesse da parte del Capo dello Stato e valutato in relazione al momento — non determinabile a priori se non in relazione al termine ultimo di durata in carica del Presidente della Repubblica — in cui in concreto lo scioglimento si verifichi.

La cronaca degli eventi ci dice ora quel che probabilmente si poteva già intuire: riveduta la norma costituzionale sul semestre bianco, sottoposto ad accusa il Capo dello Stato, la valutazione del meccanismo del rinvio della legge alle Camere prorogate od in procinto di esserlo a seguito dello scioglimento ha finito con il confondersi con i problemi di ultrattività delle funzioni (nel periodo di tempo intercorrente tra la fine della legislatura e l'elezione delle nuove Camere) non tanto di ciascuna delle due Assemblee disciolte, essendo quasi generalmente scontato che il rinvio presidenziale sottrae alla decadenza le leggi non promulgate facendo sì che esse siano trasmesse al nuovo Parlamento, quanto con i problemi di ultrattività dei poteri di inchiesta.

Sotto quest'ultimo profilo desidero limitarmi alla segnalazione di due questioni che mi paiono tuttora aperte. Da una parte è sorto il dubbio che l'interpretazione dell'art. 61 Cost., 2° comma, in relazione all'indifferibilità ed urgenza degli atti che le Camere debbano poter compiere in regime di proroga o di «prorogatio» debba o possa volta a volta essere commisurata alle circostanze che

hanno determinato lo scioglimento: scadenza naturale, scioglimento anticipato per motivi «tecnici», scioglimento anticipato per motivi politico-istituzionali, questi ultimi in particolare, nel caso che ci occupa, identificati esplicitamente dal Presidente del Consiglio in carica (come si è detto), prima dello scioglimento, nell'esaurimento *politico e legislativo* della legislatura. Il che potrebbe far sorgere notevoli perplessità sulla stessa capacità a funzionare delle Assemblee, prima ancora che sulla totale cessazione della loro valenza rappresentativa o di quella dei parlamentari prorogati, con evidenti riflessi su tutte le funzioni del Parlamento, non solo su quelle di indirizzo e di legislazione, e, fatte sempre salve le ipotesi di convocazione di ciascuna delle Camere, tassativamente previste in Costituzione (approvazione dei decreti legge; deliberazione dello stato di guerra; adempimenti necessari in materia di bilancio). Dall'altra parte è dubbio che possa assistersi ad una proroga e non ad una sospensione di procedure di messa in stato di accusa: rinvio a Traversa (Le Camere, in «Commentario Branca», Tomo I, 1984, 236-239; 245) per l'indicazione di due precedenti di prassi parlamentare che esprimono le perplessità sorte in seno ad organismi bicamerali inquirenti circa la plausibilità di un normale ed ordinario svolgimento dei propri compiti in regime di «prorogatio».

Le perplessità sono destinate ad aumentare se si tiene conto della circostanza che questi precedenti risalgono ad epoca anteriore alla conformazione attuale del Comitato di accusa di cui al combinato disposto delle leggi 1 e 219/89. In particolare appare problematica l'applicazione dell'art. 8 della l. 219 il quale prevede al 4° comma che, «se è dichiarata l'incompetenza ovvero è disposta l'archiviazione, copia della relativa ordinanza è trasmessa ai Presidenti delle Camere, che ne danno comunicazione alla rispettive Assemblee. Nel termine di 10 giorni dell'ultima di tali comunicazioni, almeno un quarto dei componenti del Parlamento può chiedere che il Comitato, entro un mese dalla richiesta, presenti la propria relazione al Parlamento in seduta comune». La comunicazione dei Presidenti delle Camere è quindi preordinata alla eventuale convocazione del Parlamento in seduta comune e vi è da chiedersi se questi — ciascuno per proprio conto — possano ritenere plausibile una apposita convocazione in pieno svolgimento del procedimento elettorale: qui non vi sono precedenti.

Maggio 1992.

