

CAPO X

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DELLE LEGGI COSTITUZIONALI E DI REVISIONE COSTITUZIONALE

di Gian Carlo Perone

CAPO X.

L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DELLE LEGGI COSTITUZIONALI E DI REVISIONE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Peculiarità del procedimento di revisione. — 3. Consecutività e alternatività della duplice deliberazione. — 4. La procedura della seconda deliberazione.

1. — La Costituzione italiana ha adottato il carattere della rigidità (1). Ne consegue che la materia costituzionale presenta una sua propria tipologia normativa, per cui, accanto alle leggi ordinarie, esiste una distinta categoria di leggi formalmente costituzionali. Ad essa debbono ascrivere la Costituzione stessa, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali (2).

L'art. 138 Cost. prevede uno speciale procedimento per la revisione della Costituzione e l'emanazione delle altre leggi costituzionali (3). E

(1) Cfr. PERGOLESI, *Rigidità ed elasticità della Costituzione italiana*, in « Rivista trimestrale di diritto e procedura civile », 1959, pag. 44 e segg.; LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma 1965.

(2) ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e « altre » leggi costituzionali*, in « Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo », vol. III, Milano 1962, pag. 191 e segg. Esorbita dai limiti di una illustrazione della procedura parlamentare adottata ai sensi dell'art. 138 Cost. l'esame diffuso delle questioni concernenti il significato dell'inserzione dell'art. 138 nel titolo VI della parte II della Costituzione, riguardante le garanzie costituzionali; la distinzione tra leggi di revisione costituzionale ed altre leggi costituzionali; la qualificazione giuridica del potere di revisione costituzionale e la natura dell'organo creatore delle leggi costituzionali e modificatore della legge fondamentale; il concetto di leggi in materia costituzionale ex art. 72 Cost.; la posizione occupata dalla legge di revisione nella gerarchia delle fonti; i limiti al procedimento di revisione. Del resto, è sembrato che la mancata trattazione dei temi in questa sede non nuocesse alla comprensione delle norme regolamentari. In proposito si rinvia, per tutti, a MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 7^a ed., vol. II, Padova 1967, pag. 961 e segg., e BASILE e DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, estratto dal « Novissimo digesto italiano », Torino 1967. Per i riferimenti di diritto comparato, si v. pure BEZZI, *Le procedure di revisione costituzionale*, in « Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari » a cura della Camera dei deputati, 1967, n. 3 pag. 87 e segg.

(3) Secondo l'opinione del VIRGA, *Diritto costituzionale*, 6^a ed., Milano 1967, pag. 349, nota 2, il termine « Costituzione » deve essere inteso in senso lato, e come tale abbraccia ogni modifica non solo della Costituzione formale, ma altresì di quella materiale. In particolare, andrebbero sottoposte allo speciale procedimento le modifiche non testuali, le rotture e le interpretazioni autentiche della Costituzione.

cioè: da parte di ciascuna Camera, « due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi », nonché l'approvazione « a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione ». Il terzo comma dell'articolo in esame dispone che « se la legge è stata approvata nella seconda votazione di ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti » non si fa luogo al *referendum* popolare previsto dallo stesso articolo, al secondo comma. A tale *referendum* le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono sottoposte « quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecento mila elettori o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi ».

Aspetti peculiari del procedimento appaiono l'aggravamento rispetto all'ordinario *iter* dei progetti di legge e l'eventualità dell'intervento popolare mediante il *referendum* sospensivo. Giacché perdura la carenza di norme di attuazione sul *referendum*, il procedimento di revisione costituzionale, al presente, interessa le sole Camere e richiede in ogni caso che la legge sia approvata nella seconda votazione a maggioranza dei due terzi. Non è stata accolta, infatti, l'opinione che, nella situazione di carenza accennata, sia sufficiente la sola maggioranza assoluta (4). Il consenso, sulla revisione, di una larghissima frazione delle Camere – indubbiamente comprensiva almeno di alcuni settori della minoranza – tiene luogo dell'esperimento di interpellazione del corpo elettorale, le cui valutazioni si presumono riflesse nella vasta area di consenso parlamentare (5).

La procedura di aggravamento si risolve nella duplice deliberazione di ciascuna Camera sulla proposta di revisione ad intervallo non minore di tre mesi e nella maggioranza qualificata nella votazione finale della seconda deliberazione (al momento – si è osservato – è sempre necessaria la maggioranza dei due terzi). Ciò nell'intento di garantire la massima ponderazione delle deliberazioni e la loro più ampia aderenza alla coscienza popolare, nonché di scongiurare il pericolo di revisioni affrettate ed inopportune (6). Le esigenze cui tale procedura deve corri-

(4) Siffatta tesi è stata sostenuta da TOZZI CONDIVI, *Debbono essere promulgate le leggi costituzionali che non abbiano avuto la maggioranza speciale dei 2/3 dei votanti alla Camera ed al Senato*, in « Amministrazione civile », 1959, n. 27-28, pag. 29 e segg.

(5) MORTATI, *op. cit.*, pag. 968.

(6) MORTATI, *op. cit.*, pag. 966.

spondere sono di duplice, ed opposto, ordine: da un lato, di garantire sufficiente stabilità all'assetto costituzionale vigente; dall'altro, di permettere, senza eccessive difficoltà, gli adattamenti costituzionali che si rivelassero indispensabili (7).

Appunto in considerazione di tale secondo ordine di esigenze, è stato negato il carattere di straordinarietà alla procedura di revisione: se si portasse alle estreme conseguenze pratiche l'aggravamento previsto, ci si porrebbe in contrasto con i principi generali del nostro ordinamento e si metterebbe in pericolo il regime costituzionale (8). Infatti - è stato rilevato - la revisione ha un carattere ordinario più nelle costituzioni rigide che in quelle flessibili, perché nelle seconde, per le quali le modifiche costituzionali devono essere deliberate con l'aperto rischio della relativa facilità della procedura ordinaria, la convenienza della modifica si misura con esclusivo riferimento al merito del problema; mentre nelle prime potrebbero risultare particolarmente importanti preoccupazioni d'ordine procedurale: e cioè potrebbe manifestarsi una tendenza a valutare l'utilità della modifica anche, se non soprattutto, sul metro delle possibilità di affrontare vittoriosamente la procedura aggravata. Inoltre, la rigidità costituzionale favorisce consuetudini incostituzionali che suggeriscono, al fine di scongiurare crisi di regime, opportune revisioni delle norme scritte (9).

Alla luce delle difficoltà di conciliare ponderazione della procedura tracciata dall'art. 138 ed eliminazione da essa di ogni distacco, non assolutamente indispensabile, rispetto alle modalità di discussione e di approvazione delle leggi ordinarie, si può comprendere la tormentata vicenda delle norme regolamentari di applicazione dell'art. 138.

2. - Il procedimento di revisione costituzionale non si differenzia dall'ordinario procedimento legislativo quanto all'iniziativa. Scartata in sede di Costituente la proposta di limitarla al Governo e alle Camere, nel testo costituzionale non vi è ora disposizione che induca ad escludere alcuna delle diverse specie di iniziativa considerate nell'art. 71 Cost. Tuttavia, la legge ordinaria ha sottratto l'iniziativa delle leggi costituzionali al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro anche nella materia economica e sociale di sua competenza; per le leggi costituzio-

(7) VIRGA, *op. cit.*, pag. 350.

(8) LONGI, *Revisione della Costituzione e leggi costituzionali*, in « Rassegna parlamentare », 1960, pag. 109.

(9) LONGI, *op. cit.*, pag. 103.

nali, è, altresì, escluso il parere di questo consesso (artt. 8 e 10 legge 5 gennaio 1957, n. 33) (10).

Le peculiarità della procedura di revisione si palesano invece in ordine alla discussione e all'approvazione delle leggi in parola.

Per tali leggi è sempre adottata la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera (art. 72, ultimo comma, Cost.) (11). Si reputa compatibile con la particolarità di questa procedura la dichiarazione d'urgenza, purché siano comunque fatti salvi i termini perentori stabiliti dalla Costituzione: l'intervallo non minore di tre mesi tra le due successive deliberazioni di ciascuna Camera, e quello (di tre mesi) fra la pubblicazione della legge approvata con meno dei due terzi dei voti e la sua promulgazione, qualora non sia intervenuta richiesta di *referendum* (12). Sembra, dunque, applicabile — nei limiti anzidetti — il secondo comma dell'art. 73 Cost., per il quale, se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esse stabilito. In tal caso, tuttavia, la speciale maggioranza richiesta non può essere se non quella dei due terzi. E applicabili sembrano pure le disposizioni di cui agli artt. 35, comma secondo, 36 e 65, commi secondo e terzo, Reg. Camera.

(10) MORTATI, *op. cit.*, pag. 969; VIRGA, *op. cit.*, pag. 351; BASILE e DE SIERVO, *op. cit.*, pag. 23. La legge n. 33 del 1957 ha suscitato perplessità, attesa, ai sensi dell'art. 71 Cost., la riserva a leggi costituzionali dell'eventuale modificazione della competenza relativa all'iniziativa legislativa.

(11) L'esclusione della procedura decentrata per « i disegni di legge in materia costituzionale » ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 72 non si riferisce a un tipo di leggi che, pur avendo la forma ordinaria, tuttavia, per la sostanza, siano da considerarsi comprese nella materia costituzionale: leggi perciò differenziate dalle leggi di revisione della Costituzione e dalle altre leggi costituzionali menzionate nell'art. 138. A favore della esistenza di una « materia costituzionale » rilevante per il procedimento legislativo ordinario, non risultano elementi di chiarificazione dai lavori preparatori; né è fondato l'argomento secondo il quale la norma dell'ultimo comma dell'art. 72 sarebbe inutile ove si riferisse esclusivamente alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali menzionate dall'art. 138 — anzi costituirebbe una ripetizione priva di qualsiasi portata pratica — in quanto l'esclusione della procedura decentrata per le leggi menzionate dall'art. 138 risulterebbe implicitamente dallo stesso articolo; il quale, prevedendo per tali leggi la seconda votazione con una speciale maggioranza, presupporrebbe la sussistenza di una prima votazione in assemblea, con la maggioranza ordinaria. I due articoli si riferiscono allo stesso oggetto: l'ultimo comma dell'art. 72, però, concerne specificamente la procedura da seguire per la prima deliberazione, rimanendo invece regolata dall'art. 138 la forma e la maggioranza richiesta dalla seconda. Si veda Corte Costituzionale, sentenza 23 dicembre 1963, n. 168, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, pag. 1668 e segg.

(12) MORTATI, *op. cit.*, pag. 930; BASILE e DE SIERVO, *op. cit.*, pag. 24. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 5ª ed., Milano 1957, pag. 242, pur ammettendo la procedura d'urgenza, osserva che in pratica ha assai poco senso, data la necessità, per ottenere l'elevata maggioranza richiesta, di un'ampia discussione della legge e di un'accurata formulazione dei suoi articoli, e dato anche il tempo che deve poi trascorrere prima della seconda deliberazione.

Inibito – dal disposto dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost., cui fa eco l'ultimo comma dell'art. 40 Reg. Camera – il deferimento a Commissioni in sede legislativa (13), si pone l'interrogativo se sia parimenti escluso il deferimento dei progetti di legge di revisione e degli altri progetti di legge costituzionale alla sede redigente, di cui all'art. 85 Reg. Camera (14). L'applicabilità dell'art. 72, 2° comma, Cost. (che contempla i procedimenti abbreviati al cui genere suole ricondursi la sede redigente) è stata negata per questi progetti di legge (15). A prescindere dall'accettabilità di tale diniego, vale la considerazione che il ricorso alla sede redigente in materia non pare confacente, dovendosi ragionevolmente presumere la mancanza del presupposto di fatto di tale ricorso, e cioè la difficoltà e la complessità del testo legislativo – e in particolare dell'articolato – che, ferma restando la discussione generale in Aula, rendano più agevole una loro formulazione in Commissione.

3. – L'interpretazione della disposizione dell'art. 138 che prescrive le due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera ad intervallo non minore di tre mesi ha suscitato acuti dissensi, non solo in dottrina, ma anche nella prassi. Le divisioni si sono verificate circa la scelta tra il principio della consecutività o alternatività della duplice deliberazione in ciascuna Camera, nonché – a prescindere dalla soluzione adottata in ordine alla prima questione – circa il principio della doppia deliberazione conforme.

La questione se le due deliberazioni debbano aversi consecutivamente presso lo stesso ramo del Parlamento, prima dell'esame del progetto di legge da parte dell'altra Camera, o se sia invece ammissibile l'approvazione di un'Assemblea e, prima della seconda votazione (e cioè nell'intervallo minimo di tre mesi che separa le due approvazioni), la discussione e votazione in prima istanza ad opera dell'altra, involge la tutela di quella duplice e contraddittoria esigenza che – come si è già sottolineato – è alla base della procedura di revisione costituzionale. Ossia, si tratta di conciliare l'esigenza di aggravamento con quella di non frapporre ostacoli eccessivi e non voluti dal costituente.

(13) E precisamente alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), che è competente, per altro, in sede referente.

(14) È da escludersi, comunque, l'ammissibilità, al Senato, del procedimento di cui all'art. 26-bis, il quale rientra piuttosto tra i procedimenti decentrati contemplati dal terzo comma dell'art. 72 Cost. che tra quelli abbreviati previsti al secondo comma della disposizione costituzionale stessa. Sul tema, si veda il commento all'art. 85.

(15) CONTINI, *La revisione costituzionale*, Milano 1965, pag. 170.

A favore della consecutività, si è fatta valere l'occorrenza di non distaccarsi troppo dal procedimento legislativo ordinario. Ciascuna Camera – è stato osservato – non può spogliarsi dell'esame di un progetto di legge prima di averlo definitivamente approvato in modo tale che, ove non intervengano modifiche dell'altro ramo del Parlamento, il progetto non debba essere in alcun modo nuovamente discusso. Sarebbe contrario ai principi informatori del diritto parlamentare il fatto che una Camera licenzi un testo legislativo prima che la sua manifestazione di volontà nei riguardi dello stesso sia stata perfezionata (16).

La tesi della consecutività si affermò quando la Camera si trovò a discutere l'unica legge costituzionale approvata durante la prima legislatura: la « legge Leone » sulla Corte costituzionale (17). In quell'occasione fu inserito nel Regolamento il capo XI-bis, « Dei progetti di legge costituzionali »; ma dopo che la proposta di legge Leone era stata approvata, come un qualsiasi altro ordinario provvedimento, in prima istanza: anzi, dopo che era stata conclusa la seconda discussione generale ed era stato approvato l'art. 1 del provvedimento. Il che impedì che prendesse forza la tesi dell'alternatività (18). La Camera approvò con due successive e consecutive deliberazioni la proposta di legge Leone (destinata a divenire la legge costituzionale n. 1 del 1953), che poi trasmise al Senato. Questo adottò di fatto – e necessariamente – la stessa procedura, ma non codificò, a differenza della Camera, il principio della consecutività nel suo Regolamento (19).

L'opposto principio dell'alternativa fu accolto dalla Camera quando, nello scorcio della seconda legislatura, affrontò la discussione di progetti di legge costituzionale. L'obbligatorietà della consecutività delle due deliberazioni presso ciascuna Camera fu, per altro, esclusa per contingenti motivi di carattere politico piuttosto che per convinta adesione di principio: e cioè per varare i provvedimenti prima della fine della legislatura. Soppresso dal Regolamento l'avverbio « consecutivamente » che nel 1952 era stato riferito alle due deliberazioni prese ai sensi dell'art. 138 Cost., non venne, però, espressamente codificata l'alternatività, restando la disciplina in un clima di incertezza. Comunque, durante la

(16) LONGI, *op. cit.*, pag. 110.

(17) Per più ampi cenni all'evoluzione storica e ai lavori preparatori delle disposizioni del Reg. Camera sulla procedura di revisione, si rinvia al commento agli articoli del capo XI-bis, contenuto in LONGI e STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati, illustrato con i lavori preparatori, 1948-68*, Milano 1968, pag. 187 e seg.

(18) LONGI e STRAMACCI, *op. cit.* pag. 187.

(19) Una cronaca di tutta la vicenda regolamentare è contenuta in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pag. 812 e segg.

seconda legislatura, fu approvata la legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1, recante modifica all'XI disposizione transitoria della Costituzione, con la procedura alternata. Il Senato approvò il provvedimento e lo trasmise alla Camera, che non vi apportò modificazioni; dopo tre mesi dalle rispettive deliberazioni le due Assemblee votarono definitivamente la legge (20).

Trattandosi, poi, di applicare la medesima procedura al progetto di legge di riforma del Senato, le incertezze, non dissipate da una chiara scelta anche sul piano teorico, riemersero prepotentemente, al punto da contribuire non poco alla mancata approvazione del progetto. Esse si appuntarono sia sull'assenza di consecutività nelle due deliberazioni, sia su altre questioni sovrappostesi nella vicenda, tra le quali il discutibile e discusso criterio di consentire emendamenti in seconda deliberazione (21). Notevole, in particolare, l'intervento del senatore De Nicola, che rimise in discussione il problema nella sua globalità, sostenendo la necessaria applicazione del criterio della consecutività. Egli riteneva la sua tesi confermata dalla constatazione che gli artt. 67 Reg. Camera e 54 Reg. Senato stabilivano la trasmissione all'altro ramo del Parlamento soltanto di progetti di legge già approvati, il che, nel procedimento di cui all'art. 138 Cost., sarebbe avvenuto non prima della seconda deliberazione; dai lavori preparatori della norma costituzionale sopra ricordata; nonché dalle ragioni di principio che avevano condotto la Camera, nel 1952, a prescrivere l'obbligo della consecutività (22).

(20) LONGI, *op. cit.*, pag. 112.

(21) A tale problema è dedicato il successivo paragrafo, al quale, pertanto, si fa rinvio. Sulla vicenda si v. anche TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1966, pag. 199.

(22) Contro tali argomentazioni, ESPOSITO, *Interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1958, pag. 821, ha osservato che la Costituzione, prescrivendo due deliberazioni successive ad intervallo non inferiore di tre mesi, ha inteso dire non che le stesse debbano essere consecutive, bensì che esse facciano parte di un unico procedimento: e cioè che dopo la prima deliberazione non si deve iniziare un nuovo procedimento per la seconda deliberazione, ma che questa deve avvenire successivamente, nello stesso procedimento. Inoltre, la Costituzione attribuisce alla prima deliberazione, se positiva, il carattere di prima approvazione; e al progetto di legge, dopo di essa, il carattere di testo approvato — seppure non definitivamente — e perciò trasmissibile all'altra Camera ai sensi degli artt. 67 e 54 dei regolamenti parlamentari, già ricordati. Del resto, in linea generale, l'approvazione di un testo di legge da parte del primo ramo del Parlamento può dirsi definitiva soltanto a condizione che il testo non sia emendato poi dall'altra Camera.

L'Autore ha osservato ancora che l'alternatività non significa negazione dell'aggravamento voluto dal costituente, perché l'aggravamento rispetto alle leggi ordinarie sta nel fatto che, indipendentemente dagli emendamenti apportati dall'altro ramo del Parlamento, le leggi costituzionali necessitano di due deliberazioni da parte di ciascuna Camera, mentre per le leggi ordinarie la doppia deliberazione è soltanto potenziale e

Se non insorse un formale contrasto procedurale tra i due rami del Parlamento, dato che, al Senato, la maggioranza dei componenti l'Assemblea (pur non coincidendo con la maggioranza di Governo) respinse le eccezioni di incostituzionalità, non può essere sottovalutata la circostanza che il gruppo democristiano, sostenitore del Governo, in relazione ai dubbi circa la costituzionalità della procedura da seguirsi, ritenne doveroso rifiutare ogni collaborazione all'esame del progetto di legge sulla riforma del Senato ed astenersi. Altro sintomo delle perduranti perplessità si può ravvisare nel fatto che, in occasione dello scioglimento anticipato del Senato, il Presidente del Consiglio, illustrando l'atto di scioglimento da lui controfirmato, accennò espressamente, tra i motivi che lo avevano determinato, alla mancanza di norme certe e concordi di procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi costituzionali (23).

Con la terza legislatura si è pervenuti a una disciplina concorde dei Regolamenti delle due Camere, che ha consacrato il principio delle deliberazioni alterne; in ogni caso, la seconda deliberazione di entrambe le Camere è fatta su di un testo approvato concordemente in prima istanza. Dispone l'art. 107 Reg. Camera: « La prima deliberazione, prevista dall'art. 138 Cost. per i progetti di legge costituzionale o di revisione della Costituzione, è adottata nelle forme previste dal presente regolamento per i progetti di legge ordinaria. Dopo l'approvazione in sede di prima deliberazione il progetto di legge è trasmesso al Senato. Se il progetto è modificato dal Senato, la Camera lo riesamina a norma dell'art. 67 ». E aggiunge l'art. 107-bis: « Quando il progetto di legge costituzionale è trasmesso dal Senato nello stesso testo già approvato dalla Camera, i tre mesi utili per adottare la seconda deliberazione decorrono, compresi i periodi di aggiornamento, dalla data in cui il progetto stesso è stato approvato dalla Camera in prima deliberazione » (24).

condizionata agli emendamenti in parola. Del resto, anche quanto al requisito della maggioranza qualificata per la seconda votazione, la differenza tra il procedimento costituzionale e quello ordinario sta nel fatto che la maggioranza stessa nel primo è necessaria mentre nel secondo è eventuale.

La conclusione che l'Esposito ne ha tratto è nel senso della compatibilità con l'art. 138 sia del criterio dell'alternatività sia di quello della consecutività. Il MORTATI, invece, ha ritenuto incostituzionale il procedimento ispirato al criterio della consecutività, ritenendo quella nel senso dell'alternatività l'unica corretta interpretazione dell'art. 138: si v., in proposito *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in « Studi in memoria di L. Rossi », Milano 1952, pag. 408 e segg.; *op. cit.*, pag. 966, nota 1.

(23) Tosi, *op. cit.*, pag. 202.

(24) Corrispondenti disposizioni sono contenute negli artt. 91 e 91-bis Reg. Senato.

Ha precisato la Giunta del Regolamento della Camera come il dettato della Carta costituzionale che prescrive una duplice deliberazione per la legge costituzionale trovi la sua ragione di essere nella necessità di assicurare che la revisione della Costituzione sia voluta, non solo una prima, ma anche una seconda volta, a distanza di tre mesi, in modo che vi sia un adeguato ripensamento e, dopo di esso, un *idem sentire* sulla modifica o sull'integrazione della Costituzione. Situazione che si verifica quando la seconda deliberazione è conforme alla prima. Se, pertanto, una prima volta le Camere deliberano di modificare o di integrare la Costituzione in un determinato modo e la seconda volta in modo diverso, la legge non è approvata con due deliberazioni e, quindi, non può aver valore ai sensi dell'art. 138 (25).

In forza della disciplina concordemente adottata dai due rami del Parlamento, dunque, essi approvano le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali come una qualsiasi legge ordinaria (ma con i limiti per procedimenti diversi da quello normale di esame e di approvazione diretta da parte di ciascuna Camera ai quali si è fatto cenno). Quando, secondo l'ordinaria procedura, è accertato che le Camere hanno votato un testo identico, si aprono i termini per la seconda deliberazione, con la quale non si possono apportare modificazioni. I tre mesi di intervallo decorrono, per ciascuna Camera, dal momento in cui essa ha votato l'ultimo testo valido, ossia quello che non ha più subito modificazioni in prima istanza (26).

4. - Perplessità e ondeggiamenti procedurali ha suscitato l'art. 138, oltretutto per l'interpretazione dell'obbligo delle due successive deliberazioni, anche per l'*iter* della seconda deliberazione. All'inizio della terza legislatura, le due Camere hanno risolto pure tale secondo ordine di problemi (27).

Si è, così, inteso rispondere all'esigenza di accelerare al massimo la procedura, per consentire ad entrambe le Assemblee l'esame del progetto di legge nei tre mesi previsti dall'art. 138. Inoltre, si è voluto ade-

(25) Relazione Tesauro 10 dicembre 1958, Doc. X, n. 3.

(26) LONGI, *op. cit.*, pag. 112. Il VIRGA, *op. cit.*, pag. 350, ritiene che, secondo l'interpretazione più rigorosa della norma costituzionale, non solo la seconda deliberazione dovrebbe aver luogo sul medesimo testo inemendabile (in ottemperanza al principio della doppia conforme), ma dovrebbe essere rispettato anche il principio della consecutività.

(27) In proposito, si rinvia al commento all'art. 107-ter nel secondo volume della presente opera; si v., inoltre, LONGI, *op. cit.*, pag. 113.

rire, per quanto possibile, all'ordinario *iter* delle leggi anche in questa seconda istanza.

La preliminare questione dell'ammissibilità di una seconda discussione è stata risolta positivamente, venendo ribadito il dissenso rispetto all'opinione per la quale, in sede di seconda deliberazione, debba procedersi unicamente alla votazione in blocco del testo adottato con la prima. « In sede di seconda deliberazione, la Commissione riesamina il progetto nel suo complesso e riferisce alla Camera. Nel corso della discussione in Assemblea non sono ammesse le questioni pregiudiziale e sospensiva; può essere chiesto soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente » (art. 107-ter, commi 1° e 2°) (28). Alla discussione generale per la seconda deliberazione sono, dunque, arretrate limitazioni procedurali. La discussione non è più dichiarata « eventuale » (in tal senso disponeva il progetto della Giunta per il Regolamento approvato dalla Camera nel 1952 e conservato dalla stessa nel testo modificato del 1957): tuttavia, essa deve sfociare entro breve tempo nell'approvazione finale, o nel rigetto. Si intende, quindi, come sia stata mantenuta l'esclusione degli istituti della pregiudiziale e della sospensiva.

Intorno all'esame degli articoli in seconda istanza accesissime erano state le discussioni, che avevano investito la necessità o meno della maggioranza qualificata, richiesta dall'art. 138, anche per l'approvazione degli articoli (la Camera, nel 1952, aveva ritenuto sufficiente la maggioranza semplice), nonché l'ammissibilità e le modalità di votazione degli emendamenti.

La possibilità di introdurre emendamenti anche in sede di seconda deliberazione ha rappresentato il punto nodale delle discussioni tenutesi presso le Giunte per il Regolamento delle due Camere e presso il Comitato di coordinamento dalle stesse costituito nell'autunno 1958 (29). La questione si presenta anche quando si adotti il criterio della consecutività, ma la sua importanza si accresce – intuitivamente – in regime di alternatività.

L'art. 107-ter, comma quinto, Reg. Camera, nel testo approvato nel 1952 e confermato, sul punto, nel 1957, ammetteva la presentazione e la votazione a maggioranza semplice degli emendamenti e degli articoli

(28) Corrispondentemente dispone l'art. 91-ter, commi primo e terzo, Reg. Senato.

(29) LONGI, *op. cit.*, pag. 113.

aggiuntivi, senza necessità di ulteriore deliberazione sugli stessi (30). Il Comitato di coordinamento sopra indicato non ha, invece, ritenuto di aderire alla tesi che ammette gli emendamenti anche in sede di seconda deliberazione.

Ferma restando l'imprescindibile necessità di rispettare il principio della doppia conforme, ove si richiedesse per gli emendamenti una successiva deliberazione conforme a distanza di tre mesi, si protrarrebbe eccessivamente la procedura (31). D'altra parte, si è rilevato che l'eliminazione degli emendamenti in sede di seconda deliberazione non comporta effetti irrimediabili. Infatti, se una Camera ritiene di non poter approvare il provvedimento nel testo già votato in prima istanza, essa può sempre respingerlo, restando comunque salva la possibilità di iniziare un nuovo procedimento diretto all'approvazione di un testo diverso, decorsi sei mesi dalla data di elezione.

La disciplina regolamentare concordata dalle due Giunte del Regolamento, esclusa l'ammissibilità degli emendamenti, prevede che dopo la discussione generale si passi alla votazione finale del progetto di legge, senza che possano essere presentate - oltreché emendamenti ed articoli aggiuntivi - richieste di stralcio, ammesse invece espressamente, anche in sede di seconda deliberazione, dall'art. 107-*quater* Reg. Camera nel testo del 1952: sono ammesse soltanto le dichiarazioni di voto, per consentire ai parlamentari - e per essi ai gruppi - di motivare il proprio atteggiamento (32). L'art. 107-*ter*, commi terzo e quarto, stabilisce: « Dopo la discussione generale si passa alla votazione finale del progetto di legge senza procedere all'esame degli articoli. Non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme. Sono ammesse le dichiarazioni di voto » (33).

Le riserve mosse dalla dottrina, e da numerosi parlamentari, su una procedura che, ammettendo la definitiva approvazione di emendamenti in seconda istanza, faceva sì che potessero emanarsi norme costituzionali

(30) La norma - la cui approvazione fu preceduta da animati dibattiti e dall'espressione di vivaci dissensi - aveva suscitato una decisa opposizione in dottrina, meritandosi la taccia di incostituzionalità per violazione del disposto costituzionale sulla doppia conforme: si v. MORTATI, *op. cit.*, pag. 966, nota 1; BARILE e DE SIERVO, *op. cit.*, pag. 24. L'art. 107-*quinquies*, ora soppresso, estendeva tale disciplina alle eventuali successive deliberazioni.

(31) La seconda deliberazione ha lo scopo non di rimettere in discussione il testo, ciò che comporterebbe l'indefinito prolungamento della procedura, bensì soltanto di far valutare la convenienza della legge nel suo insieme: MORTATI, *op. cit.*, pag. 966.

(32) Relazione Tesauro, *cit.*, pag. 3.

(33) Corrispondentemente dispone l'art. 91-*ter*, commi secondo, terzo e quarto, Reg. Senato.

con una sola deliberazione, anziché con due, come esplicitamente richiesto dalla Costituzione (34), sono state superate. Altre, però, ne hanno sollevate le modificazioni stesse. Non pienamente soddisfacente è stata giudicata la nuova disciplina regolamentare; e si è negato fondamento all'opinione che la seconda deliberazione richiesta dall'art. 138 possa avvenire senza essere preceduta da un esame e da una discussione: il Parlamento – si è fatto presente – non è, infatti, investito, in tale seconda fase, di un potere minorato, che non consenta emendamenti al testo già deliberato. Le Camere – si è aggiunto – avrebbero, quali che siano le disposizioni dei loro regolamenti, il potere costituzionale di apportare emendamenti al progetto di legge costituzionale anche durante il procedimento che precede la seconda deliberazione. Gli emendamenti, però, importano che le Camere si debbano pronunciare una seconda volta sul testo modificato, in modo che si abbiano le due deliberazioni volute dalla Costituzione (35).

Ad ogni modo, la travagliata vicenda che ha portato all'assestamento della materia nei Regolamenti parlamentari si può considerare ormai superata: la nuova disciplina accolta dalle Camere ha consentito l'approvazione di numerose leggi costituzionali senza che le obiezioni di carattere procedurale si ripetessero puntualmente ad ogni discussione, come avvenne nelle prime tre legislature repubblicane.

In merito, infine, alla qualificazione delle maggioranze nel corso della seconda votazione, l'art. 107-*quater* Reg. Camera prescrive: « Il progetto è approvato in sede di seconda deliberazione se nella votazione finale ottiene la maggioranza assoluta dei membri della Camera. Se il progetto è approvato con la maggioranza dei due terzi dei membri della Camera, il Presidente ne fa espressa menzione nel messaggio al Senato o al Governo, agli effetti del terzo comma dell'art. 138 della Costituzione. Se il progetto è respinto, non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi » (36). Nella perdurante carenza di una legge di attuazione delle norme costituzionali sul *referendum*, si deve far luogo – come si è rilevato – sempre alla maggioranza dei due terzi e, quindi, alla menzione di essa nel messaggio.

[GIAN CARLO PERONE]

(34) Si è fatto presente come – ai sensi della modificata disciplina – ad arte potrebbero non avanzarsi certi emendamenti in prima istanza, per introdurli poi, all'improvviso, nella seconda, rendendo così più facile la loro definitiva approvazione: BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pag. 244.

(35) TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino 1966, pag. 270 e segg.

(36) Corrispondentemente dispone l'art. 91-*quater* Reg. Senato.