

## CMXXXVIII.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 20 GIUGNO 1952

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

## INDICE

	PAG.
<b>Congedo</b> . . . . .	39077
<b>Disegni di legge:</b>	
<i>(Deferimento a Commissioni)</i> . . . . .	39077
<i>(Trasmissione dal Senato)</i> . . . . .	39078
<b>Proposte di legge:</b>	
<i>(Annunzio)</i> . . . . .	39078
<i>(Deferimento a Commissioni)</i> . . . . .	39077
<b>Proposte della Giunta del Regolamento per le norme di interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione (in relazione alla proposta di legge costituzionale Leone, n. 1292-bis):</b>	39078
PRESIDENTE . . . . .	39078, 39079, 39082, 39083 39084, 39085, 39086, 39095
CAVALLARI . . . . .	39079, 39080, 39083
LACONI . . . . .	39079, 39080, 39086
ARTALE . . . . .	39083
DE MARTINO FRANCESCO . . . . .	39083
CARONIA . . . . .	39084, 39086, 39095
MORO ALDO . . . . .	39085
RUSSO . . . . .	39088
CIFALDI . . . . .	39090
AMBROSINI . . . . .	39091
COLITTO . . . . .	39091
TARGETTI . . . . .	39092
TESAURO . . . . .	39093

**La seduta comincia alle 11.**

FABRIANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana del 15 maggio 1952.

(È approvato).

## Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Bolla.

(È concesso).

**Deferimento a Commissioni permanenti di disegni e di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva fatta in precedenti sedute, ritengo che i seguenti disegni e proposte di legge possano essere deferiti all'esame ed all'approvazione delle Commissioni permanenti sottoindicate, in sede legislativa:

*alla I Commissione (Interni):*

« Finanziamento dell'Opera nazionale di assistenza all'Italia redenta » (2771) — *(Con parere della IV Commissione);*

Riccio ed altri: « Modifiche degli articoli 28 e 32 del testo unico 5 aprile 1951, n. 203, delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali e dell'articolo 16 della legge 8 marzo 1951, n. 122, contenente norme per la elezione dei Consigli provinciali » (2773) — *(Con parere della III Commissione);*

*alla II Commissione (Affari esteri):*

« Autorizzazione al Ministero degli affari esteri a concedere borse di studio » (2770) — *(Con parere della IV Commissione);*

*alla III Commissione (Giustizia):*

« Proroga fino al 31 dicembre 1952 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 486, riguardante i diritti delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie » (2779) — *(Con parere della IV Commissione);*

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

alla IV Commissione (Finanze e tesoro):

« Autorizzazione alla spesa di lire 43 milioni 120.000 per la costruzione in Roma di una autorimessa e di una officina meccanica per la custodia e riparazione degli autoveicoli in dotazione alla guardia di finanza » (2765) — (Approvato dalla V Commissione permanente del Senato);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 febbraio 1952, n. 178, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per il prelevamento di lire 217.500.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio 1951-52 » (Approvato dalla V Commissione permanente del Senato) (2766);

« Proroga del pagamento degli assegni rinnovabili di guerra » (2776) — (Con parere della V Commissione);

« Aumento da lire 300 milioni a lire 400 milioni del fondo di dotazione della « Sezione di credito fondiario del Banco di Napoli » (2777);

alla IX Commissione (Agricoltura e foreste):

« Aumento del contributo corrisposto dallo Stato al Comitato italiano della F.A.O. » (Approvato dalla VIII Commissione permanente del Senato) (2768) — (Con parere della IV Commissione);

alla XI Commissione (Lavoro):

COLITTO: « Costituzione dei comitati direttivi dei consorzi provinciali antitubercolari » (2772) — (Con parere della I Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il seguente disegno di legge è invece deferito alla II Commissione permanente, in sede referente, con parere della IX Commissione:

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo concernente la protezione delle denominazioni geografiche di origine e le denominazioni di alcuni prodotti e relativi scambi di Note, conclusi a Roma, tra l'Italia e l'Austria, il 1° febbraio 1952 » (2769).

#### Trasmissione dal Senato di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico che la Presidenza del Senato ha trasmesso il seguente disegno di legge, già approvato dalla VI Com-

missione permanente della Camera e modificato da quella VI Commissione permanente:

« Criteri di valutazione dei titoli dei candidati ai concorsi a cattedre d'insegnamento negli istituti medi di istruzione e aumento della tassa di abilitazione » (2163-C).

Sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione permanente che già lo ha avuto in esame.

#### Annuncio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. Comunico che è stata presentata alla Presidenza una proposta di legge di iniziativa dei deputati Preti, Giavi, Zanfagnini, Castellarin, Matteotti Carlo, Matteotti Matteo, Mondolfo:

« Modificazione all'articolo 73 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1951, n. 203 » (2784).

Avendo gli onorevoli proponenti dichiarato di rinunciare allo svolgimento, la proposta sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminata in sede referente o legislativa.

#### Proposte della Giunta del regolamento per le norme di interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione (in relazione alla proposta di legge costituzionale Leone, n. 1292-bis).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Proposte della Giunta del regolamento per le norme di interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione (in relazione alla proposta di legge costituzionale Leone, n. 1292-bis).

Ricordo alla Camera che nella seduta del 22 novembre 1951 venne posta in discussione la seconda deliberazione sulla proposta di legge costituzionale Leone ed altri. Tale proposta era stata approvata dalla Camera, in prima deliberazione, nella seduta del 16 marzo 1951, e pertanto i tre mesi, richiesti tassativamente dall'articolo 138 della Costituzione quale intervallo minimo fra le due deliberazioni, erano scaduti il 16 giugno di quell'anno.

Nella detta seduta del 22 novembre 1951 ebbe luogo la discussione generale, dopo la quale si passò alla votazione dell'articolo 1; senonché, prima di procedere alla votazione dell'articolo 2, vennero sollevate da alcuni deputati questioni di non indifferente rilievo

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

circa la procedura da adottare in sede di seconda deliberazione, soprattutto per quel che concerne la maggioranza necessaria alla approvazione degli articoli e degli emendamenti, e la possibilità o meno di effettuare lo stralcio di singole disposizioni del progetto di legge. Durante tale discussione, di natura costituzionale e regolamentare, furono anche posti quesiti più generali sull'*iter* da adottare per l'esame di un disegno di legge costituzionale in sede di seconda deliberazione, nonché sulla consecutività o meno delle due deliberazioni in ciascuna delle due Camere a distanza di tre mesi l'una dall'altra.

Dopo lungo dibattito, che ebbe luogo nelle successive sedute del 27 e 28 novembre 1951, la Camera deliberò di sospendere l'ulteriore esame della proposta di legge e di sottoporre i quesiti, che erano stati avanzati, alla Giunta del regolamento perché li discutesse e proponesse le relative soluzioni, previa consultazione con il corrispondente organo del Senato.

La Giunta del regolamento della Camera si è riunita molte volte dal 4 dicembre 1951 al 6 giugno di quest'anno; ed una delegazione di essa ha avuto poi vari incontri con una delegazione del corrispondente organo del Senato.

Nel merito delle singole questioni sono state formulate le proposte che oggi sottoporro alla Camera.

Primo: natura della seconda deliberazione. La Giunta della Camera è stata concorde nel ritenere che per seconda deliberazione di una legge costituzionale debba intendersi non già la sola votazione finale di essa, ma la votazione — a maggioranza qualificata — dopo una nuova relazione ed in seguito ad una nuova discussione generale sul testo già precedentemente approvato.

CAVALLARI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAVALLARI. Desidero chiedere un chiarimento. Ella, signor Presidente, ha testè affermato che noi oggi — se ho ben compreso le sue parole — dovremmo esaminare i principi fondamentali che sono alla base dell'esame che la Giunta del regolamento ha già compiuto; e poi, una volta approvati questi principi di carattere fondamentale, conferire una specie di delega alla Giunta del regolamento affinché rediga il testo delle modifiche al regolamento stesso. Ella ha poi aggiunto — se ho ben capito il senso delle sue parole — che si sarebbe poi veduto in seguito...

PRESIDENTE ...in seguito, cioè, alla fine di questa discussione.

CAVALLARI ...se queste modifiche redatte, sulla scorta del parere che esprimerà la Camera, dalla Giunta del regolamento, avrebbero dovuto tornare o meno davanti all'Assemblea.

Ora, il quesito che le pongo è direttamente in relazione all'articolo 15 del regolamento della Camera, e precisamente al primo capoverso il quale reca che «...le modificazioni od aggiunte dovranno essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedano il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati».

Il mio quesito è questo, signor Presidente: la richiesta di votazione qualificata deve essere fatta subito, prima cioè che la Camera inizi la discussione dei principi di massima ai quali ella ha fatto cenno, oppure in un secondo tempo, quando la Giunta del regolamento rimetterà alle Camere le norme redatte in forma definitiva?

PRESIDENTE. Salvo parere difforme della Camera, io ritengo che si debba applicare l'articolo 15 alla presente discussione, in modo da poter dare una delega alla Giunta del regolamento in ordine alla redazione definitiva delle norme. Questo consentirebbe di evitare una ulteriore discussione e una notevole perdita di tempo, il che è opportuno dato che da più parti si invoca, e giustamente, l'approvazione della proposta di legge Leone, necessaria per l'attuazione di norme della Costituzione.

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Signor Presidente, noi potremmo anche essere d'accordo con la sua impostazione circa la opportunità di avvalersi dell'articolo 15 del regolamento in questa discussione, ma siamo preoccupati circa la delega da conferire alla Giunta del regolamento. Se questa si discostasse dai criteri che vengono fissati dalla Camera, quale controllo noi potremmo esercitare su di essa? Per questo io penso che sarebbe forse opportuno far ritornare le norme alla Camera per una definitiva votazione.

Per quanto riguarda, in modo specifico, il ricorso all'articolo 15 del regolamento, il gruppo comunista chiede ufficialmente che sulle deliberazioni da adottarsi sia verificata la maggioranza qualificata. Ci riserviamo eventualmente di rinunciare a questa nostra richiesta per quegli articoli o parti di articoli che non dessero luogo a controversie.

PRESIDENTE. La norma dell'articolo 15 del regolamento deve intendersi nel senso che

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

la domanda di votazione qualificata può essere avanzata prima dell'inizio della discussione delle singole norme e non della discussione nel suo complesso.

LACONI. Non insisto allora per il momento sulla domanda di votazione a maggioranza qualificata, riservandomi di avanzarla volta a volta.

PRESIDENTE. Quando alla seconda questione sollevata dall'onorevole Laconi, faccio osservare che la Giunta del regolamento, anche per la sua composizione, offre tutte le garanzie che non saranno create situazioni o adottati principi, difforni da quelli deliberati dalla Camera, in sede di formulazione degli articoli.

Ma, ove ciò potesse essere per avventura ammissibile, ritengo che si potrebbero contemperare le diverse esigenze, facendo distribuire ai deputati il testo delle proposte definitive affinché si discuta eventualmente soltanto su quegli articoli che a qualche deputato sembrassero difforni dalle norme di massima adottate dall'Assemblea.

LACONI. Concordo con lei, signor Presidente.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione sulla prima delle conclusioni di massima della Giunta. La Giunta ritiene che per seconda deliberazione si debba intendere non già la sola votazione finale di essa, ma la votazione, a maggioranza qualificata, dopo una nuova relazione in seguito ad una nuova discussione generale sul testo già precedentemente approvato.

Pongo in votazione questo principio.

(È approvato).

Passiamo al secondo principio, concernente la consecutività o meno in ciascuna Camera delle due deliberazioni.

La Giunta ritiene che la duplice deliberazione debba svolgersi consecutivamente nella medesima Camera e che il disegno di legge debba essere trasmesso da una Camera all'altra, dopo la seconda deliberazione, una volta che abbia ottenuto il numero di voti prescritto.

Pongo in votazione questo principio.

(È approvato).

Passiamo al terzo principio, concernente il quesito se gli articoli di un disegno di legge costituzionale in seconda deliberazione debbono essere votati a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta.

La Giunta, a maggioranza, ritiene necessaria la votazione a maggioranza qualificata solo in sede di votazione finale del disegno di legge.

Si intende come maggioranza qualificata tanto quella assoluta, necessaria per l'approvazione, quanto quella dei due terzi che non consente il ricorso al referendum.

CAVALLARI. Onorevole Presidente, su questo principio chiediamo la votazione ai sensi dell'articolo 15 del regolamento; e, se me lo consente, vorrei fare alcune considerazioni.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAVALLARI. Durante i lavori della Giunta del regolamento — come, del resto, i colleghi possono desumere dall'andamento delle due votazioni che abbiamo testé compiute — si è raggiunto l'accordo su molti punti in discussione. Tale accordo, evidentemente, è stato raggiunto dopo un'ampia discussione, ma è stato, comunque, raggiunto.

Una questione, invece, sulla quale i rappresentanti della opposizione nella Giunta del regolamento non hanno potuto raggiungere un accordo con quelli della maggioranza, è proprio quella relativa al sistema di votazione dei singoli articoli di una legge costituzionale o di modifica della Costituzione.

L'articolo 138 della Costituzione, primo comma, per attuare il quale si stanno elaborando queste modifiche del nostro regolamento, recita testualmente:

« 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, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione ».

Ora, tutta la questione che sta al fondo della diversità di pareri fra la maggioranza e l'opposizione nella Giunta verte sull'interpretazione di queste parole: « maggioranza assoluta... nella seconda votazione ». Con queste parole il costituente ha inteso riferirsi puramente e semplicemente alla seconda votazione finale della legge, o non piuttosto ha voluto riferirsi alle votazioni complessive di ciascuno degli articoli che compongono il disegno di legge costituzionale ?

Questo è il quesito che noi ci siamo posto e sul quale alcuni danno un determinato giudizio, mentre noi ne diamo un altro.

Che cosa significa e che cosa ha voluto dire il costituente, allorché ha parlato di « seconda votazione » ?

Coloro i quali sostengono che l'approvazione dei singoli articoli, durante il secondo esame della legge, deve avvenire con maggioranza semplice, e non con maggioranza qualificata, sono del parere che seconda votazione

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

vuol dire votazione finale della legge, al termine della seconda sua discussione. Noi siamo invece di parere diverso e riteniamo che la dizione « seconda votazione » sia tale da poter essere interpretata come comprensiva non solo della votazione finale, ma di tutte le altre votazioni, e quindi anche della votazione dei singoli articoli.

È una questione sulla quale — non lo neghiamo — si può, dal punto di vista della interpretazione letterale della norma, discutere. Però, se si cerca una interpretazione della norma che abbia riferimento al senso e agli scopi che ognuno di noi sa essere stati presenti al costituente, allorché propose e approvò lo articolo 138, credo che, in questo caso, si debba giungere necessariamente alla conclusione che anche i singoli articoli debbano essere votati con maggioranza qualificata.

Desidero subito — prima di pervenire rapidamente alla conclusione di queste mie osservazioni — sbarazzare il campo da una osservazione che è stata fatta da coloro che sono di parere diverso.

Essi dicono: questo procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione, è un procedimento che non può richiedere la maggioranza qualificata nella votazione dei singoli articoli, perché esso può essere addirittura assimilato al vecchio procedimento delle tre letture, per il quale non era consentita neppure la discussione dei singoli articoli, ma solo una pura e semplice seconda votazione da parte dell'Assemblea.

Ora — essi dicono — se il costituente, redigendo l'articolo 138 della Costituzione, avesse avuto presente, come noi riteniamo, il procedimento delle tre letture, il quale non prevedeva nessuna discussione, ma solo una seconda votazione, è inammissibile che si possa interpretare l'articolo 138 così estensivamente, da comprendere in esso non solo la possibilità della seconda discussione — che è ammessa dalla norma che abbiamo in precedenza votata — ma addirittura la obbligatorietà dell'approvazione con maggioranza qualificata dei singoli articoli.

A mio avviso, onorevoli colleghi, non è affatto vero che, quando nella Assemblea Costituente noi discutemmo e approvammo l'articolo 138 o quello che oggi figura come articolo 138, si pensò di imporre al futuro Parlamento la sostanza del procedimento delle tre letture.

Vari sono i motivi che potrei portare a sostegno di questa mia affermazione, rifacendomi ai lavori preparatori, tra i quali, tuttavia, vi sono pure alcune dichiarazioni che, per ana-

logia, si richiamano al procedimento delle tre letture; ma io ho la certezza che, interpretando e leggendo accuratamente tutti i lavori preparatori, noi perverremo a questa conclusione: che l'Assemblea Costituente non ha voluto restaurare puramente e semplicemente il vecchio procedimento delle tre letture.

Ma, a parte questa valutazione del significato dei lavori preparatori, v'è una considerazione di carattere elementare. Se l'Assemblea Costituente avesse voluto restaurare nel Parlamento italiano il sistema delle tre letture, lo avrebbe detto semplicemente a tutte lettere, anziché ricorrere alla dizione dell'attuale articolo 138. Cioè, avrebbe potuto assai più comodamente e in modo assai più sollecito dichiarare che per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali è adottato presso ciascuna Camera con due successive deliberazioni il sistema delle due letture. Se, invece, nell'articolo 138 della Costituzione, così come appare nel testo della Costituzione — e spiegherò poi il motivo di questa mia precisazione — non troviamo parola del procedimento delle tre letture, ma troviamo invece definito, sia pure a larghe linee, un procedimento che non ha né il nome, né la sostanza, segno evidente è che il legislatore del 1947 non ha voluto riferirsi puramente e semplicemente al sistema delle tre letture e che, pertanto, questo sistema non può a noi offrire un mezzo di interpretazione dell'attuale articolo 138 della Costituzione, il quale, evidentemente, si prefigge altre finalità.

Vi sono stati alcuni colleghi — e vi potranno essere anche nel corso di questa breve discussione — i quali hanno detto — o diranno — che la lettera dell'articolo 138 non corrisponde strettamente alla lettera del testo che venne approvato dall'Assemblea Costituente, ma che è, invece, il risultato di una variante ad esso applicata dal Comitato di coordinamento, che ha rimaneggiato il testo della Costituzione dal punto di vista della buona lettera.

Ora, una modifica vi è indubbiamente; una differenza vi è fra il testo di questo articolo approvato dall'Assemblea Costituente e il testo che figura oggi nella Costituzione, ma non credo che sia il caso di indugiare neppure un momento su una questione, la cui soluzione è di tutta evidenza.

Quando ci troviamo ad interpretare la Costituzione, dobbiamo interpretarla secondo il testo che è stato approvato in precedenza, ma che oggi non ha più alcun valore, o piuttosto dobbiamo interpretarla secondo la sua lettera attuale; cioè secondo il suo testo approvato

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

con tutte le garanzie costituzionali, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948? In sostanza, posto che fossimo strabici, dobbiamo guardare con un occhio a quel testo approvato in precedenza e con l'altro occhio a questo testo definitivo, o non dobbiamo invece concentrare tutto il nostro studio e la nostra attenzione su quest'ultimo testo e cercare di interpretare questo soltanto?

Se la risposta a questa domanda — e a nostro avviso non potrebbe essere diversa — è che dobbiamo interpretare la Costituzione secondo quanto dice questo testo e non secondo altri testi, allora è del tutto evidente che è assolutamente fuori luogo qualsiasi richiamo al procedimento delle tre letture. Pertanto, si può sostenere benissimo la questione che noi stiamo ponendo, vale a dire che occorre la maggioranza qualificata anche per l'approvazione dei singoli articoli.

Ma che questa questione non solo si possa, bensì si debba porre, e che essa debba essere risolta in questo modo è l'effetto di un altro argomento che attinge la sua origine a un principio di logica elementare.

Cosa vuol dire l'articolo 138? Esso esige che una legge costituzionale (o di modifica della Costituzione) non sia approvata se, al termine della sua seconda discussione, non raccolga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di questa Camera. In sostanza, cosa si afferma con questo principio? Che se la legge raccogliesse la maggioranza di voti favorevoli, ma non questa determinata maggioranza (cioè la maggioranza assoluta dei componenti della Camera), la legge stessa, pur avendo raccolto — ripeto — la maggioranza dei voti, si riterrebbe respinta. Pertanto, per ottenere l'approvazione e proprio a questo scopo, si richiede una determinata maggioranza: la maggioranza assoluta dei componenti della Camera o addirittura la maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera, che è prevista dalla Costituzione per evitare che entro un determinato periodo di tempo si possa far ricorso al *referendum* su quella legge.

Mi domando: è mai possibile che si possa pervenire al risultato — ed a questo risultato si perverrebbe, qualora si accogliesse il parere di coloro i quali ritengono che gli articoli debbano essere votati a semplice maggioranza — che una legge, la quale rappresenta la somma di tutti gli articoli, possa essere stata approvata in tutti i suoi articoli dalla Camera e poi, votata complessivamente a scrutinio segreto in sede di seconda deliberazione, non raccolga la

maggioranza qualificata richiesta dall'articolo 138? In tal modo si avrebbe questo spettacolo, con parvenza niente affatto logica: la Camera, che prima ha approvato tutti i singoli articoli, successivamente non approva il testo finale della legge.

E, viceversa, potrebbe anche darsi, e questo è il caso ancora più grave, che la Camera, la quale abbia respinto determinati articoli a maggioranza semplice, si trovi, poi, a dover approvare questi articoli con la maggioranza qualificata...

CIFALDI. ...può respingerli a scrutinio segreto.

CAVALLARI. Se questo è concepibile in sede di leggi ordinarie, io credo di dover richiamare ancora una volta la vostra attenzione sul fatto che ci troviamo a dover prescrivere la procedura non per leggi ordinarie, ma per leggi speciali che possono addirittura modificare la Costituzione. Ora, per disposizioni di carattere così delicato, è ammissibile che possano verificarsi episodi così contraddittori come quelli ai quali ho accennato poc'anzi, o piuttosto non è da affermare che, in sostanza, quando nella Costituzione si parla di seconda votazione lo si fa per brevità, ma ci si vuole riferire (e non si può non riferirsi con il termine di seconda votazione) alla seconda fase delle votazioni, cioè alla seconda votazione finale e alla seconda votazione dei singoli articoli? In sostanza, quando si parla di votazione di una legge nell'articolo 138 della Costituzione si parla di seconda votazione di leggi costituzionali, si parla di votazione di un complesso di articoli, perché se la legge non è il complesso dei suoi articoli, che cosa mai può essere? E allora, quando si parla di seconda votazione evidentemente, quando si sono usati questi termini, ci si è voluti riferire, con questa dizione, forse troppo stringata, a tutto il secondo procedimento, cioè alle votazioni che hanno luogo in questo secondo procedimento, in questa seconda discussione della legge costituzionale o di modifica della Costituzione.

Questi, molto sommariamente, sono i motivi che ci fanno ritenere, onorevoli colleghi, (del resto anche su concorde parere di personalità illustri, di giuristi e di politici, che non appartengono alla nostra parte — mi riferisco al parere che è stato espresso da Don Sturzo) che debba esservi ad ogni articolo una votazione con una maggioranza qualificata, e che non debba questa votazione essere attuata solo nella seconda votazione finale del disegno di legge costituzionale.

PRESIDENTE. Onorevole Cavallari, perché la Camera sia in possesso di tutti gli

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

elementi di giudizio, ella mantiene la sua proposta subordinata, richiedente l'approvazione a maggioranza qualificata della proposta di passaggio all'esame degli articoli?

CAVALLARI. Non avevo fatto menzione di questa subordinata, signor Presidente, in quanto nella sua relazione orale non ne era stato fatto cenno. Tuttavia, ritengo che, almeno per il momento, non sarebbe inutile, agli effetti di una conclusione della nostra discussione, mantenere questa subordinata. Manterrei, quindi, la subordinata, riservandomi di ritirarla qualora ne vedessi l'opportunità a seguito dell'andamento della discussione.

ARTALE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ARTALE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, benché impreparato a questa discussione, che è stata posta improvvisamente all'ordine del giorno...

PRESIDENTE. No, onorevole Artale, non le posso consentire di dire questo. Se ella era assente, non è questa una buona ragione per dire che alla discussione si arriva improvvisamente. L'ho annunciata sin dalla settimana scorsa.

ARTALE. Chiedo scusa. Mi pare, comunque, che nella discussione che si è svolta l'ultima volta in questa Assemblea, l'onorevole Caronia aveva posto un quesito da sottoporre all'esame della Giunta per il regolamento, e cioè se la votazione qualificata o la votazione semplice articolo per articolo dovesse adottarsi per il caso che la legge costituzionale non avesse carattere omogeneo, e riguardasse materie diverse della Costituzione.

PRESIDENTE. Onorevole Artale, ne parleremo a proposito dello stralcio.

ARTALE. Sarebbe opportuno conoscere se questo quesito trova una risposta in questo criterio generale, che ella, signor Presidente, ha in questo momento annunciato, o non, perché la questione avrebbe la sua importanza anche per la votazione. Infatti, se il criterio generale assorbe il quesito che aveva proposto l'onorevole Caronia, allora il nostro atteggiamento potrebbe orientarsi in un modo; ma, se il criterio non assorbisse tale quesito, noi chiederemmo una sospensiva, perché la Giunta per il regolamento si pronunciasse espressamente su quel quesito specifico che aveva proposto l'onorevole Caronia.

DE MARTINO FRANCESCO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE MARTINO FRANCESCO. Onorevole signor Presidente, potrei anche astenermi dal parlare, perché le osservazioni che avrei

desiderato fare sono già implicitamente contenute in quanto testè ha detto l'onorevole Artale. Tuttavia, credo che le due questioni, del sistema di votazione per i singoli articoli e dello stralcio, non si possano così strettamente riunire, come sembrava al collega Artale, perché con il sistema della votazione dei singoli articoli a maggioranza qualificata si permette, in sostanza, di respingere una parte della legge, se non si raggiunge quella determinata maggioranza che sarebbe richiesta. Al contrario, per lo stralcio, secondo il sistema esaminato dalla Giunta per il regolamento, credo che non sia richiesto lo stesso sistema di votazione.

ARTALE. Non c'entra lo stralcio in questo momento. È un'altra questione.

DE MARTINO FRANCESCO. Credo, però, che l'idea di separare nettamente le due questioni non sia una idea giusta.

VIGO. Sono due leggi in una.

DE MARTINO FRANCESCO. Ora, chi è che in definitiva decide se in un testo presentato con vari articoli esistono più leggi in senso sostanziale, cioè più norme, o una sola norma articolata in vari articoli?

VIGO. La Camera.

DE MARTINO FRANCESCO. La Camera sì, ma con quale maggioranza? E allora il problema, in sede di stralcio, risorge, perché in sede di stralcio, cioè nella ipotesi che alcuni articoli contenuti in un determinato testo rappresentino invece delle norme diverse, questa questione deve essere comunque risolta con un voto di maggioranza. E quale sarà questo voto di maggioranza? Se sarà una maggioranza qualificata, allora io non vedo nessuna ragione di introdurre il sistema dello stralcio come sistema autonomo, come modo autonomo di risolvere il problema, perché con la maggioranza qualificata in sede di singoli articoli si può respingere quella norma e una notevole parte della Camera ritiene di non poter approvare. E allora lo stralcio non è più concepito come istituto autonomo, semmai come uno strumento pratico da adoperare nell'ipotesi che una determinata norma contenuta in un testo di legge articolato in più disposizioni non venga accettata dalla maggioranza qualificata della Camera.

Pertanto i due problemi, a mio parere, sono strettamente connessi, e vorrei chiedere all'onorevole Presidente di non distinguerli, ma di metterli in discussione contemporaneamente, così che la Camera possa giudicare dell'una e dell'altra questione tenendo presente il problema nel suo complesso.

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

Secondo la mia modesta impressione (non conosco d'altra parte esattamente quali sono le proposte che vengono formulate in sede di stralcio), credo che le due questioni: votazione dei singoli articoli e stralcio, siano strettamente connesse e debbano essere decise assieme e non distinte, altrimenti noi ci potremmo trovare in questa strana situazione, che coloro i quali sono favorevoli al sistema di votazione qualificata, soprattutto per la preoccupazione che poneva avanti il collega Artale, che in una proposta di legge ci siano più norme sostanziali (e il caso che ha determinato questa discussione, cioè la proposta di legge Leone, è molto espressivo in questo senso, perché chiunque esamina le disposizioni della proposta di legge del collega Leone si rende conto che si tratta di varie norme a carattere assolutamente diverso, per le quali la Camera potrebbe essere favorevole in una parte e potrebbe non esserlo per un'altra) potrebbero trovarsi a dover deliberare con votazione a maggioranza semplice.

E allora chi è che decide come queste questioni dovranno essere risolte? Si risponde: si fa lo stralcio di quella parte che presenta delle diversità. Va bene, ma questo stralcio significa che il terzo dei deputati ha diritto di fare eliminare dalla discussione della proposta quella norma sulla quale non è d'accordo? O significa invece che per lo stralcio viene richiesta la maggioranza assoluta dell'Assemblea? Ecco il problema che io vedo e la connessione fra le due questioni che vengono poste al nostro esame.

PRESIDENTE. Rispondo, senza entrare per ora nel merito, al quesito se la Giunta si sia occupata della questione dello stralcio e come. La Giunta se ne è occupata e si è trovata concorde nel dichiarare che esso è ammissibile, sia in prima che in seconda deliberazione, e che deve essere inteso non come rinvio della discussione a tempo indeterminato, ma come procedura diretta esclusivamente a formare dell'articolo e del gruppo di articoli un disegno di legge a sé stante, da discutere ed esaminare, se non contestualmente, certo subito dopo la legge dalla quale sono stralciati. La proposta dello stralcio può essere approvata senza maggioranza qualificata, cioè a maggioranza semplice.

CARONIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARONIA. Onorevoli colleghi, quel che dovevo dire io l'ha già detto in parte il collega Artale. Ma dopo quanto hanno detto l'onorevole Francesco De Martino prima e l'onorevole Presidente poi, sento il bisogno di

chiarire ancora quello che è stato detto. La questione dello stralcio è una questione diversa, dice il Presidente; ma è strettamente connessa all'articolo che ci prepariamo a votare.

Tale articolo stabilisce un criterio generale per cui i singoli articoli, qualunque sia il carattere della legge, possono essere votati a maggioranza semplice, compresa anche la proposta dello stralcio di un determinato articolo. La proposta di stralcio altro non è se non un emendamento che viene approvato o meno con una maggioranza non qualificata, come tutti gli articoli della legge. E allora noi ci troveremo in queste condizioni: che nel momento in cui si chiede lo stralcio d'una determinata parte della legge, perché questa costituisce materia diversa — come osservava l'onorevole Artale — lo stralcio potrebbe essere respinto a maggioranza semplice: quindi verrebbe ad essere approvata a maggioranza semplice una materia diversa dalle altre comprese in una determinata legge,...

PRESIDENTE. Non è esatto.

CARONIA. ...sì che verremmo ad approvare a maggioranza semplice una legge costituzionale, il che è contrario alle norme della Costituzione.

Noi pertanto dovremmo in questo momento, a mio parere, sospendere la votazione sul principio in discussione per chiarire la procedura da adottare circa lo stralcio. Quando noi avessimo chiarito questo concetto, che lo stralcio cioè deve essere approvato o respinto con maggioranza qualificata, allora potremmo tornare a discutere il principio, che naturalmente verrebbe ad essere limitato nel senso che si possa votare a maggioranza semplice una legge costituzionale soltanto nel caso in cui questa legge costituzionale riguardi unica materia, mentre questo non si possa fare quando tale legge riguardi più materie della Costituzione, come nel caso specifico. Esemplificando, nella legge in discussione, mentre l'insieme degli articoli — come ho detto altra volta — riguarda in gran parte materia ordinaria e non costituzionale, per cui era quasi superfluo presentare la legge sotto forma costituzionale, l'articolo 16 riguarda invece materia squisitamente costituzionale e completamente diversa da quella considerata negli altri articoli.

Siamo già nel caso previsto, ed è per questo che io desidererei fosse chiarita la questione, prima di passare alla votazione generica di questa norma, che verrebbe a precludere ogni procedura costituzionale portando al-

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

l'approvazione con procedura ordinaria di una legge costituzionale.

MORO ALDO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO ALDO. Credo sarebbe utile che la Camera avesse una visione completa delle varie fasi della procedura della legge costituzionale (e il signor Presidente in parte ha già esaudito a questo voto quando ha accennato alle norme relative allo stralcio); sarei quindi d'opinione che le due discussioni, quella circa le modalità di votazione degli articoli e quella relativa alle modalità e possibilità di stralcio, siano abbinatae. Non credo si possa dare però la precedenza alla questione relativa allo stralcio, ma che utilmente si possano considerare insieme i due aspetti, dato che vi è fra essi non solo un collegamento giuridico, ma anche un collegamento psicologico e politico, come risulta chiaro dalla discussione avvenuta in questa Assemblea.

Allo scopo di rendere più rapidi i nostri lavori, vorrei pertanto fare questa proposta: che l'onorevole Presidente voglia cortesemente informare la Camera di tutti i punti che la Giunta del regolamento ha deciso, in modo che la Camera abbia la visione integrale della procedura costituzionale che la Giunta propone per queste leggi. Dopo di che, si potrebbe vedere quali sono i punti controversi e quelli, invece, sui quali vi è accordo, per, quindi, procedere alla approvazione di questi ultimi, rinviando, invece, ad altra seduta la approvazione dei primi, che mi pare siano, in sostanza, quello dello stralcio e quello delle modalità di votazione degli articoli.

PRESIDENTE. Onorevole Laconi, ella ritiene opportuno ch'io faccia questa esposizione, per così dire, tecnica dei principi della Giunta?

LACONI. Non ho nulla in contrario.

PRESIDENTE. Proseguo allora nella esposizione delle altre questioni sulle quali la Giunta ha formulato le sue proposte:

Quarto: se in seconda deliberazione, siano ammissibili gli emendamenti e a quale maggioranza debbano essere votati. La Giunta dichiara ammissibili tutti indistintamente gli emendamenti; anche in secondo esame della legge, con votazione a maggioranza semplice. Se gli emendamenti sono approvati, non richiedono una ulteriore deliberazione, cioè sono considerati come seconda deliberazione.

Quinto: discussione sul passaggio all'esame degli articoli ed eventuale relativa votazione in seconda deliberazione. La Giunta del regolamento si è mostrata d'accordo (meno una riserva — cui ho accennato — dell'ono-

revole Cavallari) che non sia ammissibile in seconda deliberazione la richiesta di non passaggio agli articoli e la relativa votazione, ritenendo che una proposta di questo genere e una votazione di essa siano un'anticipazione, e in sostanza, un equivalente — in sede anticipata — del rigetto della legge; per ché è evidente che la votazione per il non passaggio agli articoli significa reiezione della legge. È parso alla Giunta che questa reiezione della legge abbia logicamente e giuridicamente la sua sede a conclusione degli esami degli articoli, ma non precedentemente a questo esame, cioè in sede di passaggio agli articoli. Quindi, non ammissibilità di una discussione e di una votazione sul passaggio agli articoli.

Sesto: eventuali proposte di sospensive o pregiudiziali. La Giunta del regolamento ha ritenuto che la pregiudiziale e la sospensiva non siano ammissibili, in seconda deliberazione. Per sospensiva si intende un rinvio *sine die*, da distinguere chiaramente dal rinvio, che potrebbe essere determinato dalla esigenza di esaminare meglio un determinato articolo e, quindi, di riprenderlo in una seduta successiva; nel qual caso, il termine della seduta successiva rientra, come di consueto, nella facoltà discrezionale e nella responsabilità della Presidenza. Non ammissibilità, dunque, né della pregiudiziale, né della sospensiva in seconda deliberazione, poiché anche queste costituiscono l'equivalente di una reiezione della legge; ed il ragionamento fatto per la discussione e la votazione sul passaggio agli articoli si attaglia perfettamente anche alla pregiudiziale e alla sospensiva a tempo indeterminato.

Circa lo stralcio ho già detto qual è il pensiero della Giunta.

L'onorevole Moro ha fatto seguire una specie di quesito proponendo di chiedere fin da ora alla Camera se sugli altri problemi, all'infuori delle due questioni della votazione sui singoli articoli e dello stralcio vi sia il consenso dell'Assemblea, in maniera da scervere i punti di dissenso.

MORO ALDO. Se i punti controversi fossero soltanto questi, si potrebbero intanto approvare gli altri punti e riservarci di discutere e deliberare su questi due punti: votazione e stralcio.

PRESIDENTE. Se per questo modo di procedere nell'esame della discussione delle proposte non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

CARONIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARONIA. Della discussione ora svolta e delle proposte della Giunta del regolamento, di cui ha dato adesso lettura il signor Presidente, rilevo che sarebbe opportuno un esame approfondito.

Abbiamo conoscenza delle proposte stesse solo in questo momento. Ravviso quindi l'opportunità che sia distribuita alla Camera la relazione della Giunta del regolamento e ne sia rinviata ad altra seduta la discussione.

PRESIDENTE. Onorevole Caronia, ella è libero di insistere per il rinvio, ma ella mostra di dimenticare che sulle questioni di cui si tratta si sono impiegate tre sedute del dicembre scorso; che della questione si è discusso anche sulla stampa e che chi ha voluto seguire i lavori della Giunta del regolamento ha avuto tutto il modo di farlo, tanto è vero che sono numerosi i casi di colleghi che hanno richiesto anche i resoconti stenografici delle riunioni della Giunta del regolamento. Mi pare proprio che, a sette mesi di distanza, il problema debba essere maturo nella coscienza di ciascuno.

Se ella insiste, evidentemente ho il dovere di sottoporre il suo quesito alla Camera. Vorrei però richiamarmi al suo senso di responsabilità. Non possiamo rinviare costantemente problemi di questo genere.

CARONIA. Mi rendo perfettamente conto delle osservazioni, ma debbo confessare che del lavoro della Giunta non ho avuto finora alcuna diretta conoscenza.

PRESIDENTE. Questo è, comunque, un suo caso personale.

CARONIA. Sarà. Questa mattina son venuto qualche ora prima della seduta per prendere visione delle proposte della Giunta e non le ho trovate. Ne prendo conoscenza — ripeto — in questo momento. Non chiedo il rinvio *sine die*, ma ad altra seduta, in modo da potere esaminare le proposte stesse con maggiore ponderatezza ed esser in grado di poterle meglio discutere. Penso che ne sarebbe semplificata e resa più spedita la discussione.

Mi permetto, quindi, di insistere nella proposta di rinvio.

PRESIDENTE. Poiché ella insiste, a norma dell'articolo 89 del regolamento domando se la sua proposta sospensiva è appoggiata.

(Non è appoggiata).

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Signor Presidente, dichiaro di non condividere la procedura proposta dal-

l'onorevole Moro, in quanto le diverse questioni essendo strettamente connesse, ritengo sia impossibile non seguire un ordine logico; ché altrimenti si andrebbe incontro a una perdita di tempo. Non credo sia opportuno stralciare alcune questioni e approvarle quando non sorga dissenso. Mi pare che questo confonderebbe le cose.

PRESIDENTE. Poiché l'onorevole Laconi si oppone, ritengo che, per non instaurare una questione di procedura la quale potrebbe farci perdere assai tempo, sia preferibile per ora attenersi alla discussione abbinata della votazione a maggioranza semplice o qualificata sui singoli articoli e dell'ammissibilità e procedura dello stralcio.

LACONI. La Camera viene investita, in sostanza, di una proposta di modifica o di integrazione della Costituzione o attraverso un disegno di legge presentatele dal Governo o attraverso delle proposte di legge presentatele da determinati deputati. A questo punto, quando la Camera sia investita di queste modifiche o della integrazione della Costituzione, cosa chiede la Costituzione stessa e cosa impone il regolamento? Impongono che al proponente, sia esso il Governo o un deputato, incomba l'onere della prova che con lui consente la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea. Questo è, in sostanza, il fatto che avviene, e questa è la prescrizione che la Costituzione e il regolamento danno a questo proposito.

Sulla proposta di modifica della Costituzione deve essere dimostrato che consente la maggioranza assoluta della Camera. A questo punto, mi sembra evidente che tutti i termini si spostino. Non esiste cioè più per la Camera una maggioranza semplice. A questo punto, presunta o manifesta, deve sempre esservi su qualunque dettaglio di questa legge la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea.

Per analogia, consideriamo ciò che avviene in un disegno di legge ordinario. Ci siamo mai chiesti per quale ragione noi votiamo articolo per articolo un disegno di legge, anche dopo che abbiamo votato uno per uno i singoli emendamenti, anche se sappiamo benissimo che dovremo poi concludere la votazione con un voto finale? È evidente che noi facciamo queste votazioni su ogni singolo articolo non per allungare la nostra procedura e renderla più pesante, ma perché il consenso dell'Assemblea, o almeno della sua maggioranza semplice, è richiesto non soltanto sul complesso della legge ma su ogni dettaglio. La nostra votazione può essere più o meno sbrigativa, possiamo cavarcela con

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

un'alzata di mano o per alzata e seduta: ciò quando non sorge alcun dissenso, quando la verifica non vuole essere precisa, quando nessuno nutre dei dubbi sulla portata del voto. Però non v'è dubbio che su ogni parola deve esservi il consenso della maggioranza semplice della Camera, tanto che su ogni parola è consentito di presentare emendamenti, per ogni articolo è richiesto il voto e, quindi, per ogni dettaglio della legge è richiesta la verifica del consenso della maggioranza semplice della Camera.

Le medesime cautele devono essere adottate quando invece della maggioranza semplice si richiede la maggioranza qualificata. Che lo si dimostri o no, che si chieda la verifica di questa maggioranza qualificata attraverso un voto segreto o un voto per appello nominale o non la si chieda, deve tuttavia sempre presumersi che su ogni dettaglio della legge, su ogni articolo, su ogni parola, su ogni virgola, consenta la maggioranza assoluta dei membri della Camera.

Chi potrebbe mai immaginare che ad un certo momento venisse approvata una legge che contenga degli articoli cui la maggioranza della Camera è contraria? Sarebbe assurdo pensare che ad un certo punto la Camera approvi a scrutinio segreto una legge quando dissente da un articolo, quando su un certo articolo non vi è la maggioranza semplice.

La medesima cosa accade quando dal terreno della maggioranza semplice ci spostiamo sul terreno della maggioranza qualificata. Anche su questo terreno è inconcepibile pensare vi sia un voto finale che copra un dissenso o una non sufficiente maggioranza su un dettaglio, su un articolo o magari una virgola della legge. Su tutta la legge in tutti i suoi dettagli (articoli, emendamenti, virgole) proponibili, deve essere presunta, quindi, l'esistenza della maggioranza assoluta della Camera.

Come realizzare, però, questo consenso? Il problema è veramente difficile. Io sono d'accordo con i colleghi che fanno riserve sulla votazione a scrutinio segreto con maggioranza assoluta su tutti gli articoli e sugli emendamenti, perché non vi è dubbio che a un certo punto ci troveremmo dinanzi ad una procedura così pesante, difficile e stentata che diverrebbe quasi impossibile portare a termine la discussione di un disegno di legge costituzionale, di una modifica o di una integrazione costituzionale.

Quindi il problema esiste. Rendiamoci conto delle preoccupazioni che abbiamo davanti, del fatto reale che dobbiamo esaminare.

In fondo, quale è la preoccupazione che ha mosso un certo numero di colleghi a sollevare questa questione? Non è scrupolo formale quello che si verifichi su ogni dettaglio o virgola il consenso della maggioranza assoluta della Camera, ma è preoccupazione che ad un determinato momento ci si trovi dinanzi a una legge i cui articoli, il singolo articolo o la singola disposizione, non siano parti integranti del tutto, non siano includibili nell'approvazione data all'intero contesto, ma costituiscano un dettaglio particolare su cui è indispensabile che la Camera si pronunci a parte.

Io dissento da quei colleghi che pensano che ciò possa avvenire soltanto a causa di una eterogeneità di materia. In questo caso, comunque, così è già avvenuto. Noi abbiamo davanti a noi questa questione perché ci si è presentata una legge in cui, accanto alle introduzioni che riguardano in generale la Corte costituzionale, vi era un articolo concernente la soppressione dell'Alta Corte siciliana; in questo caso poteva in un certo senso parlarsi di eterogeneità di materia, potendosi decidere con leggi diverse la questione della Corte costituzionale e la questione dell'Alta Corte siciliana.

Non è detto però che ciò accada sempre — dicevo — per eterogeneità di materia. Può darsi benissimo che la materia sia unica ma che il consenso della maggioranza assoluta della Camera vi sia sul complesso della legge nelle sue conclusioni generali, ma non vi sia su un particolare meccanismo che la mette in vita, sulla procedura che essa determina, su un dettaglio qualunque che può anche avere un'importanza determinante.

Il pericolo davanti al quale ci troviamo è che, a un certo momento, la Camera, o meglio quella parte della Camera che oscilla tra la maggioranza semplice e la maggioranza assoluta, messa davanti all'alternativa di approvare o respingere il tutto, si risolva in un senso o nell'altro senza avere chiarito esattamente il proprio pensiero. Noi abbiamo il dovere di preservare la libertà di spostamento di questi colleghi e la loro possibilità di qualificare il loro atteggiamento davanti all'Assemblea: noi cioè dobbiamo stabilire un congegno che consenta ad un settore della Camera di dissentire su un dettaglio della legge pur consentendo sul complesso di essa. Nel caso specifico della proposta di legge costituzionale Leone, il meccanismo regolamentare deve consentire a coloro che dissentono sulla soppressione dell'Alta Corte siciliana di poter manifestare

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

questo loro parere senza poi essere costretti o a rinunciare a tale dissenso votando la legge nel suo complesso o a concretizzarlo con un voto finale contrario.

Come è possibile questo? Forse attraverso lo stralcio? Non mi pare assolutamente, perché può anche non esservi alcuna differenza fra il voto contrario e lo stralcio di un determinato articolo, essendo evidente che lo stralcio può essere deliberato anche con un voto sfavorevole. Invece, secondo il concetto della Giunta del regolamento, lo stralcio viene trasformato in una specie di obbligo per la Camera di riesaminare la materia prima della scadenza di un preciso termine. E se la Camera non ha nessuna voglia di riesaminarla? Perché non la si deve lasciar libera di votare contro? Se il Governo o un deputato avranno successivamente interesse ad investire la Camera di quella stessa materia potranno eventualmente presentare un altro disegno o un'altra proposta di legge. Tanto più la mia osservazione è valida in quanto non sempre l'articolo può essere stralciabile, come lo è nel caso dell'Alta Corte siciliana.

Francamente, onorevoli colleghi, pretendere la maggioranza assoluta soltanto per il voto finale significa imporre una maggioranza di ricatto, in quanto un deputato è messo necessariamente al bivio di dover votare a favore di tutta la legge anche se dissente su un dettaglio di essa ovvero contro per il solo fatto che non condivide una questione di dettaglio. Si tratta di una maggioranza che non consente l'espressione chiara, semplice e leale del parere di ciascuno di noi.

Ho riconosciuto poco fa che il votare tutti gli articoli a maggioranza qualificata sarebbe troppo pesante e imporrebbe alla nostra Assemblea una procedura troppo lenta. D'altra parte ritengo che lo stralcio non possa soddisfare tutte le esigenze. E allora come uscire da questa situazione? Io credo che, in sostanza, la via d'uscita l'abbiamo davanti a noi nella stessa discussione che stiamo facendo. In questo momento stiamo discutendo modifiche al nostro regolamento. Per modificare il regolamento la Costituzione prescrive una maggioranza qualificata; tuttavia noi non ci imponiamo una maggioranza qualificata ad ogni voto ma ce la imponiamo quando una parte dei nostri colleghi ne richiede la verifica. In questo caso allora poniamo in vigore questo articolo della Costituzione. In tal modo non rendiamo troppo pesante la nostra procedura però lasciamo la facoltà che, nel caso vi sia un dissenso, questo dissenso si possa manifestare e possa avere quell'efficacia che serve a

respingere la legge. Io direi quindi che su questa strada potremo metterci.

Si dice che questa strada non abbia precedenti regolamentari molto chiari e ben definiti. Ma stiamo definendo noi una nuova procedura. D'altra parte, ad un precedente accennavo in questo momento. In fondo, anche modificare il nostro regolamento è un precedente che può avere un carattere di affinità e può legittimare la nostra decisione in questo senso. L'onorevole Cavallari l'accennava come subordinata alla sua proposta, ma mi pare che potrebbe diventare tranquillamente la nostra proposta principale. Essa consisterebbe in questo: che non vi è un obbligo di verificare sempre la maggioranza assoluta per la votazione di tutti gli articoli, ma soltanto quando una parte della Camera — che si potrà vedere come debba essere costituita: 10 o 20 deputati, oppure di un quinto o un sesto della Camera — lo chiede.

In questo senso, se l'onorevole Cavallari non ha niente in contrario, possiamo rendere principale quella proposta che appariva in un primo momento come subordinata.

RUSSO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUSSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io non sono d'accordo con l'interpretazione data all'articolo 138 della Costituzione dall'onorevole Cavallari e dall'onorevole Laconi. Innanzitutto, l'interpretazione letterale e logica dell'articolo 138 porta alla conclusione che la maggioranza assoluta debba esser richiesta solamente per la votazione finale. Si giunge a questa conclusione tenendo presente che i singoli articoli non hanno una vita autonoma, staccata dalla legge della quale fanno parte, ma sono parte integrale della legge stessa.

Perciò l'articolo 138 quando parla di leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali, si riferisce indubbiamente alla legge nel suo complesso e non ai singoli articoli. Alla stessa conclusione si perviene se esaminiamo l'iter legislativo attraverso il quale si è giunti alla formulazione dell'articolo 138.

Questo esame è stato già compiuto nella seduta del 27 novembre 1951 dall'onorevole Colitto e dall'onorevole Leone.

Nella seduta del 15 gennaio 1947, gli onorevoli Perassi e Nobile, proposero alla II Sottocommissione della Commissione dei 75, la formula seguente per la revisione della Costituzione: «La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

Camera. Approvata la modifica proposta, questa dovrà essere, a distanza di un certo numero di mesi, di nuovo portata in discussione alla Camera per una seconda approvazione a maggioranza assoluta ».

La proposta ha subito modifiche in sede di Commissione, ed è giunta all'esame dell'Assemblea nella seduta del 3 dicembre 1947.

In quella sede l'onorevole Perassi propose che si dicesse in modo espresso: « nel voto finale, in seconda lettura », e questa fu la formula approvata dalla Costituente.

Il relatore Rossi Paolo dichiarò: « La Commissione fa proprio l'emendamento Perassi perché mantiene intatta la struttura del progetto e introduce miglioramenti suggeriti da un più accurato esame della materia ».

La volontà del costituente, quando fu votato l'articolo 138, era quindi che la maggioranza assoluta fosse richiesta soltanto per la votazione finale.

L'ultima parte dell'articolo 138, in sede di coordinamento, fu soppressa perché il comitato di coordinamento la ritenne superflua.

Desidero ricordare che quando fu esaminato in Assemblea il testo coordinato il relatore onorevole Ruini indicò le parti in cui, in sede di coordinamento, furono introdotte modifiche che potevano andare al di là della forma ed incidere sulla sostanza, e queste sottopose all'Assemblea.

Nulla, invece, disse per quanto riguarda l'articolo 138, perché si trattò puramente di coordinamento formale che non incise sulla sostanza dell'articolo.

Quindi, non soltanto per considerazioni di ordine logico — che si riferiscono al rapporto che esiste tra il singolo articolo e la legge nel suo complesso — ma anche per la genesi dell'articolo 138, è evidente che quando si parla di votazione, ci si riferisce alla votazione finale e non a quella dei singoli articoli.

Vi è anche un'altra considerazione che mi pare meriti di essere fatta sulla conseguenza assurda a cui si giungerebbe accogliendo l'interpretazione che la votazione debba avvenire articolo per articolo. L'articolo 138 della Carta costituzionale prescrive al secondo comma che le leggi sono sottoposte a *referendum* popolare se non sono state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Se ritenessimo che la maggioranza qualificata è necessaria non solo nella votazione finale, ma per i singoli articoli, dovremmo giungere a questa conseguenza: che, qualora

su un articolo si raggiunga una maggioranza assoluta che non è dei due terzi, l'articolo, staccato dalla legge, dovrebbe essere sottoposto a *referendum*.

LACONI. Nella Costituzione si parla di leggi, non di articoli.

RUSSO. Nel primo comma dell'articolo 138 è detto: « Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera... », e la stessa espressione viene usata nel comma successivo, laddove si parla di *referendum*.

Quindi, se ella, come è giusto, ritiene che nel secondo comma ci si riferisca alla legge nel suo complesso, la stessa interpretazione, per coerenza, deve applicare alla prima parte dell'articolo 138... (*Interruzione del deputato Laconi*). Ed è proprio questa la ragione per cui la votazione a maggioranza qualificata deve essere solo quella finale. Altrimenti, arriveremmo a questa conclusione assurda: al *referendum* per un articolo non approvato coi due terzi, quando tutta la legge, nella votazione finale, è stata approvata con una maggioranza superiore ai due terzi.

L'articolo 72 della Costituzione, poi, detta norme particolari relativamente all'approvazione dei disegni di legge in Commissione in sede deliberante; vengono esclusi dalla approvazione in questa sede i disegni di legge in materia costituzionale. Quindi, la garanzia, che si è voluto dare per quello che si riferisce all'esame di disegni di legge in materia costituzionale, è stata quella di sottrarli alla possibilità di approvazione da parte delle Commissioni in sede deliberante prescrivendo che in ogni caso vengano portati di fronte all'Assemblea.

L'onorevole Laconi si è reso conto delle conseguenze a cui si giungerebbe accogliendo la prima parte della proposta Cavallari, che la votazione debba avvenire sempre a maggioranza qualificata, articolo per articolo?

Siccome questo potrebbe determinare, evidentemente, gravi inconvenienti, l'onorevole Laconi propone che la proposta subordinata Cavallari divenga proposta principale: cioè che la maggioranza qualificata sia necessaria, quando venga richiesta da un certo numero di deputati. È la proposta che fece l'onorevole De Martino nel novembre scorso.

DE MARTINO FRANCESCO. Necessaria sempre; ma si presume, se non è richiesta.

RUSSO. Dunque, occorre che ci sia la richiesta per la verifica della maggioranza qualificata. Ma questo non può essere votato dalla Camera, in quanto porterebbe ad una modifica della Costituzione. Infatti,

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

l'articolo 64 della Costituzione stabilisce la procedura da seguire nelle votazioni. Quando l'onorevole Laconi si richiama alle norme regolamentari, dimentica che proprio l'articolo 64 stabilisce che ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Quindi, solamente quando vi è una espressa disposizione della Costituzione è possibile che si abbia una maggioranza diversa dalla maggioranza normale disposta dall'articolo 64 della Costituzione. Il quale articolo dice che le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

Solamente nei casi in cui la Costituzione espressamente richiede una maggioranza speciale si può giungere ad una maggioranza qualificata. Ora i casi sono due: o, come sostiene l'onorevole Cavallari, laddove l'articolo 138 parla di leggi di revisione della Costituzione si riferisce non solamente alle leggi, ma a singoli articoli, ed allora in questo caso non si può proporre di votare alcuni articoli a maggioranza semplice ed altri a maggioranza qualificata...

DE MARTINO FRANCESCO. Dicono: la verifica di questa maggioranza qualificata si fa su richiesta.

COPPI ALESSANDRO. Non vi può essere presunzione in materia.

RUSSO ...oppure, come è mia ferma opinione, la votazione a maggioranza qualificata è richiesta solo per la votazione finale.

Quindi, se volessimo adottare il criterio proposto dagli onorevoli Cavallari e Laconi, dovremmo modificare l'articolo 64 della Costituzione.

Concludendo, credo che e dalla interpretazione logica e dalla interpretazione letterale e dalla genesi dell'articolo 138 emerga, senza alcuna possibilità di dubbio, che la votazione a maggioranza qualificata è richiesta soltanto per la votazione finale, mentre la votazione sui singoli articoli non può che avvenire a maggioranza semplice.

CIFALDI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CIFALDI. La ragione che ha dato luogo a questa discussione mi indurrebbe ad essere favorevole alla tesi prospettata dagli onorevoli Laconi e Cavallari, perché non ho difficoltà, per mio conto, a dichiarare che potrei essere favorevole alla soppressione della Corte siciliana e mi rendo conto delle difficoltà e

della particolarità della questione, proprio in riferimento alla ragione che ha provocato questa questione. Tuttavia, poiché dobbiamo guardare nella formulazione delle leggi al quadro generale in cui ci verremmo a trovare, se seguissimo, per particolari circostanze, una via piuttosto che un'altra, sono costretto ad essere di parere contrario a quello espresso con eleganza di parola e con argomenti pur di pregio dagli onorevoli Cavallari e Laconi.

Quando si dice che il votare il singolo articolo con votazione semplice potrebbe portare all'inconveniente che la reiezione con la votazione a *quorum* qualificato involgerebbe menomazione della autorità dell'Assemblea, mi pare che non si porti un argomento solido, perché per tutte le leggi la Costituzione richiede la votazione a scrutinio segreto ed è evidente che questa votazione può essere di reiezione della legge quantunque i singoli articoli siano stati in precedenza approvati.

DE MARTINO FRANCESCO. Non è questo il punto.

CIFALDI. Pensavo che questa fosse una delle obiezioni fondamentali mosse dall'onorevole Cavallari per indurci a decidere che anche i singoli articoli debbano essere votati a maggioranza qualificata.

Quanto all'essenza del problema, dobbiamo risalire alla *mens legis*, cioè dobbiamo esaminare quella che è stata la volontà del costituente nel formulare una simile norma. Non vedo la ragione perché il costituente avrebbe potuto volere che per l'approvazione di ogni singolo articolo fosse richiesta la maggioranza qualificata, cioè la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Sono di questo avviso, perché è evidente che il voler richiamare particolarmente l'attenzione di tutti i legislatori su ogni singola norma sarebbe eccessivo. È sufficiente che la legge nel suo complesso sia votata a maggioranza qualificata, ma non si può chiedere che su ogni virgola, su ogni particolarità e su ogni emendamento (come chiedeva l'onorevole Laconi) sia richiesta la maggioranza qualificata.

Quale sarebbe stata la finalità pratica di una decisione della Costituente in tal senso? Quella di pretendere una vigilanza assidua e particolare su ciascuna norma? È eccessivo; l'importante è che vi sia una maggioranza qualificata allorché si tratta di votare la legge nel suo complesso.

L'onorevole Laconi si è prospettato questa difficoltà quando, riconoscendo che fosse quasi impossibile portare a termine l'esame di una

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

legge ove si richiedesse la maggioranza qualificata per ogni emendamento, ha proposto: « Facciamo come usiamo praticamente fare per ogni legge: presumiamo che la maggioranza assoluta vi sia e verificiamo se praticamente questa maggioranza vi sia quando (ed il sistema potrà essere studiato) un certo numero di deputati o di senatori chiederà la verifica del numero legale ». Onorevole Laconi, questa è — mi consenta — una petizione di principio. Infatti, presumere che vi sia questa maggioranza qualificata fino a quando non intervenga una richiesta di verifica del numero legale, significa ammettere il principio che sia richiesta la votazione a maggioranza qualificata su ogni articolo. Pertanto non ritengo si debba consentire su questa proposta.

Sebbene io abbia ascoltato attentamente le argomentazioni degli onorevoli Laconi, Cavallari e De Martino, non sono riuscito a rendermi conto perché mai la Costituzione avrebbe richiesto questa maggioranza. Se noi ammettessimo questo principio — desidero ripetere questo concetto, perché è il punto centrale della questione — vorrebbe dire che la Costituzione ha preteso una vigilanza ed una attenzione continue su ogni parte formativa della legge, laddove questo giudizio complessivo si ha nella votazione finale.

Aggiungo che non mi pare possa risolvere la questione di principio in esame la preoccupazione dell'onorevole Laconi, il quale temeva che vi potesse essere dissenso su una parte sola della legge e consenso su tutto il resto della legge, per cui — a detta dell'onorevole Laconi — era opportuno che il dissenso si manifestasse su quella parte con una particolare maggioranza. Ora, è evidente che una legge, dato che è la risultante dei singoli articoli, in tanto è approvata nel suo complesso in quanto ciascuno dei votanti condivide il senso e la volontà di ogni articolo; se però vi è un dissenso su un articolo della legge, evidentemente la legge non sarà approvata. Pertanto l'obiezione del collega Laconi non ha fondamento.

Per le ragioni esposte poco fa dall'onorevole Russo, in relazione alla più aderente interpretazione dell'articolo 138 e della volontà dei costituenti, non si può pensare che una legge di modifica della Costituzione si debba formulare con una votazione a maggioranza qualificata per ogni singolo suo articolo, ma che basti a tranquillizzare la coscienza di coloro che debbono votare che questa votazione qualificata si abbia quando si tratta di votare la legge a scrutinio segreto.

AMBROSINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AMBROSINI. La questione dello stralcio è al fondo di tutte le questioni, e l'onorevole Laconi, nel suo intervento, l'ha risolta pronunciandosi in senso contrario all'ammissibilità dello stralcio.

La Giunta del regolamento ha già deliberato in proposito. Non occorre spendere molte parole per dimostrare la fondatezza dello stralcio. Mi limiterò a dire che esso è ammissibile dal punto di vista giuridico ed è utile, o può essere utile, dal punto di vista politico. Stabilito che anche per le leggi di natura costituzionale o di revisione della Costituzione sono ammissibili gli emendamenti, compresi quelli soppressivi per i singoli articoli, è evidente che debba ammettersi lo stralcio, rappresentando questo il meno di fronte al più. Ma l'ammissione dello stralcio è utile anche dal punto di vista politico, perché permette, in determinati momenti, di accantonare qualche questione, in modo da consentire una maggiore riflessione nel quadro di una valutazione dei complessi fattori coi quali può presentarsi connessa. E che lo stralcio può essere utile è dimostrato proprio dalla questione specifica, la questione della Alta Corte siciliana, che ha dato origine e che resta alla base di tutte queste discussioni.

COLITTO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLITTO. Signor Presidente, di questa questione ci siamo già ampiamente occupati in altra seduta. In quell'occasione, ebbi cura di indicare con parole semplici gli argomenti che militano in favore della tesi che noi sosteniamo, e cioè che la maggioranza assoluta, di cui è parola nell'articolo 138 della Costituzione, sia richiesta per il voto finale e non anche per ciascun articolo della legge.

Ho ascoltato molto attentamente l'onorevole Laconi. Ma egli, affermando il contrario, non ha dato del suo assunto la dimostrazione. Ha detto che occorre intervenga la maggioranza assoluta anche per una sola parola, anche per una virgola, ma della sua affermazione, ripeto, egli non ha dato la dimostrazione: ha considerato, anzi, la sua affermazione come se fosse già dimostrata. Io sono di opposto avviso, non solo per le ragioni che indicai allora e che sono state dianzi sottolineate dall'amico onorevole Russo, ma anche per un argomento di carattere squisitamente giuridico, che venne indicato non da me, ma da altri colleghi in quella sede, e che mi pare, oltretutto chiaro, definitivo. L'ultima parte del-

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

l'articolo 138 della Costituzione, che stiamo esaminando, è redatta in questi termini: « Non si fa luogo a *referendum*, se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ».

Nell'ultima parte, quindi, dell'articolo 138 noi ritroviamo le stesse parole che troviamo nella prima parte, cioè la parola: « approvazione » e le parole « seconda votazione ». Come debbono ora intendersi queste parole « approvazione in sede di seconda votazione », che si leggono nell'ultima parte dell'articolo 138? Non mi pare dubbia la risposta all'interrogativo. Approvazione in sede di seconda votazione significa approvazione in sede di seconda votazione finale.

Ben altra dizione, onorevoli colleghi, si sarebbe usata, se si fosse ritenuta possibile una approvazione a maggioranza assoluta od a maggioranza diversamente qualificata per ciascun articolo.

Ed allora, se le parole « seconda votazione » del terzo comma dell'articolo 138 vanno interpretate come « seconda votazione finale », la stessa frase, contenuta nella prima parte dell'articolo 138, non può essere interpretata in modo diverso.

Tutti sanno che l'interpretazione di una legge deve essere armonica. Ora questa armonia non vi sarebbe, se alla stessa frase, usata nello stesso articolo, si dovessero dare interpretazioni diverse.

È per tale ragione, che a me pare chiara, precisa, convincente, definitiva, di carattere strettamente giuridico, che penso che la norma debba essere interpretata come noi la interpretiamo, e cioè nel senso che la maggioranza assoluta è richiesta per il voto finale e non per ciascun articolo della legge.

TARGETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARGETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a me sembra che le osservazioni dell'egregio collega Russo, ed ancor più i richiami che egli ha fatto ai lavori della Costituente, portino argomenti a favore e non contro la tesi della obbligatorietà della maggioranza assoluta per l'approvazione di ciascun articolo. Perché è esattissimo quello che il collega Russo ha ricordato, che cioè durante l'elaborazione dell'articolo 138 l'onorevole Perassi indicò, in modo tassativo, che l'obbligo della maggioranza assoluta venisse limitato alla votazione finale (questo è fuori discussione); ma, poiché la redazione definitiva tolse questo inciso della votazione finale, non può l'interprete...

TOZZI CONDIVI. Chi l'ha votato?

TARGETTI. Tutto è stato votato nello stesso modo, tanto è vero che il collega Russo, portando questo argomento, ha detto: « Il presidente della Commissione dei 75, onorevole Ruini, riteneva di dover indicare all'Assemblea che nel coordinamento si era proceduto anche ad una modificazione non soltanto di forma, ma di sostanza » (dirò: usava dichiararlo, perché in questo caso questa dichiarazione non è stata fatta) « e dunque noi dobbiamo... ». L'onorevole Tozzi Condivi, come tutti gli altri colleghi che mi fanno l'onore di ascoltarmi, sanno che non si fanno le interpretazioni attraverso i « dunque »! La legge è quella che è. Se vi fosse stato scritto che la maggioranza assoluta è richiesta nella votazione finale, nessuno poteva mettere in dubbio che non era richiesta per la votazione dei singoli articoli. Siccome, invece, non vi è l'indicazione che l'obbligo si limiti alla votazione finale, sarebbe un arbitrio, a parer mio, attraverso questo ragionamento, volere interpretare diversamente la norma.

Si fa l'ipotesi che il presidente Ruini abbia, per disattenzione — gli può essere capitato anche in altri casi — ommesso quella indicazione. Che cosa vuol dire? La legge, evidentemente, non dice quello che avrebbe detto se fosse stata fatta un'indicazione o un'altra; la legge dice quello che dice. Nulla di più né di diverso. Essa non mette la limitazione dell'obbligo della maggioranza assoluta alla votazione finale.

V'è di più: risulta che questa indicazione era stata proposta, e poi invece nel testo definitivo della Costituzione non c'è. E allora noi non possiamo aggiungere niente e dobbiamo ritenere che l'obbligo della maggioranza qualificata vi sia anche per i singoli articoli. Spesso l'interpretazione migliore, anche delle questioni giuridiche che si presentano come le più complicate e le più difficili, si trova nel prospettare le pratiche conseguenze di una interpretazione invece che di un'altra. È mai possibile, onorevoli colleghi, non sentire la stranezza di una conclusione simile a quella a cui si verrebbe seguendo una diversa interpretazione? Alcuni di voi sostengono che i vari articoli di una legge possono essere approvati anche a maggioranza relativa. Fate l'ipotesi che una legge costituzionale composta di 10 articoli abbia trovato nell'Assemblea una accoglienza per la quale neppure uno di questi articoli abbia ottenuto una maggioranza diversa dalla maggioranza relativa. Messe insieme queste (chiamiamole così, dal lato della votazione) debolezze, come si può presumere che, riunite, debbanò acquistare tanta

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

forza che la loro votazione debba avvenire con una maggioranza qualificata, cioè con la metà più uno dei presenti? È addirittura assurdo; è così assurdo che verrebbe quasi fatto di proibirlo! Di stabilire cioè una norma per la quale non si potesse sottoporre ad una votazione — che per essere valida richiedesse la maggioranza assoluta — una serie di articoli ciascuno dei quali avesse avuto un'accoglienza così tiepida da parte dell'Assemblea da non riuscire a mettere insieme che quel piccolo numero di voti necessari per essere approvato con maggioranza semplice. Mi correggo. Non c'è bisogno di nessuna disposizione speciale: basta interpretare la legge nel suo giusto senso, che cioè ciascun articolo dovesse, per essere approvato, raggiungere la maggioranza assoluta.

Un'ultima osservazione: io dissento da quello che hanno detto il collega Laconi ed anche l'onorevole Cavallari, e che mi sembra sia stato accennato anche dal mio collega De Martino nell'altra seduta: cioè che si debba presumere la maggioranza qualificata, fino a prova contraria. Cioè se il numero stabilito di deputati non chieda la verifica, si deve presumere che questa maggioranza qualificata sussista.

Onorevoli colleghi, io non so come esprimere esattamente il mio pensiero, ma è certo che io la penso proprio diversamente. Se si presume l'esistenza del numero legale si presume una consistenza materiale. Si presume che vi siano tanti deputati quanti sono necessari per raggiungere il numero legale. Si presume una quantità; ma quando si tratta di una maggioranza qualificata presumerla vorrebbe dire presumere delle opinioni; presumere il voto di un certo numero di deputati. Mi pare vi sia una contraddizione fra la qualifica e la presunzione. E quale è, d'altra parte, l'inconveniente di sottoporre tutti gli articoli all'obbligo della maggioranza assoluta? Onorevoli colleghi, nessuno: sarà questione di impiegare un pochino più di tempo...

TOZZI CONDIVI. Qualche anno...

TESAURO. Anche qualche cosa di più.

TARGETTI. ... ma non si tratta di una legge di poca importanza: si tratta di modificare la Carta costituzionale. Lo so, purtroppo, e non mi riferisco più ad una parte che ad un'altra, lo credano gli onorevoli colleghi: ogni partito, per la passione che porta alle proprie idee quando trova in una Costituzione un ostacolo alla realizzazione di esse, ecco che subito propone di modificare la Costituzione. Queste sono delle tentazioni politiche che ben si comprendono. Ma noi

dobbiamo tutti serenamente pensare a quella che è la realtà delle cose. Si tratta di modificare la Carta costituzionale, quella che unisce tutti i cittadini. Non si deve modificare? Sì, in casi di necessità; ma se ci si mette, onorevoli colleghi, qualche quarto d'ora o qualche mezza ora di più a fare queste modificazioni, sarà forse tanto di guadagnato, perché vorrà dire che ci si sarà pensato un po' di più e si saranno evitati quegli errori che, affrettando la procedura, si sarebbero potuti commettere.

Per queste considerazioni, io credo si debba chiedere la maggioranza assoluta per ogni votazione. Anche l'argomento recato dal collega Russo, che si riferisce al *referendum*, non mi persuade. A *referendum* si sottopone una legge od un atto avente forza di legge. Vi è anche l'ipotesi che vi si sottoponga una parte del provvedimento. Ma un singolo articolo non vedo in quale caso possa essere, da sé solo, sottoposto a *referendum*. O sarà fondamentale, ed in questo caso il *referendum* abrogativo sarà richiesto per tutta la legge; se invece avrà un'importanza secondaria, è assurdo supporre che ne possa essere oggetto esso solo. Comunque, se questo accadrà, si applicherà la norma relativa all'approvazione a maggioranza assoluta o con due terzi.

TESAURO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TESAURO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io credo che la subordinata fatta dai colleghi Laconi e Cavallari non possa essere accolta. L'onorevole Targetti ha dato atto di una ragione veramente decisiva: è possibile la verifica di una situazione qual è, non quale si può eventualmente determinare. È possibile la verifica per l'accertamento del numero dei presenti, ma non è possibile la verifica per l'accertamento di coloro che eventualmente voteranno in un senso o in un altro. Sarebbe grave precedente, nel regolamento di una assemblea legislativa, inserire un principio manifestamente assurdo, quale quello che si propone e che non è stato mai accolto né in sede parlamentare, né per i collegi, in genere, costituzionali o amministrativi.

Ma la proposta va decisamente respinta anche perché è fatta dando per dimostrato quello che si deve dimostrare, cioè che la Costituzione richiede la maggioranza qualificata. Ora, è precisamente su questo punto che la Camera non può consentire.

Io ho ascoltato con molta attenzione quello che hanno detto i tre colleghi Laconi, Cavallari e Targetti e comincio col prendere in

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

esame quello che acutamente ha detto l'onorevole Targetti. Egli ha detto: Noi ci troviamo di fronte ad un testo definitivo della Costituzione ed è precisamente questo testo che deve valere per noi. Ora, io gradirei sapere — e gradirei saperlo, soprattutto in omaggio a quello che ha detto il primo oratore, onorevole Cavallari — se veramente vi è qualcuno nella Camera che può sul serio pensare alla possibilità che il testo della legge, per la sua stessa lettera, autorizzi l'interpretazione della necessità della maggioranza qualificata articolo per articolo.

CAVALLARI. Siamo in molti a pensare così.

TESAURO. Benissimo; però il resoconto stenografico mi darà atto che nella discussione l'onorevole Cavallari ha riconosciuto che, considerando la lettera di una parte dell'articolo, si può...

CAVALLARI ...discutere.

TESAURO ...essere convinti del contrario di quello che si sostiene con la proposta fatta.

CAVALLARI. Certo.

TESAURO. Ad ogni modo, a prescindere da quella che può essere l'opinione personale di qualcuno di noi, una cosa è certa: che nell'articolo 138 della Costituzione si parla di «seconda votazione». Ora, è evidente che la seconda votazione non può essere che quella terminale. Una diversa interpretazione sarebbe consentita senza cambiare il significato dell'attributo «seconda». La «seconda votazione» non può essere altro che quella che si fa in via terminale e finale su tutta la legge nel suo complesso; altrimenti sarebbe la terza, la quarta, la quinta, ma mai la seconda.

Contro la proposta è ancora un'altra ragione, che desumiamo da tutto il complesso dell'articolo 138 della Costituzione. In questo articolo non si parla solamente di seconda votazione, ma si dice testualmente: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione». Questa terminologia: «adozione», «approvazione», «votazione» sta a documentare, nella forma più inequivocabile, che si è voluto — col testo dell'articolo — porre in rilievo l'obbligo della maggioranza qualificata solamente per la votazione terminale. Opinando diversamente non avrebbe alcun significato dal punto di vista giuridico parlare di «adozione della legge», di «approvazione a maggioranza assoluta», di «seconda votazione». Nessun dubbio, perciò, che ci troviamo di fronte ad

un testo che depone, per la sua lettera, decisamente a favore della tesi che una maggioranza qualificata è richiesta solo per la votazione finale.

Ma io voglio ammettere, col collega Targetti e con altri colleghi, che il testo è, quanto meno, equivoco. Voglio raccogliere l'interruzione di poc'anzi del collega Cavallari e voglio convenire con lui che il testo è equivoco.

Ebbene, se il testo è equivoco, abbiamo o non abbiamo il dovere di indagare quale fu il volere dei costituenti? Abbiamo o non abbiamo il dovere di vedere quale fu la volontà, sia della Commissione che ebbe a redigere il progetto, sia della Sottocommissione, sia di tutta l'Assemblea? E poi ci intenderemo anche sul significato da attribuire alle parole del presidente della Commissione di coordinamento.

Ora, la volontà dell'Assemblea, della Sottocommissione, di coloro che redassero il progetto, fu univoca, precisa, inequivocabile. Non si volle l'approvazione a maggioranza qualificata dei singoli articoli, ma solo di tutta la legge nel suo complesso!

Avevano una particolare ragione, politica e giuridica ad un tempo, i costituenti di avere quella volontà ad unanimità, unanimità che contribuirono a formare anche coloro che oggi parlano diversamente in questa Camera, e che allora non sollevarono alcuna obiezione? L'onorevole Targetti, che ora è deputato, era autorevole componente della Costituente; l'onorevole Laconi, che oggi ha parlato così brillantemente, era anch'egli componente della Costituente. Nessuno di loro sentì il bisogno e la necessità di prendere la parola per porre in rilievo esigenze contrarie a quelle che erano state prospettate dall'onorevole Perassi. E perché non sentirono questo bisogno e questa necessità? Forse per una omissione involontaria? No! Perché essi sentivano profondamente che la tecnica legislativa imponeva di chiedere la maggioranza qualificata solamente per la votazione della legge nel suo complesso. Basta dare semplicemente uno sguardo anche superficiale e fugace a tutta la storia parlamentare, a tutti i regolamenti nel nostro ordinamento e negli altri ordinamenti per renderci conto che un principio è stato costantemente seguito: il principio che, quando si richiede una particolare solennità di votazione, questa forma solenne riflette unicamente la votazione terminale.

Non ho bisogno di dire ai colleghi che hanno maggiore esperienza di me che, quando

## DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 GIUGNO 1952

si vanno a vedere le norme della Costituzione e del nostro regolamento che riflettono le forme di votazione, si trova al primo posto che la votazione, ad esempio, a scrutinio segreto, è richiesta in via obbligatoria solamente per la votazione terminale e finale; e, come per la votazione a scrutinio segreto, così per tutte le altre forme di solennità. Ed allora dobbiamo dire che non a caso, ma deliberatamente, ispirandosi ai principi della tecnica legislativa meglio aderenti alla realtà politica, i costituenti vollero che l'obbligo della maggioranza qualificata fosse limitato alla votazione della legge nel suo complesso.

Di fronte a questa precisa ed inequivocabile manifestazione di volontà della Costituente (non possiamo prescindere da questa profonda realtà caratterizzata dal fatto che non vi fu una sola voce contraria), è possibile interpretare nel senso oggi voluto dall'opposizione la norma dell'articolo 138? Sarebbe veramente un manifesto arbitrio.

Ma, si dice: la Commissione di coordinamento evidentemente volle modificare il testo. Ma questa è un'interpretazione arbitraria...

TOZZI CONDIVI. E anche offensiva.

TESAURO. ... di fronte agli atti della Costituente, che documentano che l'onorevole Ruini, presidente della Commissione di coordinamento, sottolineò più volte il volere della Commissione di non modificare dal punto di vista sostanziale la manifestazione di volontà dell'Assemblea Costituente.

L'onorevole Ruini richiamò su questo l'attenzione dell'Assemblea Costituente e

provocò un voto. Ed allora è manifestamente arbitrario dire: noi interpretiamo la dichiarazione ed il testo della Commissione di coordinamento nettamente in contrasto con quello approvato dall'Assemblea Costituente.

Se, poi, a questo aggiungiamo che l'interpretazione letterale coincide in pieno con l'interpretazione logica e giuridica, e spiega in pieno il voto unanime dell'Assemblea Costituente, abbiamo una ragione decisiva per dire che non dobbiamo avere alcuna perplessità nel ritenere che la maggioranza qualificata è necessaria per la votazione terminale, ma non è affatto necessaria per l'approvazione dei singoli articoli.

CARONIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARONIA. Chiederei, signor Presidente, che sia distribuito il testo delle proposte della Giunta.

PRESIDENTE. Sarà fatto, giacché il tempo lo abbiamo, tanto è vero che la Giunta del regolamento è convocata per martedì mattina appunto per questo scopo.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13,25.**

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. GIOVANNI ROMANELLI

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI