

LA FASE PARLAMENTARE  
DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLA LEGGE DI REVISIONE:  
QUESTIONI ASSODATE E PROBLEMI APERTI

GIOVANNI PICCIRILLI\*

ABSTRACT

*La fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale è stata sottoposta a una serie considerevole di stress, specie negli ultimi due decenni, anche in connessione con la controversa torsione maggioritaria che si è sviluppata nel sistema politico e partitico. Muovendo dall'assunto che esista una priorità assiologica (e non solo una priorità temporale) della fase parlamentare rispetto alle fasi successive del procedimento di revisione costituzionale prefigurato dall'art. 138 Cost., si propone una ricostruzione dell'evoluzione delle regole che la presidiano, evidenziando come la specifica interpretazione del disposto costituzionale fatta propria dai regolamenti parlamentari a seguito delle modifiche degli anni '50 (e da allora costantemente applicata nella prassi) risulti difficilmente conciliabile con il fine di individuare nello stesso procedimento parlamentare un fondamentale presidio della rigidità costituzionale. Ancor prima, la stessa ascrizione della revisione costituzionale a species della funzione legislativa, nonostante la indiscutibile comune ascrizione al generale processo di decisione parlamentare, ha contribuito ulteriormente a permettere una osmosi di istituti e precedenti tra i due procedimenti, rendendo pressoché indistinguibile la prima deliberazione ex art. 138 Cost. da una qualsiasi decisione legislativa e limitando la seconda deliberazione a una conferma in blocco di quanto precedentemente approvato. Converterà dunque ripartire dalla disposizione costituzionale sul procedimento di revisione, al fine di (ri)scoprirne interpretazioni e funzionalità diverse, che potrebbero rivitalizzarne la dimensione applicativa a fini maggiormente garantistici.*

---

\* Ricercatore di diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli. [gpiccirilli@luiss.it](mailto:gpiccirilli@luiss.it)

Sento il dovere di rivolgere alcuni ringraziamenti, oltre a quello destinato al Direttivo dell'Associazione per questa graditissima (seppur assai impegnativa) sfida. Anzitutto a Federica Fabrizzi, insieme alla quale ho tenuto – nei due anni della fase parlamentare di approvazione del testo di legge costituzionale rigettato dal referendum del 4 dicembre 2016 – un Osservatorio, a cadenza settimanale, sulla rivista *Federalismi.it*, avendo così la preziosa occasione di un confronto costante su temi in gran parte coincidenti con quello della presente relazione. Un secondo a Nicola Lupo, con il quale – oltre al quotidiano scambio su questo e altri temi – ho lungamente discusso in occasione della predisposizione del volume *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»* (Bologna, 2016), ricevendone continui stimoli a una più attenta ponderazione di tutti gli interessi in gioco. Un ultimo a Guido Rivosecchi che, con numerosi scritti e ancor più frequenti confronti e consigli puntuali, ha saputo indirizzarmi in ampie parti del presente lavoro. Resta inteso che quanto contenuto in queste pagine (con inevitabili eccessi, mancanze e approssimazioni) resta di mia esclusiva responsabilità.

SOMMARIO: 1. Premessa: la struttura del lavoro. – 2. Il perimetro dell’analisi: il procedimento parlamentare delle leggi “di revisione della Costituzione”, alla luce delle (sole) disposizioni di cui all’art. 138 Cost. – 3. La fase parlamentare come momento decisionale preliminare e prioritario (temporalmente e assiologicamente) nel procedimento complessivo di revisione costituzionale. – 4. Ricostruzione storica dell’evoluzione delle interpretazioni delle regole relative alla fase parlamentare del procedimento *ex art. 138 Cost.* e del loro completamento regolamentare. – 4.1. “Alternatività” e “consecutività” delle deliberazioni rispetto alla navette. – 4.2. La prima pratica della tesi della consecutività e le riforme regolamentari che hanno condotto alla alternatività tra le deliberazioni *ex art. 138 Cost.* – 4.3. Le limitazioni alla seconda deliberazione (e le critiche a tale soluzione). – 5. La scarsa specialità procedurale della prima deliberazione costituzionale e il riferimento alle forme e alle procedure del procedimento legislativo. – 6. La revisione costituzionale nella classificazione delle funzioni del Parlamento: la sua necessaria distinzione dalla funzione legislativa. – 6.1. *Il precedente frainteso del 1993.* – 6.2. *Revisione costituzionale e funzione legislativa come species distinte del procedimento di decisione parlamentare.* – 6.3. *L’indistinzione tra le due species relativamente alla (proto?) fase di iniziativa.* – 7. Conclusioni (provvisorie). Una ipotesi di valorizzazione ulteriore della fase parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale: abbandonare la “alternatività” tra le letture per (tornare al)la “consecutività”?

### *1. Premessa: la struttura del lavoro.*

Il tema individuato per la presente relazione richiede qualche considerazione preliminare alla sua trattazione, necessaria al fine di identificarne i contenuti specifici sotto un duplice profilo: alla luce del quadro sistematico complessivo emergente dalle ulteriori relazioni, nonché in considerazione degli spunti emergenti dal titolo assegnato.

Successivamente a questi chiarimenti – che concernono sia gli ambiti tematici che si ritengono esclusi dalla trattazione, sia gli specifici (tipi di) atti che saranno oggetto di analisi – si proverà a impostare il discorso sulla base di una chiave di lettura tesa a sottolineare la primarietà logica e assiologica (e non solo la precedenza temporale) della fase parlamentare all’interno del complessivo procedimento di revisione costituzionale, traendo spunto – com’è proprio del metodo caratterizzante gli studi promossi dal Gruppo di Pisa – dalla stessa giurisprudenza costituzionale. In questa prospettiva si andrà a sottolineare la necessità che la fase parlamentare del procedimento di revisione si caratterizzi essa stessa come primo e essenziale presidio della rigidità costituzionale (la quale, notoriamente, trova conferma – e non fondamento<sup>1</sup> – nell’esistenza di un procedimento distinto rispetto alla ordinaria decisione legislativa). Di seguito, si proporrà un inquadramento della revisione costituzionale all’interno delle funzioni parlamentari nel senso di distinguerne la *ratio* e le finalità (oltre che i principi e, di conseguenza, gli strumenti) rispetto, appunto, alla funzione legislativa, proponendo piuttosto a collocarla nel diverso ambito della garanzia costituzionale. Saranno così analizzate le specificità del trattamento procedurale delle proposte di revisione costituzionale, anche al fine di segnalare una qualche insoddisfazione rispetto al diritto (parlamentare) vigente, che non appare idoneo a garantire al meglio le finalità del procedimento come sono state appena

---

<sup>1</sup> A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2° ed., Padova, 2002, XXXX, nonché ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, che sul punto richiama adesivamente J. BRYCE, *Flexible and rigid Constitutions*, in ID., *Studies in History and Jurisprudence*, I, Oxford, 1901, p. 1145 s. Analogamente S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, p. 2, rifacendosi allo stesso Bryce, individua nell’art. 138 Cost. una “conseguenza” (e non una causa) della rigidità.

richiamate, concludendo poi con la formulazione di una modesta proposta di loro modifica, al fine di recuperare uno spirito maggiormente ispirato a finalità di garanzia nella gestione del procedimento parlamentare teso alla revisione delle regole costituzionali.

Nel procedere nella trattazione occorre avvertire che, necessariamente, vista la vicinanza temporale e la particolare intensità del dibattito, sarà inevitabile avere come costante punto di riferimento quanto avvenuto nel corso del dibattito parlamentare che ha condotto al testo di legge costituzionale respinto dal referendum del 4 dicembre 2016<sup>2</sup>. In ogni caso, almeno nelle aspirazioni del presente lavoro, ci si pone l'obiettivo di andare oltre quelle specifiche vicende, ampliando l'osservazione della prassi ai precedenti più risalenti che risultassero interessanti nella prospettiva di analisi.

## *2. Il perimetro dell'analisi: il procedimento parlamentare delle leggi "di revisione della Costituzione", alla luce delle (sole) disposizioni di cui all'art. 138 Cost.*

La presente relazione si inserisce in un contesto nel quale specifici ambiti contigui o potenzialmente sovrapponibili hanno una sede specifica di trattazione, per cui sembra opportuno chiarire sin da subito quale taglio sarà assunto in questa sede. Ci si soffermerà unicamente sulle potenzialità della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale alla luce dell'art. 138 Cost. vigente, tenendo quindi al di fuori della trattazione sia la possibilità e praticabilità di un ripensamento delle disposizioni costituzionali sulla revisione o di una loro sospensione o deroga occasionale, sia la problematica della "tenuta" dello stesso procedimento in relazione alla variabilità della latitudine dei contenuti (e dunque delle finalità ultime dell'intervento riformatore)<sup>3</sup>. Insomma, alla luce della sistematica complessiva del convegno, si ritiene di dover escludere il problema dell'inquadramento della

---

<sup>2</sup> Per l'analisi contestuale dei singoli passaggi procedurali occorsi durante il dibattito parlamentare sia consentito il riferimento agli aggiornamenti, a cadenza settimanale tra il 30 aprile 2014 e il 12 aprile 2016, predisposti insieme a Federica Fabrizzi per la rivista *Federalismi.it*, nell'ambito dell'*Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, consultabili all'indirizzo [http://federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?artid=31137](http://federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?artid=31137). Per più ampi e meditati riferimenti al procedimento svoltosi tra il 2014 e il 2016, e limitando i richiami agli aspetti procedurali presenti in opere monografiche, saggi o capitoli di opere collettanee comunque a ciò specificamente dedicati, si considerino i seguenti lavori: S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessione a margine della "seduta fiume" dell'11 febbraio 2015*, in *Forumcostituzionale.it*, 27 febbraio 2015; D. CASANOVA-M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani e S. Troilo, Torino, 2016, p. 17 s.; C. FUSARO, *Le ragioni di una riforma*, in G. CRANIZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, 2016, p. 47 s., spec. p. 51 s.; L. IMARISIO, *Il procedimento di approvazione del d.d.l. Renzi-Boschi*, in *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, a cura di M. Cavino, L. Conte, L. Imarisio, S. Sicardi, G. Sobrino e C. Tripodina, Bologna, 2017, p. 39 s.; A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Torino, 2016, specie cap. 1; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, spec. p. 23 s.; *Legge elettorale e revisione costituzionale. Procedure parlamentari "sotto stress"*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Bologna, 2016, spec. Parte Seconda (p. 153 s.). A tentativo di riforma ormai respinto v. anche le considerazioni di A. D'ANDREA, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII Legislatura*, Bari, 2017, p. 55 s.; G. FONTANA, *L'art. 138 Cost. tra modifiche tacite e deroghe una tantum*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, p. 549 s.

<sup>3</sup> Sugli specifici punti richiamati nel testo v. le relazioni di F. DE MARTINO e V. MARCENÒ.

revisione costituzionale tra potere costituente e potere costituito. Stante il perimetro oggettivo individuato, la revisione costituzionale ha forme e limiti formali e logici positivamente (costituzionalmente) individuati e invalicabili. Anche il problema della eventuale applicabilità dei limiti sostanziali (es. il trattamento dei tentativi di revisione costituzionale in violazione dei principi supremi) si ritiene debba rimanere al di fuori del presente lavoro, dovendo essere opportunamente approfondito all'interno della seconda sessione del convegno<sup>4</sup>.

I “punti fermi” e i problemi da considerarsi “aperti” menzionati nel titolo sono stati invece così di seguito individuati: in considerazione della non trascurabile torsione maggiorata del sistema politico e della prassi del procedimento di revisione, ci si è posti il problema di valorizzare il potenziale dell'art. 138 Cost. come presidio della rigidità costituzionale, anche e soprattutto relativamente alla fase parlamentare che, si vedrà, è ritenuta assiologicamente prioritaria nel procedimento complessivo. Dunque, si è mantenuto come unico punto fermo il solo testo dell'art. 138 Cost., considerando invece come “problemi aperti” (o, eventualmente, “apribili”) tutto il resto, così includendo tanto la possibilità di interpretazioni diverse e ulteriori delle stesse disposizioni costituzionali sul procedimento, quanto l'ipotesi di modifica delle disposizioni dei regolamenti parlamentari (in particolare, Capi XIV del regolamento del Senato e XX del regolamento della Camera) e delle loro prassi applicative, ovviamente, limitatamente a quanto consentito dal vincolo costituzionale.

Quanto invece al perimetro “soggettivo”, anche al fine di ricercare una maggiore omogeneità di trattazione, è parso necessario adottare un criterio di identificazione dei tipi di atti (o, forse, dei “gruppi di tipi”<sup>5</sup>) che si ritengono rientrare nella locuzione di “leggi di revisione” indicata nel titolo. Data la connotazione spiccatamente procedurale della sessione, si è ritenuto di circoscrivere l'analisi a tutti e soli gli atti formalmente approvati ai sensi dell'art. 138 Cost., inteso in senso integrale ed esclusivo (al fine di privilegiare un approccio ispirato alla tipicità del procedimento). Ci si concentrerà quindi soltanto sulle leggi di revisione “della Costituzione”, ossia quelle che procedono comunque (esclusivamente o anche solo in parte) alla modifica del testo della Costituzione in senso formale, e che per la cui approvazione non sono previsti aggravamenti procedurali ulteriori e diversi<sup>6</sup>.

Il fine di una simile perimetrazione è quello appunto di identificare una serie di variabili comuni tra i procedimenti considerati e non sottende una considerazione di scarso interesse nei confronti degli atti e dei procedimenti esclusi dall'analisi.

Non si ignora che anche decisioni prese al di fuori del procedimento di revisione ben potrebbero avere analoghi effetti e ricadute di natura costituzionale<sup>7</sup>, ma alla luce del titolo

---

<sup>4</sup> ... e, in particolare, nella relazione di A. APOSTOLI.

<sup>5</sup> Per l'introduzione di queste categorie, v. F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento I*, Milano, 1997, p. 561 s., spec. p. 570 s., nonché n37.

<sup>6</sup> ... come ad esempio quelle menzionate all'art. 132, primo comma, Cost., finalizzate alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni, stanti le molte e peculiari specificità che ne rendono impossibile una trattazione comune alle altre, tra le quali, almeno: il monopolio della richiesta da parte locale (tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate); l'approvazione della proposta mediante referendum, la cui partecipazione è circoscritta alla maggioranza delle popolazioni stesse; il rispetto del requisito (per altro disatteso nell'unico precedente applicativo: l. cost. 3 del 1963, di istituzione della Regione Molise) di almeno un minimo di un milione d'abitanti.

<sup>7</sup> Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 4° ed., I, Padova, 2004, p. 162, il quale distingue appunto tra “modifiche formali del testo” e mutamenti di altra natura. V. anche *How Constitutions Change: A*

della relazione si è optato per una interpretazione strettamente formale dell'idea di "revisione" della Costituzione, escludendo dall'analisi le leggi (ordinarie) in "materia costituzionale" (nonostante qualche comunanza di trattazione nella disciplina dei regolamenti parlamentari), come pure le leggi costituzionali di approvazione di statuti speciali, nonché ulteriori tipi di atti di cui si dirà di seguito.

Ad esempio, il procedimento di approvazione delle leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali offre spunti di notevole interesse anche perché, a seguito della l. cost. n. 2 del 2001, la fase parlamentare (almeno per quanto concerne la fase sub-procedimentale che avviene a livello statale) è divenuta esclusiva, essendo stata "comunque" esclusa la possibilità di richiesta e svolgimento di consultazioni referendarie "nazionali"<sup>8</sup>. Inoltre, la prassi più recente ha mostrato come nella fase parlamentare di discussione delle leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali possano verificarsi anomale "intrusioni" da parte di organi ulteriori, che suscitano certamente interesse, nonché più di qualche perplessità di correttezza costituzionale. È il caso, ad esempio, della recente approvazione della l. cost. n. 1 del 2017<sup>9</sup>, nel corso della quale si è avuto un singolare parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, datato 15 febbraio 2017, sul disegno di legge costituzionale in discussione (A.S. 2643, XVII leg.), intervenuto nella fase intermedia tra l'approvazione in prima lettura da parte di un ramo del Parlamento e mentre era in corso l'esame da parte dell'altro<sup>10</sup>, per altro sulla base di una normativa di epoca pre-costituzionale<sup>11</sup>.

Eppure, è sembrato opportuno soffermarsi unicamente sugli atti tesi alla modifica del testo costituzionale, e non anche su tutti gli atti ad essi formalmente equiparati.

Sul punto occorre avvertire come esista una risalente (e tuttora aperta) questione definitoria circa il rapporto reciproco tra "leggi di revisione della Costituzione" e (altre) "leggi costituzionali", che certamente esula dalle finalità del presente lavoro, e che tuttavia sembra opportuno richiamare sinteticamente in questa sede, al fine di meglio esplicitare quali "altre" leggi costituzionali (*recte*, quale accezione di tale locuzione) siano considerate all'interno del presente lavoro. Il rapporto tra le due categorie menzionate è stato inteso in almeno due maniere diverse, e anzi fondamentalmente antitetiche, venendo ricondotto, da alcuni, a una dimensione genere/specie (es. le leggi "di revisione della Costituzione" sono quelle leggi approvate ai sensi dell'art. 138 Cost. che procedono alla *sola* revisione formale di disposizioni del testo della Costituzione) e, da altri (e in particolare da Esposito), a due categorie coordinate e distinte per contenuto e finalità (per cui le "altre" leggi costituzionali potrebbero derogare alla disciplina costituzionale o, al limite, condurre a rotture dell'ordinamento, senza

---

*Comparative Study*, a cura di D. Oliver e C. Fusaro, Oxford, 2011. Sul tema v. la relazione, in questo Convegno, di M.P. IADICICCO.

<sup>8</sup> V., sul spunto, le modifiche operate dalla l. cost. 2 del 2001, in particolare in relazione agli artt. 41-ter dello Statuto della Regione siciliana, 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 54 dello Statuto speciale per la Sardegna, 103 dello Statuto unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e 63 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>9</sup> Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina.

<sup>10</sup> In particolare, la Camera dei deputati aveva approvato il testo l'11 gennaio 2017 ed il parere è intervenuto circa un mese dopo, mentre era in corso l'esame in Senato, conclusosi il successivo 10 maggio 2017.

<sup>11</sup> Il parere è stato richiesto dal Governo ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, in quanto una delle modifiche recate interessava l'esercizio della giurisdizione amministrativa e dunque incideva sulle stesse attribuzioni del Consiglio di Stato.

tuttavia avere la possibilità di procedere a revisioni formali del testo<sup>12</sup>). Sul tema la dottrina è alquanto divisa e entrambe le posizioni sono sostenute da autorevolissimi studiosi.

Il primo degli approcci richiamati riconduce le “leggi di revisione della Costituzione” a *species* del genere delle “leggi costituzionali”, aventi come caratteristica precipua ed esclusiva la modifica di disposizioni del testo della Costituzione. Tale impostazione, esplicitamente accolta da Paladin<sup>13</sup>, si fonda anzitutto sul dato letterale dell’art. 138 Cost. che, identificando residualmente le “altre” leggi costituzionali, includerebbe quelle di revisione nella medesima categoria. L’unitarietà dei prodotti dell’*iter* di cui all’art. 138 Cost. è sostenuta anche da Pizzorusso<sup>14</sup>, del resto in coerenza con il criterio utilizzato dallo stesso autore per il riconoscimento della normatività degli atti a partire dal regime di pubblicazione<sup>15</sup>, posto che infatti – come notato dallo stesso Crisafulli<sup>16</sup> – la formula di promulgazione (e pubblicazione) fa ricorso in ogni caso alla denominazione di “leggi costituzionali”<sup>17</sup>, cui fa seguito anche la continuità tra i numeri d’ordine. In realtà, la posizione di Crisafulli risulta maggiormente articolata e non priva di sfumature critiche, specie in relazione a specifici ambiti, rispetto alla tesi della indistinzione degli atti prodotti secondo il procedimento di cui all’art. 138 Cost. Tuttavia, soprattutto alla luce dell’osservazione della evoluzione concreta, le conclusioni possono essere ascritte alla tesi della comune appartenenza delle due categorie a una stessa specie, se non altro – e su questo distaccandosi nettamente dal diverso filone dottrinale – alla luce del fatto che ciascuna “legge costituzionale” è anche (o eventualmente può essere, senza impedimenti formali di sorta), in tutto o almeno in parte, una “legge di revisione”, “smontandosi così una precisa linea di confine tra l’una e l’altra ipotesi”<sup>18</sup>.

Nel senso dell’alterità della categoria delle “altre” leggi costituzionali rispetto alle leggi di revisione, in continuità con la richiamata posizione di Esposito, si pone la lettura proposta da Modugno, che sottolinea la distinzione tra la *ratio* propria della “revisione della Costituzione” e le potenzialità derogatorie e di abrogazione implicita insite nell’idea stessa di “legge costituzionale” che, come tale, non potrebbe procedere alla formale novellazione del testo costituzionale, puntando diversamente a giustapporvisi. Secondo questa visione, le (altre) “leggi costituzionali” corrisponderebbero a due sottotipi di atti: *i*) quelli previsti da quei rinvii

---

<sup>12</sup> C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, 1963, p. 189 s., ora in C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992, p. 355 s., spec. p. 363 s. Apertamente in disaccordo con la tesi di Esposito è la posizione di S. CICONETTI, voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 930 s., il quale, anzi, costruisce la propria argomentazione al fine precipuo di contrapporsi dialetticamente ad essa.

<sup>13</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 166 s.

<sup>14</sup> A. PIZZORUSSO, sub *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, 1981, p. 703 s., spec. p. 713 s., nonché, *amplius*, ID., *Fonti del diritto. Art. 1-9 disp. prel.*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, seconda edizione, Bologna-Roma, 2011, p. 394 s. Similmente, “leggi costituzionali” e “leggi di revisione costituzionale” sono trattate indistintamente da M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990, p. 1.

<sup>15</sup> A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, p. 65 s.

<sup>16</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, p. 73.

<sup>17</sup> V. gli artt. 14 e 25 della l. 352 del 1970. Sul punto si noti, tuttavia, la identificazione – in ben due passaggi – come “legge di revisione costituzionale” (nonostante il *nomen iuris* di “legge costituzionale” utilizzato in sede di pubblicazione) della n. 3 del 2001 da parte dell’ord. 247 del 2016 (rel., non a caso, Modugno).

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 75. Un sintetico confronto tra le posizioni di Modugno e Crisafulli sul punto è offerto da G. LAURICELLA, *La revisione condivisa della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 2011, spec. p. 2 s.

a (o, forse, da quelle “riserve” di) fonte costituzionale presenti in diverse disposizioni della Costituzione, quali gli artt. 71, 116, 117 (originario), 132, 133 e 137, nonché, ora, 48, terzo comma<sup>19</sup>, 81 e 96 Cost.<sup>20</sup>; ii) quelli che, approvati secondo il procedimento di cui all’art. 138 Cost., intervenissero a innovare il “livello costituzionale delle fonti”, pur senza modificare formalmente il testo costituzionale, ma innalzando al rango costituzionale la regolazione di determinati oggetti. Il tratto caratteristico del primo sottotipo di atti rispetto alle leggi di revisione costituzionale consisterebbe nella attuazione-integrazione del disposto costituzionale, senza tuttavia poter procedere a interventi in violazione dello stesso<sup>21</sup>.

I due approcci, che recano entrambi costruzioni a partire da assunti coerenti e in parte condivisibili, divengono tra loro inconciliabili nei casi di testi “misti”, ossia nei casi uno stesso atto procedesse contestualmente sia alla revisione di disposizioni del testo costituzionale, sia alla disciplina di oggetti ulteriori nel livello costituzionale delle fonti (es. la novellazione o la abrogazione di ulteriori leggi costituzionali, o la disciplina di nuovi ambiti precedentemente non contemplati da disposizioni di rango costituzionale). In altra sede ho ritenuto di seguire il primo degli approcci richiamati, in quanto la classificazione dello specifico testo in questione era strumentale all’applicazione dell’art. 16 della l. 352 del 1970 ai fini della identificazione della corretta formulazione del quesito referendario<sup>22</sup>. In questa diversa occasione, alla luce della diversa finalizzazione dell’analisi, della attenzione rivolta esclusivamente alla fase parlamentare del procedimento, nonché nella prospettiva di mantenere quanto più ampio possibile lo spettro dell’indagine (tenendo come unico “punto fermo” dell’analisi il testo del disposto costituzionale), si ritiene invece di non assumere alcuna posizione sul punto, includendo nella trattazione tutti gli atti (approvati ai sensi dell’art. 138 Cost.) che procedessero, tra l’altro, anche alla formale modifica del testo costituzionale. Dunque, non si percorrerà alcun giudizio di esclusività o di prevalenza, cercando di coprire la fase parlamentare del procedimento di approvazione di tutti gli atti comunque finalizzati alla revisione formale del testo costituzionale. Eventualmente, solo per ragioni di brevità, si farà ricorso alla più sintetica denominazione di “leggi costituzionali”, avvertendo sin d’ora che in quel caso si riterranno parimenti considerate anche le “leggi di revisione della Costituzione”, stante la comune matrice procedimentale caratterizzata dalla “tipicità” del procedimento *ex art. 138 Cost.* che ne ha condotto all’approvazione<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> L’art. 48, comma terzo, Cost. invero fa esplicito riferimento a una più generale “norma” costituzionale ai fini dell’attribuzione del numero di seggi alla circoscrizione estero per l’elezione delle Camere. Sul punto, E. GROSSO, *Legge cost. n. 1 del 2000*, in *Commentario della costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, diretto da A. Pizzorusso, Bologna, 2006, p. 215.

<sup>20</sup> F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Cassese, V, Milano, 2006, p. 5184 s., nonché ID., *Le fonti del diritto*, in *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura dello stesso A., Torino, 2008, p. 105 s., spec. p. 110 s. In senso non dissimile A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2000, spec. p. 5, nonché S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2005, p. 7.

<sup>21</sup> ... ad esempio, la legge costituzionale che intervenisse, *ex art. 71 Cost.*, a conferire l’iniziativa legislativa a ulteriori soggetti non potrebbe violare (o comunque, modificare implicitamente) i principi posti nello stesso articolo.

<sup>22</sup> G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016.

<sup>23</sup> Al limite, si utilizzerà l’accorgimento di “legge (di revisione) costituzionale”, in modo da comprendere comunque entrambi i tipi di atti, qualche che se ne voglia intendere la relazione reciproca.

3. *La fase parlamentare come momento decisionale preliminare e prioritario (temporalmente e assiologicamente) nel procedimento complessivo di revisione costituzionale.*

Una volta che si è meglio definito il perimetro dell'oggetto di analisi, è possibile procedere oltre, fornendo una indicazione di metodo che contribuisca a chiarire quale si ritiene essere la collocazione della fase parlamentare all'interno del procedimento complessivo di approvazione delle leggi di revisione costituzionale.

Senza entrare nel merito della relazione specificamente dedicata alle fasi successive (ulteriori ed eventuali) del procedimento di revisione costituzionale<sup>24</sup>, preme sottolineare che si assumerà in punto di vista teso ad affermare la primarietà (in senso non solo, ovviamente, di precedenza temporale ma, soprattutto, di priorità assiologica) della fase parlamentare rispetto alle altre, in considerazione del fatto che solo questa interviene a definire il perimetro, il contenuto e ogni altro aspetto dell'intervento di revisione. Nel procedimento delineato dall'art. 138 Cost., infatti, la fase parlamentare è centrale non soltanto quando è esclusiva – ossia quando è preclusa la possibilità di richiedere il referendum o quando, nei fatti, questo non si svolge (o perché non richiesto, o perché l'eventuale richiesta fosse dichiarata illegittima) –, ma anche quando ad essa facesse effettivamente seguito il referendum costituzionale. La natura di quest'ultimo, infatti, non soltanto è eventuale e facoltativa<sup>25</sup> (nonché “di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta”<sup>26</sup>), ma è anche meramente limitata dal fatto di doversi svolgere rispetto a un testo che, nei contenuti e nel “confezionamento”, è stato definito dal Parlamento.

Questo tipo di approccio era già stato fatto proprio, e da tempo, dalla stessa giurisprudenza costituzionale in occasione della sent. 496 del 2000 (rel. Mezzanotte), in occasione della quale la Corte ebbe modo di sottolineare la “primarietà” dell'intervento parlamentare nel procedimento *ex art.* 138 Cost., evocando la mera eventualità del referendum e, derivando da questo, la assoluta (e necessaria) centralità del circuito politico-rappresentativo<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Questo ambito costituisce lo specifico oggetto della relazione di A. FUSCO.

<sup>25</sup> Nelle classificazioni in termini comparativi il procedimento di revisione costituzionale italiano appare spesso considerato come appartenente a un modello “misto”: v. già G. CÒNTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, p. 147 s., spec. n1, nonché R. ALBERT, *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, in *Wake Forest Law Review*, 2014, p. 913 s., spec. p. 941, il quale colloca l'art. 138 Cost. tra i procedimenti *cd. multi track*. Risulta al contrario condivisibile l'analisi di G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, p. 168 s., il quale rimarca, tra le altre, le caratteristiche di eventualità (ossia l'inaccessibilità in caso di approvazione con la maggioranza dei due terzi) e facoltatività (dipendenza da effettiva richiesta, nei casi in cui essa è accessibile) del referendum costituzionale. Il dibattito in Assemblea costituente sulla elaborazione della disposizione costituzionale sul referendum *ex art.* 138 Cost. è ricostruito criticamente in G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, p. 56 s.

<sup>26</sup> Così Corte cost., sent. n. sent. 496 del 2000, §4.2. in dir.

<sup>27</sup> Ivi: “la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. [...] lo stesso articolo 138 preclude del tutto la possibilità di un intervento popolare [nel caso di approvazione parlamentare con la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione], con ciò confermando che la revisione costituzionale è appunto, in primo luogo, potere delle Camere. [È] indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare”.



La medesima interpretazione è stata ribadita e sviluppata recentemente dal giudice ordinario, in occasione del contenzioso sviluppatosi in relazione al referendum costituzionale del 2016<sup>28</sup>, per altro, con espliciti richiami a quella stessa giurisprudenza costituzionale sopra citata<sup>29</sup>. Alla luce della definizione di questo contenzioso, emergono spunti anzitutto in relazione alla qualificazione della fase parlamentare del procedimento come momento essenziale della decisione, nonché si è evidenziato come vi sia una diretta corrispondenza (anzi: piena identità) tra oggetto del voto finale della fase parlamentare del procedimento di revisione e oggetto del quesito referendario<sup>30</sup>.

Dunque, sulla base di queste premesse emergenti dalla giurisprudenza (costituzionale e di merito), è opportuno ribadire l'assoluta centralità della fase parlamentare nel complesso del procedimento di revisione costituzionale, anche nel senso della sua natura condizionante rispetto alle fasi eventuali e successive, le quali – ove dovessero venire a svolgersi – non potrebbero che essere collocate nella fase di mera integrazione dell'efficacia. Del resto, la preminenza del circuito rappresentativo rispetto al coinvolgimento popolare diretto costituisce un elemento di significativo (e non casuale) parallelismo rispetto al modo nel quale la stessa Costituzione è stata adottata, testimoniando una volta di più che le procedure di revisione costituzionale trovano una loro radice ideale nei presupposti storici e procedurali del momento costituente<sup>31</sup>.

Una simile impostazione non vuole tuttavia giungere alla legittimazione di meri fatti che da essa potrebbero derivare<sup>32</sup>. Non si vuole cioè utilizzare questa lettura del rapporto tra fase parlamentare e fasi successive (referendaria, in particolare) al fine di giustificare (o addirittura elevare a standard interpretativo) qualsiasi “sfruttamento” delle regole esistenti, specie di quelle emergenti da fonti diverse dall'unico “punto fermo” assunto in questa sede costituito dal testo dell'art. 138 Cost. È ben noto che a una azione intenzionale (anzi, a una

---

<sup>28</sup> Si v. l'ordinanza del Tribunale di Milano, sez. I, del 6 novembre 2016, n. 54353 (su cui, diffusamente, G. RIVISECCHI, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso “Onida-Randazzo” al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017; P. PULSONI, *Problematiche inerenti il procedimento referendario ex art. 138 Cost. Nota di Commento a ordinanza del Tribunale di Milano del 06.11.2016 di rigetto del ricorso ex art. 700 cpc dei Professori Onida e Randazzo quali cittadini elettori e avente ad oggetto l'indizione del referendum costituzionale dello scorso 04.12.2016 e la formulazione del quesito*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017), nonché l'ulteriore ordinanza dello stesso Tribunale del giorno successivo, n. 37657.

<sup>29</sup> V. il punto V della motivazione.

<sup>30</sup> V., diffusamente, le opinioni riportate nel dibattito sul decimo quesito in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 219 s., spec. p. 340 s., con opinioni contrarie allo “spacchettamento” assolutamente prevalenti, benché non manchino accenti critici rispetto alla torsione subita dal procedimento alla luce del suo sfruttamento maggioritario. In senso assai problematico v. Associazione salviamo la Costituzione, *Il referendum costituzionale, Vademecum per un voto consapevole*, a cura di Massimo Siclari e Federico Sorrentino, 2016, p. 6: “potendo i cittadini esprimersi solo con un sì o con un no sulla proposta legge di riforma, viene loro impedito di articolare liberamente le proprie scelte”. Inoltre, G. RIVISECCHI, *La tutela del voto referendario...*, cit., p. 20 s., evidenzia come la pronuncia del Tribunale di Milano sul ricorso “Onida-Randazzo” potrebbe essere letta all'interno dell'ormai sempre più ricco filone giurisprudenziale tendente, in Italia e altrove, a “proteggere” i meccanismi decisionali rappresentativi rispetto alle istanze referendarie (e plebiscitarie).

<sup>31</sup> Così, anche sviluppando una serie di spunti già proposti da Leopoldo Elia, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001.

<sup>32</sup> Cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, cit., p. 8, il quale critica l'evoluzione interpretativa e applicativa dell'art. 138 Cost., che ha condotto a una sua lettura quale “pura modalità tecnica della revisione”, facendone conseguire un “lettura più riduttiva possibile dei profili garantisti del procedimento di revisione”, nonché “la semplificazione massima della decisione”.

impostazione che si ritiene obbligata) possano derivare conseguenze inintenzionali, non per questo illecite ma insomma distinte e separate dalla generale lettura dei principi generali in gioco. Enfatizzare la centralità della decisione parlamentare nella revisione della Costituzione discende infatti non solo dagli elementi procedurali presenti nell'art. 138 Cost.<sup>33</sup>, ma soprattutto da una sua lettura combinata con l'art. 1, secondo comma, Cost., in qualità di forma (e limite) nell'esercizio della sovranità popolare. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità di accedere alla richiesta referendaria da parte della stessa maggioranza che ha approvato in Parlamento la revisione costituzionale del referendum costituzionale in chiave confermativa<sup>34</sup> o, ancor prima, alla progettazione dei contenuti di una proposta di revisione costituzionale anche in funzione di una lettura razionale (se non del tutto strategica) delle regole vigenti del procedimento complessivamente inteso (es. la scelta di un determinato titolo per un disegno di legge costituzionale – che si presume non raggiunga la maggioranza dei due terzi nell'esame parlamentare – con il fine precipuo di preconstituire il quesito del successivo referendum costituzionale<sup>35</sup>). In entrambi i casi si tratta appunto di possibili sviluppi a partire dalla impostazione (qui accolta), che sottolinea la preminenza parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale. La loro criticabilità nella prospettiva della (scarsa) aderenza allo spirito del procedimento di revisione costituzionale, inteso nel senso di garanzia della rigidità costituzionale, sembra tuttavia dipendere non tanto dalla compatibilità formale con le disposizioni costituzionali, quanto da una certa loro lettura orientata, anche alla luce degli strumenti di attuazione (e, in particolare, della l. 352 del 1970, e delle disposizioni che regolano l'accesso e le modalità di svolgimento del referendum costituzionale, nonché della formulazione del relativo quesito).

#### *4. Ricostruzione storica dell'evoluzione delle interpretazioni delle regole relative alla fase parlamentare del procedimento ex art. 138 Cost. e del loro completamento regolamentare.*

La fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale, pur nella continuità della vigenza delle disposizioni dell'art. 138 Cost. (che, com'è noto, non è mai stato modificato, salvo essere stato infruttuosamente “sospeso” due volte<sup>36</sup>), non ha sempre funzionato come avviene attualmente. È possibile effettuare almeno due livelli di periodizzazione nel funzionamento concreto del procedimento *ex art.* 138:

---

<sup>33</sup> R. BIN, *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 341 s., ricorda appunto come l'approvazione a maggioranza assoluta e lo svolgimento successivo del referendum costituiscono non una eccezione, ma parte della regola dell'art. 138 Cost.

<sup>34</sup> In questo senso l'analisi di L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, 2018.

<sup>35</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito...*, cit.

<sup>36</sup> Notoriamente, mediante le leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e 1 del 1997, cui hanno fatto seguito ulteriori tentativi di deroga occasionale (o, forse, appunto di sospensione, stante la natura circoscritta nel tempo della non applicazione del procedimento “ordinario”), tra i quali si ricordi il più recente occorso nella XVII leg. con l'A.S. 813, approvato in prima deliberazione da entrambe le Camere e in seconda deliberazione dal Senato, per poi essere “abbandonato” a seguito della crisi politica della maggioranza che sosteneva il Governo Letta che, dopo l'espulsione del Sen. Berlusconi in applicazione della normativa sulla ineleggibilità dei condannati a pene superiori ai quattro anni per delitti non colposi, aveva perso la maggioranza dei due terzi in Parlamento.

1. uno relativo al rapporto tra fase parlamentare e eventuale fase referendaria: prima dell'approvazione della l. 352 del 1970, nell'impossibilità di sottoporre il deliberato approvato a maggioranza assoluta al voto popolare, la prassi parlamentare si era orientata “nel senso di considerare approvati solo i progetti di legge costituzionale che avessero ottenuto il quorum dei due terzi”<sup>37</sup>;
2. uno relativo alla integrazione offerta alle disposizioni costituzionali sul procedimento da parte dei regolamenti parlamentari, per il quale vanno distinte sostanzialmente due fasi (e un intervallo): la I legislatura repubblicana, nella quale almeno il regolamento della Camera aveva optato per una versione procedurale ispirata alla tesi della “consecutività” (v. *infra*) e il periodo successivo, nel quale – dopo una qualche incertezza applicativa durata fino al 1958 – le Camere si orientarono per un diverso modello procedurale.

Oggi gli aspetti più concreti della sua dimensione applicativa attuale possono essere colti alla luce dei Capi XIV del regolamento del Senato e XX del regolamento della Camera. Preme sin d'ora sottolineare che le specifiche soluzioni adottate in quelle sedi discendono da precise scelte interpretative del testo costituzionale che si ritengono non scontate o comunque non necessitate, per altro giunte a seguito di prassi applicative precedenti anche di segno diverso. Come si anticipava, la formulazione attuale delle disposizioni regolamenti parlamentari sul procedimento di revisione costituzionale discende dalle modifiche operate nella seconda metà degli Anni Cinquanta (e rimasta sostanzialmente inalterata nella codificazione del 1971<sup>38</sup>). Ad ogni buon conto, è bene chiarire che le disposizioni regolamentari vigenti incorporano due opzioni interpretative precise, una relativa al rapporto tra le due Camere nel confezionamento del testo, e l'altra relativa alla capacità decisionale delle Assemblee nel corso della seconda deliberazione. Converrà analizzarle entrambe al fine di sottolineare come le prime applicazioni dell'art. 138 Cost. furono contrassegnate da un modello procedurale in seguito abbandonato, che tuttavia per più versi risulta condivisibile, se non addirittura preferibile a quello poi affermatosi. Da questo punto di vista, conviene forse ipotizzare una schematizzazione delle due variabili interpretative insite nell'art. 138 Cost, nonché della possibile combinazione tra i loro esiti, così – si spera – da rendere più immediatamente comprensibile le ricadute pratiche e procedurali di ciascuna di esse.

---

<sup>37</sup> Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, p. 375.

<sup>38</sup> Cfr. l'avvertenza pubblicata in epigrafe al volume di S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., ove si dà conto dell'intervento – proprio nelle more della pubblicazione dello stesso – dei nuovi regolamenti parlamentari. Ciononostante l'A. ritiene “non strettamente necessario soffermarsi” su di essi, “poiché le disposizioni [...] relative ai progetti di legge costituzionale sono rimaste sostanzialmente invariate, salvo alcune limature di tipo formale”.

### Combinazione delle variabili interpretative dell'art. 138 Cost.

		“apertura” della 2° deliberazione	
		2° deliberazione solo confermativa (senza emendamenti)	2° deliberazione come ciclo legislativo completo
<b>Rapporto tra deliberazioni e navette</b>	<b>Alternatività</b>	<b>Ipotesi vigente</b> <i>(praticata a partire dal 1957 e codificata nei regolamenti dal 1958)</i>	cd. soluzione “Alfonso Tesaurò” (mai applicata in concreto, ma ripetutamente sostenuta in dottrina)
	<b>Consecutività</b>	Ipotesi presente nel regolamento della (sola) Camera dei deputati tra il 1948 e il 1957, applicata in occasione dell’approvazione della l. cost. n. 1 del 1953	<i>(nessuna prassi, alcuni sostenitori nel periodo precedente alle riforme regolamentari del 1958)</i>

#### 4.1. “Alternatività” e “consecutività” delle deliberazioni rispetto alla navette.

Il procedimento ora vigente, com’è noto, colloca la *navette* tra le Camere al termine della prima deliberazione ai sensi dell’art. 138 Cost. Di conseguenza, il ciclo procedimentale avviene sulla base dei seguenti passaggi:

- i. la prima deliberazione è sostanzialmente identica (salvo alcune particolarità, di cui si dirà *infra*) all’approvazione di una legge ordinaria<sup>39</sup> (e dunque, avviene a maggioranza semplice e, in caso di disaccordo tra le due Camere, si prosegue con la *navette* fino al raggiungimento della doppia conforme<sup>40</sup>);
- ii. la seconda deliberazione avviene ripartendo dalla prima Camera che aveva approvato il testo poi confermato dall’altra, e con queste particolarità:
  - ii.a. il vincolo temporale dei tre mesi è inteso nel senso che ciascuna Camera inizia l’esame non prima che tale intervallo sia trascorso dalla sua stessa approvazione in prima deliberazione (e dunque, se il passaggio parlamentare nell’“altro” ramo del Parlamento è durato oltre tre mesi, il procedimento finalizzato alla

<sup>39</sup> M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, cit., p. 3: “la divergenza tra i procedimenti di formazione della legge ordinaria e di quella costituzionale è solo parziale”.

<sup>40</sup> Sul punto, si ricordi che i regolamenti e le prassi parlamentari hanno predisposto e sviluppato tutta una serie di meccanismi di razionalizzazione della *navette*, per limitare che il bicameralismo paritario finisca per innescare un “ping-pong” infinito tra le due Assemblee. Il superamento delle divergenze tra i due rami del Parlamento non è infatti demandato a organi appositi o a Comitati di “conciliazione”, come pure avviene in altri ordinamenti (es.: art. 77 L.f. Germania., spec. i par. 3 e 4; art. 45, ultimo par., Cost. Francia.; art. 90 Cost. Spagna; per il Regno Unito si v. l’art. 2 del Parliament Act del 1911, più volte modificato; art. 294, par. 10 ss., TFUE nella procedura legislativa ordinaria nell’Unione europea), ma al meccanismo di progressivo avvicinamento al raggiungimento della “doppia conforme” noto appunto come *navette*. Dunque, la successione dei messaggi tra le Camere non azzera gli avanzamenti precedenti da parte di una medesima Assemblea, e l’ambito della discussione risulterà progressivamente ristretto alle modifiche apportate dall’altro ramo del Parlamento (o a quelle ulteriori modifiche che risultassero immediatamente connesse e conseguenti a quelle: artt. 70, comma 2, reg. Camera e 104 reg. Senato). Sul punto C. TUCCIARELLI, *Della “navette”: letture e riletture*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 383 s., nonché, *amplius*, A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, 2008, XII, Vol. 2, p. 753 s., spec. p. 798.

seconda deliberazione di una Camera può iniziare immediatamente dopo che si è definito il testo in prima deliberazione<sup>41</sup>)

ii.b. in seconda deliberazione non sono ammessi emendamenti;

ii.c. in occasione della seconda deliberazione, si procede alla sola votazione finale (e non anche a quella dei singoli articoli), e per questa sono richieste le maggioranze di cui all'art. 138 Cost.

Il procedimento appena descritto abbraccia la cosiddetta tesi della “alternatività” nell'interpretazione dell'art. 138 Cost., secondo la quale le due Camere si alternano nell'esame del testo, incrociando ciascuna lettura da parte del singolo ramo del Parlamento con la duplice deliberazione richiesta dal procedimento di revisione costituzionale.

Tale interpretazione del disposto costituzionale non è l'unica ipotizzabile<sup>42</sup>, anzi. A questa si opponeva la tesi della cd. “consecutività”, che pretendeva di interpretare il medesimo disposto dell'art. 138 Cost in senso assai diverso. Il punto di disgiunzione tra le due interpretazioni è il riferimento alle due “*successive* deliberazioni” che vengono interpretate, in questa seconda ipotesi come “consecutive”, e cioè collocando il messaggio di trasmissione del testo da una Camera all'altra solo dopo che lo stesso ramo del Parlamento avesse approvato lo stesso testo due volte (la seconda delle quali doveva necessariamente intervenire a distanza non inferiore di tre mesi dalla prima, nonché con le maggioranze descritte in Costituzione<sup>43</sup>).

Secondo questa diversa interpretazione, insomma, il procedimento avrebbe funzionato come segue:

- a. una Camera approva in prima deliberazione un disegno di legge costituzionale;
- b. trascorso l'intervallo di tre mesi, la stessa Camera approva in seconda deliberazione il medesimo testo, con la maggioranza prescritta dall'art. 138 Cost., e lo trasmette all'altro ramo del Parlamento;
- c. un identico procedimento avviene presso l'altra Camera (approvazione in prima deliberazione, pausa di tre mesi, seconda deliberazione da parte della stessa Assemblea). Qualora il testo risultante fosse stato approvato senza modificazioni rispetto alla delibera della prima Camera che era intervenuta, la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale si sarebbe così conclusa, e il testo sarebbe stato inviato al Presidente della Repubblica per la promulgazione (ovvero per la pubblicazione notiziale ai fini dell'avvio delle procedure per l'eventuale richiesta referendaria). Ove invece fossero state apportate modificazioni, si sarebbe attivata la

---

<sup>41</sup> In questo senso v., da ultima, l'approvazione in seconda deliberazione da parte del Senato della Repubblica dell'A.S. 1429-D, XVII leg., il 20 gennaio 2016, a soli 9 giorni di distanza dalla definizione della prima deliberazione, a seguito della approvazione da parte della Camera dei deputati dell'identico testo già precedentemente approvato dal Senato.

<sup>42</sup> Le due ipotesi di cui si dà conto nel testo sono ritenute entrambe percorribili, almeno in astratto, da S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 129 s., il quale poi tuttavia conclude per l'adesione alla tesi della alternatività.

<sup>43</sup> Cfr., benché interpreti l'impatto della opzione tra alternatività e consecutività soltanto nella sua dimensione relativa al “fattore tempo”, G. RIVISECCHI, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale. Per un recupero della “soluzione Alfonso Tesauero”*, in *Forumcostituzionale.it*, 4 dicembre 2005, nonché, *amplius*, ID., *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della “soluzione Alfonso Tesauero”)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1221 s., spec. p. 1244 s.

*navette*, ripartendo dalla Camera che aveva approvato per primo il testo e ripetendo quindi il procedimenti *sub a*.

In questa sede si ritiene di condividere l'ammissibilità di entrambe le ipotesi procedurali descritte, secondo un approccio già suggerito da Cicconetti (il quale tuttavia poi concludeva nel senso di "preferire", nel merito, la tesi della "alternatività"). Nell'ammettere come possibili entrambe le interpretazioni (e, anzi, come si vedrà, nel suggerire come preferibile, alla luce della prassi, la tesi della "consecutività") deve tuttavia rendersi conto della opinione di senso opposto di Mortati<sup>44</sup>, il quale – alla luce dei lavori preparatori (ai quali aveva partecipato in prima persona<sup>45</sup>) – sostenne nettamente la tesi della alternatività. Ricordando appunto quelle che erano state le opzioni valutate nel corso del dibattito in Assemblea costituente nell'ambito della 2° sottocommissione, Mortati sottolineò come la doppia deliberazione parlamentare fosse stata inserita nel procedimento di revisione costituzionale come sostanziale surrogato del modello procedurale originariamente contenuto nella proposta avanzata dal deputato Rossi, consistente nella cd. "doppia legislatura": in pratica, secondo un modello ricorrente in varie costituzioni del nord Europa<sup>46</sup>, il procedimento di revisione costituzionale avrebbe richiesto due distinte approvazioni parlamentari intervallate da uno scioglimento della/e Camera/e, così che la partecipazione popolare alla decisione sarebbe stata garantita dal voto in occasione del rinnovo dell'organo rappresentativo chiamato a confermare o vanificare l'ipotesi di revisione costituzionale incardinata nella legislatura precedente. Una volta che questa opzione procedurale era stata scartata, su proposta del deputato Perassi, la 2° sottocommissione decise di sostituire la garanzia della "doppia legislatura" con quella delle "due successive deliberazioni" parlamentari senza procedere allo scioglimento, purché intervallate da un lasso temporale minimo<sup>47</sup>.

L'opinione di Mortati risultò determinante nell'orientare il dibattito scientifico e politico dell'epoca<sup>48</sup>, benché non mancassero opinioni divergenti (e altrettanto "autentiche"<sup>49</sup>).

---

<sup>44</sup> C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 29 s., spec. p. 41 s., spec. p. 58 s.

<sup>45</sup> V., *ivi*, p. 60, il riferimento al se stesso costituente, effettuato in terza persona dal Mortati accademico.

<sup>46</sup> Nel testo, Mortati lo riporta come ispirato al modello belga. Comunque si v., analogamente, tra gli altri, la *section 88* della Costituzione danese del 1953, l'art. 79 della Costituzione islandese, l'art. 137 della Costituzione olandese. Sul punto v. la classe di procedure di revisione costituzionale caratterizzata dalla *intervening election* nella tipologia proposta da D.S. LUTZ, *Toward a theory of constitutional amendment*, in *American Political Science Review*, 1994, p. 355 s., nonché ID., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge, 2008, spec. p. 145 s.

<sup>47</sup> La proposta originaria di Nobile e Perassi era di un intervallo di 6 mesi tra le due deliberazioni.

<sup>48</sup> Concordano sul punto con Mortati, tra gli altri, R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo trentennio della sua applicazione*, Milano, 1952, p. 213; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, *ivi*, 1953, p. 59 s.; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, 4° ed., Torino, 1955, p. 458 s.; G. CÒNTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., p. 164 (che sostiene l'alternatività "per evidenti ragioni di logica e di economia legislativa oltreché di rispetto del principio bicamerale).

<sup>49</sup> Cfr., in dissenso rispetto alle tesi di Mortati, la posizione dell'ex capo provvisorio dello Stato, poi senatore, De Nicola, in A.S., II legislatura, res. sten. 25 febbraio 1958, p. 26659 s., spec. p. 26661, che indica come lettura compatibile con il dettato dell'art. 138 Cost. "due deliberazioni successive, non con due deliberazioni alterne, avvicendate, ma con quelle due deliberazioni consecutive", per altro rifacendosi alle stesse tesi di Perassi in Assemblea costituente e ricevendo l'adesione, sul punto, finanche dal sen. Terracini (*ivi*, p. 26665 s.). Analogamente a De Nicola, v. il sen. Lussu (per altro, già componente anch'egli della 2° sottocommissione della Commissione dei 75 in Assemblea costituente) in A.S., II legislatura, res. sten. 27 febbraio 1958, p. 26808, il quale rivendica la correttezza e la compatibilità con la Costituzione delle procedure seguite sino ad allora presso

Tuttavia, in questa sede si ritiene di doversene distaccare, specie alla luce dello spirito suggerito dal contesto proprio della presente analisi: il riferimento, presente nel titolo del Convegno, alla prassi (la “prova” dei 70 anni di vigenza della Costituzione repubblicana) non può che condurre a privilegiare una lettura delle disposizioni costituzionali ispirata alla loro migliore e maggiore funzionalità, soprattutto alla luce di ciò che esse hanno mostrato nell’applicazione concreta, a prescindere da quelli che erano gli intenti originalisti dei costituenti. E, come si tenterà di mostrare, la tesi della alternatività e la sua specifica lettura data dalle norme dei regolamenti parlamentari vigenti non sembra aver dato buona prova di sé, vieppiù stimolando la riflessione circa possibili soluzioni diverse che il testo costituzionale potrebbe consentire.

#### *4.2. La prima pratica della tesi della consecutività e le riforme regolamentari che hanno condotto alla alternatività tra le deliberazioni ex art. 138 Cost.*

Tornando dunque al confronto tra le due opposte interpretazioni dell’art. 138 Cost., l’inciso testuale sulla cui interpretazione esse divergono è il riferimento alla “successione” tra le due deliberazioni di uno stesso ramo del Parlamento. Entrambe le tesi della “alternatività” e della “consecutività” risultano ammissibili alla luce del disposto costituzionale, se non altro perché entrambe operano una qualche selezione interpretativa degli enunciati: la prima sostanzialmente ignora (o comunque, considera ininfluyente) l’aggettivo “successive”; l’altra lo ritiene sinonimo di “consecutive”. Ad ogni buon conto, entrambe le ipotesi hanno trovato riscontro non solo nelle interpretazioni proposte nel dibattito scientifico, ma anche nella lettera dei regolamenti parlamentari e nell’applicazione che questi hanno ricevuto nella prassi. Se la tesi della “alternatività” è giunta, nel tempo, a prevalere, quella della “consecutività”, che oggi potrebbe in qualche modo risultare singolare, fu in realtà la prima ad essere codificata nei regolamenti parlamentari del periodo repubblicano e ricevette applicazione in occasione del procedimento di discussione di quella che sarebbe poi stata la l. cost. n. 1 del 1953.

È noto che, in apertura della I legislatura, la Camera dei deputati riadottò, salvo minimi aggiustamenti, il regolamento della Camera prefascista<sup>50</sup>. In relazione all’approvazione delle leggi costituzionali, l’art. 104 dell’epoca – con una formulazione comunque vaga – rimandava a una soluzione simile all’idea di consecutività tra prima e seconda deliberazione nel medesimo ramo del Parlamento prima di procedere alla trasmissione del messaggio al Senato<sup>51</sup>. Al contrario, la disciplina del Senato (art. 91 del regolamento) non offriva spunto

---

il Senato, a loro volta ispirate alla disciplina vigente presso la Camera che faceva propria la tesi della “consecutività”.

<sup>50</sup> Sul punto, diffusamente, N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, Roma, 2004, II, p. 37 s., nonché ID., *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2008.

<sup>51</sup> V. l’art. 104 vigente tra il 1948 e il 1952: “Per le leggi costituzionali o di revisione della Costituzione la maggioranza è, nella seconda votazione, quella assoluta dei membri della Camera. L’intervallo di tre mesi tra le due successive deliberazioni comprende i periodi di aggiornamento. Se nella seconda votazione è raggiunta la maggioranza di due terzi dei deputati, se ne farà espressa menzione, nel messaggio al Senato o al Governo”.

alcuno rispetto alle possibili interpretazioni dell'art. 138 Cost., limitandosi a riprodurre lettera il disposto costituzionale senza integrarlo in maniera significativa<sup>52</sup>.

In questa aporia tra le due omologhe discipline regolamentari si ebbe il primo caso di applicazione del procedimento di approvazione di una legge costituzionale<sup>53</sup>, significativamente relativo al disegno di legge costituzionale recante "Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale", poi appunto approvato come l. cost. n. 1 del 1953.<sup>54</sup> Essendo stato incardinato presso la Camera dei deputati, seguì anzitutto la disciplina vigente in quel ramo del Parlamento e giunse ad approvazione, in prima deliberazione, nella primavera del 1951<sup>55</sup>. In vista della seconda deliberazione, si svolse un densissimo dibattito procedurale, finalizzato a sciogliere i dubbi interpretativi relativi al prosieguo dell'esame. La seconda deliberazione, inizialmente prevista per la seduta del 7 agosto 1951, fu più volte rinviata (prima al 30 ottobre e poi al 27 novembre dello stesso anno), consentendo così una approfondita trattazione in Giunta per il regolamento della questione. La discussione in Giunta si protrasse fino alla primavera successiva, per poi essere distillata in una serie di "principi", prima nell'approvazione da parte dell'Assemblea<sup>56</sup>, su proposta della stessa Giunta, e poi nel nuovo art. 107 del regolamento, approvato nei mesi successivi<sup>57</sup>. Ad esito di questo complesso procedimento, nel corso del quale vi furono anche opportuni contatti tra Camera e Senato<sup>58</sup>, venne ribadita una impostazione del procedimento di revisione costituzionale fondata sulla cd. "consecutività" (ossia, appunto, nel senso di procedere presso la stessa Camera dei deputati alla seconda deliberazione *ex art. 138 Cost.*, per poi inviare il testo approvato al Senato soltanto dopo tale secondo voto). Conformemente a questo modello procedurale fu quindi approvata quella che poi divenne la l. cost. n. 1 del 1953<sup>59</sup>.

---

<sup>52</sup> Art. 91, primo comma, reg. Sen. nella versione pubblicata in GU il 7 luglio 1948 e rimasta immutata fino alla revisione del 1958: "L'intervallo previsto nel primo comma dell'art. 138 della Costituzione è stabilito in tre mesi e si computa comprendendo i periodi di aggiornamento. Nella prima deliberazione è sufficiente la maggioranza relativa, nella seconda è necessaria la maggioranza assoluta. Ove nella seconda votazione il disegno di legge sia stato approvato a maggioranza non minore di due terzi dei componenti il Senato, il Presidente, nel trasmettere il testo alla Camera dei Deputati o al Governo, indica tale maggioranza, agli effetti del terzo comma del citato art. 138".

<sup>53</sup> Si ricordi che la l. cost. n. 1 del 1948 fu approvata dall'Assemblea Costituente con le stesse regole previste per l'adozione della Costituzione.

<sup>54</sup> A.C. 1292-*bis*, I leg., nota anche come "legge Leone" dal Presidente della I Commissione (nonché Vicepresidente della Camera) e relatore del progetto di legge.

<sup>55</sup> A.C., I leg., res. sten. 16 marzo 1951, p. 27211.

<sup>56</sup> A.C., I leg., res. sten. 20 giugno 1952, p. 39078 s., spec. p. 39080 ove v., in particolare, l'approvazione del principio così formulato: "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".

<sup>57</sup> V. il nuovo Capo XI-*bis* del regolamento, dedicato ai progetti di legge costituzionale, introdotto nel regolamento con l'approvazione del DOC. I, n. 10, I. leg.: A.C., I leg., res. sten. 2 luglio 1952, p. 39469. In particolare, il nuovo art. 107, primo comma: "Per i progetti di legge costituzionale o di revisione della Costituzione, d'iniziativa governativa o parlamentare, le due deliberazioni previste dall'articolo 138 della Costituzione hanno luogo *consecutivamente*, a distanza di tempo non inferiore a tre mesi, compresi i periodi di aggiornamento" (corsivo aggiunto).

<sup>58</sup> V. l'intervento del Pres. Gronchi in A.C., I leg., res. sten. 28 novembre 1951, p. 33576.

<sup>59</sup> ... che quindi fu approvata dalla Camera dei deputati in prima deliberazione il 16 marzo 1951 e in seconda deliberazione il 2 luglio del 1952, e poi dal Senato della Repubblica in prima deliberazione il 2 ottobre 1952 e in seconda deliberazione il 5 marzo 1953 (v., per quest'ultimo voto, la proclamazione del risultato in A.S., I leg., res. sten. 5 marzo 1953, p. 39127).



Nondimeno, la lettura fatta propria dalla Camera dei deputati in questa occasione vedeva levarsi voci estremamente critiche, almeno per tre ordini di motivi. Per un verso, come si anticipava, se ne contestava l'aderenza alla *ratio* del procedimento per come originariamente concepito nel corso del dibattito in Assemblea costituente<sup>60</sup>. Per un secondo profilo si obiettava, nel merito, che il procedimento fondato sulla tesi della "consecutività" potesse risultare eccessivamente lungo, conducendo necessariamente a raddoppiare (dovendosi considerare in ciascuno dei rami del Parlamento) l'intervallo di tre mesi tra le due deliberazioni<sup>61</sup>. Infine, si sottolineava la necessità di una convergenza tra le discipline regolamentari delle due Camere, che sul punto risultavano non del tutto allineate.

Proprio in ragione degli ultimi due motivi evidenziati, negli anni successivi, si tornò a riflettere sul punto. La volontà di evitare una disomogeneità evidente tra gli omologhi disposti regolamentari delle due Assemblee condusse a una nuova modifica del regolamento della Camera, il 10 aprile 1957, finalizzata a eliminare le divergenze esplicite rispetto al testo vigente al Senato. Le nuove disposizioni regolamentari in realtà non convergevano sulla tesi della "alternatività", ma si limitavano soltanto a cancellare ogni riferimento alla necessaria consecutività tra le deliberazioni di una stessa Assemblea<sup>62</sup>.

Una volta riallineate le omologhe discipline regolamentari, le contingenze del momento influirono in maniera determinante sullo sviluppo della prassi. Il Senato, senza particolari discussioni sui temi procedurali, instaurò una prassi coerente con la tesi della alternatività: in occasione della discussione del disegno di legge costituzionale di revisione delle disposizioni sulla sua composizione<sup>63</sup>, approvato in prima deliberazione il 22 novembre 1957, trasmise il testo alla Camera, come ordinariamente sarebbe avvenuto per il procedimento legislativo (e del resto in coerenza con il proprio disposto regolamentare che non recava discipline speciali). La stessa Camera, anche in considerazione dell'avvicinarsi della scadenza della (propria) legislatura, approvò in brevissimo tempo il testo (e in tempi compatibili con una seconda deliberazione prima dello scioglimento<sup>64</sup>), aggiungendovi, tra l'altro, l'equiparazione della durata tra i due rami del Parlamento. Al momento del "ritorno" del testo in Senato, tuttavia, si aprì un densissimo dibattito procedurale<sup>65</sup>, nel quale le scelte procedurali da compiere furono

---

<sup>60</sup> V., ancora, il pensiero di C. MORTATI, riportato *supra*, nonché le repliche a tale posizione esposte alla n.49.

<sup>61</sup> Cfr. la sintesi della discussione svoltasi presso la Camera dei deputati nella parte finale della II legislatura, riportata nell'ambito della *Documentazione e cronaca costituzionale*, sub 17. *Interpretazione dell'art. 138 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 812 s. (non firmata, ma generalmente attribuita a C. ESPOSITO). Considera l'alternatività in grado di rendere "più agevole il procedimento" e di non allungarne troppo i tempi anche V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2° ed., Milano, 2005, p. 247 s., spec. p. 314.

<sup>62</sup> A.C., II leg., res. sten. 10 aprile 1957, p. 32091 s., ove v. in particolare l'intervento del deputato Tesauro (relatore), il quale sottolinea la divergenza tra le discipline regolamentari dei due rami del Parlamento, confrontandole tuttavia dal punto di vista della funzionalità e non escludendone una o l'altra per questioni di compatibilità con la Costituzione (spec. p. 32096). Il testo approvato è il seguente: "Le due deliberazioni previste dall'articolo 138 della Costituzione per i progetti di legge costituzionali o di revisione della Costituzione, di iniziativa governativa o parlamentare, hanno luogo a distanza di tempo non inferiore a tre mesi, compresi i periodi di aggiornamento".

<sup>63</sup> AA.SS. 1931 e 1977, II leg. Il testo approvato dal Senato in prima deliberazione recava le seguenti disposizioni, sostitutive dei commi secondo e terzo dell'art. 57 Cost.: "A ciascuna Regione è attribuito un senatore per centocinquantamila abitanti o per frazione superiore a settantacinquemila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d'Aosta ha un solo senatore".

<sup>64</sup> A.C., II leg., res. sten. 21 dicembre 1957, p. 39062.

<sup>65</sup> V. ancora le posizioni richiamate in nota 49.

fortemente intrecciate con la consapevolezza che un ritorno in quella specifica occasione alla tesi della “consecutività” avrebbe impedito di concludere il procedimento in tempo utile. Fu così, dunque, che finì per prevalere la tesi dell’alternatività, per mere ragioni funzionali, benché lo stesso disegno di legge costituzionale non giunse comunque ad approvazione. Il “portato” di tutta questa vicenda fu l’ulteriore modifica del regolamento della Camera nei primi mesi della legislatura successiva, con cui si abbracciò “finalmente” la tesi dell’alternatività (nonché la limitazione degli emendamenti in seconda deliberazione) con il testo che poi sarà sostanzialmente confermato nella codificazione del 1971<sup>66</sup>.

#### *4.3. Le limitazioni alla seconda deliberazione (e le critiche a tale soluzione).*

Sia precedentemente all’affermazione della tesi della alternatività, sia una volta che questa è stata recepita nella disciplina regolamentare di entrambe le Camere, ci si è soffermati su una ulteriore questione interpretativa, relativa non già alla collocazione della *navette*, ma al rapporto tra prima e seconda deliberazione ai sensi dell’art. 138 Cost.

A questo proposito è possibile evidenziare almeno due ipotesi opposte, rispetto alle quali esiste una serie di variazioni intermedie. Una opzione è rappresentata dal riconoscere a entrambe le deliberazioni previste per il procedimento di revisione costituzionale la natura di “cicli legislativi completi”, ossia di ritenerle entrambe inclusive della possibilità di apportare modifiche al testo in discussione. Una ulteriore opzione mira invece a valorizzare l’elemento “confermativo” della seconda deliberazione rispetto alla prima, limitando (fino ad azzerare) la possibilità di modificare il deliberando successivamente alla sua definizione ad esito del primo voto.

Dal punto di vista del diritto positivo, i regolamenti parlamentari hanno sempre inteso la seconda deliberazione come un momento “confermativo”, impedendo per via di prassi prima, e dal 1952 anche alla luce della lettera regolamentare, la presentazione di proposte emendative. Anche in questo caso sembra potersi sostenere, almeno in astratto, la compatibilità di entrambe le soluzioni con il dettato dell’art. 138 Cost. Nondimeno, più che l’ammissibilità in assoluto dell’una o dell’altra lettura, sembra opportuno approfondire se l’una e l’altra opzione interpretativa possano essere coerentemente abbinate con ciascuna delle matrici procedurali discendenti dalle tesi della “alternatività” e della “consecutività” delle deliberazioni rispetto alla *navette*.

Due delle quattro possibili combinazioni tra le due variabili interpretative hanno ricevuto applicazione in concreto: come si è detto, in occasione dell’approvazione della l. cost. n. 1 del 1953 si è seguita l’impostazione allora presente nel regolamento della Camera dei deputati, improntata sulla consecutività tra le deliberazioni e sulla natura solamente “confermativa” della seconda deliberazione; di converso, la tesi dell’alternatività abbinata alla limitazione delle possibilità modificative è stata inserita nei regolamenti parlamentari nel 1958 e da allora costantemente applicata

Le due ulteriori ipotesi non hanno mai, in concreto, ricevuto applicazione.

---

<sup>66</sup> V. l’approvazione dell’A.C., II leg., DOC. X, n. 3, nella seduta del 17 dicembre 1958. La tesi della alternatività che, come si è detto, era stata vivamente caldeggiata da Mortati, nella dottrina successiva è considerata preferibile da M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982.

La combinazione tra consecutività e pienezza della capacità delle Camere in seconda deliberazione, che ha avuto sostenitori unicamente prima (e in occasione) delle modifiche regolamentari degli Anni 50<sup>67</sup>, finisce per essere pressoché un controsenso, in quanto ai limiti della violazione dei più elementari principi di razionalità del procedimento: la possibilità di modificare un testo approvato dallo stesso organo solo pochi mesi prima risulta assai contigua al cadere in contraddizione. Inoltre, rischia di essere una prospettiva di assai scassa funzionalità, posto che renderebbe difficile conciliare ragionevolmente l'intervallo tra le deliberazioni costituzionalmente previsto, la necessità – in ciascuna deliberazione di ciascun ramo del Parlamento – di riconoscere tempi congrui per la decisione, in considerazione delle opzioni alternative presenti e la durata della legislatura<sup>68</sup>.

L'ipotesi di combinare la tesi della alternatività (risultata nel dibattito politico e scientifico largamente prevalente) con la “riapertura” del testo in seconda deliberazione non ha precedenti in termini di codificazione regolamentare o di prassi applicativa. Tuttavia, è stata sostenuta in momenti diversi per cercare di ovviare alla “eccessiva rigidità”<sup>69</sup> di un procedimento come quello configurato per la seconda deliberazione dai regolamenti dal 1958 in poi, secondo il quale ciascun ramo del Parlamento torna a pronunciarsi sul testo per la seconda deliberazione unicamente in sede di votazione finale, senza possibilità di apportare alcuna modifica (né di votare i singoli articoli, così eventualmente da poter stralciare parti del deliberando). Tale ipotesi procedurale è stata proposta inizialmente da Alfonso Tesaurò<sup>70</sup> e poi successivamente appoggiata in dottrina da Giuseppe Còntini<sup>71</sup>, nonché, in tempi più recenti, da Andrea Manzella<sup>72</sup> e Riccardo Chieppa<sup>73</sup>, per essere poi ulteriormente valorizzata da Guido Rivosecchi<sup>74</sup>. Si tratta di una posizione di mediazione, che vuole conciliare le caratteristiche di maggiore speditezza della alternatività (che, incrociando gli interventi tra le

---

<sup>67</sup> V. gli interventi dei deputati Laconi in v. il dibattito in A.C., I leg., res. sten. 26 giugno 1952, spec. p. 39287 s. e Cavallari in A.C., II leg., res. Sten. 2 luglio 1957, p. 39464 s.

<sup>68</sup> V. l'intervento del deputato Moro in A.C., I leg., res. sten. 26 giugno 1952, p. 39287, che ritiene indispensabile abbinare alla consecutività la chiusura della seconda deliberazione al fine di “rendere realizzabile [e] umanamente fattibile una riforma costituzionale che si rendesse necessaria”.

<sup>69</sup> Così la posizione di P. BARILE-U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo digesto italiano*, XV, Torino, 1968, p. 784 s.

<sup>70</sup> A. TESAURÒ, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1960, p. 269 s., il quale sottolinea l'impossibilità di vedere nel Parlamento che interviene in seconda deliberazione un organo diverso da quello che ha già votato sul testo, in quanto investito di un potere “minorato”. Analogamente v. ID., *Relazione*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori. 1848-1968*, a cura di V. Longi e M. Stramacci, Milano, 1968, p. 191 s.

<sup>71</sup> G. CÒNTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., p. 167 s., il quale interviene ad argomentare in dissenso da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8° ed., Padova, 1969, p. 1110, valorizzando la seconda deliberazione non come momento confermativo, ma come espressione della volontà delle Camere maggiormente ponderata e chiara. Conclude dunque per la necessità e l'opportunità di una apertura alle modifiche in sede di seconda deliberazione.

<sup>72</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 409 s.

<sup>73</sup> R. CHIEPPA, *Sul metodo e sulla tecnica delle riforme costituzionali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 5 giugno 2006: “Il complesso delle espressioni adoperate dall'art. 138 Cost [...] deve indurre l'interprete a ritenere che la seconda lettura-deliberazione deve essere completa, non potendosi escogitare, attraverso una limitazione regolamentare, un aggiramento alla pienezza di esame ed approvazione articolo per articolo, che deve poter consentire l'introduzione di emendamenti (rettifiche, correzioni e modifiche)”.

<sup>74</sup> G. RIVOSECCHI, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale...*, cit., nonché, ID., *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale...*, cit., spec. p. 1247 s.

due Camere, permette di evitare che l'intervallo di tre mesi tra prima e seconda deliberazione "raddoppi", dovendo essere computato necessariamente per intero in ciascuna delle due Assemblee<sup>75</sup>) con la maggiore partecipazione alla definizione della decisione garantita dalla apertura alle proposte emendative della seconda deliberazione, anche al fine di evitare di limitare la capacità decisoria del Parlamento alla sola prima deliberazione.

Tuttavia, la "soluzione Alfonso Tesauro" pone un problema di natura tecnica: rendendo ammissibili le proposte emendative in seconda deliberazione, richiede di trasformare in "nuova" prima deliberazione l'esito di un esame su un testo già approvato al quale fossero recate modifiche. In questa possibile (e, anzi, auspicata) eventualità non può non cogliersi un qualche paradosso: in pratica, il singolo ramo del Parlamento potrebbe definire soltanto alla fine del procedimento se quanto appena votato costituisce una prima o una seconda deliberazione ai sensi dell'art. 138 Cost.

L'ipotesi avanzata da Alfonso Tesauro è poi stata oggetto di ulteriore affinamento da parte di Guido Rivosecchi, anche nella prospettiva di una sua applicazione a regolamenti parlamentari vigenti. Si è notato, infatti, come le disposizioni regolamentari impongano restrizioni unicamente in relazione alla fase di Assemblea, indicando che debba tenersi solo la votazione finale (e non anche quelle sugli articoli o sulle proposte di modifica a questi<sup>76</sup>). Nulla invece è disposto in relazione alla fase istruttoria in Commissione (se non la necessità di riesame del provvedimento "nel suo complesso"<sup>77</sup>), per altro obbligatoria, a maggior ragione, alla luce della riserva di Assemblea posta dall'art. 72, ultimo comma, Cost. Inoltre, le indicazioni emergenti dalla prassi – che vedono come anche nell'esame finalizzato alla seconda deliberazione si registri il coinvolgimento di Commissioni in sede consultiva<sup>78</sup> – lascerebbero intendere che le limitazioni sarebbero relative alla sola fase di Assemblea, non precludendo la possibilità di interventi innovativi nel corso del dibattito in Commissione, per così giungere a un esame in Assemblea al fine di concludersi con una "nuova" prima deliberazione *ex art.* 138 Cost.<sup>79</sup>

L'ipotesi è certamente suggestiva e riesce a coniugare l'obiettivo che preme particolarmente in questa sede (ossia la ricerca di soluzioni procedurali che permettano di restituire maggiore centralità alla fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale) con l'ulteriore caratteristica di potersi eventualmente applicare senza modifiche del quadro normativo di riferimento. Tuttavia, è una soluzione che rischia di risultare "pericolosa" per la funzionalità del procedimento, provando a inserire nella tesi

---

<sup>75</sup> Art. 98, reg. Cam.: "Quando il progetto di legge costituzionale è trasmesso dal Senato nello stesso testo già adottato dalla Camera, l'intervallo di tre mesi per procedere alla seconda deliberazione decorre, compresi i periodi di aggiornamento, dalla data della prima deliberazione della Camera".

<sup>76</sup> Art. 99, commi 2 e 3, reg. Cam.: "2. Nel corso della discussione in Assemblea non sono ammesse la questione pregiudiziale e quella sospensiva; può essere chiesto soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente. 3. Dopo la discussione sulle linee generali si passa alla votazione finale del progetto di legge senza procedere alla discussione degli articoli. Non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme".

<sup>77</sup> Art. 99, comma 1, reg. Cam.

<sup>78</sup> Cfr. l'esame dell'A.C. 5735-B, XIII leg., in relazione al quale per l'esame in seconda deliberazione fu disposta l'assegnazione non soltanto alla I Commissione in sede referente, ma anche alla II Commissione in sede consultiva. Invero la prassi successiva sembra essersi assestata in senso diverso: v., da ultime, le assegnazioni alle sole commissioni referenti degli A.C. 2613-D e A.S. 1429-D, XVII leg.

<sup>79</sup> G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale...*, cit., spec. p. 1247 s.

dell'alternatività (come si è visto, ispirata a funzionalità e speditezza maggiori) elementi incoerenti con quegli stessi fini.

In sede di conclusioni si tornerà sulla combinazione tra le diverse ipotesi interpretative discendenti dalle variabili procedurali costituite dalla collocazione della *navette* e dal grado di “apertura” della seconda deliberazione, provando ad accennare – anche alla luce di quanto appena ricostruito, nonché della prassi maturata presso le Assemblee – una modesta ipotesi di soluzione, tentando di coniugare le esigenze di funzionalità del procedimento con quelle di adeguata garanzia per la ponderazione della decisione.

##### *5. La scarsa specialità procedurale della prima deliberazione e il riferimento alle “forme” e alle “procedure” del procedimento legislativo.*

Una volta evidenziate le possibili declinazioni procedimentali derivanti del disposto dell'art. 138 Cost. e chiarito quali di esse sono state fatte proprie dai regolamenti parlamentari, conviene concentrare l'attenzione sulla parte “ulteriore” del diritto parlamentare vigente, così da approfondire come i regolamenti parlamentari abbiano inteso sviluppare l'opzione interpretativa prescelta, e dunque vedere come abbiano puntellato con specifici istituti la combinazione tra alternatività tra le deliberazioni necessarie a definire una revisione costituzionale e impossibilità di tornare a modificare il testo in sede di seconda deliberazione.

Si è già detto che da tale combinazione discende una evidente concentrazione della fase costitutiva della decisione nella sola prima deliberazione, posto che la seconda è circoscritta a un mero intervento confermativo sulla totalità del testo. Dunque, è la disciplina procedurale della prima deliberazione (che, per altro, non è soggetta a specifiche maggioranze, richieste dal testo costituzionale unicamente in seconda deliberazione) a essere cruciale nella definizione delle regole a presidio della decisione di revisione costituzionale.

All'interno di questa cornice, possono riconoscersi alcuni (limitati) elementi di specialità del procedimento di approvazione delle leggi costituzionali rispetto al procedimento legislativo generale. Anche alla luce della scelta – operata dai regolamenti parlamentari – di applicare alla prima deliberazione dei disegni di legge di revisione costituzionale le “forme” o le “procedure” proprie della funzione legislativa<sup>80</sup>, nella massima parte dei casi non si tratti di disposizioni specificamente ad essi dedicate, ma si assiste a una sostanziale assimilazione con il trattamento procedurale dei disegni di leggi ordinari in “materia costituzionale”, o – a seconda dei casi – a altri tipi di provvedimenti che per contenuto o procedimento ricevono un trattamento procedurale differenziato dall'ordinario.

In particolare si dispongono i seguenti trattamenti procedurali speciali:

---

<sup>80</sup> V. il generale richiamo operato dagli artt. 97, comma 1, reg. Cam. (“Nella prima deliberazione, prevista nell'art. 138 della Costituzione per i progetti di legge costituzionale o di revisione della Costituzione, si applicano le *procedure* stabilite per i progetti di legge ordinaria”) e art. 121, comma 1, reg. Sen. (“La prima deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione per i disegni di legge di revisione della Costituzione e gli altri disegni di legge costituzionale, è adottata nelle *forme* previste dal presente Regolamento per i disegni di legge ordinaria”).

- riserva di Assemblea già esplicitamente prevista in Costituzione all'art. 72, ultimo comma, e ribadita agli artt. 92, comma 2, reg. Cam., e 35, comma 1, reg. Sen (rispetto alla sede legislativa o deliberante), nonché all'art. 96, comma 6, reg. Cam. (rispetto alla sede redigente). È interessante notare come, nei casi richiamati, i regolamenti parlamentari si riferiscano al momento dell'assegnazione da parte del Presidente, non è chiaro se collegando e “confondendo” la valutazione contenutistica (e della natura formale dell'atto sotteso) ai vincoli procedurali conseguenti;
- limitazioni nell'assoggettamento al contingentamento dei tempi di discussione, benché solo alla Camera e solo in riferimento al primo calendario (rendendo dunque possibile una calendarizzazione “a vuoto”, al fine di contingentare i tempi il mese successivo<sup>81</sup>), nonché con l'ulteriore limite di una formulazione del disposto regolamentare (quella dell'art. 24, comma 12, reg. Cam.) in parte oscura e incompleta, che si è spesso prestata a interpretazioni incerte e contestate<sup>82</sup>. Non vi è dunque una distinzione assoluta del trattamento delle proposte di legge costituzionale rispetto alla generalità degli atti di iniziativa legislativa, quanto una parziale e temporanea esenzione dalla certezza dei tempi di posizione in votazione;
- tempi dilatati per il dibattito in Assemblea<sup>83</sup> (artt. 39, comma 5, e 85, comma 2, reg. Cam.), nel senso di prevedere una durata di 60 minuti (rispetto agli ordinari 30) in sede di discussione sulle linee generali e di 40 minuti (anziché 20) nel corso dell'esame<sup>84</sup>;
- impossibilità della dichiarazione di urgenza, significativamente, solo alla Camera (art. 69, comma 3, reg. Cam.), mentre al Senato è accessibile indifferentemente anche per i disegni di legge costituzionale;
- l'impossibilità per il Presidente (sempre solo alla Camera<sup>85</sup>) di modificare l'ordine delle votazioni (art. 85-bis, comma 4, reg. Cam.) “quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse”, limitazione invero assai

<sup>81</sup> V., ad esempio, in occasione del tentativo di revisione costituzionale del 2014-2016, la menzione dell'A.C. 2613, XVII leg. nel calendario n. 19 di dicembre 2014, senza previsione di tempi contingentati, che sono stati poi disposti con il calendario n. 20 del gennaio 2015.

<sup>82</sup> Sulla completa disapplicazione della disposizione, benché il Presidente della Camera aveva fissato determinate modalità per l'accesso a tale richiesta (v. A.C., XIII leg., res. sten. 3 marzo 1999, p. 35) – v. F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 911 s., spec. 930 s., nonché N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2008, p. 43, il quale segnala “l'interpretazione assai restrittiva e, ad oggi, la mancata applicazione, nonostante numerose richieste formulate in tal senso dai gruppi di opposizione, della clausola generale relativa alle questioni di «eccezionale rilevanza politica, sociale o economica»”. Non si riscontrano aggiornamenti nella prassi successiva.

<sup>83</sup> Sul punto, diffusamente, G. LASORELLA, *L'uso dei tempi e delle procedure alla Camera durante il primo passaggio in Assemblea della revisione costituzionale*, in *Legge elettorale e revisione costituzionale...*, cit., p. 249 s.

<sup>84</sup> In ogni caso tali ampliamenti non sono esclusivi dei disegni di legge costituzionale, ma riferiti anche a disegni di legge di delegazione legislativa, in materia elettorale e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. In ogni caso, in entrambi gli articoli citati vi è infine una disposizione che permette al Presidente ulteriori ampliamenti dei tempi di intervento, in via equitativa, in considerazione dell'importanza del provvedimento.

<sup>85</sup> Al Senato è noto l'episodio in cui il sen. Calderoli presentò – a quanto pare – decine di milioni di emendamenti che furono poi considerati irricevibili dal Presidente del Senato (A.S., XVII legislatura, Resoconto stenografico, 29 settembre 2015, p. 24). Sul punto v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 24 s.

relativa, sia perché individuata mediante rinvio al già citato art. 24, comma 12, sia perché resta comunque impregiudicato il principio generalissimo (e necessario) di cui all'art. 8 reg. Cam. (che, al contrario, ha anche un omologo nell'art. 8 reg. Sen.), secondo il quale il Presidente “assicura il buon andamento dei lavori” nonché “stabilisce l'ordine delle votazioni”<sup>86</sup>;

- la parziale specialità (ratione materiae e non per l'intero ambito della revisione costituzionale) dell'accesso al voto segreto (art. 49, comma 1, reg. Cam.), con la particolarità, solo al Senato (art. 120, comma 3), di dover procedere al voto finale a scrutinio palese per i disegni di legge (di revisione) costituzionale.

Come si diceva, salvo alcuni elementi tutto sommato parziali – perché spesso presenti in una sola Camera, e comunque non all'apparenza decisivi – in prima deliberazione il trattamento procedurale dei disegni di legge (di revisione) costituzionale risulta sostanzialmente analogo ai disegni di legge ordinaria in “materia costituzionale”<sup>87</sup>. La “specialità” procedurale di questi atti si riduce a isolati accorgimenti, per lo più relativi a un allungamento dei tempi e una riduzione delle possibilità razionalizzatrici generalmente applicate al procedimento legislativo. Dunque, se si eccettuano le disposizioni immediatamente integrative del disposto dell'art. 138 Cost. – relative a chiarire la trasmissione del testo all'altro ramo del Parlamento dopo la prima deliberazione, nonché a conferire alla seconda deliberazione una natura meramente confermativa – l'unico trattamento procedurale specifico per i disegni di legge costituzionale risulta la previsione del voto finale a scrutinio palese (e solo al Senato).

Una simile (scarsa) specialità procedurale dei disegni di legge di revisione costituzionale risulta non poco problematica<sup>88</sup>, specie alla luce della scelta operata ormai da decenni di abbracciare la tesi della “alternatività” e di congiungerla alla chiusura della seconda deliberazione come meramente confermativa. L'assenza di qualsiasi garanzia specifica si ritiene possa costituire un non indifferente *vulnus* alla capacità della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale di porsi come presidio della rigidità della Costituzione, specie alla luce della torsione maggioritaria che il sistema politico e partitico ha vissuto dalla metà degli Anni Novanta. Anzi, si ritiene che il quadro di regole esistenti finisca per trasmettere al procedimento di revisione costituzionale le indubitabili patologie che affliggono il procedimento legislativo da tempo, e alle quali si risponde con rimedi abnormi e anzi peggiori dei mali stessi, quali anzitutto i maxi-emendamenti<sup>89</sup>. La evidente indesiderabilità di tale “contagio” consiglia di approfondire il rapporto tra revisione costituzionale e funzione legislativa, al fine di sottolineare la reciproca necessaria distinzione, superando l'approccio fatto proprio dai regolamenti parlamentari vigenti.

---

<sup>86</sup> L'art. 8 reg. Sen. ha una formulazione lievemente diversa, ma in senso non determinante ai fini che interessano (“Il Presidente [...] stabilisce l'ordine delle votazioni [...]. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato”). Sugli artt. 8 dei due regolamenti si v., diffusamente, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., spec. p. 23 s., ma v. *passim*.

<sup>87</sup> Cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 234 s.: “finché infatti non si perfeziona la prima deliberazione sullo stesso testo presso la Camera ed il Senato non ci sono varianti procedurali rispetto al procedimento di cui all'articolo 72 della Costituzione”.

<sup>88</sup> Cfr. v. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 2° ed., Bologna, 2013, p. 240, i quali definiscono tali garanzie specifiche come “abbastanza deboli”.

<sup>89</sup> Sul tema sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. p. 259 s.

6. *La revisione costituzionale nella classificazione delle funzioni del Parlamento: la sua necessaria distinzione dalla funzione legislativa.*

I regolamenti parlamentari riconducono *tout court* la revisione costituzionale alla funzione legislativa, (o, almeno, al procedimento legislativo<sup>90</sup>). Altrettanto sembra fare la dottrina maggioritaria sulle funzioni parlamentari<sup>91</sup>. Nondimeno, tale assimilazione non sembra essere necessariamente condivisibile.

Ad esempio, nell'elaborare una tipologia delle funzioni del Parlamento, Andrea Manzella<sup>92</sup> colloca appunto la revisione costituzionale tra i procedimenti legislativi "duali"<sup>93</sup>. Pur individuando all'interno delle funzioni del Parlamento un ambito specifico denominato "garanzia costituzionale", questo non comprenderebbe la revisione costituzionale, limitandosi invece a tutte quelle procedure di controllo e vigilanza su soggetti o ambiti di intervento parlamentare sganciati dalle tipiche forme della responsabilità politica (il Presidente della Repubblica, la magistratura, la Corte costituzionale, le *authorities*, il sistema radiotelevisivo<sup>94</sup>), la cui caratteristica distintiva sarebbe l'impossibilità di essere ascritte al processo di formazione della volontà generale dello Stato<sup>95</sup>.

Un diverso punto di vista sostiene la distinzione tra revisione costituzionale e funzione legislativa nel senso di una alterità completa tra i due ambiti, tanto che alla prima dovrebbero applicarsi limiti e principi distinti (e assai più stringenti) rispetto alla seconda. Questa posizione spesso richiama un precedente assai noto, relativo all'approvazione della l. cost. 3 del 1993, modificativa dell'art. 68 Cost., occasione nella quale si è derogati ai limiti conseguenti dalla *navette*, "riaprendo" il deliberando successivamente al raggiungimento della doppia conforme su alcune sue parti.

In questa sede, tuttavia, si ritiene di dover seguire un approccio diverso, e in qualche modo mediano tra le due impostazioni appena menzionate, teso sì a valorizzare l'autonomia della

---

<sup>90</sup> V. le disposizioni regolamentari riportate a n80.

<sup>91</sup> Oltre ad A. MANZELLA, su cui *infra*, v. R. CHIEPPA, *Sul metodo e sulla tecnica delle riforme costituzionali*, cit., che parla addirittura di "doppio procedimento legislativo"; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 313 s.; si consideri inoltre l'esclusione dalla trattazione della revisione costituzionale anche nella ipotesi di una definizione in negativo delle "altre" funzioni del Parlamento (per giunta in un ambito nel quale non vengono considerate parte della funzione legislativa anche procedimenti comunque preordinati alla produzione di norme, quale, ad esempio, l'attuazione del diritto dell'UE) in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, 2008.

<sup>92</sup> Non ha senso riferirsi alla ben più risalente classificazione proposta da sir W. BAGEHOT, *The English Constitution* [1867], trad. it. *La costituzione inglese*, Bologna, 1995, alla luce dell'inesistenza in quell'ordinamento – ora come allora – di procedure di revisione costituzionale formalmente distinte dalla ordinaria decisione legislativa.

<sup>93</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 409 s. Analogamente v. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 239 s.

<sup>94</sup> Rientrano in tale ambito: l'elezione dei giudici costituzionali, del Presidente della Repubblica e dei componenti "laici" del CSM; l'intervento in sede di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti; la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica; l'attività di indirizzo e vigilanza sul sistema radiotelevisivo; il controllo sulle attività dei servizi di informazione e sicurezza; l'intervento parlamentare in relazione all'art. 96 Cost.

<sup>95</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 448 s.



revisione costituzionale rispetto alla funzione legislativa ma riconducendo entrambe al generale “procedimento di decisione parlamentare” proposto dallo stesso Manzella<sup>96</sup>, in modo da evidenziare come la finalizzazione di ciascuna delle due decisioni – nonché gli strumenti, le maggioranze richieste e le basi nel testo costituzionale – risultino distinte e differentemente orientate.

### 6.1. Il precedente frainteso del 1993.

Iniziando dal secondo degli approcci richiamati, deve segnalarsi come il precedente del 1993 sembra essere stato largamente frainteso nella “narrazione” successiva, riconnettendo l'accaduto a una (supposta) specificità del procedimento di revisione costituzionale rispetto alle regole applicate in relazione al procedimento legislativo<sup>97</sup>. In realtà, a una attenta osservazione dell'accaduto, sembra doversi concludere per una forte relativizzazione del precedente, se non proprio per la sua ascrizione a un ambito completamente diverso. Sia consentita una breve digressione per ricostruirne gli estremi. Data la particolarità del tema delle immunità parlamentari, specie nella temperie politica dell'epoca, il procedimento risultò alquanto accidentato, richiedendo ben cinque passaggi parlamentari per giungere alla prima deliberazione *ex art.* 138 Cost.<sup>98</sup> In questo susseguirsi di incroci tra i due rami del Parlamento, contemporanei all'evoluzione delle indagini della cd. Tangentopoli e ai suoi riflessi nella vita parlamentare<sup>99</sup>, si assistette a significative oscillazioni del testo, che fu più volte modificato, anche in punti sui quali la doppia conforme era ormai venuta a formarsi. La riapertura del testo fu possibile grazie a un parere approvato all'unanimità dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 5 maggio 1993, in perfetta corrispondenza con quel principio generale del diritto parlamentare che è il *nemine contradicente*, a sua volta applicazione concreta della “disponibilità” del diritto parlamentare, in nome di una consolidata visione secondo la quale qualsiasi norma scritta o consuetudinaria può essere disapplicata occasionalmente o strutturalmente dinanzi all'accordo tra i consociati<sup>100</sup> (o, almeno, all'assenza di opinioni contrarie)<sup>101</sup>. È ben vero che, in quell'occasione, la discussione in Giunta fu aperta dal Presidente (della Camera) Napolitano con uno *speech* finalizzato alla

---

<sup>96</sup> ... al quale del resto appartengono anche procedimenti che lo stesso A. riferisce a funzioni diverse da quella legislativa, come appunto l'approvazione di atti di indirizzo.

<sup>97</sup> V., ad esempio, in occasione della audizione dell'avv. F.C. Besostri presso la 1ª Commissione del Senato del 27 luglio 2015 (la cui memoria difensiva, dal titolo *Sulla navette* è disponibile anche su *Astrid-online.it*), nonché in diversi commenti a proposito del cd. “Iodo Cheli”, ossia della proposta avanzata dal Vicepresidente emerito della Corte costituzionale, prof. Enzo Cheli, nell'intervista resa a D. Martirano dal titolo *Cheli: la riforma costituzionale? Si può cambiare ogni articolo, i consiglieri-senatori non vanno*, in *Corriere della Sera*, 1º maggio 2015, p. 16, tesa a considerare emendabile un intero articolo benché si sia formata dal doppia conforme su tutti i suoi commi tranne uno, per altro modificato limitatamente alla sostituzione una preposizione. Torna sul punto A. PERTICI, *La Costituzione spezzata...*, cit., cap. 1, n13.

<sup>98</sup> L'A.C. 86 e abb., XI leg. era stato approvato dalla Camera in una prima versione il 22 luglio 1992, e poi successivamente modificato dal Senato (A.S. 499, XI leg.) il 18 febbraio 1993, dalla Camera il 13 maggio 1993, nuovamente dal Senato il 16 giugno 1993 e dalla Camera il 7 luglio 1993, per poi giungere alla definizione del testo approvato in prima deliberazione il 22 luglio 1993.

<sup>99</sup> ... basti ricordare il voto (contrario) sull'autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Craxi avvenuto il 29 aprile 1993.

<sup>100</sup> G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 156.

<sup>101</sup> Cfr. A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo...*, cit., p. 798 sottolinea la “valutazione concorde da parte delle forze politiche” sulla base della quale si addivenne a “non dar corso a una rigida applicazione” del criterio della limitazione delle capacità deliberative di un'Assemblea in ragione della *navette*.

distinzione delle forme di esame dei disegni di legge costituzionali della generalità del procedimento legislativo<sup>102</sup>, ma resta il fatto che la forma seguita per la disapplicazione del disposto regolamentare sulla limitazione alla capacità emendativa della Camera in considerazione della *navette* è stata quella generalmente applicabile in qualsiasi ambito del diritto regolamentare, fatte salve le norme meramente riproduttive del disposto costituzionale<sup>103</sup>. Dunque, il precedente deve considerarsi come relativo all'applicazione di un principio generale del diritto parlamentare, applicabile in qualsiasi ambito delle funzioni del Parlamento, e non come specificamente riferito al procedimento di revisione costituzionale in quanto "speciale" rispetto al generale processo di decisione parlamentare, o al procedimento legislativo ordinario. Tant'è vero che quando si è verificato un caso pressoché identico nei presupposti – il citato "lodo Cheli" nel procedimento di revisione costituzionale in corso nel 2015, che puntava a una riapertura del testo ormai approvato in doppia conforme – non si è potuti accedere a una analoga soluzione proprio in mancanza del raggiungimento del consenso unanime sul punto<sup>104</sup>.

#### *6.2. Revisione costituzionale e funzione legislativa come species distinte del procedimento di decisione parlamentare.*

Venendo invece alla tesi di Manzella circa la qualificazione della revisione costituzionale come procedimento legislativo "duale", e dunque distinto dalla funzione di "garanzia costituzionale" (che, come si è detto, non è preordinata alla definizione della volontà dello Stato), occorre seguire un percorso diverso. Le tesi è, al solito, assai raffinata e tuttavia può forse essere ulteriormente elaborata proprio alla luce del quadro sistematico complessivo offerto dallo stesso Autore, che propone una cornice razionale unitaria per l'identificazione del "procedimento di decisione parlamentare", al quale sono funzionalizzati istituti che di solito sono trattati come indipendenti o paralleli alla capacità decisionale dell'assemblea rappresentativa<sup>105</sup>. Dunque revisione costituzionale e funzione legislativa andrebbero a definire due funzioni parlamentari distinte, entrambe ispirate a canoni di razionalità e alla finalizzazione comune nel delineare il percorso verso l'assunzione di una decisione, eppure fondate su presupposti distinti e separati. Del resto, è fin troppo ovvio ricordare una

---

<sup>102</sup> A.C., XI leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 5 maggio 1993, p. 3: "una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di *navette* tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra esser convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale".

<sup>103</sup> Sul punto v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 8, nonché R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, spec. p. 82, nonché p. 94. Inoltre, sul punto specifico, si consideri l'esistenza di una lettera del Presidente della Camera al Presidente della Commissione attività produttive del 24 ottobre 1991 (in Camera dei deputati, *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma, 1994, p. 41 s.), ove si chiarisce come "il principio fissato al comma 2 dell'art. 70, dell'intangibilità della doppia approvazione conforme, che risponde anche a un'esigenza di economia dei lavori parlamentari, debba essere rispettato al massimo grado e può cedere solo a fronte di gravi obiettivi e fatti nuovi sopravvenuti, quali il rischio di una illegittimità costituzionale per carenza di copertura".

<sup>104</sup> V., assai dettagliatamente (riportando le opinioni di tutti i costituzionalisti coinvolti in sede di audizione in Commissione), nonché, nel merito, in maniera del tutto condivisibile, L. BARTOLUCCI, *Navette e interpretazione della "doppia conforme" nella revisione costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, p. 901 s., spec. p. 931.

<sup>105</sup> Se pensi, ad esempio, agli istituti della insindacabilità, della inviolabilità e della immunità di sede, di solito trattati (solo) come componenti dello *status* del parlamentare e ivi appunto funzionalizzati come elementi sì di un principio di indipendenza, ma appunto all'interno della cornice del procedimento di decisione (p. 239 s.).

circostanza di natura “topografica” che conduce a distinguere nettamente i riferimenti costituzionali della revisione costituzionale e del procedimento legislativo, ossia che l’art. 138 Cost. è inserito nel Titolo VI della Parte II della Costituzione, dedicato alle “Garanzie costituzionali”, e non congiuntamente alla funzione legislativa di cui al Titolo I, Sezione II<sup>106</sup>. Una simile collocazione sembra stare a rimarcare ulteriormente l’esigenza di stabilità delle regole costituzionali e l’esistenza di uno *status quo* da garantire proceduralmente<sup>107</sup>, oltre al fatto che il procedimento di revisione finisce per essere trattato insieme (benché in una sezione distinta) al controllo di legittimità costituzionale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge di cui all’art. 134 Cost.<sup>108</sup>

Questa impostazione sembra condurre a un duplice vantaggio.

Per un primo profilo, consente di evitare di disperdere l’analisi in una serie di problematiche procedurali o organizzative, magari emerse in occasione di analisi di disegni di legge costituzionale, ma in realtà riferite a profili generalmente attinenti la decisione parlamentare, in generale, o legislativa, in particolare (es. sostituzione dei membri dei gruppi parlamentari nelle commissioni<sup>109</sup>, possibilità di approvare atti di indirizzo al fine dell’adozione di un testo base<sup>110</sup>). Il riferimento operato dai regolamenti parlamentari alle “procedure” o alle “forme” del procedimento legislativo deve dunque, da un lato, intendersi come necessario – proprio al fine di permettere l’applicazione di istituti disciplinati in una distinta funzione parlamentare – e, dall’altro, da interpretarsi “in quanto compatibili”, posto che appunto non tutti gli istituti, le forme e le procedure della funzione legislativa risultano applicabili alla revisione costituzionale. Ad esempio, solo per questa via sembra essere possibile negare la possibilità di ricorso alla questione di fiducia nel procedimento di revisione costituzionale, istituto che appunto si ritiene applicabile a qualsiasi manifestazione

---

<sup>106</sup> Sul punto si può ricordare come diverse proposte di revisione costituzionale recassero un approccio congiunto alla trattazione dei procedimenti legislativo e di revisione costituzionale. Da ultimo, si pensi al testo di legge costituzionale rigettato dal referendum del 4 dicembre 2016, che proponeva una modifica dell’art. 70 nel senso di includere tra le leggi “bicamerali” (o, preferibilmente, leggi approvate mediante un procedimento “paritario”) anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Sul punto, sia consentito rinviare ai rilievi critici sul testo già espressi in G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale* in itinere, a cura di P. Carnevale, Roma, 2016, p. 61 s., spec. p. 73.

<sup>107</sup> Cfr. A. CERRI, *Riflessioni sull’esito del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, p. 3.

<sup>108</sup> Da un ulteriore punto di vista, elemento cruciale per identificare la differenza di funzione esercitata dal Parlamento nella revisione costituzionale rispetto all’approvazione di una legge si ritiene essere la presenza di una maggioranza diversa dalla maggioranza semplice prevista dall’art. 64, terzo comma, Cost.

<sup>109</sup> S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull’eterno ritorno del “libero mandato parlamentare”*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 giugno 2014, spec. p. 3 s., nonché ID., *Le questioni regolamentari dell’iter della revisione costituzionale in Senato*, in *Legge elettorale e revisione costituzionale...*, p. 215 s., spec. p. 218.

<sup>110</sup> Sul punto, in relazione al testo di legge costituzionale rigettato nel 2016, v. l’ordine del giorno proposto dal sen. Calderoli in A.S., XVII legislatura, 1<sup>a</sup> Commissione, res. somm. 6 maggio 2014, sul quale, criticamente, S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell’iter della revisione costituzionale in Senato*, cit., 216 s., nonché, in toni ancor più problematici, A. PERTICI, *La Costituzione spezzata...*, cit., cap. 1, n12; Volendo, in G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Legge elettorale e revisione costituzionale...*, cit., p. 179 s., spec. p. 188, si è ricondotto quell’odg a una delle “deliberazioni preliminari” propria della fase propedeutica alla definizione del testo di riferimento per la discussione e dunque nell’ambito dei poteri istruttori della Commissione in sede referente. Su tale concetto e sulla “superabilità” di tali determinazioni con il procedere dell’iter decisionale cfr. A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Foro Italiano*, V, 1969, p. 17 s., ora in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, V, *Le Camere. Istituti e procedure*, Firenze, 1969, p. 545 s.

della funzione legislativa (finanche, come da prassi ormai consolidata, in relazione alla legislazione elettorale<sup>111</sup>), ma da escludersi categoricamente in questo ambito, nonostante il silenzio regolamentare. Sul punto, infatti, non sono presenti divieti espliciti nella lettera dei regolamenti, che comunque si premurano di sottrarre altri ambiti materiali o procedurali dalla sottoponibilità alla questione di fiducia<sup>112</sup>. Oltre che per la astratta distinzione dell'ambito funzionale considerato, l'inapplicabilità della questione di fiducia (e di altri istituti tipici della funzione legislativa) deriva dalla specificità del procedimento decisionale richiesto, alla luce di una serie di motivazioni che non sono esclusive della revisione costituzionale in ragione di una sua specificità tematica o della superiorità gerarchica dell'atto in formazione, ma per una ragione più concreta, concernente la maggioranza prevista per la positiva conclusione del procedimento: in tutti quei casi nei quali la Costituzione prevede maggioranze specifiche più alte della ordinaria maggioranza semplice deve sempre ritenersi inapplicabile, anche in stadi diversi e preliminari del procedimento, un istituto come la questione di fiducia, il cui regime procedimentale segue la regola della maggioranza semplice prevista dall'art. 64, terzo comma, Cost. La presenza di una maggioranza costituzionalmente imposta pari (almeno) alla maggioranza assoluta, conduce necessariamente a limitare l'applicazione dell'art. 94 Cost.<sup>113</sup>, come interpretato nel senso di comprendere nel quadro

---

<sup>111</sup> Oltre alle vicende legate all'approvazione della legge elettorale del 2015 (cd. *Italicum*), si consideri il caso – notorio – della legge elettorale del 1953, nonché, anche se relativo alla disciplina elettorale per gli enti locali, il precedente del 1990, quando la questione di fiducia fu usata per rigettare un emendamento contenente principio per cui ciascun comune o provincia avrebbe potuto decidere, all'interno del proprio statuto, la possibilità di eleggere direttamente il sindaco o il Presidente della provincia. Simili precedenti sono contestati da più punti di vista, soprattutto in ragione di un argomento tendente alla valorizzazione del dato letterale dell'art. 116, comma 4, nel punto in cui recita che “la questione di fiducia non può essere posta [...] su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto”. Il valore e il significato del verbo “prescrivere” è stato inteso, da coloro che contrastavano la posizione della questione di fiducia sulle leggi elettorali, come relativo non solo ai casi di scrutinio segreto obbligatorio (es. voto su persone), ma anche relativamente ai casi in cui lo scrutinio segreto può avvenire a richiesta (specie alla Camera). I sostenitori di questa posizione sono stati, per altro, assai diversi tra loro quanto a orientamento politico e prospettiva di analisi del procedimento parlamentare. Assai rigida in questo senso è stata la posizione, da ultimo, di G. AZZARITI, *Il passo falso della Presidente*, ne *Il Manifesto*, 1° maggio 2015, p. 2; meno rigorosa, ma sostanzialmente analoga, è la tesi di M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015, il quale ha tuttavia subordinato l'impossibilità di porre la questione di fiducia alla effettiva esistenza di una richiesta di sottoporre a scrutinio segreto le medesime parti del testo interessato. Sulla stessa linea, l'intervento del deputato La Russa in A.C., XVII leg., res. sten., 28 aprile 2015, p. 48. Controargomentazioni assai più convincenti erano in realtà già state evidenziate da tempo e, in qualche modo, sorprende che si sia proposto il ritorno a una lettura del testo regolamentare senza tener conto dell'evoluzione della prassi e delle interpretazioni ormai consolidate nel tempo (cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 235, con ampi richiami alla prassi sul punto). Queste infatti convergono nel riconoscere che, dinanzi alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, la possibilità di richiedere il voto segreto sulle medesime parti soccombe, in quanto lo scrutinio segreto risulta previsto dal regolamento come meramente eventuale e non imposto.

<sup>112</sup> V. art. 161, comma 4, reg. Sen., che esclude “solo” le proposte di modifica del regolamento e “in generale quanto attenga le questioni di funzionamento interno del Senato”, nonché l'art. 116, comma 4, reg. Cam., che invece dispone l'impossibilità di porre la questione di fiducia “su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto”.

<sup>113</sup> Sul punto, si considerino le fondamentali riflessioni di S. GALEOTTI S., *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, p. 56 s., nonché ID., *In tema di deliberazione del Parlamento in seduta comune (ancora sulla maggioranza prescritta per l'elezione*

costituzionale l'istituto della questione di fiducia<sup>114</sup>. Sul punto, non sembra portare elementi utili alla discussione ricordare che la maggioranza assoluta è richiesta solo in seconda deliberazione e che, dunque, almeno in prima deliberazione gli argomenti appena recati non risulterebbero concludenti: si è avuto modo *supra* di precisare come il rapporto tra le due deliberazioni debba essere inteso come una suddivisione in fasi di un medesimo procedimento e non due percorsi procedurali consecutivi e distinti, talché il limite della maggioranza assoluta presente per la seconda deliberazione finisce per riflettersi, almeno a questi fini, anche sulla prima.

Per un secondo profilo, che è quello che più interessa in questa sede, la netta distinzione tra funzione legislativa e revisione costituzionale consente di valorizzare il procedimento parlamentare quale prima e imprescindibile sede di presidio della rigidità della Costituzione, evitando di scaricare gli stessi valori unicamente sulla eventualità del un referendum successivo che, per definizione, appare assai meno idoneo a soddisfare quelle stesse esigenze, oltre che per le caratteristiche proprie dello strumento referendario, a maggior ragione alla luce del fatto di essere possibile e praticabile solo a seguito di una revisione costituzionale non (ampiamente) condivisa.

### 6.3. *L'indistinzione tra le due species relativamente alla (proto?-)fase di iniziativa.*

L'ascrizione della revisione costituzionale all'interno della funzione di garanzia costituzionale (e non invece all'interno di quella legislativa) non è in contrasto con i riferimenti presenti in giurisprudenza costituzionale relativamente alla fase di iniziativa della stessa, nei quali appunto la Corte accomuna a una medesima radice la fase di impulso dei due procedimenti. Ci si riferisce, in particolare, ai casi nei quali la Corte costituzionale ha ribadito la possibilità per i Consigli regionali di presentare proposte di legge costituzionale (e non solo di legge ordinaria) radicando tale possibilità negli stessi artt. 71 e 121, secondo comma, Cost., riferiti alla iniziativa legislativa ordinaria e che però non recano "limitazioni riferite alla forza, ordinaria o costituzionale, dell'atto normativo che la Regione intenda proporre"<sup>115</sup>. Del resto, risulta sempre dubbio che l'iniziativa debba essere necessariamente ricondotta a fase del procedimento decisionale e non, piuttosto, a elemento esterno ad esso: anche in relazione alla funzione legislativa può ben dubitarsi che l'iniziativa ne sia parte, essendo accessibile anche a soggetti distinti dalle Camere, che sole esercitano la funzione legislativa *ex art. 70 Cost.*<sup>116</sup>

---

*dei giudici costituzionali*), ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, II, p. 875 s., relativamente al rapporto tra maggioranza con cui deve concludersi il procedimento e conseguenze sulle fonti e sulle procedure necessarie alla sua disciplina.

<sup>114</sup> Sulla possibilità di ricavare la compatibilità della questione di fiducia mediante una lettura "in controluce" dell'art. 94 Cost. v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, p. 41 s., spec. p., 59.

<sup>115</sup> Così la sent. n. 496 del 2000 (rel. Mezzanotte), §3 in dir., ma si v. anche le precedenti sentt. nn. 256 del 1989 e 470 del 1992. G. CÒNTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., p. 152, sottolinea come "nella sezione II del tit. VI della Costituzione non si riscontrano norme relative all'iniziativa delle leggi costituzionali", concludendo necessariamente per il ricorso agli artt. 71, 87, 99 e 121 Cost.

<sup>116</sup> Sul punto in letteratura sono rinvenibili posizioni assolutamente diversificate: una ricostruzione del dibattito è presente in A.A. CERVATI, sub *Art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1985, p. 70 s., nonché in A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, p. 157 s. Nel senso dell'estraneità della fase d'iniziativa al procedimento v., su tutti, R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi*,

Dunque, da un lato, l'esistenza di atti di iniziativa provenienti da una medesima origine soggettiva ben potrebbe essere compatibile con la promozione di decisioni da ascrivere a funzioni parlamentari diverse. Dall'altro, la distinzione tra le funzioni relativamente alla fase decisoria non implica alcuna limitazione relativamente alla fase di iniziativa.

Questo risulta particolarmente rilevante in relazione al Governo, nonostante il punto risulti particolarmente controverso. È nota, sul punto, la posizione di Calamandrei, che addirittura riteneva che l'Assemblea costituente avrebbe dovuto discutere senza qualsiasi indicazione (e finanche con l'assenza fisica) dei rappresentanti del Governo<sup>117</sup>. Tuttavia, già la prassi della Costituente si distaccò da una simile impostazione "assemblearista", almeno rispetto alla fase di iniziativa<sup>118</sup>, secondo un modello che – nonostante ciò che spesso si dica – non è nato con il maggioritario, ma ha illustri precedenti nelle prime legislature repubblicane, quando alcune delle principali revisioni costituzionali derivarono appunto da iniziative governative<sup>119</sup>, solo occasionalmente trattate in congiunzione con iniziative parlamentari. La dottrina successiva, specie quella intervenuta non immediatamente a commento di specifiche ipotesi di riforme costituzionali, ha invece rimarcato l'assenza di qualsiasi limite positivo in tal senso<sup>120</sup>, se non

---

*expression de la volonté générale*, Paris, 1931, p. 3; analogamente, A. PREDIERI, *Aspetti del procedimento legislativo in Italia*, in *Studi in onore di Carlo Esposito*, a cura di A. Pace, IV, Padova, 1970, p. 2459, nota 6. *Contra*, nel senso di ricomprendere l'iniziativa nel procedimento legislativo, v. già O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1954, p. 439 ("il primo atto del procedimento legislativo è la presentazione"); inoltre, in un quadro teorico che comprende anche la pubblicazione della legge nel "procedimento legislativo", S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, rist. ivi, 1985, p. 186 s.; M. PATRONO, voce *Procedimento legislativo*, in *Novissimo digesto italiano*, App. V, Torino, 1984, p. 1343 s., spec. p. 1349 s.; S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, ivi, 2005, p. 124 s., che ritiene "fuori discussione" la riconduzione dell'iniziativa legislativa a fase del procedimento. Inoltre, per quanto inserita nel contesto statutario, v. la posizione di C. ESPOSITO, voce *Legge*, in *Nuovo Digesto italiano*, VII, Torino, 1938, p. 722, il quale avverte il problema, risolvendolo (strumentalmente) attraverso la riconduzione di tutti i momenti al "processo" legislativo. Da ultimo, volendo, G. PICCIRILLI, sub *Articolo 70*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna, 2018, p. 89 s.

<sup>117</sup> P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, 1947, p. 1 s., ora riprodotto, con introduzione di G. Azzariti, in *Costituzionalismo.it*, 2015. Sulla possibilità di estendere questi aspetti dell'esperienza della Costituente al procedimento di revisione costituzionale (anche in relazione alla distinzione tra potere costituente e potere costituito). Più recentemente, su posizioni analoghe G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, per il quale "l'assunzione della responsabilità diretta della revisione da parte del governo [...] evidenzia uno squilibrio a favore dell'esecutivo e a discapito del legislativo"; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?...*, cit., p. 29, per il quale "la revisione costituzionale dovrebbe restare fuori dalla logica della contrapposizione tra maggioranza e opposizione, come anche dall'ambito delle funzioni assegnate al Governo".

<sup>118</sup> La l. cost. n. 1 del 1948 fu infatti approvata su iniziativa del Governo (nonché, si badi, a maggioranza semplice (!): Ass. Cost., res. sten. 31 gennaio 1948, p. 4342).

<sup>119</sup> In questo senso si v. la l. cost. n. 2 del 1963 sulla fissazione della numerosità delle Camere, nonché sulla parificazione della legislatura tra i due rami del Parlamento (originata dall'A.S. 250, III leg., d'iniziativa del Governo, su proposta del Presidente del Consiglio Fanfani e del Ministro di Grazia e giustizia Gonella, di concerto con il Ministro dell'interno Tambroni e poi abbinata all'A.S. 285, III leg., d'iniziativa del sen. Sturzo); la l. cost. n. 1 del 1967, interpretativa dell'art. 10 Cost. relativamente all'estradiizione per reati di genocidio (derivante da un'unica iniziativa legislativa, A.C. 1361, IV leg., presentata per il Governo dal ministro di Grazia e giustizia Reale Oronzo); la l. cost. n. 1 del 1992 sulla revisione della procedura per l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto (originata dall'A.C. 4317, X leg., d'iniziativa del Governo, su proposta del Presidente del Consiglio Andreotti e del Ministro di Grazia e giustizia Vassalli). Cfr. anche D. CASANOVA-M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., p. 23, n22.

<sup>120</sup> T. GROPPI, sub *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, III, p. 2710; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 397, il quale per l'iniziativa delle leggi costituzionali rimanda pianamente al regime generale dell'art. 71 Cost. In relazioni a casi più puntuali si v. E.

limitatamente a fasi temporali circoscritte, come ad esempio nell'intervallo tra il giuramento e l'ottenimento della fiducia da parte delle Camere<sup>121</sup>.

*7. Conclusioni (provvisorie). Una ipotesi di valorizzazione ulteriore della fase parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale: abbandonare la “alternatività” tra le letture per (tornare al)la “consecutività”?*

In conclusione, alla luce dell'analisi sin qui svolta, sia consentito provare a esporre un modesto tentativo di conciliazione dei “problemi aperti” in relazione alla fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione, mantenendo come punto fermo l'unico che si è assunto in questa sede, ossia la formulazione vigente dell'art. 138 Cost. Se si condivide l'assunto che il procedimento di revisione costituzionale si sia prestato a torsioni non indifferenti, e che abbia prestato una garanzia insoddisfacente come presidio della rigidità costituzionale, si ritiene che le cause vadano ricercate proprio nelle scelte interpretative dell'art. 138 Cost. e del loro completamento regolamentare occorsi nei decenni passati. Se la combinazione della tesi della alternatività e la chiusura della seconda deliberazione potevano essere idonee a garantire una speditezza “indispensabile” in un sistema partitico frammentato e nella logica di funzionamento consensuale del parlamentarismo di allora, quegli stessi rimedi procedurali finiscono per essere completamente sovvertiti e “accelerati” nella trasformazione maggioritaria che il sistema politico e partitico ha effettuato a partire dagli Anni Novanta ad oggi.

Certo, è singolare riflettere su queste dinamiche proprio in un momento nel quale, alla luce dei risultati elettorali del 4 marzo 2018 (e della loro combinazione con una legge elettorale priva di meccanismi *majority assuring*<sup>122</sup>), il sistema politico sembra essersi avviato a un sistema (almeno) tripolare. E appare del tutto fuori luogo azzardare pronostici retrospettivi su quale sarebbero state le evoluzioni del sistema politico ove il referendum costituzionale del 2016 avesse avuto un esito diverso.

Ciò che preme in questa sede conclusiva è provare a suggerire quale tra le opzioni interpretative del testo costituzionale, anche alla luce degli sviluppi mostrati dalla prassi, potrebbe condurre a una valorizzazione del procedimento di revisione costituzionale come presidio (e strumento di esercizio) della rigidità costituzionale. Da questo punto di vista, si è visto come la tesi della alternatività venne ad affermarsi in ragione del fatto che la opposta

---

CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, 2016, spec. p. 4. Ancora, in maniera condivisibile, v. F. FABRIZZI, *I soggetti protagonisti della procedura di revisione costituzionale: Presidenti di Assemblea, Governo, gruppi parlamentari*, in *Legge elettorale e revisione costituzionale...*, cit., p. 155 s., spec. 167.

<sup>121</sup> Così S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, p. 137.

<sup>122</sup> ... i risultati elettorali in termini di distribuzione dei voti espressi non sono infatti così diversi da quelli delle elezioni politiche del 2013, quanto già emergeva un sistema politico ormai tripolare, ma la disciplina elettorale dell'epoca aveva in parte “nascosto” questa evoluzione (portando forse a ritenerla un *exploit* irripetibile), estremizzando invece dinamiche maggioritarie che non erano proprie alla distribuzione dei voti già cinque anni fa: in termini di voti assoluti, la coalizione di centrosinistra alla Camera dei deputati aveva poco più di 10 milioni di voti (10.049.393), quella di centrodestra poco meno (9.923.600) e il Movimento 5 stelle quasi 9 (8.691.406).

tesi della “consecutività” fosse considerata troppo lenta<sup>123</sup>, imponendo tra l’altro di raddoppiare il termine di tre mesi tra le due deliberazioni previsto dal testo costituzionale. Oggi, alla luce della prassi soprattutto degli ultimi due decenni, conviene interrogarsi se non sia il caso, proprio per quelle stesse ragioni, di ritornare alla tesi della “consecutività” tra le deliberazioni previste dall’art. 138 Cost., anche in considerazione della funzionalità che può essere comunque assicurata da un procedimento bicamerale mediante gli istituti di razionalizzazione della *navette*, che permettono appunto di evitare che ad ogni passaggio parlamentare il testo in discussione debba “riaprirsi” necessariamente del tutto. Il ritorno a un approccio ispirato alla consecutività tra le deliberazioni potrebbe infatti ben essere “razionalizzato” alla luce di istituti già presenti nel diritto parlamentare (e ai quali fa riferimento anche il diritto parlamentare vigente, pur abbracciando l’opposta tesi interpretativa<sup>124</sup>), quali appunto la progressiva riduzione dello spazio disponibile per la deliberazione, in ragione del raggiungimento della doppia conforme sui singoli articoli, sulle singole partizioni subarticolari e sulle singole porzioni testuali.

Provando a schematizzare i rapporti reciproci tra le due Camere nella definizione del procedimento di revisione costituzionale secondo metafore forse abusate (ma proprio perché efficaci), il procedimento vigente unisce il “ping-pong” del criterio della alternatività all’aver concentrato l’“imbuto” della razionalizzazione del procedimento bicamerale “collettivo” nella sola prima deliberazione<sup>125</sup>. Questo comporta una sostanziale indistinzione della prima deliberazione dall’approvazione delle leggi ordinarie e un mero intervento di ratifica sul testo complessivo in sede di seconda deliberazione. Certo, inserire l’aggravio della seconda deliberazione su ciascun messaggio da una Camera all’altra, da un certo punto di vista “irrigidirebbe” il procedimenti (ma in ogni caso “a 138 invariato”, come è proprio del taglio che si è assunto in questa sede); tuttavia, appare preferibile “diffondere” la responsabilità della scelta di revisione nei diversi passaggi parlamentari che non scaricare (in caso di mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione) qualsiasi istanza a presidio della rigidità sulla fase referendaria, con tutti i problemi che questo ha mostrato comportare<sup>126</sup>.

Da un punto di vista più generale, si ritiene che la valorizzazione della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale non possa avvenire in assenza di uno sforzo sistematico che conduca alla sua riconduzione al di fuori della funzione legislativa, proprio al fine di caratterizzarne in senso specifico gli strumenti e la finalizzazione in senso diverso rispetto a essa. È ovvio che, dinanzi a un’Assemblea chiamata a deliberare su un articolato (il cui fine, per altro, è comunque di innovare l’ordinamento vigente), non poche siano le analogie organizzative, procedurali e razionalizzatrici. E, dunque, che vi siano una serie di istanze generali tali da condurre all’applicazione di identici strumenti procedurali sia alla

---

<sup>123</sup> Si v., a questo proposito, la ricostruzione offerta ai parr. 4.1. e 4.2.

<sup>124</sup> Art. 97, comma 3, reg. Cam.: “Se il progetto è modificato dal Senato, la Camera lo riesamina a norma del comma 2 dell’articolo 70”.

<sup>125</sup> Si è già richiamata *supra* la dettagliata analisi dell’applicazione della *navette* condotta da A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo...*, cit.

<sup>126</sup> In senso diverso, G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale ...*, cit., spec. p. 1244 s., che ritiene “non particolarmente influente sulle garanzie della fase parlamentare” il dibattito tra alternatività e consecutività, confinandola a un impatto nel solo “fattore tempo”.



ordinaria decisione legislativa che alla revisione costituzionale. Tuttavia questo non sembra sufficiente al fine di confondere l'una con l'altra, essendo possibile un loro ripensamento all'interno della più ampia cornice del "procedimento di decisione parlamentare" ipotizzato da Andrea Manzella, che – appunto – incrocia funzioni parlamentari diverse, riferendosi anche a quella di indirizzo e a qualsiasi altro ambito sia destinato a giungere a una deliberazione.

Concludendo – provvisoriamente, in vista degli spunti che saranno offerti dalla discussione di questa bozza – e riassumendo gli elementi essenziali di quanto esposto, sembra possibile giungere a una valorizzazione della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale, che ne ribadisca l'idoneità a porsi quale presidio (e garanzia) della rigidità costituzionale, attraverso un impegno su una molteplicità di piani: è necessario rivedere drasticamente l'interpretazione (ormai consolidata da sessant'anni) dell'impianto procedurale prefigurato dall'art. 138 Cost.; è necessario riscrivere conseguentemente le regole del diritto parlamentare integrativo del disposto costituzionale; è necessario, come si diceva, un ripensamento della collocazione sistematica della revisione costituzionale all'interno delle funzioni del Parlamento, in modo da non (con)fonderne strumenti e obiettivi con quelli dell'ordinaria decisione legislativa. Dunque, anche senza procedere a una revisione della stessa procedura di revisione (sempre che lo si ritenga possibile e desiderabile), è possibile "cambiare" il modo e le procedure tramite cui giungere alla modifica del testo costituzionale. Come si è visto, le disposizioni dell'art. 138 Cost. vigente offrono sufficienti margini per sviluppare un procedimento finalizzato a una migliore pratica della rigidità costituzionale "in" Parlamento, nel rispetto della sua connaturata esigenza di mutamento a garanzia della stessa continuità dell'ordinamento.