



Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Sandro Staiano *

LE LEGGI MONOCAMERALI (O PIÙ ESATTAMENTE BICAMERALI ASIMMETRICHE)**

1. Uno scenario virtuale – 2. I problemi di qualità della legislazione nel caso italiano – 3. Le leggi monocamerali (rectius bicamerali asimmetriche) e i nodi della riforma – 4. I nuovi atti legislativi nel sistema delle fonti – 5. Il sindacato della Corte costituzionale – 6. Le ragioni di una complessità non necessitata e i possibili correttivi.

1. Uno scenario virtuale

Conviene muovere da una simulazione: che la legge di revisione costituzionale sia in vigore e si tratti di metterla in opera. Nel contesto virtuale così definito, il costituzionalista si costringe a dismettere l'atteggiamento critico-distruttivo che gli sarebbe naturale dinnanzi alle incongruenze tecniche della progettazione legislativa, specie di questo livello, e ad assumere un atteggiamento critico-costruttivo: quando una legge non v'è ancora, versando nello stato di proposta, tende a prevalere la prospettiva dei guasti che da essa potrebbero derivare e dunque il dovere di avvertire circa l'opportunità di correzioni radicali o anche di rinunciare a un intervento i cui costi sopravanzerebbero largamente i benefici; ma quando una legge v'è, la mentalità del giurista lo conduce a coglierne ogni possibilità applicativa. Nella specie, poi, per la fase politica cui si è giunti, non sembra che vi sia margine per modificazioni: se la legge sarà approvata, lo sarà nel contenuto attuale; o il processo di «riforma» collasserà del tutto. L'unico orientamento «costruttivo» concepibile è dunque quello di guardare ai problemi dell'attuazione e semmai della normazione ulteriore, piuttosto che suggerire correttivi del testo in discussione, per i quali non v'è più campo.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Napoli Federico II

** Il presente contributo fa seguito all'invito, rivolto dal Direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ai soci nel gennaio 2016, ad un dibattito sul tema della riforma costituzionale *in itinere*. Il testo è stato già pubblicato sul sito dell'Associazione ItaliaDecide ed è destinato alla pubblicazione cartacea.

2. I problemi di qualità della legislazione nel caso italiano

E tuttavia proprio quest'atteggiamento «costruttivo» suggerisce di prendere avvio dai punti critici della legge, dai connotati genetici dai quali essi derivano, dallo scostamento che nella «riforma» si manifesta dal quadro problematico emerso della legislazione in Italia.

È infatti rimarchevole che di questo quadro problematico il legislatore si mostri dimentico o affetto da una distorsione di memoria o di analisi, ovvero voglia consapevolmente introdurre una cesura «rivoluzionaria» nel sistema, talmente radicale da poter ignorare ogni precedente cognizione dei problemi della produzione legislativa nell'arco dell'esperienza repubblicana e ogni misura pur introdotta, quasi non vi fossero mai state riforme incidenti sull'attività legislativa sotto il cielo della Costituzione italiana. O anche che difetto di memoria e volontà «rifondativa», alla memoria disinteressata, si combinino, facendo di questa legge un intricato *hard case* per i costituzionalisti.

Valga dunque ricordare: in Italia il bicameralismo paritario non ha mai prodotto un difetto quantitativo di legislazione, semmai si è lamentato un eccesso di legislazione. Neppure si è registrata la lentezza abnorme del procedimento; anzi quando il sistema politico ha richiesto accelerazioni, anche al livello costituzionale, accelerazione si è avuta, producendo semmai qualche guasto da frettezza (e i dati statistici, specie in chiave comparata, non consentono di ascrivere lentezze al bicameralismo). Invece il bicameralismo paritario ha inciso negativamente sulla *qualità* della legge da diversi versanti, poiché la duplicazione, e la moltiplicazione, delle fasi deliberative ha condotto a una legislazione costruita per successive «accessioni», per stratificazioni irrisolte, risultando inutilmente complessa e di difficile interpretazione, o anche a casi di blocco della decisione in ambiti molto rilevanti. La conseguenza è stata la carenza della grande legislazione in settori chiave, carenza che si è espressa in assenza di leggi o nel fallimento, per mancato conseguimento degli obiettivi, delle «riforme» legislative introdotte: si consideri, solo a titolo di esempio, il caso dell'ordinamento giudiziario, sia sul versante della adeguata garanzia dei diritti fondamentali nel processo, sia sul versante dell'efficiente erogazione del «servizio giustizia»; o la «legislazione mancante» nei rapporti Stato-Regioni; o l'eclatante discrasia tra obiettivi e risultati nel caso della legislazione intesa al compimento del «federalismo fiscale».

Non sono mancate risposte. Né proposte di innovazione (sfortunatamente troppo efficaci in potenza per essere accolte in tempi «normali» dai custodi dello *status quo*; troppo moderate per essere prese in considerazione in tempi «rivoluzionari» dagli innovatori dimostrativi). Ignorarle è stato disutile in fase di elaborazione della legge costituzionale; ma sarebbe disutile anche in fase di messa in opera.

Le risposte sono state di due ordini: relative al sistema legislativo; relative al sistema dei rapporti tra potere legislativo e altri poteri.

Tra le risposte relative al sistema legislativo si colloca il tentativo di razionalizzare, con leggi ordinarie ricognitive di principi ritenuti «immanenti» nell'assetto costituzionale, la produzione legislativa, anche con la finalità di impedire la «ritrattazione» delle riforme di settore ad opera della microlegislazione successiva (vanno ascritte a tentativi siffatti la legge n. 400 del 1988, ma anche tutta la legislazione intesa alla riforma del sistema autonomistico, e contestualmente degli apparati centrali dello Stato, prodotta negli anni Novanta del secolo

scorso, poi trasfusa nella revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione). Nello stesso contesto va posto l'uso della delegazione legislativa come strumento principale della legislazione maggiore.

Quanto al sistema dei rapporti tra potere legislativo e altri poteri, la bassa qualità della legislazione ha portato alla razionalizzazione di essa in sede giurisdizionale, comune e costituzionale interna, e, in connessione, sovranazionale. Ne è derivata l'espansione inedita, fino alla pervasività, della giurisdizione in Italia; la quale costituisce ormai il problema e il segno di contraddizione del nostro tempo: valutata positivamente come una mutazione causata dall'irreversibile declino dei tradizionali soggetti della decisione politica; invece temuta e contrastata da chi continua a ritenere necessario preservare la «modernità» della democrazia, puntando a rivitalizzare per via politica il circuito della rappresentanza.

Sul versante delle proposte intese a rivitalizzare la produzione legislativa, va segnalata – poiché la riforma attuale mette in campo la differenziazione dei procedimenti legislativi – l'ipotesi di introdurre (sul modello francese e spagnolo) la figura della «legge organica», il cui regime giuridico dovrebbe derivare dalla differenziazione del procedimento di formazione, reso più gravoso, da quello apprestato per le altre leggi parlamentari. In un assetto a bicameralismo diseguale, non dovrebbe escludersi che l'aggravamento procedimentale possa consistere nella deliberazione bicamerale simmetrica, piuttosto che (o non solo) nell'estensione della maggioranza prescritta per l'approvazione (sicché la contrapposizione – talvolta proposta – tra legge organica e legge bicamerale appare disutile sotto il profilo ricostruttivo, poiché ciò che conta è l'obiettivo di «rafforzamento» rispetto alla legge «ordinaria»¹).

3. Le leggi monocamerali (rectius bicamerali asimmetriche) e i nodi della riforma

È utile – sempre in chiave «costruttiva» – interrogarsi sulle cause che conducono ora il legislatore costituzionale a sottrarsi all'incombenza del pregresso.

Una prima causa è nel modo in cui è stato affrontato il nodo del superamento del bicameralismo eguale in Italia.

Il dibattito è stato pressoché completamente attratto dalla questione della legittimazione del Senato quanto all'investitura e alla congruenza con il circuito rappresentativo. Il tema della spettanza e del riparto della potestà legislativa è stato affrontato «di risulta»: estesa o compressa la competenza del Senato in funzione compensativa del ruolo – maggiore o minore – che si è ritenuto derivare, di volta in volta, dall'investitura diretta, indiretta, semi-diretta dell'organo.

Il sovraccarico ideologico della discussione non poteva non far correre il rischio di mal orientare le soluzioni tecniche. Una delle conseguenze è stata la disarticolazione della tassonomia delle leggi: un frammento tipologico per ogni esigenza di bilanciamento dei poteri delle due Camere. E, nella sequenza delle modifiche apportate al testo nel corso del dibattito

¹ Per la rigida distinzione tra i due tipi di legge – bicamerale e organica – invece R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 4 settembre 2015, 3 s.

parlamentare, a qualche «cedimento» sul versante del carattere indiretto dell'investitura ha fatto riscontro – almeno nelle intenzioni, è da vedere poi quanto ai risultati – l'indebolimento del Senato quanto alla funzione legislativa, con l'obiettivo di volerne fare in larga prevalenza una sede di «concorso» minore a questa.

Ne è derivato un quadro molto articolato dei procedimenti legislativi, sullo stesso conteggio dei quali i primi commentatori non pervengono a conclusioni univoche: tre con sei varianti, quattro con cinque varianti, nove, dieci². Ciò vale a rappresentare efficacemente un orientamento al dettaglio, eccessivo specie per il livello normativo costituzionale in cui si colloca.

Ma di particolare interesse, a fini ricostruttivi, è sottoporre a verifica la stessa distinzione tra leggi monocamerali e leggi bicamerali, che richiede una stipulazione concettuale e linguistica.

Invero, il carattere di monocameralità non consiste in alcun caso nell'attribuzione della potestà deliberativa in via esclusiva alla Camera (neppure quando questa legifera sulle fattispecie di ineleggibilità e incompatibilità dei propri componenti, poiché anche in questo caso deve ritenersi possibile – mancando diversa previsione – l'intervento del Senato ai sensi del nuovo art. 70, c. 3, Cost.).

Forse è più congruo distinguere tra leggi bicamerali paritarie e leggi bicamerali asimmetriche, nelle quali ultime la presenza del Senato nel procedimento legislativo è minore o perché la volontà da esso espressa è prescindibile attraverso deliberazioni della Camera di varia gravosità, o perché la manifestazione di essa è eventuale. Ma anche quella di deliberazione eventuale è potestà legislativa, poiché la mancata messa in opera è un modo di esercizio (negativo) del potere. E anzi, proprio quanto al procedimento parlamentare, che conferisce al compimento di un atto politico quale la legge, il significato commissivo, di adesione alla determinazione dell'altro organo deliberante, la Camera, è dominante benché la modalità di manifestazione del potere sia omissiva. Ché, a ritenere diversamente, il potere del Senato dovrebbe qualificarsi come di controllo, secondo logica non distante da quella cui si ispira il silenzio-assenso nei procedimenti amministrativi: ma la natura dell'atto, la legge, e il contesto politico-parlamentare, non consentono una simile traslazione concettuale.

E si può ritenere che alla scelta di non esercitare il potere di intervento possa conferire il grado di capacità unificatrice delle componenti politico-parlamentari, in ragione anche del grado di omogeneità politica dei due rami del Parlamento (piuttosto casuale, per il diverso sistema di investitura).

² Un'accurata contabilità – «aperta» a varianti per incremento – è in E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 203 ss., condivisa da R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 5. Analogo esercizio in M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, relazione al Seminario sul tema *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, 23 ottobre 2015, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2015. Il Servizio studi della Camera dei deputati conta, invece, ellitticamente «due tipologie di procedimento, bicamerale e monocamerale, cui si affianca una specifica procedura, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato»: cfr. Camera dei deputati, XVII legislatura, Servizio Studi, Documentazione per l'esame del ddl Cost. A.C. 2613-B, Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, n. 216/10, 20 ottobre 2015, 19.

Si possono dunque plausibilmente ipotizzare graduazioni nell'esercizio del potere di compartecipazione del Senato al procedimento legislativo, in corrispondenza con fasi di successo o di insuccesso di «negoziazioni» sul contenuto della legge, di tipo formalizzato (si pensi a riunioni congiunte dei gruppi parlamentari dei due rami del Parlamento, di maggioranza o di minoranza) o non formalizzato. Su questo secondo versante, gli elementi di scambio potrebbero essere molti, anche già messi in campo in diverso assetto dei poteri parlamentari: mancato esercizio dell'iniziativa da parte del terzo dei componenti del Senato cui ne è attribuita la facoltà; esercizio dell'iniziativa in forma puntuale, cioè con la presentazione di un testo normativo alternativo a quello deliberato dalla Camera (in tal modo radicalizzando e rendendo più ristretto il margine di trattativa) ovvero in forma di proposte più generiche, da tradurre in testo normativo a cura della Camera (non molto diversamente da quanto avviene per la sede redigente in Commissione, con un campo ampio di negoziazione); mancata deliberazione o deliberazione nei trenta giorni.

Tutti elementi concepiti come conferenti alla negoziazione politico-parlamentare. Ne è conferma il fatto che quando si tratta di legge di bilancio, per la quale si vuole ridurre il campo della negoziazione, non c'è scelta in ordine all'iniziativa, poiché i disegni di legge sono sottoposti comunque al Senato.

V'è poi il caso delle leggi a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e a tutela dell'interesse nazionale, sul fondamento del nuovo art. 117, c. 4, Cost. (cosiddetta «clausola di supremazia»): l'esame del Senato è disposto entro dieci giorni e la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dall'altro ramo del Parlamento a maggioranza assoluta solo pronunciandosi a sua volta a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Parlare, in questo caso, di «ruolo rinforzato» del Senato non sembra del tutto proprio, se si guarda all'effettività delle decisioni legislative, tanto più che, in presenza della diversità nell'investitura e nel tipo di legittimazione, non è realistico guardare a certe modalità di intervento, quali l'iniziativa attribuita a un congruo numero di componenti, come a strumenti tipicamente nelle mani dell'opposizione parlamentare, poiché invece i soggetti della negoziazione travalicano la linea di demarcazione maggioranza/minoranza. E sarebbe perfino ingenuo guardare alle richiamate sequenze procedurali pensando che in esse trovi campo una linea di tensione Camera/Senato, considerando i due rami del Parlamento come omogenei e al loro interno indistinti (forse negli Stati Uniti, cui nel dibattito italiano si fa talvolta riferimento, la forza di coesione di ciascuna Camera, del Senato in ispecie, può prevalere talvolta sulla forza di adesione esercitata dal partito, ma ciò dipende dai connotati specifici del contesto partitico). Invece, Camera e Senato saranno entità al loro interno articolate secondo logiche di appartenenza solo parzialmente diverse. Non è utile, invero, figurarsi per la Camera una rappresentanza «della Nazione», e per il Senato una rappresentanza «dei territori» e una lealtà a essi: si verserebbe nel campo delle pure astrazioni, della modellistica preliminare generata da volontarismo riformista.

In realtà i singoli senatori e i singoli deputati si disporranno per appartenenza di partito, seguendo le linee di faglia che nel contesto partitico si vengono a determinare: quello che è dato prevedere è un complesso gioco di sponda tra componenti interne alla Camera e al Senato, in cui l'eventualità stessa di una fase davanti a quest'ultimo e i suoi esiti, e gli esiti

della fase successiva in tale sede, quando praticata, saranno altrettante possibilità di condizionamento disponibili per gli attori partitici, sospesi tra coesioni organiche più o meno stabili e aggregazioni contingenti ad assetto variabile, non tutte facilmente visibili. E, nell'attuale stadio di evoluzione in Italia del sistema dei partiti, questi non possono essere un elemento di unificazione delle volontà tra i due rami del Parlamento, piuttosto un elemento di segmentazione da ricondurre a unità attraverso disagiati processi di selezione/inclusione. Né varrebbe a rendere più lineari siffatti processi il meccanismo elettorale «indiretto» (o, secondo una tesi, diretto a suffragio ristretto³) escogitato per il Senato, volendolo ritenere un modo di ancoraggio al territorio piuttosto che all'appartenenza partitica: tali «rappresentanze», infatti, sarebbero in ogni caso legate al contesto partitico regionale, il quale anzi, in ragione del fenomeno dei partiti personali regionali, conferisce alla creazione di potenti soggetti della contrattazione infrapartitica lungo la linea centro-periferia, della quale i nuovi senatori saranno plausibilmente i terminali (tanto più dopo la correzione del modello di rappresentanza introdotta al Senato nel disegno di legge costituzionale: quale che sia il modo per far corrispondere la rappresentanza in Senato al «risultato elettorale» di livello regionale, attraverso la «conformità» alle scelte prese dagli elettori per i candidati consiglieri (nuovo art. 57, c. 5, Cost.), esso eserciterà una forza di attrazione verso il contesto territoriale.

È perciò lecito parlare di «procedimento legislativo rinforzato», non di «ruolo rinforzato del Senato»: il rafforzamento del procedimento legislativo, nella sua maggiore complessità, dà maggior adito agli interessi partecipanti che trovano ascolto in Parlamento, rendendo più aperto – e più ricco e più difficile – il processo di integrazione politica. Il «ruolo» del Senato come organo è fuori quadro; viene invece in evidenza il maggior «ruolo» degli attori del contesto partitico.

Ed è bensì evidente che il rendimento del quadro della produzione legislativa definito dal disegno di legge costituzionale sarà condizionato dalle interferenze tra sistema dei partiti e formula elettorale (quella che sarà stata messa in opera quando il nuovo modello di produzione legislativa andrà a regime). Ma sarebbe troppo meccanico pensare che una formula conferente alla frammentazione partitica comprometterebbe l'efficienza perseguita con tale nuovo modello di produzione, mentre una formula orientata alla concentrazione e all'unidimensionalità del potere conferirebbe a una «razionalizzazione» dei procedimenti legislativi, conducendo a celerità e a efficienza. Nessuno, invero, può mai prevedere *a priori* quali saranno le interazioni tra formula elettorale e sistema partitico, quali le plastiche capacità di adattamento di questo e, dunque, se le procedure parlamentari, pensate per uno scopo, non saranno invece tra gli strumenti d'azione di contropoteri.

³ Ritiene non corretto qualificare come «indiretta» l'elezione del Senato A. PACE, audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato nel procedimento di revisione costituzionale (d.d.l. 1429-B), 28 luglio 2015, richiamando la posizione di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, 1530 ss., secondo il quale è elezione indiretta in senso proprio solo quella compiuta da un collegio di grandi elettori a loro volta eletti allo scopo. La questione è stata proposta prima che il testo di riforma fosse emendato al Senato, con l'introduzione del riferimento al «risultato elettorale» nella Regione: dovrà essere ora anzitutto la legge elettorale per il Senato a decrittare i tratti del nuovo tipo di relazione tra corpo elettorale ed eletti, del tutto inedito.

4. I nuovi atti legislativi nel sistema delle fonti

È in tale scenario che va proposta la questione della collocazione dei nuovi atti legislativi parlamentari nel sistema delle fonti.

Il disegno di legge costituzionale non prefigura casi di atipicità, ma moltiplica i tipi di legge, poiché tutte le nuove discipline coinvolgono la fase deliberativa del procedimento legislativo.

In nessun caso sembra perciò consentito interpretare i nuovi disposti costituzionali come intesi a creare un livello intermedio tra Costituzione e legge⁴, caratterizzato dal potenziamento della forza passiva, in condizioni di concorrenza con fonti della medesima categoria, in ragione della maggior forza conseguita per il procedimento formativo dell'atto.

Ciò sarebbe stato invece assai utile, traendo le conseguenze dalle caratteristiche specifiche delle inefficienze della funzione legislativa in Italia, sulle quali sarebbe stato possibile incidere risolutivamente stabilendo un *pactum de modo* circa la determinazione degli ambiti materiali in cui produrre la grande legislazione sinora mancante e circa le forme – potenziate – in cui produrle. Ma non hanno una tale connotazione di atipicità né le leggi bicamerali paritarie, né le leggi adottate secondo procedimenti rinforzati, né quelle per la cui modificazione è richiesta una manifestazione espressa di volontà, poiché in nessuno di questi casi può parlarsi di potenziamento della forza passiva.

5. Il sindacato della Corte costituzionale

Tra le valutazioni di prospettiva più plausibili innanzi al nuovo quadro della legislazione parlamentare, vi è quella che intravede un'estensione della cognizione della Corte costituzionale sui vizi formali della legge⁵, cui contribuisce a condurre la debolezza della funzione di conciliazione dei contrasti tra le due Camere attribuita ai loro Presidenti: un ulteriore ambito di giustiziabilità del conflitto politico, tanto più penetrante se dovessero trovare riscontro tesi, avanzate ovviamente in via del tutto preliminare e astratta, circa la possibilità, da parte del Senato (o sarebbe forse meglio dire: da parte del suo Presidente su impulso di una maggioranza anche contingente), di sollevare conflitto di attribuzione, non solo sulla legge approvata dalla Camera presuntivamente in violazione del nuovo art. 70, c. 1, Cost., ma anche, prima dell'approvazione definitiva da parte della Camera dei deputati, «in relazione all'atto di trasmissione prodromico all'esame e alle proposte di modifica da parte del Senato»⁶.

⁴ Sulle fonti atipiche «intermedie», cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli 1966, spec. 26 ss.

⁵ Per una ricognizione dei profili sui quali si potrebbe appuntare il contenzioso costituzionale, cfr. G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio» delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, relazione al Seminario sul tema *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, 23 ottobre 2015, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2015. Sul tema anche M. CAVINO, op. cit.

⁶ M. CAVINO, op. cit.

Ma, se così fosse, il controllo preventivo della Corte non sarebbe certo limitato al caso della legge elettorale, non rilevando, a questi fini, il «titolo di legittimazione» a intervenire riconosciuto all'organo di giustizia costituzionale: competenza a giudicare sulla legittimità della legge o a dirimere i conflitti di attribuzione.

E se poi – quanto alle leggi elettorali – trovasse campo l'ipotesi che si possa chiedere alla Corte, in termini generici, un controllo sulla conformità costituzionale, senza il riferimento a un parametro determinato, sul modello della *saisine blanche* francese⁷, solo il timore di incorrere in un eccesso iperbolico può impedire di parlare della Corte costituzionale come di terza Camera.

6. Le ragioni di una complessità non necessitata e i possibili correttivi

È forse utile interrogarsi sulle ragioni che hanno indotto a costruire uno scenario così complesso e di così difficile e incerta messa in opera, poiché non solo in tali ragioni si manifesta la percezione che gli attori politici hanno della loro funzione, ma in esse è possibile anche trovare il fondamento di misure di razionalizzazione delle quali si intravede la necessità.

Sul piano delle ragioni, una prima risposta in termini generali: la «riforma» è il prodotto dell'attuale sistema delle relazioni politiche nelle loro specifiche connotazioni, dall'ambito delle quali si «scommette» sui vantaggi che si ritiene possano derivare da un certo assetto costituzionale, da una certa formula elettorale, da una certa definizione del procedimento legislativo. È già avvenuto, avverrà ancora, non solo in Italia. Quanto poi tali calcoli possano trovare corrispondenza negli esiti effettivi del processo riformatore e nella messa in opera delle soluzioni normative o quanto deludente possa invece risultare il riscontro dei fatti per chi ha voluto esserne artefice lo si ricaverà *a posteriori* dall'esperienza.

Ma molto è specificamente derivato da quella particolare applicazione dell'art. 138 Cost., che punta senza esitazioni *ab initio* sulla revisione a maggioranza ristretta e sull'uso del referendum secondo una modalità venata di plebiscitarismo. Va rilevato come non sia affatto detto che questa opzione semplifichi la decisione e conferisca a soluzioni lineari e univoche, specie quando si intervenga su parti ampie della Costituzione. Anzi, una volta rinunciato per principio alla maggioranza più ampia, cioè tagliata fuori *a priori* una parte molto consistente dello schieramento parlamentare, conseguire quella assoluta diviene più arduo, poiché si deve dare maggior campo alle componenti tenute in gioco (anch'esse aprioristicamente). E su questo terreno è quasi inevitabile una certa disarticolazione delle soluzioni normative, la torsione del loro segno originario, la liquefazione dell'assetto sistemico. Non sembri un paradosso: nella normalità del confronto tra gli opposti in Parlamento può essere assai più agevole conseguire la maggioranza dei due terzi anziché quella assoluta, e ottenere risultati tecnicamente migliori.

Se tutto questo è vero, esistono forse le condizioni, anche politiche, per affrontare molti dei nodi che il nuovo assetto dato alla legislazione ha intricato, attraverso un'adeguata

⁷ Ivi.

e impegnativa revisione dei regolamenti parlamentari. Si dovrà porre mano a un'opera condivisa e coordinata tra i due rami del Parlamento, poiché si tratterà non solo di mettere a fuoco tutti i procedimenti, svolgendo un paziente lavoro di interpretazione e integrazione normativa, ma anche di dare corpo a quel potere di conciliazione attribuito ai Presidenti delle Camere, decisivo per l'efficienza del procedimento, ma indistinto e volatile nell'attuale disciplina.

Vero è che il disegno di legge di revisione, asserendo una tipologia tanto dettagliata, ha all'apparenza ristretto il campo «naturale» dei regolamenti parlamentari, ai quali è consolidata la riserva di disciplina del procedimento legislativo, nella parte – appunto – non regolata dalla Costituzione. Ma è altresì vero che quella del disegno di legge costituzionale è una normazione in molti punti incerta e lacunosa e dunque aperta a vari esiti, sicché per una volta la bassa qualità tecnica potrà essere un vantaggio, aprendo la via a un recupero di possibilità conformative da parte dei regolamenti. E può certo spiacere vedere di nuovo compromesso l'alto pregio normativo (e linguistico) che ha connotato il testo della Costituzione italiana nel suo assetto e nel suo nucleo originari (è già avvenuto per un'altra riforma «ampia» deliberata a maggioranza ristretta, quella del Titolo V della Parte Seconda, e in qualche altro caso di revisione anche a maggioranza dei due terzi). Ma ora si tratta di lavorare a ipotesi correttive, essendo l'alternativa solo quella di indugiare a prevedere (o ad auspicare) il disastro.