



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:
“ALLA PROVA DELLA REVISIONE. SETTANTA ANNI DI RIGIDITÀ COSTITUZIONALE” - UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI “MAGNA GRÆCIA” DI CATANZARO - DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE, STORICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI 8 -9 GIUGNO 2018

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

GIOVANNI PICCIRILLI

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 dell’art. 138 Cost. – 3. La fase parlamentare come momento decisionale primario (temporalmente e assiologicamente) nel procedimento complessivo di revisione costituzionale. – 4. L’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 “consecutività” e le riforme regolamentari che hanno condotto alla “alternatività”.* – 4.3. *Le limitazioni alla seconda deliberazione (e le critiche a tale soluzione).* – 5. La scarsa specialità procedurale della prima deliberazione e il riferimento alle “forme” e alle “procedure” del procedimento legislativo. – 6. La distinzione della revisione costituzionale dalla funzione legislativa nella classificazione delle funzioni parlamentari. – 6.1. *L’invarianza nella (proto?-)fase di iniziativa.* – 6.2. *Un precedente da analizzare meglio: la “riapertura” del testo nel 1993.* – 6.3. *Revisione costituzionale e funzione legislativa come species distinte del procedimento di decisione parlamentare.* – 7. Conclusioni. Valorizzare la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale tornando alla “consecutività”.

1. Premessa: la struttura del lavoro

Il presente lavoro affronta la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale descritto dall’art. 138 Cost. alla luce degli spunti emergenti dalla prassi maturata nei procedimenti che hanno tentato o condotto a modifiche del testo costituzionale.

L’analisi muove da un assunto di fondo, che influenza in maniera determinante la strutturazione dell’argomento: si ritiene di non poter inquadrare la fase parlamentare del procedimento di revisione in altro modo che come primo ed essenziale presidio della rigidità

costituzionale (la quale, notoriamente, trova conferma – e non fondamento¹ – nell’esistenza di un procedimento distinto rispetto alla ordinaria decisione legislativa), tanto più alla luce della priorità (assiologica e non solo temporale) della fase parlamentare rispetto alle ulteriori fasi del procedimento di revisione costituzionale.

Coerentemente con questa impostazione, si proporrà una delimitazione dell’oggetto di studio, distinguendo atti e procedimenti che si ritengono inclusi nel perimetro della revisione costituzionale da quelli che invece, pur in presenza di tratti comuni ai primi, se ne differenziano ai fini che in questa sede rilevano. Successivamente si analizzerà l’evoluzione interpretativa che ha avuto l’art. 138 Cost., specie nella prospettiva della sua integrazione da parte dei regolamenti parlamentari nel modellare diversamente i rapporti tra gli attori protagonisti, in Parlamento, della revisione costituzionale. Saranno quindi analizzate le specificità del trattamento procedurale delle proposte di revisione costituzionale, anche al fine di segnalare una certa insoddisfazione rispetto al diritto (parlamentare) vigente, che non appare idoneo a garantire al meglio le finalità, prima richiamate, del procedimento. 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, ipotizzando piuttosto di collocarla nel diverso ambito della garanzia costituzionale. Si concluderà con la formulazione di una modesta proposta per la loro modifica, al fine di recuperare uno spirito maggiormente coerente alle finalità di garanzia nella gestione del procedimento parlamentare teso alla revisione delle disposizioni costituzionali.

Nel procedere alla trattazione occorre avvertire, in ragione della vicinanza temporale e la particolare intensità del dibattito occorso, che sarà inevitabile avere come costante punto di riferimento quanto avvenuto nel dibattito parlamentare che ha condotto al testo di legge costituzionale respinto dal referendum del 4 dicembre 2016². In ogni caso, ci si pone l’obiettivo di

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

² Per l’analisi contestuale dei singoli passaggi procedurali occorsi durante il dibattito parlamentare sia consentito il riferimento agli aggiornamenti, a cadenza settimanale tra il 30/4/2014 e il 12/4/2016, predisposti insieme a F. Fabrizzi per la rivista *Federalismi.it*, nell’ambito dell’*Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*. 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: S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessione a margine della “seduta fiume” dell’11 febbraio 2015*, in *Forumcostituzionale.it*, 27/2/2015; 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, 17s.; C. FUSARO, *Le ragioni di una riforma*, in G. CRANIZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, 2016, 47s., 51s.; 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, 39s.; A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Torino, 2016, spec. cap. 1; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 23s.; *Legge elettorale e revisione costituzionale. Procedure parlamentari “sotto stress”*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Bologna, 2016, 153s. 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, 55s.; G. FONTANA, *L’art. 138 Cost. tra modifiche tacite e deroghe una tantum*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, 549s.

andare oltre quelle specifiche vicende, ampliando l'osservazione della prassi ai precedenti più risalenti che risultassero utili nella prospettiva di analisi.

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

Il presente lavoro si inserisce in un contesto nel quale 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 latitudine dei contenuti³. Alla luce della sistematica complessiva degli ulteriori contributi raccolti in questa sede, si ritiene di dover escludere il problema dell'inquadramento della revisione costituzionale tra potere costituente e potere costituito: stante il perimetro oggettivo individuato, la revisione costituzionale ha procedimenti 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, avendo altrove una sede di trattazione dedicata⁴.

I "punti fermi" e i problemi da considerarsi "aperti", entrambi menzionati nel titolo, sono stati invece così di seguito individuati: in considerazione della non trascurabile torsione maggioritaria del sistema politico⁵ e dei suoi riflessi anche sul 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 tutto il resto come un "problema aperto" (o, eventualmente, "apribile"), includendo così 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.

Venendo 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"⁶) che si ritengono rientrare nella locuzione di "leggi di revisione" indicata nel titolo. Data la connotazione spiccatamente procedurale dell'approccio qui seguito, si è ritenuto di circoscrivere l'analisi a tutti e soli gli atti formalmente approvati ai sensi dell'art. 138 Cost.,

³ Sugli specifici punti richiamati nel testo v. F. DE MARTINO e V. MARCENÒ, in questo *Volume*.

⁴ V. A. APOSTOLI, in questo *Volume*.

⁵ Non si può ignorare, infatti, che i tre referendum costituzionali (sintomo di revisioni costituzionali, per altro assai ampie, nn condivise) si siano tenuti tutti nel nuovo millennio, successivamente cioè alla "svolta" maggioritaria del sistema politico, alla luce anche dell'evoluzione del sistema elettorale.

⁶ F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. Dir., Agg. I*, Milano, 1997, 561s., spec. 570s., nonché n37.

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 diversi⁷.

Il fine di una simile perimetrazione non sottende una considerazione di scarso interesse nei confronti degli atti e dei procedimenti esclusi dall’analisi, bensì identifica una serie di variabili comuni tra i procedimenti considerati.

Non si ignora, infatti, che anche decisioni prese al di fuori del procedimento di revisione ben potrebbero avere analoghi effetti e ricadute di natura costituzionale⁸, ma in questa sede si perseguirà 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.

Il procedimento di approvazione di queste ultime offrirebbe spunti di notevole interesse anche perché, a seguito della l. cost. 2/2001, 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”⁹. 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 soggetti ulteriori, che suscitano certamente interesse, nonché più di qualche perplessità di correttezza costituzionale. È il caso, ad esempio, della recente approvazione della l. cost. 1/2017¹⁰, 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.), che è 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’altro¹¹, per altro sulla base di una normativa di epoca pre-costituzionale¹². 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.

⁷ ... come 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. 3/1963, di istituzione della Regione Molise) di almeno un minimo di un milione d’abitanti.

⁸ Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 4° ed., I, Padova, 2004, 162, il quale distingue appunto tra “modifiche formali del testo” e mutamenti di altra natura. V. anche *How Constitutions Change: A Comparative Study*, a cura di D. Oliver e C. Fusaro, Oxford, 2011. Sul tema v. M.P. IADICICCO, in questo *Volume*.

⁹ V. le modifiche operate dalla l. cost. 2/2001, spec. artt. 41-ter St. Sicilia, 50 St. Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, 54 St. Sardegna, 103 St. Trentino-Alto Adige/Südtirol e 63 St. Friuli-Venezia Giulia.

¹⁰ Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina.

¹¹ La Camera aveva approvato il testo l’11/1/2017. Il parere è intervenuto circa un mese dopo, mentre era in corso l’esame in Senato, conclusosi il successivo 10/5/2017.

¹² Il parere è stato richiesto dal Governo ai sensi dell’articolo 1 del regio decreto-legge 273/1939, in quanto una delle modifiche recate interessava l’esercizio della giurisdizione amministrativa, incidendo sulle attribuzioni del Consiglio di Stato.

Esiste 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, autore di un noto saggio a ciò specificamente dedicato), 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 rottura dell’ordinamento, senza tuttavia avere la possibilità di procedere a revisioni formali del testo¹³. 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 Paladin¹⁴, 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 Pizzorusso¹⁵, del resto in coerenza con il criterio utilizzato dallo stesso autore per il riconoscimento degli atti a partire dal regime di pubblicazione¹⁶, posto che infatti – come notato dallo stesso Crisafulli¹⁷ – la formula di promulgazione (e pubblicazione) fa ricorso in ogni caso alla denominazione di “leggi costituzionali”¹⁸, cui fa seguito anche la continuità tra i numeri d’ordine.

Nel senso dell’alterità della categoria delle “altre” leggi costituzionali rispetto alle leggi di revisione, e dunque 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

¹³ 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, 189s. *Contra* S.M. CICONETTI, voce *Legge costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 930s., il quale costruisce la propria argomentazione al fine precipuo di contrapporsi dialetticamente ad essa.

¹⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 166s.

¹⁵ A. PIZZORUSSO, sub *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, 1981, 703s., spec. 713s., nonché, *amplius*, ID., *Fonti del diritto. Art. 1-9 disp. prel.*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, 2° ed., Bologna-Roma, 2011, 394s. Similmente, “leggi costituzionali” e “leggi di revisione costituzionale” sono trattate indistintamente da M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, 1.

¹⁶ A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, 65s.

¹⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, 73, la cui posizione è invero assai articolata e non priva di sfumature critiche. Tuttavia, in estrema sintesi, le sue conclusioni possono essere ascritte alla tesi della comune appartenenza delle due categorie a una stessa specie, se non altro alla luce della considerazione per cui 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” (*ivi*, 75).

¹⁸ V. gli artt. 14 e 25 della l. 352/1970. 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. 247/2016 (rel., non a caso, Modugno).

diversamente a giustapporvisi. Secondo questa visione, le (altre) “leggi costituzionali” corrisponderebbero a due sottotipi di atti: *i*) quelli previsti da quei rinvii 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 comma¹⁹, 81 e 96 Cost.²⁰; *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 oggetti²¹. 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 stesso²².

I due approcci, che recano entrambi costruzioni a partire da assunti coerenti e comunque 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 fonti²³. Benché si ritenga maggiormente persuasivo il primo degli approcci richiamati – specie partendo dalla prospettiva offerta dall’art. 16 della l. 352/1970 ai fini della identificazione della corretta formulazione del quesito referendario²⁴ – in questa sede non sembra necessario assumere una 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’approvazione²⁵.

¹⁹ 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, 215.

²⁰ F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, a cura di S. Cassese, V, Milano, 2006, 5184s., nonché ID., *Le fonti del diritto*, in *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura dello stesso A., Torino, 2008, 105s., spec. 110s. In senso non dissimile A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2000, 5, nonché S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2005, 7.

²¹ Ne risulta un qualche parallelismo rispetto alla classificazione introdotta da C. LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme e contenuti*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, p. 307 s., spec. p. 317, il quale evidenziava una suddivisione tra materie “legislative” (ossia coperte da riserva di legge) e materie “legificate” (tali per autonoma scelta del legislatore). Nel caso analizzato del testo si potrebbe analogamente distinguere tra ambiti “costituzionali” (il perimetro della Carta, comprensivo di quello definito dalle revisioni di questa) e ambiti “costituzionalizzati” (derivanti dall’approvazione di “altre” leggi costituzionali).

²² ... ad esempio, la legge costituzionale che intervenisse, *ex art. 71 Cost.*, a conferire l’iniziativa legislativa a ulteriori soggetti non potrebbe violare (o modificare implicitamente) i principi posti nello stesso articolo.

²³ Es. la novellazione o l’abrogazione di ulteriori leggi costituzionali, o la disciplina di nuovi ambiti precedentemente non contemplati da disposizioni di rango costituzionale.

²⁴ Sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016.

²⁵ Al limite, si ricorrerà alla locuzione “legge (di revisione) costituzionale”, in modo da comprendere entrambi i tipi di atti, quale se ne voglia intendere la relazione reciproca.

3. La fase parlamentare come momento decisionale primario (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 delle fasi successive (ulteriori ed eventuali) del procedimento di revisione costituzionale²⁶, preme sottolineare che si assumerà il 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 facoltativa²⁷ (nonché “di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta”²⁸), 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 con la sent. 496/2000, nella 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-rappresentativo²⁹.

La medesima interpretazione è stata ribadita e sviluppata recentemente dal giudice ordinario, nell'ambito del contenzioso sviluppatosi sul referendum costituzionale del 2016³⁰, per altro, con

²⁶ Sul punto A. FUSCO, in questo *Volume*.

²⁷ 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, 147s., n1, nonché R. ALBERT, *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, in *Wake Forest Law Review*, 2014, 913s., spec. 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, 168s., 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, 56s.

²⁸ Così Corte cost., sent. 496/2000 (re. Mezzanotte), §4.2. in dir.

²⁹ 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”.

³⁰ Si v. l'ord. Trib. Milano, sez. I, del 6/11/2016, n. 54353 (su cui, diffusamente, G. RIVOSECCHI, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso “Onida-Randazzo” al Tribunale civile di Milano*, in *Oss. 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*

espliciti richiami a quella stessa giurisprudenza costituzionale sopra citata³¹. 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 referendario³².

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 della decisione già presa dal Parlamento. La preminenza del circuito rappresentativo sul coinvolgimento popolare diretto costituisce un elemento di significativo (e non casuale) parallelismo con il 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 costituente³³.

Una simile impostazione non vuole tuttavia giungere alla legittimazione di meri fatti che da essa potrebbero derivare³⁴. 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 impostazione che si ritiene obbligata) possano derivare conseguenze inintenzionali, non per questo illecite ma insomma distinte e separate dalla complessiva interpretazione 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.³⁵, 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 per la stessa maggioranza che ha approvato in Parlamento

formulazione del quesito, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017), nonché l'ulteriore ordinanza dello stesso Trib. del giorno successivo, n. 37657.

³¹ V. il punto V della motivazione.

³² V. le opinioni riportate in relazione al decimo quesito in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 219s., spec. 340s., 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 M. Siclari e F. Sorrentino, 2016, 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. RIVOCCHI, *La tutela del voto referendario...*, cit., 20s., evidenzia come la pronuncia del Trib. 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).

³³ Così, anche sviluppando una serie di spunti già proposti da L. Elia, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001.

³⁴ Cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione...*, cit., 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”.

³⁵ R. BIN, *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, in *Quad. cost.*, 2001, 341s., ricorda come l'approvazione a maggioranza assoluta e lo svolgimento successivo del referendum costituiscono non una eccezione, ma parte della regola dell'art. 138 Cost.

di accedere alla richiesta referendaria in chiave confermativa³⁶ 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 precostituire il quesito del successivo referendum costituzionale³⁷). 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. 352/1970, e delle disposizioni che regolano l'accesso e le modalità di svolgimento del referendum costituzionale, nonché della formulazione del relativo quesito).

4. L'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 volte³⁸), non ha sempre funzionato come avviene attualmente. È possibile effettuare almeno due livelli di periodizzazione nel funzionamento concreto del procedimento *ex art. 138 Cost.*: uno concernente il rapporto tra fase parlamentare e eventuale fase referendaria: prima dell'approvazione della l. 352/1970, 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"³⁹; un altro relativo al completamento delle disposizioni costituzionali sul procedimento da parte dei regolamenti parlamentari, sul punto evidentemente "integrative" e non meramente "applicative" della Costituzione⁴⁰. A questo proposito 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.

³⁶ Cfr. L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, 2018.

³⁷ Sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale...*, cit.

³⁸ Notoriamente, mediante le ll. costt. nn. 1/1993 e 1/1997, 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 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, in conseguenza della decadenza del Sen. Berlusconi (e della fuoriuscita di Forza Italia dalla maggioranza), aveva perso il sostegno dei due terzi del Parlamento.

³⁹ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, 375.

⁴⁰ La distinzione si deve a A. MANZELLA, sub *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, 27s. e si riferisce al diverso margine di discrezionalità (e dunque di innovazione) a disposizione dai regolamenti parlamentari rispetto al contenuto delle disposizioni costituzionali.

Oggi gli aspetti più concreti della sua dimensione applicativa attuale possono essere colti alla luce dei Capi XIV r.S. e XX r.C. 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 1971⁴¹). 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. 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.

Combinazione delle variabili interpretative dell'art. 138 Cost.

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

⁴¹ Cfr. l'avvertenza pubblicata in epigrafe al volume di S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., che dà conto dell'approvazione – 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".

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 ordinaria⁴² (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 conforme⁴³);

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 seconda deliberazione di una Camera può iniziare immediatamente dopo che si è definito il testo in prima deliberazione⁴⁴);

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 ipotizzabile⁴⁵, 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

⁴² M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, cit., 3: “la divergenza tra i procedimenti di formazione della legge ordinaria e di quella costituzionale è solo parziale”.

⁴³ 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 evitare 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., parr. 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(10) TFUE nella procedura legislativa ordinaria), ma al meccanismo di progressivo avvicinamento al raggiungimento della “doppia conforme” noto appunto come *navette*. Dunque, la successione dei messaggi tra le Camere non azzerà 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, r.C. e 104 r.S.). Sul punto C. TUCCIARELLI, *Della “navette”: letture e riletture*, in *Quad. cost.*, 1993, 383s., 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, 753s., spec. 798.

⁴⁴ In questo senso v., da ultima, l'approvazione in seconda deliberazione da parte del Senato sull'A.S. 1429-D, XVII leg., il 20/1/2016, a soli 9 giorni di distanza dalla definizione della prima deliberazione, a seguito della approvazione da parte della Camera, dell'identico testo già precedentemente approvato dal Senato.

⁴⁵ Le due ipotesi sono ritenute entrambe percorribili, almeno in astratto, da S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., 129s., il quale poi tuttavia conclude per preferire l'alternatività.

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 Costituzione⁴⁶).

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 non recasse modificazioni rispetto alla delibera della prima Camera che era intervenuta, la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale sarebbe così conclusa, e il testo sarebbe 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 attiverebbe la *navette*, ripartendo dalla Camera che aveva approvato per primo il testo e ripetendo quindi il procedimenti *sub a*.

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 Mortati⁴⁷, il quale – alla luce dei lavori preparatori (ai quali aveva partecipato in prima persona⁴⁸) – 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 Europa⁴⁹, 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

⁴⁶ 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 Tesaurò”*, 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 Tesaurò”)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, 1221s., spec. 1244s.

⁴⁷ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 29s., spec. 41s., nonché 58s.

⁴⁸ *Ibidem*, 60, il riferimento al se stesso costituente, effettuato in terza persona, dal Mortati accademico.

⁴⁹ 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, 355s., nonché ID., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge, 2008, 145s.

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 minimo⁵⁰.

L’opinione di Mortati risultò determinante nell’orientare il dibattito scientifico e politico dell’epoca⁵¹, benché non mancassero opinioni divergenti (e altrettanto “autentiche”⁵²). Tuttavia, in questa sede si ritiene di doversene distaccare, specie alla luce dello spirito suggerito dal contesto proprio della presente analisi: il riferimento 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 qualsiasi ipotesi originalista. 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, stimolando la riflessione circa possibili soluzioni diverse che il testo costituzionale potrebbe consentire.

4.2. La prima pratica della “consecutività” e le riforme regolamentari che hanno condotto alla “alternatività”

Entrambe le ipotesi della “consecutività” e della “alternatività” 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 seconda è giunta, nel tempo, a prevalere, fu la prima – che pur oggi potrebbe in qualche modo risultare singolare – a essere codificata nel regolamento della Camera dei deputati nel 1948 e a ricevere applicazione in occasione del procedimento di discussione della prima legge costituzionale approvata nella I legislatura, ossia la l. cost. 1/1953.

È noto che, in apertura della I legislatura, la Camera dei deputati riadottò, salvo minimi aggiustamenti, il regolamento della Camera prefascista⁵³. 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

⁵⁰ La proposta originaria di Nobile e Perassi era di un intervallo di 6 mesi tra le due deliberazioni.

⁵¹ Concordano 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, 213; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, ivi, 1953, 59s.; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, 4° ed., Torino, 1955, 458s.; G. CÒNTINI, *La revisione...*, cit., 164 (che sostiene l’alternatività “per evidenti ragioni di logica e di economia legislativa oltretché di rispetto del principio bicamerale”).

⁵² Cfr., in dissenso rispetto alle tesi di Mortati, la posizione dell’ex capo provvisorio dello Stato, poi senatore, De Nicola, in A.S., II leg., 25/2/1958, 26659s., spec. 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, 26665s.). Analogamente a De Nicola, v. il sen. Lussu (già componente anch’egli della 2° sottocommissione della Commissione dei 75 in Assemblea costituente) in A.S., II leg., 27/2/1958, 26808, il quale rivendica la correttezza e la compatibilità con la Costituzione delle procedure seguite sino ad allora presso il Senato, a loro volta ispirate alla disciplina vigente presso la Camera che faceva propria la tesi della “consecutività”.

⁵³ 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, 37s., nonché ID., *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2008.

Parlamento prima di procedere alla trasmissione del messaggio al Senato⁵⁴. Al contrario, la disciplina del Senato (art. 91 r.S.) non offriva spunto alcuno rispetto alle possibili interpretazioni dell'art. 138 Cost., limitandosi a riprodurre la lettera il disposto costituzionale, senza integrarlo in maniera significativa⁵⁵.

In questa divergenza tra le due omologhe discipline regolamentari si ebbe il primo caso di applicazione del procedimento di approvazione di una legge costituzionale⁵⁶, significativamente relativo al disegno di legge costituzionale recante "Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale", poi appunto approvato come l. cost. 1/1953.⁵⁷ 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 1951⁵⁸. 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", approvati dall'Assemblea⁵⁹ su proposta della stessa Giunta, e poi nel nuovo art. 107 r.C., approvato nei mesi successivi⁶⁰. Ad esito di questo complesso procedimento, nel corso del quale vi furono anche opportuni contatti tra Camera e Senato⁶¹, 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. 1/1953⁶².

⁵⁴ 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".

⁵⁵ Art. 91, primo comma, r.S. nella versione pubblicata in GU il 7/7/1948 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".

⁵⁶ Si ricordi che la l. cost. 1/1948 fu approvata dall'Assemblea Costituente con le stesse regole previste per l'adozione della Costituzione.

⁵⁷ A.C. 1292-*bis*, I leg.

⁵⁸ A.C., I leg., 16/3/1951, 27211.

⁵⁹ A.C., I leg., res. sten. 20/6/1952, 39078s., spec. 39080 ove v. l'approvazione del seguente principio: "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".

⁶⁰ V. il nuovo Capo XI-*bis* del regolamento, dedicato ai progetti di l. cost., introdotto nel regolamento con l'approvazione del DOC. I, n. 10, I. leg.: A.C., I leg., 2/7/1952, 39469, spec. 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).

⁶¹ V. l'intervento del Pres. Gronchi in A.C., I leg., 28/11/1951, 33576.

⁶² ... approvata dalla Camera dei deputati in prima deliberazione il 16/3/1951 e in seconda deliberazione il 2/7/1952, e poi dal Senato della Repubblica in prima deliberazione il 2/10/1952 e in seconda deliberazione il 5/3/1953 (v., per quest'ultimo voto, la proclamazione del risultato in A.S., I leg., 5/3/1953, 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, se ne contestava l'aderenza alla *ratio* del procedimento per come originariamente concepito nel corso del dibattito in Assemblea costituente⁶³. 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 deliberazioni⁶⁴. 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 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 Assemblea⁶⁵.

Una volta riallineate le omologhe discipline regolamentari, le contingenze del momento influirono nuovamente 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 composizione⁶⁶, approvato in prima deliberazione il 22 novembre 1957, trasmise il testo alla Camera, come ordinariamente sarebbe avvenuto per il procedimento legislativo (del resto, nel silenzio del 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 scioglimento⁶⁷), 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 procedurale⁶⁸, nel quale le scelte procedurali da compiere furono fortemente intrecciate con la consapevolezza che un ritorno in quella specifica occasione alla tesi della "consecutività" avrebbe

⁶³ V., ancora, il pensiero di C. MORTATI, riportato *supra*, nonché le repliche a tale posizione esposte alla n.52.

⁶⁴ Cfr. la sintesi della discussione svoltasi presso la Camera nella parte finale della II leg., riportata nell'ambito della *Documentazione e cronaca costituzionale*, sub 17. *Interpretazione dell'art. 138 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 812s. (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, 247s., spec. 314.

⁶⁵ A.C., II leg., 10/4/1957, 32091s., ove il deputato Tesauro (relatore) 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. 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".

⁶⁶ 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 centocinquantomila 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".

⁶⁷ A.C., II leg., 21/12/1957, 39062.

⁶⁸ V. ancora le posizioni richiamate *supra*, n.52.

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 1971⁶⁹.

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, si è posta 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 esistono diverse 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. Come in precedenza, sembra possibile affermare 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*⁷⁰.

Delle quattro possibili combinazioni tra le due variabili interpretative citate, due hanno ricevuto applicazione in concreto: come si è detto, in occasione dell'approvazione della l. cost. 1/1953 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.

La combinazione tra consecutività e pienezza della capacità delle Camere in seconda deliberazione, che ha avuto sostenitori unicamente prima (e in occasione) delle modifiche

⁶⁹ V. l'approvazione dell'A.C., III leg., DOC. X, n. 3, nella seduta del 17/12/1958. La tesi della alternatività è considerata preferibile da M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982.

⁷⁰ V. la tabella esemplificativa, riportata *supra* al par. 4.

regolamentari degli Anni 50⁷¹, 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: ragionevolmente, potrebbe non essere semplice assicurare, in ciascuna deliberazione dei due rami del Parlamento, i tempi necessari per la decisione, i tre mesi di sospensione tra le deliberazioni e il limite temporale dettato dalla durata della legislatura⁷².

Anche 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"⁷³ 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 Tesaurò⁷⁴ e poi successivamente appoggiata in dottrina da Còntini⁷⁵, nonché, in tempi più recenti, da Manzella⁷⁶ e Chieppa⁷⁷, per essere poi ulteriormente valorizzata da Rivosecchi⁷⁸. Si tratta di una posizione di mediazione, che vuole conciliare le caratteristiche di maggiore speditezza della alternatività (che, incrociando gli interventi tra le 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 Assemblee⁷⁹) 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 Tesaurò" 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

⁷¹ V. gli interventi dei deputati Laconi in A.C., I leg., 26/6/1952, spec. 39287s. e Cavallari in A.C., II leg., 2/7/1957, 39464s.

⁷² Il deputato Moro in A.C., I leg., 26/6/1952, 39287, 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".

⁷³ Così P. BARILE-U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. It.*, XV, Torino, 1968, 784s.

⁷⁴ A. TESAURÒ, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1960, 269s., 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, 191s.

⁷⁵ G. CÒNTINI, *La revisione...*, cit., 167s., il quale dissente da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8° ed., Padova, 1969, 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.

⁷⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 409s.

⁷⁷ R. CHIEPPA, *Sul metodo e sulla tecnica delle riforme costituzionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 5/6/2006: «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)".

⁷⁸ G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo...*, cit., 1247s.

⁷⁹ Art. 98, r.C.: "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".

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.

Merita qualche riflessione l'ulteriore affinamento della ipotesi proposta da Tesauro effettuata da Guido Rivosecchi 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 questi⁸⁰). Nulla invece è disposto in relazione alla fase istruttoria in Commissione (se non la necessità di riesame del provvedimento “nel suo complesso”⁸¹), 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 siano occasionalmente state coinvolte Commissioni in sede consultiva⁸² – 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.⁸³

L'ipotesi è certamente suggestiva e riuscirebbe a coniugare l'obiettivo che preme particolarmente in questa sede (ossia la ricerca di soluzioni procedurali che permettano di restituire maggiore vitalità 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 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 quali potrebbero essere le declinazioni procedurali derivanti dal 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

⁸⁰ Art. 99, commi 2 e 3, r.C.

⁸¹ Art. 99, comma 1, r.C.

⁸² Nel corso dell'esame in seconda deliberazione dell'A.C. 5735-B, XIII leg., 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.

⁸³ G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo...*, cit., 1247s.

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 alternative 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 legislativa⁸⁴, nella massima parte dei casi non si tratta di disposizioni specificamente ad essi dedicate. Si rinviene invece una sostanziale assimilazione con il trattamento procedurale dei disegni di leggi ordinari in “materia costituzionale”, o – a seconda dei casi – ad 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:

- *riserva di Assemblea* già esplicitamente prevista in Costituzione all'art. 72, ultimo comma, e ribadita agli artt. 92, comma 2, r.C., e 35, comma 1, reg. Sen (rispetto alla sede legislativa o deliberante), nonché all'art. 96, comma 6, r.C. (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 successivo⁸⁵), nonché con l'ulteriore limite di una formulazione del disposto regolamentare (quella dell'art. 24, comma 12, r.C.) in parte oscura e incompleta, che si è spesso prestata a interpretazioni incerte e contestate⁸⁶. 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;

⁸⁴ V. il generale richiamo operato dagli artt. 97, comma 1, r.C. e 121, comma 1, r.S.

⁸⁵ V., 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, poi disposti con il calendario n. 20 del gennaio 2015.

⁸⁶ Sulla completa disapplicazione della disposizione – benché il Presidente della Camera ne abbia fissato le modalità di accesso (in A.C., XIII leg., 3/3/1999, 35) – v. F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. Parl.*, 2005, 911s., spec. 930s., 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, 43. Non si riscontrano novità nella prassi successiva.

- *tempi dilatati per il dibattito in Assemblea*⁸⁷ (artt. 39, comma 5, e 85, comma 2, r.C.), 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'esame⁸⁸. Vi è infine una disposizione che permette al Presidente ulteriori ampliamenti dei tempi di intervento, in via equitativa, in considerazione dell'importanza del provvedimento;
- *impossibilità della dichiarazione di urgenza, significativamente, solo alla Camera* (art. 69, comma 3, r.C.), mentre al Senato è accessibile indifferentemente anche per i disegni di legge costituzionale;
- *l'impossibilità per il Presidente (solo alla Camera*⁸⁹) *di modificare l'ordine delle votazioni* (art. 85-bis, comma 4, r.C.) "quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse", limitazione invero assai 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 r.C. (che ha anche un omologo nell'art. 8 r.S.), secondo il quale il Presidente "assicura il buon andamento dei lavori" nonché "stabilisce l'ordine delle votazioni"⁹⁰;
- *la parziale specialità (ratione materiae e non per l'intero ambito della revisione costituzionale) dell'accesso al voto segreto* (art. 49, comma 1, r.C.), 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"⁹¹. 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 problematica⁹², specie alla luce della scelta, operata ormai da decenni, di abbracciare la tesi della "alternatività" e di congiungerla alla chiusura della seconda deliberazione

⁸⁷ 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., 249s.

⁸⁸ In ogni caso, tali ampliamenti non sono esclusivi dei disegni di legge costituzionale, ma riferiti anche ai disegni di legge rimessi alla riserva d'Assemblea.

⁸⁹ Al Senato è noto l'episodio in cui il sen. Calderoli presentò – a quanto pare – decine di milioni di emendamenti poi considerati irricevibili dal Presidente del Senato (A.S., XVII leg., res. sten., 29/9/2015, 24). Sul punto v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 24s.

⁹⁰ L'art. 8 r.S. 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 v., diffusamente, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, 23s.

⁹¹ Cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 234s.

⁹² Cfr. v. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 3° ed., Bologna, 2018, 275, i quali definiscono tali garanzie specifiche come "abbastanza deboli".

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*⁹³. 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.

6. La distinzione della revisione costituzionale dalla funzione legislativa nella classificazione delle funzioni parlamentari

I regolamenti parlamentari riconducono *tout court* la revisione costituzionale alla funzione legislativa, (o, almeno, al procedimento legislativo⁹⁴). Altrettanto sembra fare la dottrina maggioritaria sulle funzioni parlamentari⁹⁵. Nondimeno, tale assimilazione non sembra essere necessariamente condivisibile.

Ad esempio, nell'elaborare una tipologia delle funzioni del Parlamento, Andrea Manzella⁹⁶ colloca appunto la revisione costituzionale tra i procedimenti legislativi "duali"⁹⁷. 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 radiotelevisivo⁹⁸), la cui caratteristica distintiva – in un senso quasi residuale – sarebbe l'impossibilità di essere ascritte al "processo di formazione della volontà generale dello Stato"⁹⁹.

⁹³ Sul tema sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 259s.

⁹⁴ V. le disposizioni regolamentari riportate a n.84.

⁹⁵ Oltre ad A. Manzella, su cui *infra*, v. R. CHIEPPA, *Sul metodo...*, cit., che parla addirittura di "doppio procedimento legislativo" e V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., 313s. 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.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 409s. Analogamente v. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 274s.

⁹⁸ Rientrano in tale ambito: l'elezione dei giudici costituzionali, dei componenti "laici" del CSM e del Presidente della Repubblica (e la messa in stato d'accusa di quest'ultimo); l'intervento in sede di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti; 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.

⁹⁹ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 448s.

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. 3/1993, modificativa dell'art. 68 Cost., occasione nella quale si è derogato 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 ancora ulteriore, in qualche modo mediano tra le due impostazioni appena menzionate, teso sì a valorizzare l'autonomia della revisione costituzionale rispetto alla funzione legislativa ma riconducendo entrambe al generale "procedimento di decisione parlamentare" proposto dallo stesso Manzella¹⁰⁰, 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 diversamente orientate.

6.1. L'invarianza nella (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 costituzionale accomuna a una medesima radice la fase di impulso dei due procedimenti. Ci si riferisce, in particolare, ai casi nei quali la Corte 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"¹⁰¹. 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.*¹⁰² 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, l'ascrizione a diverse funzioni parlamentari della fase decisoria non implica necessariamente una qualche limitazione relativamente alla fase di iniziativa.

Questo risulta particolarmente rilevante in relazione al Governo, nonostante il punto risulti di certo controverso. È nota, sul tema, la posizione di Calamandrei, che addirittura riteneva che

¹⁰⁰ ... 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.

¹⁰¹ Così la sent. 496/2000, §3 in dir., ma v. anche le precedenti sentt. 256/1989 e 470/1992. G. CONTINI, *La revisione...*, cit., 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.

¹⁰² Sul punto in letteratura sono rinvenibili posizioni assolutamente diversificate, come ricostruito da A.A. CERVATI, sub *Art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1985, 70s. Nel senso dell'estraneità della fase d'iniziativa al procedimento v., su tutti, A. PREDIERI, *Aspetti del procedimento legislativo in Italia*, in *Studi in onore di Carlo Esposito*, a cura di A. Pace, IV, Padova, 1970, 2459, n6. *Contra* S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, 124s.

L'Assemblea costituente avrebbe dovuto discutere senza qualsiasi indicazione (e finanche con l'assenza fisica) dei rappresentanti del Governo¹⁰³. Tuttavia, già la prassi della Costituente si distaccò da una simile impostazione "assemblearista", ammettendo senza particolari discussioni l'iniziativa governativa su leggi costituzionali¹⁰⁴, aprendo così la strada a 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 governative¹⁰⁵, solo occasionalmente trattate in congiunzione con iniziative parlamentari. La dottrina successiva, specie se intervenuta non immediatamente a commento di specifiche ipotesi di riforme costituzionali, ha invece rimarcato l'assenza di qualsiasi limite positivo in tal senso¹⁰⁶, se non in relazione a lassi temporali estremamente circoscritti, come ad esempio nell'intervallo tra il giuramento e l'ottenimento della fiducia da parte delle Camere¹⁰⁷.

Una variante non poco paradossale della posizione che nega la possibilità per il Governo di accedere alla iniziativa governativa in materia costituzionale è quella che ne sostiene non una illegittimità quanto una inopportunità, fino a ritenere di dover veicolare mediante l'iniziativa parlamentare proposte confezionate all'interno del Governo, e addirittura presentate al pubblico come parte integrante del programma della coalizione che sostiene l'esecutivo¹⁰⁸.

¹⁰³ P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, 1947, 1s., ora riprodotto, con introduzione di G. Azzariti, in *Costituzionalismo.it*, 2015. 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., 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".

¹⁰⁴ La l. cost. 1/1948 fu infatti approvata su iniziativa del Governo (nonché, si badi, a maggioranza semplice (!): Ass. Cost., 31/1/1948, 4342).

¹⁰⁵ V.: l. cost. 2/1963 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); l. cost. 1/1967, interpretativa dell'art. 10 Cost. relativamente all'estradizione per reati di genocidio (derivante dall'A.C. 1361, IV leg., presentato per il Governo dal ministro di Grazia e giustizia Reale); l. cost. 1/1992 di revisione dell'art. 79 Cost. (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. D. CASANOVA-M. PODETTA, *Il problematico iter...*, cit., 23, n22.

¹⁰⁶ T. GROPPI, sub *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, III, 2710; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., 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. CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, 2016, 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., 155s., spec. 167. Conviene sul punto, benché in un quadro di valorizzazione anzitutto delle iniziative popolari, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 99.

¹⁰⁷ Così S.M. CICONETTI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XL, Milano, 1989, 137.

¹⁰⁸ È il caso, recentissimo, delle proposte di legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari e sulla modifica dell'art. 71 Cost. al fine di introdurre il cd. "referendum propositivo", illustrate in conferenza stampa da esponenti del Governo (e in particolare dal Vicepresidente del Consiglio e dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta) e poi giunte in parlamento a firma dei capigruppo del partito di maggioranza relativa (rispettivamente AA.CC. 1172 e 1173 e AA.SS. 805 e 806, XVIII leg.).

6.2. Un precedente da analizzare meglio: la “riapertura” del testo nel 1993

La distinzione tra revisione costituzionale e funzione legislativa è stata spesso fondata su una certa interpretazione di quanto avvenuto nel 1993, in occasione del procedimento di revisione costituzionale del sistema delle immunità parlamentari¹⁰⁹.

In realtà, a una attenta osservazione dell'accaduto, sembra doversi concludere per una forte relativizzazione di quel 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 oggetto di quell'intervento di revisione, 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.¹¹⁰ 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 parlamentare¹¹¹, 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, si badi, all'unanimità dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 5 maggio 1993, e dunque in perfetta corrispondenza con quel principio generale del diritto parlamentare che è il *nemine contradicente*. Questo, com'è noto, costituisce applicazione concreta della “disponibilità” del diritto parlamentare, in nome di una consolidata visione secondo la quale qualsiasi norma scritta o consuetudinaria – fatte salve quelle meramente riproduttive del disposto costituzionale – può essere disapplicata occasionalmente o strutturalmente dinanzi all'accordo tra i consociati¹¹² (o, almeno, all'assenza di opinioni contrarie)¹¹³. È ben vero che, in quell'occasione, la discussione in Giunta fu aperta dal Presidente Napolitano con uno *speech* finalizzato alla distinzione delle forme di esame dei disegni di legge costituzionali della generalità del procedimento legislativo¹¹⁴, ma resta il fatto che la forma seguita per la disapplicazione del

¹⁰⁹ V., ad esempio, in occasione della audizione dell'avv. F.C. Besostri presso la 1^a Commissione del Senato del 27/7/2015 (la cui memoria difensiva, dal titolo *Sulla navette* è disponibile anche su *Astrid-online.it*), nonché in diversi commenti a proposito del cd. “lodo 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*, 1/5/2015, 16, tesa a considerare emendabile un intero articolo anche quando si sia formata la 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.

¹¹⁰ L'A.C. 86 e abb., XI leg., era stato approvato dalla Camera in una prima versione il 22/7/1992, e poi successivamente modificato dal Senato (A.S. 499, XI leg.) il 18/2/1993, dalla Camera il 13/5/1993, nuovamente dal Senato il 16/6/1993 e dalla Camera il 7/7/1993, per poi giungere alla definizione del testo approvato in prima deliberazione il 22/7/1993.

¹¹¹ ... basti ricordare il voto (contrario) sull'autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Craxi, avvenuto il 29/4/1993 (una settimana prima della decisione della Giunta per il regolamento citata *infra*).

¹¹² G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 156.

¹¹³ Cfr. A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo...*, cit., 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*.

¹¹⁴ A.C., XI leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 5/5/1993, 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”.

disposto regolamentare sulla limitazione alla capacità emendativa della Camera in considerazione della *navette* è stata quella generalmente applicabile in qualsiasi ambito del diritto regolamentare¹¹⁵.

Dunque, il precedente deve considerarsi come un caso di applicazione di un principio generale del diritto parlamentare, che poteva occorrere in qualsiasi ambito delle funzioni del Parlamento (salvo per quanto direttamente previsto in Costituzione), e non come specificamente riferito al procedimento di revisione costituzionale in quanto “speciale” rispetto al procedimento legislativo ordinario. Tant’è vero che quando si è verificato un caso pressoché identico nei presupposti – il citato “lodo Cheli”¹¹⁶ 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 punto¹¹⁷.

6.3. Revisione costituzionale e funzione legislativa come species distinte del procedimento di decisione parlamentare

Rispetto alla qualificazione operata da Manzella 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), si ritiene di dover 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 rappresentativa¹¹⁸. Per questa via si potrebbe sostenere che revisione costituzionale e funzione legislativa sono 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 diversi separati. Del resto, è fin troppo ovvio ricordare una 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 II¹¹⁹. Una simile collocazione sembra stare a rimarcare

¹¹⁵ Sul punto v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 8, nonché R. IBRIDO, *L’interpretazione...*, cit., 82, nonché 94. Inoltre, sul punto specifico, si consideri l’esistenza di una lettera del Presidente della Camera al Presidente della Commissione attività produttive del 24/10/1991, 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 economica 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”.

¹¹⁶ V. quanto detto alla n.109.

¹¹⁷ 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 *Rass. Parl.*, 2016, 901s., spec. 931.

¹¹⁸ Si pensi, ad esempio, agli istituti della insindacabilità, della inviolabilità e della immunità di sede, di solito trattati (solo) come parti dello *status* del parlamentare e ivi invece inquadrati come elementi sì di un principio di indipendenza, ma appunto funzionalizzati alla garanzia del procedimento di decisione (p. 239s.).

¹¹⁹ 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 2016, che proponeva una modifica dell’art. 70 nel senso di includere tra le leggi

ulteriormente l'esigenza di stabilità delle regole costituzionali e l'esistenza di uno *status quo* da garantire proceduralmente¹²⁰, 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.¹²¹

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 dell'esame di disegni di legge costituzionale, ma in realtà riferite a profili generalmente attinenti la decisione parlamentare, in generale, e dunque comuni anche a quella legislativa (es. sostituzione dei membri dei gruppi parlamentari nelle commissioni¹²², possibilità di approvare atti di indirizzo al fine dell'adozione di un testo base¹²³, etc.). 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 della funzione legislativa (finanche, come da prassi ormai consolidata, in relazione alla legislazione elettorale¹²⁴), oltre che nell'ambito della funzione di indirizzo, ma da

"bicamerali" (o, preferibilmente, leggi approvate mediante un procedimento "paritario") anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

¹²⁰ Cfr. A. CERRI, *Riflessioni sull'esito del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 3.

¹²¹ 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.

¹²² S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in *Legge elettorale e revisione costituzionale...*, 215s., spec. 218.

¹²³ In relazione al testo di legge costituzionale rigettato nel 2016, v. l'ordine del giorno proposto dal sen. Calderoli in A.S., XVII leg., 1^a Commissione, res. somm. 6/5/2014, sul quale, criticamente, S. CURRERI, *Le questioni regolamentari...*, cit., 216s., 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., 179s., spec. 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 v. A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, V, *Le Camere. Istituti e procedure*, Firenze, 1969, 545s.

¹²⁴ Oltre alle vicende legate all'approvazione della legge elettorale del 2015, si consideri il caso – notorio – della legge elettorale del 1953 e a quello, benché relativo alla disciplina elettorale per gli enti locali, del 1990, quando il voto di fiducia fu usato per rigettare un emendamento contenente il principio per cui la possibilità di eleggere direttamente il vertice esecutivo sarebbe stata rimessa alla potestà statutaria dell'ente locale. Simili precedenti sono contestati da più punti di vista, soprattutto valorizzando il dato letterale dell'art. 116, comma 4, r.C., 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 significato del verbo "prescrivere" è stato inteso 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 : assai rigida in questo senso è stata la posizione, da ultimo, di G. AZZARITI, *Il passo falso della Presidente*, ne *Il Manifesto*, 1/5/2015, 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., 28/4/2015, 48.

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 funzionali dalla sottoponibilità alla questione di fiducia, quali la modifica regolamentare, l'istituzione di commissioni di inchiesta o la verifica dei poteri¹²⁵. Non del tutto conclusiva appare invece l'ipotesi di escludere l'apponibilità della questione di fiducia al procedimento di revisione costituzionale in ragione della maggioranza prevista per la positiva conclusione del procedimento. È vero che potrebbe ipotizzarsi una simile esclusione in tutti quei procedimenti per i quali la Costituzione prevede, nella fase conclusiva, maggioranze specifiche più alte della ordinaria maggioranza semplice¹²⁶. E dunque, ritenendo le due deliberazioni come fasi di un medesimo procedimento, e non come *itinerari* giustapposti e distinti, dovrebbe escludersene il ricorso nel procedimento di revisione costituzionale, anche in prima deliberazione. Eppure questo tipo di argomentazione finisce per risultare ancillare rispetto alla distinzione funzionale tra legislazione e revisione costituzionale, costituendo semmai un elemento *ad adiuvandum* nella stessa direzione.

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 la fase parlamentare del procedimento di revisione quale prima e imprescindibile sede di presidio della rigidità della Costituzione, evitando di scaricare gli stessi valori unicamente sulla eventualità del referendum successivo che, per definizione, appare assai meno idoneo a soddisfare quelle stesse esigenze, specie perché sarebbe possibile e praticabile solo a seguito di una revisione costituzionale non (ampiamente) condivisa.

7. Conclusioni. Valorizzare la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale tornando alla “consecutività”

In conclusione si intende esperire 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 che il procedimento di revisione costituzionale si sia prestato a torsioni non indifferenti, e che abbia offerto una garanzia insoddisfacente come presidio della rigidità

Contra, e in maniera più convincente, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in *Diritto parlamentare*, cit., 235, con ampi richiami alla prassi sul punto.

¹²⁵ V. art. 161, comma 4, r.S., 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, r.C., 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 [...]”.

¹²⁶ Sulla necessità che al *quorum* deliberativo dell'art. 64 Cost. si deroghi solo mediante ulteriori disposizioni di rango costituzionale v. S. GALEOTTI, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1954, 56s., nonché ID., *In tema di deliberazione del Parlamento in seduta comune (ancora sulla maggioranza prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali)*, ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, II, 875s. 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, 41s., spec. 59.

costituzionale, si ritiene che le cause di tutto ciò vadano ricercate anche nelle scelte interpretative dell'art. 138 Cost. e nel loro completamento posto dai regolamenti parlamentari. Se la combinazione tra “alternatività” e chiusura della seconda deliberazione poteva essere idonea a garantire una speditezza “indispensabile” in un sistema partitico frammentato e nella logica di funzionamento consensuale del parlamentarismo di allora, quei presupposti di fondo appaiono oggi in gran parte superati, alla luce della 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*¹²⁷), 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 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. A questo proposito, un ritorno all'impostazione del procedimento fondato sulla tesi della “consecutività” potrebbe forse rispondere meglio alle esigenze della stagione contemporanea, evitando che l'evoluzione maggioritaria del sistema politico si combini alla matrice procedurale fondata sulla “alternatività” del procedimento di revisione costituzionale, moltiplicando esponenzialmente le tensioni di entrambi i fattori verso una maggiore celerità e speditezza della decisione.

Per altro, si è visto come la tesi della “alternatività” fosse venuta ad affermarsi sulla base di tre ragioni di fondo, nessuna delle quali sembra sussistere ancora. Le tre ragioni di fondo erano rispettivamente rappresentate dall'argomento “originalista” di Mortati, dalla necessità di un allineamento tra le discipline delle due Camere, e dal fatto che la opposta tesi della “consecutività” conducesse a procedimenti parlamentari potenzialmente troppo lunghi e defatiganti¹²⁸. L'analisi ha mostrato come il primo argomento risulti quantomeno discutibile, specie alla luce delle smentite provenienti da partecipanti illustri alla fase costituente, come De Nicola, Terracini e Lussu¹²⁹. Il secondo argomento non può, per definizione, costituire un ostacolo nella prospettiva di una proposta di revisione delle discipline regolamentari, per altro a oggi perfettamente simmetriche. Quanto al terzo argomento, alla luce della prassi soprattutto degli ultimi due decenni, conviene interrogarsi se non sia il caso, proprio per quelle stesse ragioni, di invertire completamente il giudizio. La maggiore ponderazione offerta dalla “consecutività” potrebbe costituire proprio il motivo per il quale preferirla, oggi. Al contempo, il rischio di tempi eccessivamente lunghi potrebbe essere disinnescato mediante il ricorso agli istituti di razionalizzazione della *navette* nel frattempo sviluppatasi, che permettono di evitare che ad ogni passaggio parlamentare il testo in discussione debba “riaprirsi” necessariamente del tutto.

¹²⁷ ... i risultati elettorali in termini di distribuzione dei voti espressi non sono infatti così diversi da quelli delle elezioni politiche del 2013, quando già emergeva un sistema politico ormai tripolare, ma la disciplina elettorale dell'epoca (e, soprattutto, il premio di maggioranza) aveva in parte “nascosto” questa evoluzione: 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 milioni (8.691.406).

¹²⁸ Si v., a questo proposito, la ricostruzione offerta ai parr. 4.1. e 4.2.

¹²⁹ V. quanto riportato alla n.52.

Inoltre, nella prospettiva di un bicameralismo paritario confermato e “stabilizzato” dal risultato referendario del 2016, un ritorno alla tesi della “consecutività” potrebbe valorizzare in maniera maggiore il contributo di entrambe le Camere alla definizione dei contenuti dell’intervento riformatore, evitando che la Camera che interviene per prima abbia, nei fatti, una primazia nella definizione dei contenuti.

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’“imbuto” della razionalizzazione del procedimento bicamerale “collettivo” nella sola prima deliberazione¹³⁰. 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 procedimento (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 comportare¹³¹.

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 distinzione dalla 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 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 Manzella, che – appunto – incrocia funzioni parlamentari diverse, riferendosi anche a quella di indirizzo e a qualsiasi altro ambito sia destinato a promuovere a una deliberazione.

Concludendo 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 una

¹³⁰ Si è già richiamata *supra* la dettagliata analisi dell’applicazione della *navette* condotta da A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo ...*, cit.

¹³¹ In senso diverso, G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo...*, cit., 1244s., che ritiene “non particolarmente influente sulle garanzie della fase parlamentare” il dibattito tra alternatività e consecutività, confinandola a un impatto nel solo “fattore tempo”.

revisione dell'art. 138 Cost. (sempre che la si ritenga possibile e desiderabile), è possibile “cambiare” il percorso tramite cui giungere alla modifica del testo costituzionale. Come si è visto, la disposizione costituzionale sul procedimento di revisione già ora offre sufficienti margini per caratterizzarsi meglio quale pratica della rigidità costituzionale “in” Parlamento, nel rispetto della sua connaturata esigenza di mutamento, e a garanzia della stessa continuità dell'ordinamento costituzionale.