

Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della "soluzione Alfonso Tesaurò"

di Guido Rivosecchi *

(4 dicembre 2005)

1. Premessa

Il procedimento seguito nella recente approvazione del disegno di legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" (A.S. 2544-D) consente di svolgere alcune brevi riflessioni "a caldo" sulla natura e sul significato giuridico della seconda deliberazione delle Camere ex art. 138 Cost., con particolare riferimento alla procedura prevista dai regolamenti parlamentari e, come vedremo, alla prassi seguita sin dal 1958.

La questione, sollevata da un articolo di Andrea Manzella (*Dalla devolution al proporzionale tutte le ferite alle istituzioni*, in *la Repubblica*, 21 ottobre 2005, 23), attiene, fondamentalmente, all'interpretazione dell'art. 138 Cost. fornita dai regolamenti parlamentari, laddove la norma costituzionale dispone che "le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi".

Di questo delicato passaggio procedurale, su cui poggia la possibilità di preservare la rigidità della Costituzione, due paiono le possibili interpretazioni. In una prima accezione, la seconda deliberazione andrebbe intesa come "ciclo legislativo completo", in cui non possono non essere riprodotti gli istituti della procedura parlamentare previsti per la deliberazione legislativa, con l'(ovvia) aggravante delle maggioranze qualificate che devono caratterizzare l'approvazione in seconda lettura. A questa tesi si oppone quella che interpreta la seconda deliberazione come fase conclusiva di un unico procedimento, e, dunque, di fatto meno "aggravata", non soltanto rispetto alle maggioranze di cui all'art. 138 Cost. (limitatamente all'approvazione articolo per articolo, se ammessa), ma anche rispetto ad una normale deliberazione legislativa ex art. 72 Cost. (impossibilità di presentare emendamenti, ordini del giorno, pregiudiziali, sospensive, ovvero di disporre stralci di una o più norme del progetto), interpretazione - quest'ultima - accolta dai regolamenti e dalla prassi parlamentare.

Ma poiché quella che viene in questione è l'interpretazione-attuazione dell'art. 138 Cost., è bene ricordarne il significato giuridico-costituzionale partendo dai lavori dell'Assemblea Costituente.

2. Il dibattito in sede di Assemblea Costituente

Il dibattito in sede di Assemblea Costituente tende a sottolineare la necessità di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento aggravato, ma, nel contempo, a consentire modificazioni della Costituzione avvertite come necessarie e condivise dal Parlamento e dall'opinione pubblica (cfr., ad esempio, Terracini, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VIII, Camera dei deputati - Segretariato generale, Roma, 1970, p. 1875), a diluire nel tempo il procedimento di revisione per accertare la rispondenza del progetto ad "esigenze veramente sentite e stabili" (Mortati, *ivi*, VIII, p. 1874; Perassi, *ivi*, VIII, p. 1882; Fuschini, *ivi*, VIII, 1882, che pensa addirittura ad un procedimento basato su tre letture), e, infine, ad assicurare l'intervento del corpo elettorale nel procedimento di revisione mediante il *referendum* (Mortati, *ivi*, VIII, p. 1874; Perassi, *ivi*, VIII, p. 1882).

Sin dall'inizio della discussione, Paolo Rossi (relatore in sede di Seconda Sottocommissione dei 75) e Mortati sottolineano che il carattere aggravato del procedimento si sarebbe anzitutto dovuto esprimere nella duplice deliberazione. Sia pure con diverse sfumature tra le varie proposte presentate in sede di Seconda Sottocommissione, l'orientamento univocamente accolto è quello di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento basato, anzitutto, sulla doppia lettura (*ivi*, VIII, p. 1877). Occorre però intendersi su di essa: Rossi e Perassi pensavano ad una duplice votazione sul merito del progetto, Mortati e Terracini propendevano invece per una prima deliberazione soltanto sulla "presa in considerazione" che segnasse l'avvio del successivo esame della proposta (la quale avrebbe dovuto poi essere approvata con una seconda deliberazione e con un *referendum* obbligatorio). Proprio in merito al dibattito sulla c.d. "presa in considerazione", Einaudi sottolinea che la duplice deliberazione deve consistere in due esami "nel merito"

del progetto (ivi, VIII, p. 1879), da cui - a rigor di logica - dovrebbero discendere due esami "completi" del disegno di legge costituzionale da parte di ciascuna Camera.

Vero è che dalla discussione non emergono coordinate univoche sull'interpretazione da fornire alla "seconda deliberazione", limitandosi l'Assemblea a ribadire che essa risponde ad esigenze di maggiore ponderazione per garantire un "dispositivo di riflessione, sufficiente ad assicurare che l'adozione di una legge costituzionale avvenga in condizioni tali da rispondere a vere esigenze del Paese" (Perassi, ivi, V, p. 4323). Anche la riformulazione finale del testo da parte di Perassi (ivi, V, p. 4328), che rifluisce nell'art. 138 Cost., insiste comunque sul significato garantistico della duplice lettura. La sostituzione, effettuata in sede di coordinamento, delle parole "due letture" con "due deliberazioni", sembra sottolineare che il Costituente intendesse le due manifestazioni di ciascuna Camera non come fasi di una procedura interna di approvazione del progetto, ma come elementi di un doppio ciclo legislativo ciascuno a sé stante.

3. L'introduzione (e le riforme) delle procedure parlamentari di esame dei progetti di legge costituzionale

L'interpretazione della norma costituzionale è fornita nel corso della prima legislatura. Durante il procedimento di approvazione della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 "Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale" (c.d. "legge Leone"), la Camera dei deputati avvia un intenso dibattito che conduce all'inserimento nel proprio Regolamento del Capo XI-bis, recante la disciplina sulla procedura di esame parlamentare dei progetti di legge costituzionali (ora Capo XX, a cui simmetricamente corrisponde il Capo XIV del regolamento del Senato).

Nel dare attuazione all'art. 138 Cost., la Camera affronta anzitutto la scelta tra il criterio della consecutività, in base al quale il ramo del Parlamento che esamina per primo il progetto di revisione si dovrebbe pronunciare consecutivamente sul testo due volte a distanza di tre mesi e soltanto successivamente trasmetterlo all'altra Camera, e quello dell'alternatività, che viceversa prevede due approvazioni successive, ma alternate. Il primo è accolto nella versione originaria della norma regolamentare (2 luglio 1952) - anche in considerazione del fatto che la "legge Leone", al momento del dibattito sull'introduzione dell'art. 107 del regolamento, è già stata approvata in prima lettura con questo criterio - ma viene ben presto abbandonato in favore del secondo con la riforma delle norme regolamentari del 1958 (tanto alla Camera: cfr. relazione Tesaurò, in V. Longi - M. Stramacci, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori. 1848-1968*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 191; quanto al Senato: cfr. riforma dell'art. 91 del regolamento del 12 dicembre 1958).

Sempre in occasione della riforma regolamentare del 1952, la Camera passa poi ad esaminare la questione della disciplina della seconda deliberazione e del rapporto intercorrente tra la prima e la seconda fase del procedimento di revisione, in riferimento all'introduzione dell'art. 107-ter del proprio regolamento (ora art. 99 r.C.; analoga disciplina dispone l'art. 123 r.S.).

Viene anzitutto presa in esame l'ammissibilità di una seconda discussione in relazione alla seconda deliberazione: questo è il punto meno controverso, in quanto quasi tutti i deputati convengono che "una seconda deliberazione senza discussione non avrebbe senso", sottolineando, quindi, la necessità di garantire tempi congrui anche alla seconda fase deliberativa (cfr., ad esempio, Casalnuovo, intervento alla Camera nella seduta del 22 novembre 1951); il solo Calamandrei si oppone, sostenendo che in sede di seconda deliberazione si debba procedere soltanto alla votazione "in blocco" del testo adottato con la prima (intervento alla Camera nella seduta del 22 novembre 1951).

La seconda questione affrontata concerne la votazione degli articoli a maggioranza semplice o qualificata: l'orientamento maggioritario è quello di prevedere quest'ultima soltanto per l'approvazione finale, anche se non mancano autorevoli posizioni, come quella di Capalozza, che sostiene la tesi opposta (intervento alla Camera nella seduta del 27 novembre 1951), mirando, più in generale, a sottolineare la strumentalità della seconda deliberazione rispetto all'aggravamento procedurale ex art. 138 Cost.

Il terzo punto controverso riguarda il complesso degli altri aspetti concernenti la disciplina procedurale della seconda deliberazione (ammissibilità e modo di votazione degli emendamenti, possibilità di presentare questioni pregiudiziali o sospensive, ordini del giorno, ovvero richieste di stralcio). La questione viene definitivamente risolta in senso negativo, ma si oppongono a quella che è ritenuta una "strozzatura" del procedimento Cavallari, Laconi e Targhetti. Questi ultimi, muovendo anche dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, sostengono che, una volta ammesso il principio della discussione generale per la seconda deliberazione è parimenti necessario salvaguardare tutti gli istituti del diritto parlamentare concernenti lo svolgimento e la conclusione del dibattito, a partire dal principio costituzionale della

votazione articolo per articolo.

E' appena il caso di ricordare che la scelta del Senato sino al 1958 è invece quella di mantenere l'art. 91 del proprio regolamento nella versione del 1948, che si limitava a riproporre le garanzie temporali e procedurali di cui all'art. 138 Cost., senza chiarire né l'adozione del criterio della consecutività, ovvero dell'alternatività, né fornire un'adeguata disciplina procedurale. Ciò determina problemi di coordinamento a causa della differente disciplina regolamentare tra i due rami del Parlamento, che viene "ricomposta" dalle successive riforme, varate dal Senato e dalla Camera rispettivamente il 12 e il 17 dicembre del 1958.

Anche in queste ultime, comunque, per ciò che rileva ai fini della presente riflessione, si ripropone la contrapposizione tra le due tesi. Da un lato, i sostenitori della seconda deliberazione come fase si interna al procedimento di revisione, ma nella quale si dovrebbero riproporre tutti gli istituti della procedura parlamentare previsti per la deliberazione legislativa, non essendo possibile, una volta ammesso il principio della discussione generale in seconda lettura, sopprimere le garanzie normalmente previste per tale deliberazione (cfr., ad esempio, Tozzi Condivi, intervento nella seduta della Camera del 17 dicembre 1958). Dall'altro, i fautori di una seconda deliberazione come semplice votazione finale sul complesso della legge, i quali interpretano la seconda lettura soltanto come fase interna ad un unico procedimento. Tesi, quest'ultima, definitivamente accolta dai regolamenti e dalla prassi parlamentare.

4. Cenni sugli orientamenti della dottrina

Anche in dottrina la questione appare tutt'altro che risolta univocamente. La preoccupazione prevalente relativa alla necessità di superare il criterio della consecutività in favore della più costituzionalmente corretta alternatività, induce ad esempio Mortati a riconoscere sì due distinti cicli legislativi, ma in riferimento alle due deliberazioni rispettivamente assunte in prima e in seconda lettura da ciascuna Camera, con la conseguente esclusione - assunto il procedimento come unico - della facoltà di presentare emendamenti in sede di seconda deliberazione e, quindi, di riaprire il "ciclo legislativo" della revisione (C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 63).

A ben vedere, tuttavia, "razionalizzato" il procedimento di revisione mediante l'adozione nei regolamenti parlamentari del criterio dell'alternatività in senso conforme all'art. 138 Cost. e al bicameralismo, ovviando in tal modo all'errore di interpretazione in cui era incorsa la Camera dei deputati nella prima legislatura - errore che turba Mortati mentre scrive - non si vede perché, interpretata come deliberazione legislativa di un secondo procedimento bicamerale, si debba negare la facoltà di presentare emendamenti anche in questa fase o, quanto meno, di riprodurre le normali garanzie per la discussione e la votazione previste per la deliberazione legislativa (cfr. A. Tesauro, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino, Utet, 1960, pp. 269 s., il quale esclude perentoriamente che nella seconda deliberazione il Parlamento sia investito di un potere "minorato"; analogamente, G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 167). Né varrebbe, in senso inverso, l'argomento in base al quale la Costituzione esige una duplice deliberazione sul medesimo testo (sollevato da P. Barile - U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. dig. it.*, XV, Torino, Utet, 1968, p. 784, che comunque criticano l'"eccessiva rigidità" dei regolamenti parlamentari), ben potendosi riaprire il "ciclo" della revisione limitatamente alle parti del progetto emendate in seconda lettura, magari stralciandole dalla parte restante del disegno di legge di revisione su cui si è invece raggiunto il duplice accordo delle Camere che verrebbe intanto approvata (in tal senso, A. Tesauro, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 271).

La dottrina successiva agli anni Sessanta, invece, sembra accogliere implicitamente il (drastico) ridimensionamento del potere deliberativo del Parlamento in seconda lettura (cfr., ad esempio, S.M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, pp. 140 ss.), ovvero addirittura condividerlo (M.L. Mazzoni Honorati, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 59, spec. nota 27).

Ciò rischierebbe, però, di diluire il significato garantistico della seconda deliberazione nel procedimento di revisione.

5. L'inadeguatezza dell'attuale disciplina regolamentare a preservare la rigidità della Costituzione nel sistema maggioritario

A tutt'oggi, nel momento in cui si assiste all'approvazione di un ampio e controverso progetto di revisione della Parte II della Costituzione, è bene interrogarsi sul "rendimento" della procedura parlamentare "di attuazione" dell'art. 138 Cost. e sulla sua adeguatezza a preservare la rigidità della Costituzione in un sistema maggioritario (o in un sistema proporzionale con premio di maggioranza). In questo contesto, il quadro delle garanzie costituzionali, come si è avuto

modo di sostenere più volte anche in questo Forum, sembra effettivamente mostrare la corda.

La brusca accelerazione procedurale imposta dal Senato in sede di seconda deliberazione sul progetto di revisione costituzionale della Parte II della Costituzione, che va, peraltro, a "doppiare" quella impressa al disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V varato dal centro-sinistra nella XIII legislatura, sembra confermare l'inidoneità delle norme regolamentari di attuazione dell'art. 138 Cost. a preservare la "logica" e il "senso" costituzionale del procedimento di revisione.

La suesposta "soluzione Tesauro" avrebbe invece potuto presentare l'indubbio vantaggio di "salvare" la parte del progetto sulla *devolution* (se questa costituisce il baricentro della riforma evocato da D'Onofrio in riferimento al "patto costituzionale tra maggioranza parlamentare e corpo elettorale": cfr., ad esempio, resoconto della seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato dell'8 novembre), stralciando la parte restante del disegno di legge su cui avrebbe potuta essere riaperta una più meditata riflessione.

* Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Lecce - grivosecchi@virgilio.it