

SULLA "NAVETTE"

**1. Tesi; 2. Sulle previsioni regolamentari precedenti le riforme del 1971; 3. Navette ordinaria; 4. Navette costituzionale; 5. Un esempio di prassi conforme all'articolo 138 Cost.: la procedura seguita nel 1993 per la navette della revisione costituzionale sull'articolo 68 Cost.**

*1. Tesi*

Sulla base dell'articolo 138 Cost., la nostra Carta si definisce rigida, nonché vigilata giurisdizionalmente da una Corte a ciò preposta.

Rigida, per due ragioni fondamentali, che si tengono reciprocamente e che chiudono il cerchio formato con la giurisdizione di costituzionalità:

1. La procedura per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali risulta essere *aggravata*, rispetto alla procedura legislativa ordinaria;
2. Non può essere che *rigido* rispetto alla legislazione ordinaria (cioè non aggredibile con la legislazione ordinaria) il parametro per il giudizio di costituzionalità di quest'ultima.

Quindi, una ragione formale ed una sostanziale che si legittimano reciprocamente, creando una cesura netta con il previgente sistema costituzionale statutario (pure se, anche allora, in costituzione flessibile ed assenza di Corte costituzionale, talora si parlò di *supremi ed immutabili* principi dell'ordinamento costituzionale...).

Nelle legislature successive a quella costituente, le previsioni del 138 si sono inverte nelle prassi parlamentari e nei regolamenti, venendo purtroppo tradite perché svuotate del senso che avevano originariamente, con ciò configurando una prima rottura costituzionale con riguardo al procedura aggravata prefigurata dal Costituente.

Due sono la questioni interpretative, risolte in via di prassi e regolamenti, che hanno svuotato il 138:

1. La prima è quella relativa dell'intervallo di tempo (minimo tre mesi) che dovrebbe intercorrere tra una "deliberazione" e l'altra delle Camere su testo conforme. Si è infatti accorciato il tempo del raffreddamento previsto, interpretando restrittivamente che i tre mesi dovessero intercorrere tra una deliberazione e l'altra di "ciascuna" Camera su testo conforme, e non - come dovrebbe - tra la deliberazione della Camera che adotta per ultima il testo conforme e l'inizio delle successive seconde

deliberazioni di entrambe (il "ciascuna" del 138 riferendosi, con tutta evidenza per il Costituente, alla possibilità, che veniva esclusa con tale aggettivo, che le Camere lavorassero in sede riunita per la legislazione di rango costituzionale).

2. La seconda, assai più delicata e rilevante, è quella relativa alle ragioni dell'aggravamento previsto dal 138 nel primo comma. Se, infatti, si doveva trattare semplicemente della inserzione, in coda ad *una* procedura ordinaria (priva di alcuna maggioranza qualificata necessaria), della mera ripetizione di un voto di approvazione in blocco (con la maggioranza assoluta) di un testo già *lavorato definitivamente* con l'ordinaria *navette*, si sarebbe trattato di ben misera cosa. Eppure, così è stato interpretato e praticato in questi decenni di Repubblica.

Al contrario, il senso del 138, prevedendo una doppia deliberazione conforme delle due Camere, sul medesimo testo ad una distanza minima tra la prima coppia di deliberazioni conformi e la seconda coppia di deliberazioni conformi (prendendo a riferimento la conclusione della prima coppia e l'inizio dell'esame propedeutico alla seconda), escludeva - con ciò stesso - le troppo sbrigative norme della ordinaria *navette*, precipuamente con riguardo a quelle che vanno, via via, a circoscrivere per ciascuna Camera le parti di testo trasmesso emendabile, individuandole in quelle controverse e pertanto non conformi al testo da esse precedentemente deliberato.

Si è infatti davanti, secondo una interpretazione testuale, logica e sistemica, alla necessità di quattro consecutive approvazioni dell'identico testo. La *navette* ordinaria (la cui finalità è la rapida approvazione di una legge evitando una navetta interminabile) è intrinsecamente incongruente e lesiva della procedura aggravata da tale quadrupla approvazione conforme, giacché la vanifica. Tale procedura si sviluppa, invece, nella seguente maniera: anche un solo emendamento deliberato dall'una Camera su di un testo trasmessole che Essa esamini per la prima volta, rimette l'altra Camera nelle condizioni di potere essere padrona di emendare a sua volta tutto il testo rinviatole (essendo per questa ultima nuovamente una prima deliberazione su un complesso inedito).

Dalla procedura del 138 viene esclusa la possibilità di applicare quella *artigiana* e rispettabilissima pratica della *navette* ordinaria, volta alla creazione *per via incrementale* di un testo conforme *obbligato*.

Proprio per la presenza *espressa* della quadrupla approvazione conforme, ogni prima deliberazione deve essere - per definizione - originaria, cioè non deve essere il frutto di una pregressa creazione di un testo conforme *obbligato*. Sarà ciascun Ramo, padrone di aderire - con la più ampia libertà - al testo ricevuto, senza alcun limite alla *ammissibilità* di alcuna proposta emendativa. Almeno fintanto che il testo ricevuto non sia identico a quello precedentemente trasmesso. Ed in tale caso, si passerebbe alla fase della seconda deliberazione conforme per Ciascuna (cioè alla terza e quarta deliberazione), con i limiti attualmente configurati nei regolamenti, salvo quelli relativi alla relazione e votazione su

ciascun articolo (che vanno ripristinate, perché imposte dalla corretta interpretazione del 138, *infra*).

Se anche si volesse sostenere che le applicazioni regolamentari lesive del 138 abbiano configurato una supposta consuetudine costituzionale, si potrebbe sollevare il seguente rilievo: non esiste alcuna consuetudine nel diritto costituzionale, bensì prassi, *alias* convenzioni costituzionali. Esistendo una volontà politica prevalente di modificare tali prassi e norme regolamentari, *se manca il precedente, lo si crea*; se il precedente contrasta con la norma costituzionale, lo si modifica.

Di fronte alla vasta, profonda e dirompente rottura *in fieri* della Costituzione del 1947, che nega i *supremi ed immutabili* principi dell'ordinamento costituzionale, dovrebbe essere necessario, perché Essa possa almeno esercitare il suo "diritto naturale" alla autotutela, tornare al senso del 138, secondo la Costituente e la Costituzione.

## 2. Sulle previsioni regolamentari precedenti le riforme del 1971

Può essere illuminante della divaricazione tra norme regolamentari e norme costituzionali una notazione su di un significativo cambiamento *testuale* introdotto con le riforme regolamentari del 1971.

L'attuale combinato disposto tra art. 121,c3 ed art. 104 Reg. Sen. esclude *espressamente* che il Senato possa discutere, emendare e deliberare su ciò che non siano "modificazioni apportate dalla Camera".

Al contrario, secondo le norme del Regolamento del Senato vigente appena prima del 1971 (combinato disposto tra art. 91,c3 ed art. 54,c2; corrispondente a quello del coevo Regolamento della Camera tra art. 107,c3 ed art. 67,c3), il Senato avrebbe "di norma" deliberato soltanto sulle modifiche approvate dalla Camera.

Quindi, una previsione, secondo il linguaggio *naturale e giuridico*, tutt'altro che coartante, bensì che lasciava intatta la libertà del Ramo parlamentare - secondo l'articolo 138 Cost - di convergere o meno, in tutto, od in parte, sul testo trasmesso, ancorché precedentemente approvato.

Un po' di approfondimento non guasta.

## 3. Navette *ordinaria*

Andiamo alle parole di Ambrosini, relatore della Giunta del Regolamento della Camera sulle proposte<sup>1</sup> che introdussero anche l'articolo 67,cc3 e 4<sup>2</sup> [allora numerati come 52,cc3 e

<sup>1</sup> C. Doc. I n. 3, del 2 febbraio 1949.

<sup>2</sup> Art. 67 Reg. Camera, commi 3 e 4:

4]: “La preclusione in questione non ha carattere assoluto [...] Non è chi non veda come «... *in correlazione*», importi una notevole amplificazione della facoltà di proporre emendamenti e renda quindi possibile superare le obiezioni avanzate contro la preclusione che il primo comma del proposto articolo dispone «*di norma*»”.

Secondo Ambrosini, quindi, il quarto comma dell'articolo 52 (poi 67) costituiva solo una partizione, un sottoinsieme della casistica possibile fuor “di norma” secondo il terzo comma (la locuzione “solo” esauriva il suo significato stringente all'interno del quarto comma).

E quanto comunque fosse labile questa preclusione, ce lo comprova una acuta osservazione critica di Gullo nella seduta del 10 febbraio 1949: “Io guardo l'emendamento, piuttosto che dal punto di vista costituzionale [...], dal punto di vista legislativo. Anzi per spiegarmi meglio, dal punto di vista della perfetta o meno perfetta formazione e formulazione della legge. E, guardandola da questo aspetto, credo di poter affermare che questa disposizione che si pensa potrebbe riuscire utile, a me appare superflua; anzi, ogni volta che sarà applicata, certamente dannosa. Quand'è che riuscirebbe utile? Quando appare *prima facie* superflua: ossia quando le modificazioni approvate dal Senato sono di così poco conto che è addirittura aberrante il pensare che quelle modificazioni possano indurre la Camera a riprendere l'esame completo di tutta la legge. Evidentemente, in quei casi la legge passerà in un batter d'occhio. Facciamo il caso, invece, di modificazioni sostanziali: allora dovrebbe soccorrere l'ultimo capoverso, ossia verrebbero messi in discussione, oltre che gli emendamenti approvati dal Senato, anche quelle parti della legge che fossero in correlazione con questi emendamenti. Ora, basta essere un po' pratici di quella che è l'applicazione delle leggi per sapere quante impensate relazioni e correlazioni vi sono tra le disposizioni di una stessa legge: colui che fa la legge non le vede, appunto perché lavora un po' nell'astrazione. Ma quando la legge va ad urtare nella concretezza, sorgono mille correlazioni che il legislatore non aveva visto. Ora, chi sarà giudice di stabilire se c'è o non c'è questa correlazione? Lo domando, perché la norma dice che si potrà discutere su tutte quelle parti della legge che si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato. Ma bisognerebbe fare una discussione per stabilire se c'è o non c'è questa correlazione e, quindi, tanto vale esaminare la legge. Evidentemente c'è da prevedere che in questa discussione si perderebbe molto più tempo di quanto non ne occorra per discutere tutta la legge. Ora, di fronte a questa sicura previsione, che ci porta senz'altro a pensare - applicando questa norma - che potrebbero risultare leggi formulate e formate imperfettamente, non mi spiego l'utilità di questa norma. Questa norma pare fatta apposta per creare a noi le premesse e la possibilità di fare leggi imperfette perché, ripeto, o la legge è già perfetta e l'emendamento del Senato incide su parti secondarie - e allora la norma è

---

“Se i disegni di legge approvati dalla Camera sono emendati dal Senato, la Camera delibera di norma soltanto sulle modifiche apportate dal Senato.

Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato”.

inutile - o l'emendamento incide su una parte sostanziale della legge e noi ci precluderemmo con questa norma la strada per fare della legge una cosa seria, se non perfetta, quanto meno, meno imperfetta".

#### 4. Navette costituzionale

Nelle prime legislature, furono espresse variegata interpretazioni ed applicazioni regolamentari dell'art. 138 Cost.; collazionandone alcune, possono essere suffragate ulteriormente, le presenti tesi sullo stesso 138.

La Giunta del Regolamento della Camera, prevedeva<sup>3</sup> *espressemente*, con l'articolo 107-quinquies, che, nel caso di ritrasmissione dal Senato con modificazioni, l'esame dovesse limitarsi agli articoli emendati, con ciò sembrando, paradossalmente, fosse applicata una restrizione ben maggiore di quella coeva, ed assai tenue, riservata alla legislazione ordinaria. Ma questa impressione va calata e *commisurata* con la maniera in cui la procedura del 138 era all'epoca interpretata e regolamentata. Infatti, era previsto che la *duplice deliberazione* dovesse svolgersi consecutivamente nella medesima Camera, che il disegno di legge dovesse essere trasmesso al Senato dopo la seconda deliberazione, e che - cosa relevantissima ai fini qui perseguiti - in seconda deliberazione fossero "ammissibili tutti indistintamente gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi".

A questo proposito, si sarebbe dovuto approvare anche un sesto comma dell'art. 107-ter, che così recitava:

"Si procede alla seconda votazione del progetto, a norma dell'articolo 138 della Costituzione, anche se al progetto stesso siano stati apportati emendamenti od articoli aggiuntivi in sede di seconda deliberazione".

Tale comma fu però ritirato dalla Giunta<sup>4</sup>, nella seduta dell'Aula della Camera 2 luglio 1952, per l'insanabile contrasto tra le forze politiche in merito alla conciliazione tra la doppia deliberazione e l'esigenza che essa vertesse su di un testo conforme, ovvero la possibilità che esso fosse emendato senza la necessità di una successiva ulteriore deliberazione. Il nodo su cui ovviamente vi era l'incaglio era quello del prevedere o meno la necessità delle maggioranze qualificate fissate dal 138 anche per ogni singola puntuale attività emendativa entro la fase procedurale della seconda deliberazione.

---

<sup>3</sup> Secondo le sue proposte che introdussero una precedente versione del Capo XI-bis (C. Doc. I n. 10, del 25 giugno 1952, discusso ed approvato con modifiche nelle sedute della Camera dal 20 giugno al 2 luglio 1952).

<sup>4</sup> Si sostenne che il comma fosse precluso, perché assorbito dall'approvazione del comma immediatamente precedente: "Gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi sono proposti secondo le norme del presente regolamento. Essi sono votati a maggioranza semplice e non richiedono ulteriore deliberazione".

Purtroppo, questo pietoso ritiro lasciava inevase, ovvero contraddiceva, alcune questioncelle, che vennero sollevate da diversi deputati (uno per tutti, Calamandrei<sup>5</sup>), durante la discussione del disegno di legge AC 1292-bis (Leone ed altri) *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*) presso l'Aula della Camera, nel novembre del 1951<sup>6</sup>.

La prima era proprio quella della correttezza della interpretazione che voleva che ogni Ramo parlamentare si pronunciasse consecutivamente per le due deliberazioni del 138.

La seconda verteva sulla possibilità di ammettere emendamenti in sede di seconda deliberazione, pena la necessità, o meno, di una terza approvazione di tutto il testo legislativo.

Se pure potrebbe sembrare, prima facie, condivisibile la tesi di Calamandrei, "La seconda deliberazione [...] deve avvenire, secondo me, soltanto sul complesso di tutta la legge e non sui singoli articoli, in relazione ai quali la possibilità di emendamenti deve considerarsi esaurita", gli argomenti di chi sosteneva il contrario hanno il pregio di rivelare il significato profondo del 138, che si è perduto, e l'incostituzionalità - sotto diversi profili - della tesi che Calamandrei testimonia. Due soli esempi.

Il deputato Colitto<sup>7</sup>: "Se si danno ai parlamentari tre mesi per riflettere, vuol ben dire che dopo che si è riflettuto si deve pure avere il diritto di chiedere quella modifica della norma, in precedenza approvata, che è da ritenersi frutto della riflessione. A che riflettere, se non fosse poi possibile chiedere una qualsiasi modifica?"

Il deputato Artale<sup>8</sup>: "Vorrei soltanto raccomandare di far salva la possibilità di presentare emendamenti anche quando il progetto di legge costituzionale torna alla Camera dal Senato, soprattutto se si dovesse stabilire che il progetto dev'essere mandato al Senato prima della seconda lettura da parte della Camera [Presidente della Camera Gronchi: "Questo non dovrebbe essere dubbio. Comunque il quesito sarà considerato]. Ho posto il quesito, perché qualcuno ha sostenuto che in seconda deliberazione consecutiva alla Camera gli emendamenti si sarebbero potuti presentare, ma non in caso di seconda lettura che intervenga dopo l'approvazione in prima lettura al Senato".

Ed infatti, così accadde puntualmente.

Si assistette, in questa ed in altre occasioni (anche nelle legislature successive alla I), ad una discussione viziata da un formidabile equivoco, che pure il deputato Ambrosini aveva provato a chiarire, rimanendone in parte egli stesso prigioniero<sup>9</sup>. Molti vedevano, e soprattutto intendevano, istituti e procedure introdotti per la prima volta nel nostro sistema

---

<sup>5</sup> Seduta del 22 novembre 1951 della Camera.

<sup>6</sup> Tale discussione (si era arrivati alla votazione sugli articoli di un testo già approvato interamente, senza trasmetterlo all'altro Ramo) dell'anno precedente fu l'occasione per investire la Giunta del Regolamento della Camera dell'incarico di affrontare, coordinandosi con quella del Senato, la regolamentazione del 138.

<sup>7</sup> Seduta pomeridiana del 27 novembre 1951 della Camera.

<sup>8</sup> Seduta del 28 novembre 1951 della Camera.

<sup>9</sup> Seduta pomeridiana del 27 novembre 1951 della Camera.

istituzionale dalla Costituzione del 1947, con occhiali e mentalità di epoca statutaria. Infatti, le “successive deliberazioni” di cui all’art. 138, erano intese come successive *letture* di ciascun Ramo, richiamandosi al sistema delle tre letture precedente alle riforme regolamentari della Camera del 1920-1922. L’equivoco nasceva dal fatto che pure i vari esami del testo trasmesso tra i Rami parlamentari si chiamano comunemente letture. Onde l’errore di contare tante “deliberazioni” quante fossero le letture; mentre, secondo l’art. 138 - in questo caso l’odierna interpretazione è condivisa - fino a che il testo trasmesso non è conforme, si resta entro la fase della prima “deliberazione”.

Ma lasciamo ad Ambrosini: “Io parlerò in favore della ammissibilità degli emendamenti senza alcuna limitazione<sup>10</sup>. Annunzio così nettamente la mia tesi. [...] Mi pare fuori dubbio che i procedimenti delle diverse letture debbano riferirsi ad un’unica deliberazione, ciascuna delle letture consistendo in un semplice mezzo per esaminare, istruire e considerare con profondità e in tutte le sue particolarità il disegno di legge prima di arrivare alla terza lettura e alla votazione [Targetti: “Sono dunque tre le fasi della elaborazione”]. Naturalmente sono tre fasi che conducono alla deliberazione finale. Ma vediamo di esaminare la questione alla luce della norma costituzionale, che parla di due successive deliberazioni. A me pare anzitutto assolutamente arbitrario voler distinguere le fasi che conducono alle due deliberazioni e sostenere un sistema diverso per la seconda. A parte il fatto che l’articolo 138 non specifica e, pertanto, non giustifica una, interpretazione restrittiva quale quella enunciata da parecchi colleghi, mi pare evidente che ciascuna norma di una legge deve essere interpretata nel quadro complessivo di tutta la legge stessa: di conseguenza, la interpretazione dell’articolo 138 della Costituzione non può prescindere dal primo comma dell’articolo 72, che indica la procedura da seguire per arrivare ad una deliberazione e che testualmente dice «Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva» - su questo io mi permetto di richiamare l’attenzione degli onorevoli colleghi - «articolo per articolo e con votazione finale». Ogni deliberazione in materia legislativa, quindi, consta di una approvazione articolo per articolo e di una votazione finale. Per le leggi costituzionali non è indicato un sistema diverso, e rimane quindi ferma la procedura prevista per ciascuna deliberazione, che deve comportare un riesame completo di tutta la materia. Dal che discende direttamente la ammissibilità di emendamenti, di qualunque emendamento che sia consentito presentare nel corso della prima deliberazione, anche se, in questa prima fase, sia già stato presentato e respinto. Se si vuole rimanere fedeli alla lettera degli articoli 138 e 72 della Costituzione non si può aderire a limitazioni del tipo di quelle che, per criteri anche

---

<sup>10</sup> “Due devono essere, e complete, le discussioni e le deliberazioni. E se nella seconda deliberazione una modificazione fosse apportata ad un articolo, si verrebbe a mettere in essere una nuova fase della procedura parlamentare, perché anche la modificazione - in quanto atto positivo di volontà - dovrebbe essere approvata due volte, la seconda a maggioranza assoluta. L’obbligo della doppia deliberazione deve essere infatti, logicamente, riferito a una norma, cioè ad una manifestazione positiva di volontà legislativa”.

apprezzabilissimi di opportunità e di sveltezza nell'elaborazione di una legge costituzionale, ha suggerito l'onorevole Leone. In occasione della seconda deliberazione, ogni ramo del Parlamento è reinvestito di tutte le sue funzioni e quindi può, non solo discutere articolo per articolo, ma apportare al testo in esame tutte le innovazioni che ritenga opportune. Dovendo ora affrontare un problema giuridico, non possiamo, perché sospinti da sia pur ragionevoli motivi di opportunità politica, infrangere quella che è la saldezza dei principi. L'interpretazione letterale e logica della Costituzione conduce alla necessità di una doppia deliberazione conforme. [...] Naturalmente, anch'io mi rendo conto del ritardo che può derivare all'approvazione definitiva di una legge costituzionale dalla rigorosa applicazione della procedura prevista dagli articoli 138 e 72 della Costituzione; ma noi dobbiamo stare ai principi, tanto più che ci troviamo di fronte a una Costituzione a tipo rigido. L'onorevole Leone ha segnalato il pericolo della impossibilità, di realizzare qualsiasi revisione costituzionale. Teoricamente è vero, ma lo stesso pericolo, sempre teoricamente, esiste anche per le leggi ordinarie, che possono «rimbalzare» senza fine dall'uno all'altro ramo del Parlamento; e, per le leggi costituzionali, vi è l'attenuante della deliberata volontà del Costituente di rendere meno facilmente modificabili le norme della Costituzione”.

Contrariamente all'orientamento di Ambrosini (“ammissibilità degli emendamenti senza alcuna limitazione” nella seconda deliberazione), quel formidabile equivoco tra letture-esami e deliberazioni *ex art.* 138, fu la causa prima del fatto che - quando successivamente venne a cadere la doppia “deliberazione” consecutiva di ciascuna Camera, e si affermò decisamente, inoltre, l'esigenza della conformità del testo tra prima e seconda “deliberazione” di entrambe le Camere - venne smarrito il pregio precipuo del 138, cioè quello di garantire la piena “ammissibilità degli emendamenti senza alcuna limitazione” nelle varie letture-esami scambiate tra i Rami, preparatorie alla prima deliberazione del testo conforme tra di Essi.

Tra l'altro, e come abbiamo potuto già vedere nella fase della sua introduzione regolamentare<sup>11</sup>, Ambrosini testimonia nuovamente come addirittura la *navette* ordinaria all'epoca poteva essere meno stringente di quanto non sia nella contemporaneità.

Per la corretta interpretazione del 138, anche con riferimento alla distanza temporale minima tra le prime “deliberazioni” e le successive seconde “deliberazioni”, sarebbero state sufficienti, ancora, le parole del deputato Colitto, già nella I legislatura<sup>12</sup>. Con esse, si dimostrava che il termine *a quo* dei tre mesi minimi richiesti non doveva intendersi dalla prima approvazione di ciascuna Camera, valendo per ciascuna Camera, ma doveva bensì intendersi riferito al conseguimento della prima “deliberazione” di una Camera su testo conforme a quello ricevuto, con ciò stesso segnando il passaggio alla fase delle seconde “deliberazioni” di ciascuna.

---

<sup>11</sup> *supra*.

<sup>12</sup> Seduta pomeridiana del 27 novembre 1951 della Camera.



“Già in sede di II sottocommissione l'onorevole Perassi, di fronte ai vari sistemi di revisione costituzionale proposti, aveva il 15 gennaio 1947 (pagina 134) dichiarato che «per salvaguardare il delicato procedimento» era opportuno adottare «in luogo dei vari sistemi suggeriti, quello della doppia lettura e lasciando un opportuno periodo di riflessione tra una votazione e l'altra». Sistema, adunque, delle due letture e intervallo fra l'una e l'altra di un congruo periodo di tempo. [...] La prima formulazione dell'attuale articolo 138 è proprio tale da togliere qualsiasi dubbio. Tale prima formulazione è degli onorevoli Perassi e Nobile. Sentite. Gli onorevoli Perassi e Nobile proposero il 15 gennaio 1947 innanzi alla prima sezione della II sottocommissione della Commissione dei 75, questa formula (pagina 135): «La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna delle Camere. Approvata la modificazione proposta, essa, a distanza di x mesi, viene di nuovo portata alla discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta». Questa formulazione, dicevo, non consente dubbi. Occorre, secondo essa, per la revisione della Costituzione, una prima deliberazione. Così viene approvata la modificazione proposta. A distanza di un certo numero di mesi, tale modificazione approvata dalle due Camere viene portata di nuovo alla discussione delle Camere per una seconda approvazione. Ora, tale formulazione rimase immutata nella sostanza. Fu modificata la dizione; ma nessuno propose una modifica della procedura risultante da quella formulazione. Nella seduta del 16 gennaio 1947 l'onorevole Perassi propose la seguente formula, che dalla II sottocommissione venne accolta: «Le revisioni costituzionali devono essere adottate da ciascuna delle Camere in due letture, con un intervallo non minore di tre mesi». Così egli sintetizzò in una formula diversa quello che aveva dichiarato nella precedente; ma non modificò affatto quella procedura, che aveva nella sua mente, allorché aveva dettato la precedente formula, chiaramente spiegandola. Il Comitato di redazione modificò ancora la dizione, sostituendo alle parole «Le revisioni costituzionali devono essere adottate» le parole: «La legge di revisione costituzionale è adottata». Nella seduta del 3 dicembre 1947 (pagina 2768 dei lavori parlamentari<sup>13</sup>) ancora una modifica, proposta dall'onorevole Perassi. Le parole «La legge di revisione costituzionale» divennero «le leggi di revisione costituzionale» e a queste furono aggiunte le altre «e le altre leggi costituzionali». Ma nessuna modifica di procedura venne apportata. Il Comitato di redazione soppresse le parole «in seconda lettura» ritenendole inutili. Donde il testo dell'articolo 138, che abbiamo ora sotto gli occhi: «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». [...] Questa procedura era nella mente dell'onorevole Perassi quando propose quella formulazione, e questa procedura fu accolta dalla II sottocommissione prima e poi dalla Assemblea Costituente. La questione in dottrina non è stata trattata specificamente, ma dello stesso mio avviso si dimostrano il

---

<sup>13</sup> Questa volta, dei lavori d'Aula della Assemblea Costituente.

Barile, nel suo lavoro *La revisione della Costituzione*, contenuto nell'opera diretta dal professor Calamandrei, e il professor Ballardore Pallieri nel suo trattato di diritto costituzionale”.

Ma, con il passaggio dalla consecutività delle “deliberazioni” alla alternatività di esse (ancorché potenzialmente dopo diverse letture-esami), anche il termine *a quo* venne spezzettato in due, ed oggi si interpreta per ciascuna Camera, diversamente, partendo da ciascuna rispettiva approvazione definitiva del testo conforme.

Tra la II e la III legislatura, venne gettato il bimbo (emendabilità da parte di ciascuna Camera dell'intero testo da Essa approvato, per il ripensamento favorito dal passare del tempo e dallo scambio di valutazioni tra Rami) con l'acqua sporca (la incostituzionale *consecutività* delle “deliberazioni” di ciascun Ramo), perché non si colse il valore ed il significato concreto (in termini di possibilità emendativa) dell'approfondimento prescritto dal 138 *entro* le *varie* fasi propedeutiche (cioè letture-esami del testo rimpallato tra i Rami) alla prima “deliberazione”.

Nella II legislatura, alla Camera<sup>14</sup> si corresse il tiro sul significato di “successive”, che non vuole dire *consecutive*, ma si approfondì il solco della mala interpretazione sia con riguardo al conteggio dei tre mesi minimi (tra le “deliberazioni” successive dello stesso Ramo, e non - come dovrebbe - tra l'ultima deliberazione sul testo conforme di una Camera ed il primo esame dell'altra in seconda deliberazione), sia, soprattutto, circa la doppia “deliberazione” e la emendabilità del testo (affermando che il testo approvato tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera potesse essere divergente, con ciò ripetendo l'equivoco tra letture-esami e deliberazioni *ex* 138).

Può essere illuminante, ancora, riportare alcuni passaggi parlamentari. Nella seduta della Camera del 10 aprile 1957, durante la discussione delle suddette modifiche regolamentari, Vincenzo Cavallari argomentò contro l'abbandono della consecutività delle deliberazioni del singolo Ramo, suffragando alcune altre tesi presenti: “Un'ultima considerazione di carattere giuridico desidero addurre. Quale che possa essere il giudizio sulle questioni che fino a questo momento ho prospettato, è evidente che la Costituzione vuole, per i motivi che ho accennato, che il sistema di discussione dei progetti di legge costituzionale sia diverso da quello che si adotta per i progetti di legge di carattere ordinario: diverso per la particolare importanza e per l'oggetto stesso della materia. Facciamo l'ipotesi che, una volta adottato il sistema che si vuole instaurare con queste modifiche, la Camera approvi una prima volta un progetto di legge costituzionale, lo mandi al Senato e questo lo restituisca alla Camera modificato. In tal caso, quali differenze vi sarebbero fra il metodo della discussione di un progetto di legge costituzionale e quello di un progetto di legge ordinario? Non vi sarebbe alcuna differenza apprezzabile, perché in un caso o nell'altro il progetto del Senato ritorna

---

<sup>14</sup> C. Doc. XIII, n. 2 del 28 marzo 1957, discusso ed approvato con modifiche nella seduta del 10 aprile 1957 della Camera.

alla Camera e questa procede ad una seconda deliberazione. L'unica differenza è che alla seconda deliberazione per il progetto di materia costituzionale non si può procedere se non dopo che siano decorsi tre mesi dalla prima deliberazione della Camera. Però noi constatiamo che questa differenza è più teorica che pratica, in quanto nella maggioranza dei casi è avvenuto che sono passati più di tre mesi dal giorno in cui abbiamo adottato una prima deliberazione su un progetto di legge ordinario ed il giorno in cui siamo stati investiti per la seconda volta dell'esame dello stesso progetto di legge trasmessoci modificato dal Senato. Gli obiettori alle nostre tesi dicono che una differenza vi è, in quanto allorché la Camera viene investita della discussione di un progetto di legge ordinaria, avendone il Senato modificato il testo, essa esamina solo gli emendamenti apportati dall'altro ramo del Parlamento e su di essi si esprime; nel caso invece di un progetto di legge costituzionale (la differenza sarebbe questa) la Camera è investita dell'esame non soltanto degli emendamenti apportati dal Senato, ma di tutto il testo del progetto di legge. Due osservazioni desidero fare a questa obiezione. La prima è che in linea di diritto l'obiezione stessa non è affatto decisiva; è vero infatti che fino a questo momento, salvo casi rari, allorché un progetto ci è stato restituito modificato dal Senato, noi abbiamo provveduto ad esaminare ed a discutere solo gli emendamenti, tralasciando l'esame del resto del progetto non modificato dal Senato; però il fatto è che non vi è alcuna norma nel nostro regolamento la quale proibisca che, allorché ci si trova in materia di ordinaria legislazione, si possa esaminare tutto il testo del progetto di legge. Il terzo comma dell'articolo 67 del regolamento stabilisce che in questi casi «la Camera delibera di norma soltanto sulle modifiche apportate dal Senato»<sup>15</sup>. È scritto «di norma». Quindi vediamo che con questa esclusione viene assai denicotinizzata la obiezione di cui parlo. È detto «di norma»; però vi possono essere dei casi eccezionali nei quali il procedimento di discussione dei progetti di carattere ordinario viene ad essere uguale al procedimento di discussione dei progetti di carattere costituzionale”.

A Cavallari rispose nel prosieguo della stessa seduta Tozzi Condivi: “In merito [...] alla seconda deliberazione, l'onorevole Cavallari sostiene che debba trattarsi di una deliberazione conforme. Anche qui l'onorevole Cavallari afferma qualcosa che sarà nei suoi desideri, ma che non è scritto nella Costituzione. È vero che un autorevole membro di questa Camera ha sostenuto che le due delibere debbono essere conformi; ma, se questo si può affermare nel campo della dottrina, nella realtà bisogna riconoscere che questo vincolo non esiste. D'altro canto un'interpretazione del genere produrrebbe effetti defatigatori, in quanto praticamente non si giungerebbe quasi mai all'approvazione di una legge costituzionale. Infatti, se le due delibere dovessero essere conformi, basterebbe un emendamento, presentato in sede di seconda deliberazione, o in una fase successiva, per impedire praticamente l'approvazione di una legge costituzionale. Quindi due delibere non conformi, due delibere non consecutive, ma semplicemente successive. Quale è la

---

<sup>15</sup> *supra*.

differenza - chiede ancora l'onorevole Cavallari - tra la procedura normale e quella costituzionale? Ora l'onorevole Cavallari non ha considerato che ciascun ramo del Parlamento, pur essendo completamente libero nella sua decisione, pur potendo riprendere in esame il testo nel suo complesso e tutti gli emendamenti, siano essi conformi o meno a quelli dell'altra Camera, ha la possibilità, nel corso delle successive delibere, di tener conto dei pareri espressi dall'altro ramo. Con questo sarà possibile abbreviare l'iter del provvedimento, e di eliminare anche eventuali contrasti, sia pure formali, in quanto, in sede di seconda delibera, una Camera potrà adottare il testo dell'altra. Pertanto questa modifica che noi intendiamo apportare non è rivoluzionaria, ma perfettamente conforme alla Costituzione. È una modifica la quale può facilitare enormemente il lavoro (ed insisto sul termine "può", perché questo è fondamentale) e poi, in ultimo, ci offre la possibilità di svolgere tutta la procedura in una forma ben diversa da quella che noi abbiamo adottato per le leggi in genere<sup>16</sup>. Mi rivolgo ora al relatore per proporre [...] modifiche<sup>17</sup> alle nuove norme proposte. Ho già detto in sede di Giunta, e lo ripeto in questa sede, che forse sarebbe opportuno, per dare maggiore elasticità al nostro regolamento, sopprimere al nuovo articolo 107-ter l'inciso «nel testo approvato dal Senato in prima deliberazione». Nessuna norma fa divieto alla Commissione di procedere al riesame nel testo approvato dal Senato. La Commissione lo farà certamente; ma, poiché essa non è vincolata al testo del Senato, non metterei questo inciso".

Intervenire quindi il relatore per la Giunta del Regolamento Tesauro: "[...] La verità è che l'onorevole Cavallari, sia pure senza dirlo, si è lasciato sorprendere dal profondo convincimento di molti, secondo il quale, in materia di leggi costituzionali, si richiede - come in diritto canonico in tema matrimoniale - una doppia deliberazione "conforme". È questo il convincimento che ispirò i costituenti, ma è questo (mi permetto di dire) un convincimento che un uomo del valore dell'onorevole Cavallari riconoscerà essere un gravissimo errore. Nel campo del diritto matrimoniale ci rendiamo conto perfettamente del motivo per cui il diritto canonico richieda la doppia deliberazione conforme; ma nella vita

---

<sup>16</sup> Ed a riprova di questa ultima considerazione Tozzi Condivi, continuava esponendo una interpretazione diversa dell'art. 67 del regolamento Camera, sulla navette ordinaria: "Osservo poi all'onorevole Cavallari, il quale si è soffermato sull'interpretazione delle parole «di norma» contenute nel terzo comma dell'articolo 67 del regolamento, che il «di norma» non avrebbe senso se non collegato all'ultimo comma dello stesso articolo, in cui si afferma: «Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato». Questo comma dà l'interpretazione delle parole «di norma», cioè possono essere presentati emendamenti soltanto se essi sono in correlazione con le modifiche apportate dal Senato".

Questa ultima interpretazione ribalta completamente l'interpretazione autentica offerta dal proponente Ambrosini nella I legislatura, trasformando in uno svolgimento tassativo del terzo comma, quel quarto comma che originariamente ne era una mera esemplificazione (*supra*). Questa inversione del significato del combinato disposto sarà decisiva per la cementificazione della navette ordinaria perpetrata con le riforme regolamentari del 1971, ma prova a fortiori la tesi presente sulla differenza imposta in Costituzione tra la ordinaria navette e quella regolamentata dal 138.

<sup>17</sup> Accolte dal relatore.

costituzionale e parlamentare si impone il principio inverso, cioè quello di lasciare la possibilità di un ripensamento a ciascuna Camera, non perché si uniformi alla prima deliberazione, ma perché, ove lo riconosca necessario, modifichi la prima deliberazione. Mentre in altri campi abbiamo la possibilità di riconoscere l'esigenza, logica e giuridica nello stesso tempo, di una doppia deliberazione conforme, nel nostro caso invece siamo indotti a pensare che il Parlamento deve adempiere un altro dovere: quello di modificare, di ritornare su quella che era stata la prima deliberazione, in caso che ne riconosca la necessità. Cade in questo modo non solo l'obiezione formale, dato il dettato letterale della Costituzione, ma soprattutto la ragione sostanziale. E, allora, sono profondamente convinto che non sussista più la possibilità di ritenere fondata alcuna delle obiezioni che sono state sollevate. Ma si dice ancora: badate, la Costituzione richiede due deliberazioni sullo stesso oggetto. Mai più! La Carta costituzionale richiede due deliberazioni sulla stessa materia. In altri termini, richiede che per due volte ciascuna Camera sia posta di fronte al problema del modo come deve disciplinare una determinata materia, ma non richiede affatto che le due deliberazioni debbano essere sullo stesso identico testo. È una ragione sostanziale quella che ha indotto colui che ha formulato la norma della Carta costituzionale”.

Non deve stupire affatto, dati anche questi argomenti, che, quando si tornò - correttamente - a far derivare dal 138 anche la necessità della conformità del testo tra le prime “deliberazioni” e le seconde, l'aver mantenuto non sciolto l'equivoco già accennato ripetutamente tra “deliberazioni” ex 138 e letture-esami, consenti di avere buon gioco a quanti vollero - per scelta politica e non di politica costituzionale - irreggimentare, analogamente a quella ordinaria, anche la navette costituzionale sin dalla prima lettura-esame entro la fase della prima deliberazione<sup>18</sup>.

Nella III legislatura, infatti, vennero finalmente approvate medesime norme regolamentari nei due Rami<sup>19</sup>, attenuando però solo in parte la violazione del 138, con lo stabilire la necessità della quadrupla approvazione conforme. Il ragionamento del Comitato di coordinamento delle due Giunte del Regolamento era stato, sul punto, che se si fossero ammessi emendamenti anche in sede di seconda deliberazione (continuando ad equiparare deliberazione ex art. 138 e letture-esami), la necessità di una successiva deliberazione conforme a distanza di tre mesi avrebbe obbligato a protrarre la procedura costituzionale per un indefinito periodo di tempo. Inoltre, sarebbe stato sommamente difficile, sul piano pratico, individuare gli emendamenti ammissibili in relazione al testo approvato in sede di prima deliberazione. Cosa che era emersa dalla complessa vicenda della discussione nell'Aula del Senato, in seconda lettura, del disegno di legge costituzionale AS 1931/1977

---

<sup>18</sup> Introducendo, rispettivamente, alla Camera un art. 107,c3 che rinvia alla *navette* ordinaria del coevo art. 67; al Senato un art. 91,c.3 che rinvia alla *navette* ordinaria del coevo art. 54 (*supra*, e nota successiva).

<sup>19</sup> C. Doc. X, n. 3 del 10 dicembre 1958, discusso ed approvato nella seduta del 17 dicembre 1958 della Camera; S. Doc. n. 15 del 6 dicembre 1958, discusso ed approvato nella seduta del 12 dicembre 1958 del Senato.

(poi, stralciato in 1931/1977-*bis*, 1931/1977-*ter*, 1931/1977-*quater*) «Modifiche agli articoli 57, 59 e 60 della Costituzione», dal 25 febbraio al 5 marzo 1958<sup>20</sup>.

Del certosino lavoro del Senato si riporta, ai fini delle presenti tesi, un passo dell'intervento di Jannaccone, nella seduta del 4 marzo 1958 (che ripeté sostanzialmente il giorno seguente): "Così l'articolo 138 della Costituzione, come gli articoli 107 e seguenti del Regolamento della Camera, che ne sono l'applicazione, si riferiscono sempre a leggi in prima o seconda deliberazione, mai ad articoli in prima o seconda deliberazione. Infatti sarebbe assurdo ritenere che, in una stessa legge, possano essere contenuti articoli in un diverso grado di deliberazione, sia perché ogni legge, tanto più in materia costituzionale, è e deve essere un tutto organico, sia perché il Regolamento della Camera dei deputati fa un trattamento molto diverso alle leggi in prima ed alle leggi in seconda deliberazione, circondando queste ultime di speciali disposizioni cautelative e restrittive, discriminazione che certo non potrebbe essere fatta per i diversi articoli di una medesima legge. E poiché l'articolo 107-*quater* del Regolamento dell'altra Camera dispone [al comma 2] che un articolo stralciato da un disegno di legge costituzionale diventa un nuovo disegno di legge nella stessa fase di deliberazione in cui si trovava la legge dalla quale fu stralciato, è chiaro che la prima cosa da stabilire è se il disegno di legge trasmessoci dall'altra Camera è per noi tutto in prima o tutto in seconda deliberazione. [...] A mio avviso, tutto il disegno di legge che ci è stato trasmesso dev'essere sottoposto ad una nostra prima deliberazione. Noi infatti avevamo mandato alla Camera dei deputati un disegno di legge contenente una sola norma riformatrice della composizione numerica del Senato; e la Camera ce ne ha rimandato un altro contenente più norme riformatrici, non soltanto della composizione numerica ma pure della composizione qualitativa nonché della durata del Senato. Se poi si aggiunge che una di tali norme è anche una modificazione delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, è evidente che il disegno di legge trasmessoci dalla Camera è un *quid novi*; formalmente è un disegno di legge che per la prima volta ci si presenta nella sua essenza e nella sua veste giuridica. Se così è e se si assume che il Senato, approvando la proposta Condorelli, abbia voluto stralciare tre articoli dal disegno di legge della Camera, ed abbia con ciò adottato un procedimento ammesso dal Regolamento della Camera dei deputati, allora tutti e tre i nuovi

---

<sup>20</sup> Merita solo accennare brevemente in nota che la disamina del Senato era stata minata alla radice da una ulteriore errata (o voluta politicamente, da tutte le forze parlamentari) interpretazione delle norme regolamentari della Camera (a cui allora faceva riferimento anche il Senato). Si erano, infatti, considerate le modifiche introdotte alla Camera nella sua prima lettura del testo trasmesso dal Senato, come approvate in maniera impropria costituzionalmente: perché si considerava la Camera, su di un testo mai esaminato prima, già in seconda "deliberazione", piuttosto che seconda lettura... Da ciò, l'esercizio artificioso, ma cuore del dibattito in Senato, di stabilire il "grado" delle disposizioni in esame, e quindi della connessa deliberazione *ex art.* 138. Da ciò, facendo largo, e questo sì improprio uso dell'istituto dello stralcio, anch'esso previsto nel regolamento della Camera all'art. 107-*quater*, ci si produsse nell'esercizio di spezzettare il disegno di legge ritornato dalla Camera in tre tronconi, pur di ripristinarne l'identità originaria e consentirne l'approvazione in "seconda deliberazione" da parte del Senato nel "suo" testo conforme (corrispondente al 1931/1977-*bis*; peraltro il disegno di legge ricevuto dalla Camera, ancorché così smembrato, venne - votando su ogni singolo troncone - respinto tutto).

disegni di legge sono innanzi a noi per una prima deliberazione. E non conta che uno di essi, quello riguardante l'articolo 57 della Costituzione, ci ritorni nello stesso testo in cui noi l'avevamo mandato alla Camera, perché - lo ripeto - per l'articolo 138 della Costituzione e per gli articoli 107 e seguenti del Regolamento della Camera e per il buon senso giuridico, il grado di prima o seconda deliberazione investe la legge nella sua interezza e non ciascuno dei suoi articoli separatamente e diversamente”.

Tornando alla preclusione introdotta, con le modifiche regolamentari del 1958, a *qualunque* attività emendativa sul testo non controverso, essa non avrebbe comportato “effetti irrimediabili”, secondo le due Giunte, giacché se una Camera ritenga di non potere approvare il disegno di legge nel testo già adottato in prima lettura, essa può sempre respingerlo, restando comunque salva la possibilità di iniziare un nuovo procedimento di approvazione di un testo diverso, decorsi sei mesi dalla data di reiezione.

A questo risultato paradossale si giunse, senza neppure pienamente coglierne la valenza ridicola: si era fatta fare una tale torsione a quel «dispositivo di riflessione», da appiattare la procedura di legislazione costituzionale sulle norme regolamentari previste per quella ordinaria.

Eppure, vi furono le parole di Tozzi Condivi<sup>21</sup>: “Signor Presidente, non mi opporrò al testo concordato, però debbo, far rilevare alla Camera che l'articolo 107-ter, così come è stato modificato, non contribuirà alla speditezza dei lavori per l'esame dei progetti di legge costituzionali. Infatti, che cosa si è stabilito con tale articolo? Che, in seconda deliberazione, tanto la Camera quanto il Senato dovrebbero limitarsi puramente e semplicemente a votare il disegno di legge proposto senza nessuna modifica, senza possibilità di emendamenti, senza la possibilità di togliere o aggiungere una sola virgola. Ora, signor Presidente, vorrei richiamare la sua attenzione e quella dei colleghi su questa situazione. Se nei tre mesi di intervallo tra la prima e la seconda deliberazione ci si accorgesse della opportunità di modificare il testo, non si potrà rinunziarvi soltanto per sottostare ad una prassi opinabile. Si obietta da parte di taluni che, se si ammettessero modifiche in seconda deliberazione, l'iter legislativo continuerebbe per parecchio tempo. E ciò sarebbe logico: infatti si giungerebbe ad una votazione logica e giuridicamente ineccepibile. Oltre tutto, non si guadagnerebbe neppure tempo. Infatti Camera e Senato, trovandosi in seconda deliberazione di fronte ad un testo non accettabile, potrebbero solo fare quello che la norma loro consente: votare contro, cioè bocciare il disegno di legge, ed aspettare sei mesi per ripresentarlo. Pertanto, pur dichiarando di non votare contro la proposta modifica, tengo a precisare che, con essa, non miglioriamo certamente il nostro regolamento”.

Quindi, oltre il danno dello svuotamento del senso del 138, la beffa di allungare i tempi, al di là delle motivazioni ufficiali di efficienza del procedimento, frustrando la possibilità,

---

<sup>21</sup> Seduta del 17 dicembre 1958 della Camera.

sempre da perseguire, di non vanificare completamente, nei limiti del possibile ed augurabile, il lavoro parlamentare già svolto.

Seppure, nella direzione di valorizzare il lavoro parlamentare, va una ulteriore innovazione regolamentare, imposta dalla corretta interpretazione del 138 di cui si fece testimone Ambrosini<sup>22</sup>: “Due devono essere, e complete, le discussioni e le deliberazioni. [...] L’obbligo della doppia deliberazione deve essere infatti, logicamente, riferito a una norma, cioè ad una manifestazione positiva di volontà legislativa. [...] La interpretazione dell’articolo 138 della Costituzione non può prescindere dal primo comma dell’articolo 72, che indica la procedura da seguire per arrivare ad una deliberazione e che testualmente dice «Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva» - su questo io mi permetto di richiamare l’attenzione degli onorevoli colleghi - «articolo per articolo e con votazione finale». Ne consegue, pianamente, che anche nella fase delle seconde “deliberazioni”, le commissioni devono riferire sui singoli articoli inemendabili del testo conforme fissato con la fase delle prime “deliberazioni”; e che in Aula si deve votare per ciascun articolo, prima della votazione aggravata sul complesso. Così, almeno per sottrazione, come nella scultura, potrebbe evitarsi che un testo venga respinto *in toto* per la contrarietà a singole puntuali disposizioni.

Ma questa *situazione* regolamentare, che si trascina da allora, se non necessariamente può portare ad una rottura della Costituzione del 1947, in tempi ordinari, non offre alcuna garanzia della sua rigidità, in tempi straordinari.

Non serve dilungarsi sulla straordinarietà del presente, per la non felice coincidenza delle seguenti condizioni:

- Frammentazione esasperata della rappresentanza politica;
- Assenza di alternative immediate alla attuale formula di governo;
- Sistemi elettorali, pur giudicati incostituzionali dalla Corte costituzionale, che consegnano la definizione delle liste a ristrette cerchie dei vertici partitici, e che danno una straordinaria sovra-rappresentazione a forze politiche vincenti di misura, e per assenza di competitori, ma con un consenso assoluto assai basso;
- Sistema dei media e della informazione che consente alle stesse ristrette cerchie dei vertici partitici di azzerare *culturalmente* qualunque punto di vista critico nel paese, creando una quasi insuperabile *soggezione* nei singoli parlamentari, tenuti "sotto schiaffo" anche in virtù della doppia minaccia (perpetrata dal *leader* del partito-governo) dello scioglimento anticipato con conseguente vendetta della non ricandidatura per i *sabotatori*.

---

<sup>22</sup> Seduta pomeridiana del 27 novembre 1951 della Camera.



Un sistema *rigido* prefigurato dal 138, svuotato però dai regolamenti e dalla prassi, servirebbe viepiù oggi, anche per offrire uno scudo istituzionale ad un Parlamento sotto scacco; e servirebbe soprattutto se congiunto ad un uso più rispettoso delle norme (queste sì, previste nei regolamenti parlamentari, precipuamente sul voto segreto) per garantire l'autonomia e libertà di giudizio dei singoli parlamentari (inverando l'art. 67 Cost., cardine della liberaldemocrazia), e perciò del Parlamento tutto, di fronte ad una azione anomala, quale la presentazione ed il sostegno attivo di un disegno di legge costituzionale da parte dell'Organo governo.

I Regolamenti parlamentari del 1971 sono frutto di un equivoco, sviluppatosi intorno alla dottrina del "doppio indirizzo", quello di governo e quello costituzionale<sup>23</sup>: l'equivoco era che bastasse il bipolarismo "costituente" dei due principali partiti per garantire il Parlamento da coercizioni indesiderate da parte della maggioranza. Nel momento in cui si statuiva il *gentlemen's agreement* - per cui mai una revisione costituzionale avrebbe arrischiato il referendum confermativo - era evidente che o revisioni non se ne facevano, o se venivano fatte esse erano negoziate ben prima e ben fuori del Parlamento: come la seconda, anche la prima lettura era di mera ratifica di testi "blindati" perché negoziati *aliunde*.

La fine della cosiddetta Prima Repubblica ha invece inaugurato l'epoca delle Revisioni costituzionali imposte a stretta maggioranza, con frequenti ricorsi alla possibilità (in due casi realizzatasi, in un caso con la vittoria dei no) del referendum confermativo. Ecco perché la blindatura della *navette* ha assai poco senso: essa fossilizza il testo, laddove la politica "costituente" suggerirebbe di rimodularlo alla luce di punti di mediazione mobili, atti a garantire davvero la possibilità di meditazione e di ripensamento nelle stesse fila di coloro che votarono il testo in prima lettura. Forse non è senza una ragione che quest'esigenza fu avvertita - per la prima volta - nel momento eziologico della cosiddetta seconda Repubblica, e che - proprio per agevolare lo sbocco costituzionale dell'abolizione dell'autorizzazione a procedere - la levatrice fu l'abbandono dell'accezione rigida della *navette*, come era stata consacrata nel 1971 e nella successiva prassi parlamentare.

5. *Un esempio di prassi conforme all'articolo 138 Cost.: la procedura seguita nel 1993 per la navette della revisione costituzionale sull'articolo 68 Cost.*

---

<sup>23</sup> Dottrina che rappresenta il debole surrogato al "dubbio sulla opportunità (e sulla possibilità) che un potere costituito (il Parlamento) si faccia potere costituente, dubbio che per primo avanzò Cossiga nel suo messaggio alle Camere del 1991, ed a cui da allora non sono state opposte obiezioni convincenti" (v. L.Covatta, "Abbassate la Costituzione", su Mondoperaio.net, 12 marzo 2015).

I regolamenti del 1971 parrebbero la pietra tombale sull'interpretazione *secundum Constitutionem* che si attinge dai lavori preparatori della Costituente e delle prime legislature repubblicane. Dall'annuncio presidenziale dell'applicazione dell'articolo 104 Reg. Sen. consegue<sup>24</sup> regolarmente la declaratoria di improponibilità di emendamenti volti ad aggiungere unità normative (commi o lettere o numeri) ad unità normative (commi o lettere o numeri) rispetto ai quali - nella colonna di destra dello stampato del disegno di legge in seconda lettura, sotto l'intestazione "testo della Camera" - compaia la parola "*identico*"<sup>25</sup>.

Ma a ben vedere non è mai stato proprio, e sempre, così.

Nel corso dell'audizione<sup>26</sup> dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 15 aprile 2015, ho "segnalato che in un momento cruciale della recente storia repubblicana per giungere a una modifica della Costituzione si scelse di disapplicare il regolamento del 1971. Era il 1993 e si dovevano superare regole di immunità parlamentare considerate inattuali per l'irruzione di eventi traumatici. Si era in presenza di un contesto particolare e di un'emergenza"<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> La norma infatti prevede che "Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati". Nella prassi del Senato, non solo la soppressione (e perfino lo stralcio) disposto dalla Camera su un testo del Senato andava posta ai voti (v. ddl n. 114-B della VI legislatura), ma - se la Commissione referente avesse deciso di non convenire sulla soppressione disposta dalla Camera - l'Assemblea del Senato avrebbe potuto soltanto discutere sul ripristino del testo della precedente lettura del Senato (v. Aula Senato del 13 dicembre 1973, sul ddl n. 1353-B).

<sup>25</sup> V., *ex multis*, la declaratoria di improponibilità degli emendamenti 1.503, 1.504, 2.508, 2.27, 2.28, 2.29, 2.30, 2.31 e 2.33 al disegno di legge Atto Senato n. 1296-B della XIV legislatura, seduta Assemblea del Senato del 26 ottobre 2004, dando così esecuzione alle seguenti parole del Presidente: «Ricordo che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, oggetto della discussione e delle deliberazioni saranno soltanto le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, salvo la votazione finale» (Resoconto stenografico della seduta n. 678 del 20 ottobre 2004).

<sup>26</sup> Bollettino delle Commissioni della Camera dei deputati, I Commissione, resoconto stenografico, mercoledì 15 aprile 2015, nell'ambito dell'esame del progetto di legge C. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1511-1514-1657-1704-1794-1914-1946-1947-1977-2038-bis-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati. Audizione di Giovanni Guzzetta, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Tommaso Frosini, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di Napoli «Suor Orsola Benincasa», Felice Carlo Besostri, esperto della materia, Giuseppe Calderisi, esperto della materia, Anna Falcone, esperta della materia, Carlo Fusaro, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Firenze e Lorenzo Spadacini, ricercatore di diritto costituzionale europeo presso l'Università degli studi di Brescia. Al mio intervento stenografato era allegata una memoria lasciata alla Commissione e contemporaneamente pubblicata da fbesostri il 16 aprile 2015 alla URL <http://www.felicebesostri.it/?p=3296> sotto la voce: "Audizione 15 aprile 2015 su ITALIKUM".

<sup>27</sup> Così il professor Pio Marconi, *Senato, una riforma da ritoccare*, Avanti on line del 20 aprile 2015. Vi si ricorda anche l'ipotesi di un emendamento al disegno di legge costituzionale, per affiancare ai senatori scelti dalle assemblee locali un pari numero di senatori selezionati dal voto popolare "eletti direttamente a suffragio universale e diretto". Ciò potrebbe avvenire, si legge nell'articolo, con la corrispettiva riduzione del numero dei componenti la Camera dei deputati: si tratterebbe di un'ipotesi che è stata "formulata anche da Alessandro Pace in una recentissima riunione del Centro per la Riforma dello Stato".

La proposta di un capovolgimento della vecchia autorizzazione a procedere era il punto di mediazione cui era arrivata la trattazione parlamentare della revisione dell'articolo 68 della Costituzione nella primavera del 1993: dalla richiesta obbligata del magistrato del "permesso" al Parlamento di procedere, si sarebbe passati all'iniziativa del Parlamento - caso per caso informato - di bloccare l'indagine (che, in automatico, sarebbe proseguita, secondo silenzio assenso). Grosso modo, è il sistema che 10 anni dopo sarebbe stato proposto dal rapporto Rothley sullo statuto del Parlamentare europeo. In due diverse versioni, avevano convenuto su di esso le due Camere e si versava nella seconda lettura di Montecitorio, quando irruppe sulla scena l'indignazione pubblica per il voto sulle autorizzazioni a procedere del 29 aprile 1993.

Il 5 maggio 1993 la Commissione referente della Camera scelse di abbandonare la soluzione prefigurata (che per brevità chiameremo del silenzio assenso) e di sopprimere il terzo comma che la conteneva: nella sua proposta all'Aula, l'articolo 68 constava dei soli due commi sui quali s'era avuta la lettura conforme dei due rami (il primo sulle insindacabilità, il secondo sulle misure cautelari e le perquisizioni).

La Presidenza della Camera, sul punto, applicò rigorosamente l'articolo 70 del locale Regolamento, dichiarando inammissibile un emendamento 1.1 di Gerardo Bianco, in quanto "tendente comunque ad introdurre un capoverso aggiuntivo, che non presenta connessioni con le modificazioni apportate dal Senato". La Camera, il 13 maggio 1993, licenziò il testo con soli due commi.

Secondo la medesima lettura, il Senato avrebbe dovuto limitarsi, ai sensi dell'articolo 104, a prendere atto della soppressione del terzo comma.

Eppure, in questa versione, il testo della Revisione costituzionale rischiava l'*impasse* ed il Senato non l'avrebbe mai approvata: dopo un mese alla "Camera di ripensamento", i parlamentari ricercavano un punto di equilibrio, nei rapporti tra la magistratura e la (futura) rappresentanza democratico-elettiva, meno precario di quella che sarebbe derivato dalla mera abolizione di una guarentigia.

Ecco quindi che la Commissione referente propose - ed il presidente Spadolini ammise in Aula - due emendamenti che introducevano due nuovi commi (uno per le autorizzazioni delle intercettazioni e l'altro per l'informativa alla Camera di appartenenza sui processi in corso). Anche visivamente, il testo proposto dalla Commissione referente il 15 giugno 1993 (Atto Senato n. 499-C/R) conteneva tre colonne: i due commi aggiuntivi erano collocato uno in corrispondenza del comma soppresso, l'altro addirittura *senza alcuna corrispondenza* nei commi delle precedenti letture.

Il testo passò anche alla Camera, dove l'Assemblea, il 7 luglio 1993, non solo non ebbe da eccepire sulla procedura seguita - che innovava profondamente la prassi sulla *navette* affermatasi fino ad allora - ma, a differenza di quanto fatto il 13 maggio, il presidente Napolitano addirittura ammise emendamenti: l'Assemblea ne accolse uno ed il

comma sull'informativa fu soppresso (l'Assemblea del Senato concluse questa anomala *navette* il 22 luglio, aderendo alla soppressione).

Le esigenze della meditazione e della mediazione – che trovavano riconoscimento nel “di norma” presente nei regolamenti anteriormente al 1971 – riaffiorarono quindi prepotentemente, per consentire di chiudere una revisione costituzionale che fu tra le ultime ad ottenere poi, nella “doppia conforme”, i due terzi che evitarono un referendum confermativo.

Sia pure senza la versione “massimale” sopra prefigurata – in ordine alla piena “riapertura” dell’esame di una porzione di testo, su cui si era raggiunta già la votazione identica delle due Camere, laddove le esigenze sopravvenute lo giustificano – il precedente del 1993 avalla una versione “minimale” che non può assolutamente dirsi inibita, nell'imminente esame della Revisione costituzionale, dalla prassi parlamentare. Il rischio è di rendere questa prassi prona ai rapporti di forza, visto che, in altri casi, è stato evidenziato come “è stato consentito al Governo quello che non viene consentito a nessuno”: così nell’Aula del Senato fu oggetto di formale doglianza<sup>28</sup> il fatto che fossero poste ai voti, e approvate, le parti dell’emendamento 2.1000 del Governo che impattavano su unità normative per le quali la colonna di destra - dello stampato del disegno di legge di ritorno dalla Camera - già recava la parola “identico”. Come si può agevolmente riscontrare - confrontando i disegni di legge Atto Senato n. 1296-B e Atto Camera n. 4636-bis-B - all’articolo 2, comma 7, lettera e), numero 6) il primo reca la parola “identico”, eppure nel secondo la Camera dà conto di una modifica introdotta in seconda lettura dal Senato; similmente, all’articolo 2, comma 7, lettera f), numero 7) il primo reca la parola “identico”, eppure nel secondo la Camera dà conto di una modifica introdotta in seconda lettura dal Senato. Manco a dirlo, sono modifiche che le Presidenze tollerarono per un emendamento governativo ad un disegno di legge governativo (*Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario*), mentre alla lettera dei senatori Buemi e Compagna, che dal 17 aprile 2015 hanno investito della medesima problematica la Presidenza del Senato, ancora non giunge alcun riscontro.

Anche dalle dichiarazioni pubbliche rese dal presidente emerito della Corte costituzionale professor Enzo Cheli, si desume che emendamenti volti ad aggiungere nuove porzioni di testo possono essere ammessi – ad insindacabile valutazione delle Presidenze delle Camere – laddove le parti immutate dall’altro ramo rientrino in una visione sistemica diversa, rispetto all’equilibrio che il testo aveva nella precedente lettura.

---

<sup>28</sup> “Presentandosi emendamenti non considerati preclusi dagli Uffici che incidono, signor Presidente, direttamente su parti del testo già coperte dalla doppia lettura Camera-Senato”, si sarebbe violata la preclusione per cui “una volta raccolta la stessa volontà su di un medesimo testo, questo - il testo oggetto della doppia approvazione - diviene indisponibile ed immutabile, potendosi intervenire soltanto in sede di approvazione finale del testo, ai sensi dell’articolo 72 della Costituzione”: intervento del senatore Manzione, seduta dell’Assemblea del Senato n. 687 del 2 novembre 2004.

Le Presidenze ispireranno la loro decisione al consueto prudente apprezzamento, in ordine alla coerenza interna del testo: quando si tratti di adeguare il testo ad esigenze sopravvenute, in ragione dell'inserimento nel testo di parti che non erano note (o addirittura erano state respinte) nella lettura precedente, nessuno più del Presidente che dirigeva i lavori in quella lettura può essere giudice della medesimezza di *ratio* della previsione. Se, caso per caso, si valuta che essa, ora, si iscrive in un diverso contesto sistematico (rispetto a quello presente al momento della sua prima approvazione), nulla vieta che possano essere dichiarati ammissibili emendamenti aggiuntivi in correlazione con la modifica (se non addirittura i sostitutivi che dovessero rendersi necessari per impedire aporie interne al testo, rispetto al nuovo intervento di armonizzazione delle due *rationes*).

Ecco perché la richiesta alle Presidenze - di valutare alcuni snodi critici del testo ritornato al ramo della prima lettura - non può ritenersi depotenziata dal dato normativo del regolamento parlamentare post-1971, ma anzi consente di riportare la questione negli esatti termini in cui, come si è dimostrato, andava la volontà dei Costituenti e dei normatori regolamentari delle prime legislature repubblicane.



XI LEGISLATURA — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TESTO

APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,  
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è  
sostituito dal seguente:

« Art. 68. — I membri del Parlamento  
non possono essere chiamati a rispondere  
delle opinioni espresse e dei voti dati nel-  
l'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla  
quale appartiene, nessun membro del Par-  
lamento può essere sottoposto a perquisi-  
zione personale o domiciliare, a misure  
restrittive della libertà personale, o man-  
tenuto in detenzione, salvo che in esecuzi-  
one di una sentenza irrevocabile di con-  
danna, ovvero se sia colto nell'atto di  
commettere un delitto per il quale è pre-  
visto l'arresto obbligatorio in flagranza.

L'autorità giudiziaria, quando ritenga  
di esercitare l'azione penale nei confronti  
di un membro del Parlamento, ne dà im-  
mediata comunicazione alla Camera alla  
quale egli appartiene. Entro il termine  
perentorio di novanta giorni, nel corso dei  
quali il procedimento è sospeso, la Ca-  
mera, con deliberazione motivata e a  
maggioranza assoluta dei componenti, de-  
cide se disporre, a garanzia della libertà  
della funzione parlamentare, la sospen-  
sione del procedimento per la durata del  
mandato ».

TESTO

MODIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,  
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

Art. 1.

1. Identico:

« Art. 68. — Identico.

Senza autorizzazione della Camera alla  
quale appartiene, nessun membro del Par-  
lamento può essere sottoposto a perquisi-  
zione personale o domiciliare, né può es-  
sere arrestato o altrimenti privato della  
libertà personale, o mantenuto in deten-  
zione, salvo che in esecuzione di una sen-  
tenza irrevocabile di condanna, ovvero se  
sia colto nell'atto di commettere un de-  
litto per il quale è previsto l'arresto obbli-  
gatorio in flagranza.

L'autorità giudiziaria, quando, al ter-  
mine delle indagini preliminari, ritenga di  
esercitare l'azione penale nei confronti di  
un membro del Parlamento, ne dà imme-  
diata comunicazione alla Camera di ap-  
partenza, trasmettendo gli atti del pro-  
cedimento. Entro il termine perentorio di  
novanta giorni dalla comunicazione, nel  
corso dei quali il procedimento è sospeso,  
la Camera decide se disporre, a garanzia  
della libertà della funzione parlamentare,  
la sospensione del procedimento per la  
durata del mandato ».

DDI:11-86A  
Lire 500

XI LEGISLATURA — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DISegNO DI LEGGE  
COSTITUZIONALE N. 499

APPROVATO DAL SENATO  
DELLA REPUBBLICA

Art. 1.

1. L'articolo 68 della Costi-  
tuzione è sostituito dal seguente:

« Art. 68. — I membri del Parla-  
mento non possono essere chia-  
mati a rispondere delle opinioni  
espresse e dei voti dati nell'eser-  
cizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Ca-  
mera alla quale appartiene, nes-  
sun membro del Parlamento può  
essere sottoposto a perquisizione  
personale o domiciliare, né può  
essere arrestato o altrimenti pri-  
vato della libertà personale, o  
mantenuto in detenzione, salvo  
che in esecuzione di una senten-  
za irrevocabile di condanna, ov-  
vero se sia colto nell'atto di  
commettere un delitto per il  
quale è previsto l'arresto obbliga-  
torio in flagranza.

DISegNO DI LEGGE  
COSTITUZIONALE N. 499-B

APPROVATO DALLA CAMERA  
DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. Identico:

« Art. 68. — Identico.

Identico».

DISegNO DI LEGGE  
COSTITUZIONALE N. 499-B

NUOVO TESTO PROPOSTO  
DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. Identico:

« Art. 68. — Identico.

Identico.

Analogo autorizzazione è ri-  
chiesta, per poter sottoporre i  
membri del Parlamento ad in-  
tercettazioni telefoniche, se-  
questro o violazione di corri-  
spondenza.

L'autorità giudiziaria quando  
procede nei confronti di un  
membro del Parlamento ne dà  
immediata comunicazione alla  
Camera di appartenenza».

Soppresso





(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

5) se non è raggiunta prova sufficiente dell'addebito, la sezione disciplinare ne dichiara esclusa la sussistenza;

5) *identico*;

6) i motivi della sentenza siano depositati nella segreteria della sezione disciplinare entro trenta giorni dalla deliberazione;

6) *identico*;

7) dei provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare sia data comunicazione al Ministro della giustizia con invio di copia integrale, anche ai fini della decorrenza dei termini per la proposizione del ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione. Il Ministro può richiedere copia degli atti del procedimento;

7) *identico*;

g) stabilire che:

1) l'azione disciplinare sia promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno o dall'azione penale relativa allo stesso fatto, fermo restando quanto previsto dal numero 3) della lettera b);

2) abbiano autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare la sentenza penale irrevocabile di condanna, quella prevista dall'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, che è equiparata alla sentenza di condanna, e quella irrevocabile di assoluzione pronunciata perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso;

h) prevedere che:

1) a richiesta del Ministro della giustizia o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, la sezione disciplinare sospenda dalle funzioni e dallo stipendio e collochi fuori dal ruolo organico della magistratura il magistrato, sottoposto a procedimento penale, nei cui confronti sia stata adottata una misura cautelare personale;

2) la sospensione permanga sino alla sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione o alla sentenza irrevocabile di proscioglimento; la sospensione

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

MODIFICATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

3) la sezione disciplinare possa assumere anche d'ufficio tutte le prove che ritiene utili, possa disporre o consentire la lettura di rapporti dell'Ispettorato generale del Ministero della giustizia, dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici, la lettura di atti dei fascicoli personali nonché delle prove acquisite nel corso delle indagini; possa consentire l'esibizione di documenti da parte del pubblico ministero, dell'Incolpato e del delegato del Ministro della giustizia. Si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale sul dibattimento, eccezione fatta per quelle che comportano l'esercizio di poteri coercitivi nei confronti dell'imputato, dei testimoni, dei periti e degli interpreti; resta fermo quanto previsto dall'articolo 133 del codice di procedura penale. Ai testimoni, periti e interpreti si applicano le disposizioni di cui agli articoli 366, 372, 373, 376, 377 e 384 del codice penale;

3) *identico*;

4) la sezione disciplinare deliberi immediatamente dopo l'assunzione delle prove, le conclusioni del pubblico ministero, del delegato del Ministro della giustizia e della difesa dell'incolpato; questi debba essere sentito per ultimo. Il pubblico ministero non assiste alla deliberazione in camera di consiglio;

4) *identico*;

5) se non è raggiunta prova sufficiente dell'addebito, la sezione disciplinare ne dichiara esclusa la sussistenza;

5) *identico*;

6) i motivi della sentenza siano depositati nella segreteria della sezione disciplinare entro trenta giorni dalla deliberazione;

6) *identico*;

7) dei provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare sia data comunicazione al Ministro della giustizia con invio di copia integrale, anche ai fini della decorrenza dei termini per la proposizione del ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione. Il Ministro può richiedere copia degli atti del procedimento;

7) dei provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare sia data comunicazione al Ministro della giustizia, nell'ipotesi in cui egli abbia promosso l'azione disciplinare, ovvero richiesto l'integrazione della commissione, con invio di copia integrale, anche ai fini della decorrenza dei termini per la proposizione del ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione. Il Ministro può richiedere copia degli atti del procedimento;

g) stabilire che:

1) l'azione disciplinare sia promossa indipendentemente dall'azione ci-

g) *identica*;

