

# Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale

(A proposito della “soluzione Alfonso Tesauro”)\*

di Guido Rivosecchi

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”)

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema e delimitazione dell’oggetto di indagine. 2. Perché ripartire dall’articolo 138 della Costituzione. 3. Il dibattito in sede di Assemblea Costituente: la centralità della fase parlamentare nel procedimento di revisione e le aperture nei confronti della seconda deliberazione come ciclo legislativo completo. 4. L’introduzione (e le riforme) delle procedure regolamentari di esame dei progetti di legge costituzionale. 5. *Segue*: a) alternatività o consecutività: un’opzione non particolarmente influente sulle garanzie della fase parlamentare del procedimento di revisione, ma soltanto sul fattore tempo. 6. *Segue*: b) la seconda deliberazione e i profili di dubbia legittimità costituzionale della disciplina regolamentare sul ciclo legislativo parziale. 7. Gli effetti distorsivi (e le opportunità perdute) della mancata disciplina della seconda deliberazione come ciclo legislativo completo. 8. Considerazioni conclusive: l’inadeguatezza dell’attuale disciplina dei regolamenti parlamentari a preservare la rigidità della Costituzione nel sistema maggioritario.

## 1. Inquadramento del tema e delimitazione dell’oggetto di indagine

La maggior parte delle Costituzioni non definisce espressamente che cosa si debba intendere per “revisione costituzionale”, soprattutto quanto al grado di ampiezza delle modificazioni ammissibili della Carta costituzionale stessa<sup>1</sup>. Né, per altro verso, i mutamenti delle Costituzioni possono essere riconducibili, in via esclusiva, a modificazioni formali effettuate tramite revisione, essendo talora riscontrabili mutamenti del valore attribuito alle norme costituzionali formali<sup>2</sup>, se non vere e proprie modificazioni tacite delle Carte fondamentali<sup>3</sup>.

\* Lo scritto è destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010.

<sup>1</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992, I, 1650 s.; ID., voce *Revisione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 5185.

<sup>2</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VI Ed., vol. I, Padova, Cedam, 2004, 162, il quale, ad esempio, alla luce del quadro comparatistico, distingue tra “modifiche formali del testo costituzionale (emendamento o revisione della Costituzione) tramite forma espressamente destinata a questo effetto”, da un lato, e “semplici mutamenti del valore attribuito alle norme costituzionali formali per cui si produce una incongruenza fra testo formale e realtà costituzionale”, dall’altro.

<sup>3</sup> Su cui, problematicamente, tra i tanti, F. PIERANDREI, *La Corte Costituzionale e le “modificazioni tacite” della Costituzione*, in *Foro Padano*, 1951, p. IV, coll. 185-220, 52, 1, 91 ss., poi in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, vol. IV, Bologna, Zanichelli, 1953, 315 ss.; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, *passim*, spec. 6 ss. e 8 s. (per quanto concerne le prassi parlamentari *contra constitutionem*, che, con l’aggravante della c.d. dottrina del “precedente”, rischiano a volte di favorire la formazione di *consuetudo parlamenti* che si

Ciononostante, larga parte dei testi costituzionali riconnette implicitamente la rigidità delle Carte fondamentali a procedimenti aggravati di revisione<sup>4</sup>. Nelle costituzioni democratico-pluraliste del secondo dopoguerra la revisione costituzionale viene anzi intesa in un significato assai più ristretto riconducibile, piuttosto che ad una delle possibili modificazioni formali o sostanziali del testo, alla facoltà di riformare parte della Costituzione con la forma e la sostanza da essa stessa prestabilite<sup>5</sup>. E' proprio dall'articolazione e dalla complessità di tali forme che dipende il grado di stabilità garantito nel tempo alle disposizioni costituzionali<sup>6</sup>.

Il procedimento di revisione costituzionale costituisce quindi il principale strumento su cui poggia il tentativo di preservare i tratti fondativi e caratterizzanti della Carta fondamentale, che non è soltanto espressione della stabilizzazione nel tempo del patto costituente e della conseguente sovraordinazione della Costituzione alle leggi ordinarie nel sistema delle fonti del diritto, ma è anche strumento per far valere una più pregnante accezione di rigidità, rivolta a fissare in via *eccezionale* e *preventiva* i confini *normativi* entro i quali non può andare la volontà della maggioranza politica<sup>7</sup>.

Questa teoria della Costituzione (e della revisione costituzionale) – connaturata alle origini del primato della Carte fondamentali sin dalla sentenza *Marbury vs. Madison* della Corte Suprema statunitense del 1803<sup>8</sup> – ha avuto però sviluppi differenti negli ordinamenti americani e in quelli dell'Europa continentale, soprattutto quanto al controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie (e, poi, costituzionali)<sup>9</sup>.

Nell'esperienza italiana, l'affermazione della rigidità della Costituzione e la connessa introduzione di un procedimento aggravato

sovrappongono al dato della costituzione formale), nonché, per diversi esempi di modificazioni tacite concernenti i procedimenti legislativi e quelli non legislativi, 77 ss.; C. MORTATI, voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 189 ss.; G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di "rottura" della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 342 ss.; P.G. GRASSO, voce *Potere costituente*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, ora anche in ID., *Il potere costituente*, Torino, Giappichelli, 2006, 39 s.

<sup>4</sup> Cfr., per tutti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 163 ss.

<sup>5</sup> Così, ad esempio, V. ANGIOLINI, voce *Revisione costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, Utet, 1997, 307.

<sup>6</sup> In questo senso, cfr., per tutti, S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, 5 s.; ID., voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, 135.

<sup>7</sup> In questo senso, su questa più pregnante accezione di rigidità nella teoria della Costituzione, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 1996, *passim*, spec. 87 ss.; nonché ID., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 18 ss. Analogamente, spunti in V. ATRIPALDI, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale: il contributo della sinistra*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, Fondazione Lelio e Lisli Basso – Fondazione Istituto Gramsci – Istituto Luigi Sturzo, Atti del Convegno di studi – Roma, 19, 20 e 21 ottobre 1995, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995, 102.

<sup>8</sup> Sulle ragioni della mancata recezione di "*Marbury vs. Madison*" in Europa, si veda, per tutti, A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 27 ss.

<sup>9</sup> Sul punto, cfr., almeno, M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1968.

di revisione – pur ben presente, come vedremo, alla riflessione del Costituente<sup>10</sup> – ha successivamente risentito, per così dire, di una certa teoria della costituzione materiale<sup>11</sup>, quanto meno nell'interpretazione fuorviante che ne è stata prevalentemente fornita dai partiti politici e dagli attori istituzionali<sup>12</sup>.

In effetti, in origine, tale teoria implica la distinzione tra potere costituente e potere di revisione e contribuisce anzi all'introduzione di una nozione *normativa* di costituzione<sup>13</sup>: l'insieme delle forze politiche dominanti in una determinata fase storica tende a stabilizzare nella costituzione formale i valori fondamentali di cui si fa principale interprete, rendendoli indisponibili alle modificazioni future, e disciplinando, nel contempo, il procedimento (e i limiti) della revisione<sup>14</sup>. Anzi, da questo punto di vista, la teoria della costituzione materiale tende ad affermare la centralità dei principi fondamentali che esprimono l'identità dello Stato, chiamando i partiti ad assicurare la prosecuzione nel tempo della volontà costituente e a custodirne il nucleo

<sup>10</sup> V. *infra*, paragrafo 3.

<sup>11</sup> C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Ristampa inalterata con una premessa di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1998.

<sup>12</sup> Si allude a quella tendenza a considerare la costituzione materiale come semplice insieme di fattori di sovrapposizione alla costituzione formale formatasi mediante quel complesso di norme, consuetudini, convenzioni e prassi effettivamente applicate, confondendo, però, in tal modo, la costituzione ideale/materiale con la costituzione reale/vivente: sul punto, cfr. A. SPADARO, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, cit., 1631 s. Sull'uso improprio della nozione di costituzione materiale, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Premessa a C. MORTATI, La costituzione in senso materiale*, cit., XXXII ss., il quale si riferisce, in proposito, ad una sorta di “giustificazionismo pratico”, orientato ad utilizzare la teoria per legittimare, in via successiva, ogni nuova realtà costituzionale; nonché, soprattutto, ID., *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1999, 1799 ss., ove si sottolinea ulteriormente il fraintendimento e la banalizzazione della teoria ridotta a “modi di giustificazione *a posteriori* della realtà costituzionale”, quando essa invece indica l'esatto contrario, avendo, la costituzione materiale, la funzione di sorreggere quella formale (ivi, 1803) e M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di A. Catelani e S. Labriola, Milano, Giuffrè, 2001, 174, il quale rileva che la teoria non indica “la costituzione così come di fatto è applicata, così come di fatto risulta dall'insieme delle prassi – soprattutto quelle che contraddicono o forzano le regole della costituzione scritta – poste in essere dagli organi costituzionali e, soprattutto, dai partiti”, bensì “l'organizzazione politica concreta che 'porta' – sorregge, tiene in piedi, rende possibile e, conseguentemente, effettiva ed efficace – la costituzione formale”. Sul punto, v. anche G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, cit., 1618 s.; nonché, da ultimo, A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in “*una e indivisibile*”, Milano, Giuffrè, 2007, 11 ss.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, G. AZZARITI, *La costituzione materiale e le forze politiche “dominanti”*, in *La costituzione materiale*, cit., 294 s.; S.P. PANUNZIO, *Costituzione materiale e riforme costituzionali*, in *La costituzione materiale*, cit., 364 s.

<sup>14</sup> Sulla distinzione tra potere costituente e potere di revisione, v. appunto C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, 16 e 43 (sulla necessità di non vincolare le generazioni future al testo costituzionale, pur nel rispetto dei principi fondamentali). Sottolineano, ad esempio, questi aspetti del pensiero di Mortati, G. AZZARITI, *La costituzione materiale e le forze politiche “dominanti”*, cit., 295 e S.P. PANUNZIO, *Costituzione materiale e riforme costituzionali*, 365.

fondamentale<sup>15</sup>, e garantendo, in tal modo, che le future revisioni si mantengano entro la tendenziale corrispondenza tra la costituzione formale e quella materiale<sup>16</sup>. Pur affermando, quindi, una certa accezione di rigidità<sup>17</sup>, la teoria esprime una concezione della revisione orientata a consentire la manutenzione del testo nella prospettiva delle forze politiche dominanti<sup>18</sup>, che dovrebbero assicurare la prosecuzione del dialogo costituente<sup>19</sup>.

Rispetto, invece, alla sopra accennata ricostruzione della rigidità costituzionale non soltanto come strumento di stabilizzazione nel tempo del patto costituente, ma soprattutto come strumento di limitazione *normativa* della politica – sulla base del riconoscimento di diritti fondamentali indisponibili allo stesso legislatore<sup>20</sup>, che giustificano un controllo di costituzionalità diffuso nella forma del *judicial review of legislation*<sup>21</sup> –, non vi è dubbio che la teoria della costituzione materiale poggi invece sul ruolo dei partiti politici come strumento finalizzato a custodire i valori fondamentali, rendendo effettive le istanze pluralistiche e partecipative di cui è permeata la Carta fondamentale<sup>22</sup>, nonché come strumento di collegamento tra il corpo elettorale e le

<sup>15</sup> In questa prospettiva, si colloca la ricerca di Mortati sulla tendenziale corrispondenza tra costituzione formale e costituzione materiale: cfr. C. MORTATI, *La Costituente*, cit., 4 ss. Sulla costituzione materiale come limite alla revisione costituzionale, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su Le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 933 s.

<sup>16</sup> Così, ad esempio, in riferimento alla teoria mortatiana, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001, 28.

<sup>17</sup> Desumibile dalla riflessione di Costantino MORTATI già in sede di Assemblea Costituente e confermata da quanto egli si concentra sulla costruzione e sul rafforzamento dei limiti al potere di revisione: oltre al già citato *La Costituente*, cit., 45 (quanto all'efficacia delle maggioranze qualificate per contemperare il principio maggioritario con la rigidità costituzionale), v. soprattutto ID., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 58 ss. Sul punto, M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, cit., 182 s., sottolinea come, nella teoria della costituzione materiale, la rigidità – contrariamente alle costituzioni liberali, che esprimevano un nucleo di principi immodificabili soltanto “verso l'esterno e verso il passato”, nei confronti, cioè, dei poteri tradizionali (a partire dalla prerogativa regia) a cui si erano sovrapposte – si rivolga anche “verso l'interno e verso il futuro”, assumendo, cioè, un valore normativo e prescrittivo anche nei confronti del nuovo “centro motore della politica” e dei partiti.

<sup>18</sup> In questo senso, ad esempio, M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, cit., 176 s.

<sup>19</sup> Sull'attività del legislatore come prosecuzione del “dialogo costituente”, soprattutto rispetto a “metapolitiche nazionali”, in grado di riflettere le forze politiche in una prospettiva di lungo termine, cfr. M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 323 ss., spec. 351 s.

<sup>20</sup> Su cui, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Nuova Edizione, Torino, Einaudi, 1992, 67 ss.

<sup>21</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, cit., 31.

<sup>22</sup> Cfr. V. ATRIPALDI, *La teoria pluralistica di E. Fraenkel ed i modelli di pluralismo nella tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Il pluralismo come innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, a cura di V. Atripaldi, Torino, Giappichelli, 1996, 110 ss.; ID., *La dinamica dei rapporti tra società e Stato nel dibattito alla Costituente: il contributo di Giuseppe Dossetti*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, cit., 125 ss.

istituzioni politiche<sup>23</sup>. E' quindi, la centralità dello stesso sistema dei partiti che viene a gettare nuova luce sul potere costituente (e, conseguentemente, sulla revisione costituzionale), ridimensionando nel corso del Novecento il mito della soggettività originaria del costituzionalismo rivoluzionario francese<sup>24</sup>.

Tra la garanzia della rigidità come limitazione della sfera della politica, rispetto ai valori sovraordinati del patto costituzionale<sup>25</sup>, e la centralità del sistema dei partiti come principale strumento di partecipazione alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.), il procedimento di revisione costituzionale non può che essere collocato nel Parlamento, come strumento principale attraverso cui si esprime la sovranità popolare, sia pure nelle forme e nei procedimenti previsti dalla Costituzione stessa, la quale trova a sua volta la primaria garanzia proprio nel carattere aggravato della procedura di revisione.

In tale procedimento, infatti, vengono contemperate le tensioni insite nella doppia aspirazione alla stabilità e al mutamento propria delle c.d. "costituzioni dei moderni"<sup>26</sup>, comuni – sin dalle origini della dottrina del costituzionalismo<sup>27</sup> – sia all'esperienza francese<sup>28</sup>, sia a quella americana<sup>29</sup>.

Nel procedimento di revisione si esprime quindi un delicato punto di equilibrio tra il principio maggioritario, da un lato, e le esigenze di

<sup>23</sup> Cfr. C. ROSSANO, *Considerazioni sulla democrazia e sullo Stato di partiti*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1968, 639 ss., spec. 690 ss., il quale riconosce – specie nel raffronto con l'ordinamento tedesco – che i partiti rimangono al di fuori dell'organizzazione dello Stato (e che quindi non si è compiuta la transizione allo Stato dei partiti nel senso inteso soprattutto da Leibholz); ID., voce *Partiti politici*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Roma, 1990, 1 ss.; nonché G. RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, 981 ss., spec. 986 ss.

<sup>24</sup> Così, ad esempio, M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano*, in *Particolare*, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 1992, 74 s. Sulle peculiarità dell'esperienza rivoluzionaria francese rispetto al sistema nascente dei partiti, v. P. AVRIL, *Essais sur les partis*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, 44 ss.

<sup>25</sup> Sotto questo profilo, cfr. V. ATRIPALDI, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale*, cit., 102 s.

<sup>26</sup> Su questa duplice tensione delle "costituzioni dei moderni", cfr. T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., 20 s. Sull'impropria distinzione tra costituzionalismo antico e moderno, anche rispetto alla questione della rigidità, intesa come strumento per sottrarre le regole fondamentali della comunità politica alla piena disponibilità dei titolari del potere politico, cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994, 193 ss.; G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006, 13 ss.

<sup>27</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, in *Il futuro della Costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996, 47 ss.

<sup>28</sup> Su questa duplice tendenza alla stabilità e al mutamento nella più recente esperienza costituzionale francese, si vedano S. PIERRÉ-CAPS, *Les révisions de la Constitution de la Cinquième République*, in *Revue de Droit public*, 1998, 411 ss.; A. LEVADE, *La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 299 ss. Sulla prevalenza della tendenza al mutamento nelle origini del costituzionalismo rivoluzionario francese, cfr. R. MARTUCCI, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>29</sup> Cfr., anzitutto, A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist (1787-1788)*, trad. it. *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

garanzia della rigidità, dall'altro<sup>30</sup>. In altre parole, la necessità di preservare la rigidità delle Carte fondamentali su cui poggia l'essenza stessa della dottrina del costituzionalismo, rendendole parzialmente indisponibili alle maggioranze politiche contingenti, si trova in una posizione potenzialmente collimante con una concezione ampia della stessa revisione, di cui si fanno interpreti le forze politiche dominanti nel momento in cui tendono a sottolineare gli elementi di discontinuità rispetto a quelle costituenti<sup>31</sup>. Questo è appunto quanto è ad esempio accaduto in Italia nella più recente (e distorta) interpretazione della costituzione materiale che è stata avvalorata – specie nell'ultimo quindicennio – dalle forze politiche.

La difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di manutenzione e di revisione della Costituzione in quanto disponibile al Parlamento e ai partiti, da un lato, e la necessità di mantenere un procedimento aggravato di revisione a garanzia della rigidità, dall'altro, pare ulteriormente complicato dal c.d. paradosso della riforma costituzionale, originariamente messo in luce da Ernst Fraenkel – sulla scorta della riflessione sulla teoria pluralistica e sul conseguente carattere dialettico e consensuale del processo decisionale nello Stato costituzionale<sup>32</sup> – secondo il quale ciascuna forza politica tenderebbe a rafforzare il carattere rigido della Costituzione, ma soltanto dopo essere riuscita ad imporre agli altri partiti la “propria” riforma della Costituzione. In altre parole, la condivisa concezione della rigidità – intesa in senso garantistico – si scontra con la tendenza dei partiti ad imporre i contenuti della riforma costituzionale e, conseguentemente, ad assoggettarli soltanto in via successiva al procedimento aggravato. Sviluppando ulteriormente il ragionamento sul c.d. “paradosso della riforma costituzionale”: “l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione”<sup>33</sup>. Detto in altri termini: tanto più un sistema politico è inefficiente (e quindi bisognoso di riforme), meno è in grado di riformarsi, in quanto una buona riforma costituisce il risultato massimo dell'efficienza, con la conseguenza di giungere al paradosso che laddove è maggiormente necessaria la riforma, ivi è anche assolutamente impossibile<sup>34</sup>.

La più volte palesata difficoltà del sistema politico-partitico di riformare se stesso rischia quindi di fornire un ulteriore argomento sulle

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004, 108 s.

<sup>31</sup> Indicazioni, ad esempio, in A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 2000, 1 s. Sulle vicende e sulle ragioni che hanno reso difficile la sostenibilità dell'idea di revisione (limitata), espressa nella Costituzione italiana, alle forze politiche negli ultimi anni, cfr. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Diritto pubblico*, 1997, 581 ss.

<sup>32</sup> Su cui, cfr. R. BIFULCO, *Il contributo di Ernst Fraenkel alla teoria pluralistica*, in *Il pluralismo come innovazione*, cit., 49 ss.; V. ATRIPALDI, *La teoria pluralistica di E. Fraenkel ed i modelli di pluralismo nella tradizione giuspubblicistica italiana*, cit., 101 ss.

<sup>33</sup> Così, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 927 s.

<sup>34</sup> G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 928.

tendenze sopra richiamate potenzialmente confliggenti tra la centralità del Parlamento nel sistema, da un lato, e le garanzie sulla rigidità della Carta fondamentale e sul relativo sindacato della Corte costituzionale, dall'altro: in breve, sul rapporto tra sovranità della Costituzione e centralità del Parlamento.

Da questo punto di vista, la disciplina costituzionale del procedimento di revisione riflette ovviamente la distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale. Una distinzione, quest'ultima, che, nel caso italiano, dopo il travagliato dibattito sul riconoscimento di limitazioni alle leggi costituzionali e sulla loro relativa sindacabilità da parte della Corte costituzionale<sup>35</sup>, sembrava definitivamente risolto dalla sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale e dalla c.d. dottrina dei principi supremi<sup>36</sup>. Ne discende la relativa riaffermazione del potere di revisione come potere costituito e conseguentemente assoggettato ai limiti implicitamente ed esplicitamente posti dalla Costituzione stessa<sup>37</sup>, in una prospettiva che è stata opportunamente definita “contromaggioritaria”<sup>38</sup>, nel senso che tale ricostruzione dei limiti alla revisione viene sganciata dalle forze costituenti e dallo Stato dei partiti per divenire “risorsa simbolica comune su cui fondare una comunità di principio”<sup>39</sup>. Al contrario, il potere costituente risulta attività giuridicamente svincolata in quanto espressione di una soggettività originaria radicalmente libera nella manifestazione della propria volontà<sup>40</sup>: esso appare quindi fondativo di un nuovo ordinamento che trae da se stesso la propria legittimazione, intervenendo nel momento *preventivo* allo sviluppo delle dinamiche dialettiche e conflittuali tra le forze politiche<sup>41</sup>, quando, cioè, non è stato ancora rotto il velo di ignoranza sui partecipanti e sulle regole del gioco<sup>42</sup>. Di qui, discende, tra l'altro, il rigetto di ogni concezione

<sup>35</sup> Cfr., ad esempio, A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1981, 726 ss.; L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, II Ed., Padova, Cedam, 2002, 177 s.

<sup>36</sup> Vedila in *Giur. cost.*, 1988, 5565 ss., con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, *ivi*, 5570 ss.

<sup>37</sup> In questa prospettiva, M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la “sdrammatizzazione” del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, 774 ss.; M. LUCIANI, *I diritti fondamentali come limiti alla revisione della costituzione*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, Giappichelli, 1992, 121 ss.

<sup>38</sup> O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, a cura di V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, 52.

<sup>39</sup> O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, *cit.*, 54.

<sup>40</sup> Così, ad esempio, M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, *cit.*, 55.

<sup>41</sup> Da questo punto di vista, quindi, il potere costituente esprime l'intenzione di regolare il conflitto politico e quello sociale in via preventiva e generale mediante l'assunzione nella sfera del giuridico di un principio fondativo: cfr. il percorso sul nesso tra costituzione e costituzionalismo in G. FERRARA, *La Costituzione*, *cit.*, *passim*, spec. 232 s.

<sup>42</sup> Sul punto, è d'obbligo il richiamo a J. RAWLS, *A Theory of Justice* (1971) Harvard University Press, Cambridge Mass., trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982.

assiologica del potere costituente<sup>43</sup> e perdono probabilmente di senso gran parte delle obiezioni sulla scarsa tenuta delle norme costituzionali (anche e soprattutto) come parametro nel giudizio di costituzionalità, che sarebbe determinata dall'allontanamento dal momento costituente e della scomparsa delle stesse forze costituenti<sup>44</sup>.

La suesposta linea interpretativa, che ha trovato un punto di approdo nella ricostruzione di una dottrina maggioritaria<sup>45</sup>, è stata però sottoposta a forti tensioni nell'ultimo ventennio, in cui sono riemerse teorie, per la verità non scevre da suggestioni critiche risalenti nei confronti del potere costituente come potere “esaurito” e straordinario<sup>46</sup>, orientate – specie nello “spirito” dell'istituto referendario e dell'introduzione del principio maggioritario – a ricostruire in termini meno netti la distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, nell'ottica piuttosto del riconoscimento del primo come immanente e compartecipe rispetto agli altri poteri<sup>47</sup>.

Da questo punto di vista, il messaggio alle Camere del 26 giugno 1991 del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga<sup>48</sup> e l'introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario ad opera delle leggi elettorali del 1993 – scritte, come ebbe a dire l'allora Capo dello Stato, Oscar Luigi Scalfaro, “sotto dettatura” del risultato referendario del 18 aprile di quello stesso anno – vennero indubbiamente a fornire i presupposti contingenti e l'*occasio* per la riapertura di un dibattito che sembrava aver invece definitivamente

<sup>43</sup> Così, M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1995, 23 s., il quale, respingendo le teorie assiologiche del potere costituente, viene a sciogliere il nesso tra la validità della Costituzione e le qualità del soggetto costituente, con la conseguenza – si potrebbe aggiungere – che la scomparsa delle forze costituenti non potrebbe di per sé costituire fattore di indebolimento del parametro di giudizio o addirittura, come talvolta affermato, di progressiva delegittimazione della Corte. Per un approfondimento del modello assiologico di costituzione, intesa come “ordine” o “struttura” della società e dello Stato, v. anche P. COMANDUCCI, *Ordine o norma? Su alcuni concetti di costituzione nel Settecento*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, vol. I: *Saggi storici*, Milano, Giuffrè, 1990, 173 ss.

<sup>44</sup> In questo senso, invece, T. GROPPI, *Verso una giustizia costituzionale “mite”? Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Pol. dir.*, 2002, 223, sia pure per indicare l'allontanamento del momento costituente e la scomparsa dei partiti costituenti tra i fattori che hanno indotto la Corte costituzionale a minimizzare l'impatto delle proprie decisioni sull'ordinamento.

<sup>45</sup> Cfr., ad esempio, M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., 7 ss., spec. 12 s.; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., 1627 ss.

<sup>46</sup> Suggestioni comuni, ad esempio, tanto a G. MIGLIO, *La revisione della Costituzione*, in “Gruppo di Milano”, *Verso una nuova Costituzione*, ricerca promossa dal Ceses su “Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti”, diretta da G. Miglio e condotta da G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni, F. Pizzetti, tomo II, Varese, Giuffrè, 1983, 851 ss.; quanto ad A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, Manifestolibri, 2002 (ma, in una prima edizione, Carnago, 1992), *passim*, spec. 12 ss. e 43 ss.

<sup>47</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 235 ss., spec. 244 ss., con particolare riferimento alla c.d. teoria evolucionistica del potere costituente, che diventa “un'espressione estrema del fisiologico modo di operare dei sistemi democratico-pluralistici, connotato da una dinamica ininterrotta di adattamenti e di mutamenti di senso aventi ad oggetto i valori costituzionali”.

<sup>48</sup> Che segna “l'uccisione (simbolica) dei padri (costituenti) attraverso la delegittimazione del mito fondativo della loro autorità”: così, G. ZAGREBELSKY, *Soria e costituzione*, cit., 79.

sopito i tentativi di assimilare il potere costituente al potere di revisione costituzionale<sup>49</sup>.

Senonché, l'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, o di un sistema di tipo proporzionale con forte premio di maggioranza – come quello oggi vigente<sup>50</sup> –, viene comunque ad implicare, nell'accezione funzionale del principio, il problematico adeguamento dell'ordinamento alla forte valorizzazione della regola di maggioranza<sup>51</sup>, che non può non riflettersi, anzitutto, sul procedimento di revisione costituzionale.

Si consideri infatti che, nel “regime”<sup>52</sup> proporzionale in cui ragionava il Costituente e alla luce del significato pluralistico e partecipativo del ruolo attribuito ai partiti politici (poi codificato dall'art. 49 Cost.)<sup>53</sup>, i *quorum* speciali introdotti per la seconda deliberazione parlamentare nella procedura di revisione venivano, in realtà, a

<sup>49</sup> Si veda, ad esempio, C. MEZZANOTTE, *Relazione generale “I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni”*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, 295 ss., il quale sottolinea come, con la scelta maggioritaria del 1993, “siano state annientate” “le convenzioni che avevano assicurato una funzionalità [...] all'intero sistema costituzionale” e come “il referendum del 1993 abbia assunto un valore assolutamente straordinario”, anche in considerazione di quel “plusvalore politico che lo sospinge verso sfere più elevate del livello della legislazione ordinaria”: tale A. ribadisce espressamente che “un frammento di potere costituente si sia annidato nell'art. 75 Cost. e in esso abbia trovato la forma attraverso la quale giuridicizzarsi” (cors. ns.).

<sup>50</sup> Da questo punto vista, la legge n. 270 del 2005, pur avendo introdotto un sistema proporzionale con premio di maggioranza, viene in realtà a radicalizzare un principio maggioritario di coalizione: cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 163; ID., voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008, 384; V. LIPPOLIS, *Premessa* a ID., *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, VIII. Sul punto, v. soprattutto le critiche di R. BALDUZZI e M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, 5193 ss.

<sup>51</sup> Sotto questo profilo, si assume l'introduzione nell'ordinamento del principio maggioritario, anche a prescindere dall'adozione di una legge elettorale in senso tecnico maggioritaria, accogliendo, quindi, il principio nella sua accezione “funzionale” – relativa alla partecipazione ai processi decisionali – e non già come principio di rappresentanza: la distinzione si deve a E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico* (1927), Milano, Adelphi, 1976, *passim*, spec. 94 ss., nella cui scia, ad esempio, differenziano i due profili G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 171 ss.; S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995, 51 ss.; A. BARBERA – C. FUSARO, voce *Maggioranza, principio di – Diritto*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, 399 ss.; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, Laterza, 2006, ora in ID., *Partiti maggioranza opposizione*, cit., 51 ss.

<sup>52</sup> Si utilizza il termine “regime” facendo riferimento a quella “polivocità” messa in luce da F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 804, che vi intende “le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture d'autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei concreti ordinamenti”, di cui il sistema elettorale costituisce parte integrante. Nello stesso senso, più espressamente, lo stesso F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 4, Seminario 1993*, Milano, Giuffrè, 1994, 32 s.

<sup>53</sup> Sull'implicita costituzionalizzazione del principio proporzionale, cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss. Analogamente, anche se in chiave critica, C. MEZZANOTTE, *Relazione generale “I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni”*, cit., 290.

strutturare il procedimento di revisione in termini più che aggravati. Tale garanzia sembra essere invece pregiudicata nella transizione al regime maggioritario, che dovrebbe anzitutto implicare una profonda riflessione sugli aspetti procedurali, sul fattore tempo e sugli stessi *quorum* deliberativi del procedimento di revisione<sup>54</sup>.

## 2. Perché ripartire dall'articolo 138 della Costituzione

In effetti, nel caso dell'art. 138 Cost., le maggioranze qualificate previste per la seconda deliberazione camerale sul progetto di revisione costituiscono il primario presidio – nel senso sopra indicato – della rigidità della Costituzione.

Le garanzie che si esprimono nei *quorum* deliberativi sono poi rese ulteriormente significative alla luce dell'impianto fondamentalmente proporzionalistico che caratterizza la Costituzione repubblicana<sup>55</sup>, tale da riflettersi anche sulle maggioranze di cui all'art. 138 Cost., rendendole particolarmente qualificate.

Gli aspetti garantistici del procedimento di revisione risultano infine ulteriormente valorizzati nella sequenza polifasica che vede, anzitutto, la massima esaltazione di un modello decisionale – fortemente radicato in Costituzione – orientato alla ricerca di un ampio consenso nei processi decisionali<sup>56</sup>, con l'effetto del riconoscimento di garanzie non soltanto giuridiche, ma anche *politiche* in merito alla necessaria partecipazione “anche delle forze (...) presenti in Parlamento che non fanno parte della maggioranza di Governo, ma si riconoscono nel patto costituzionale”<sup>57</sup>. In secondo luogo, il procedimento trova, al fine, nel *referendum* un ulteriore strumento di garanzia che si esprime

<sup>54</sup> Negli ultimi anni, il legislatore costituzionale sembra andare in senso decisamente opposto a quello prospettato: si veda, in particolare, il disegno di legge costituzionale recante “Modifiche della parte II della Costituzione”, approvato in duplice deliberazione dalle Camere nella XIV legislatura (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005) e poi bocciato dal corpo elettorale nel *referendum* del 25-26 giugno 2006, nel quale, da un lato, era introdotto, nell'eventuale fase referendaria, un *quorum* di partecipazione analogo a quello previsto dall'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo, e, dall'altro, in caso di conseguimento in seconda deliberazione della maggioranza dei due terzi, era comunque assicurata la consultazione popolare a prescindere dall'ulteriore onere di partecipazione, con l'effetto paradossale non già di rafforzare il carattere oppositivo del *referendum*, bensì di spingere preventivamente le forze politiche all'accordo in Parlamento, rispetto al quale la consultazione popolare si configurava come momento ratificatorio di un progetto di revisione (potenzialmente) ampio ed eterogeneo. In proposito si vedano le critiche di A. GIORGIS, *Il procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel nuovo art. 138 della Costituzione*, e di E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004, rispettivamente 601 ss. e 606 ss.

<sup>55</sup> Accedendo ancora alla tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 849 ss.

<sup>56</sup> Sul punto, come tratto caratterizzante delle democrazie pluralistiche, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 920 ss.

<sup>57</sup> Così, M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990, 1.

nel suo carattere oppositivo ai deliberati della maggioranza parlamentare, ancorché qualificata<sup>58</sup>.

Tenendo presente questo imprescindibile quadro di riferimento, scopo del presente contributo è quello di ripercorrere in che termini siano stati disciplinati i procedimenti di deliberazione parlamentare in sede di revisione costituzionale, sotto il profilo delle garanzie finalizzate a presidiare la rigidità della Carta fondamentale.

In questa sede, quindi, non ci si occuperà del procedimento di revisione nella sua complessità ed interezza. Pur nella consapevolezza che esso si giustifica e trova la sua collocazione nel quadro del sistema complessivo delle garanzie costituzionali e che – in tale cornice – esso si articola su un duplice binario, parlamentare e referendario<sup>59</sup>, che non può non essere considerato nel suo insieme, è evidente che la garanzia fondamentale della rigidità si esprima, in prima battuta, nella fase parlamentare del procedimento di revisione<sup>60</sup>. Come si tenterà di dimostrare, è in esso infatti che confluiscono – nella visione del Costituente – le sopra menzionate (e, sotto taluni profili, difficilmente conciliabili) teorie della Costituzione, che trovano un punto di equilibrio tra le fisiologiche esigenze di manutenzione e revisione della Carta rimesse al Parlamento, da un lato, e le imprescindibili garanzie della rigidità, dall'altro.

---

<sup>58</sup> Il valore “oppositivo” del *referendum ex art. 138 Cost.* è già colto, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, da G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 130 ss. Sul punto, v. anche M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 2005, 6 s. e 573 s. In senso parzialmente difforme, A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale*, cit., 254 s., il quale, pur riconoscendo il valore oppositivo del *referendum ex art. 138 Cost.*, ammette la facoltà in sede di revisione costituzionale di sopprimere l'istituto, anche se riconosce che verrebbe in tal modo meno un utile strumento di ulteriore legittimazione delle revisioni votate dal Parlamento: viene così espressamente affermato il significato *democratico-plebiscitario* che – secondo tale A. – il *referendum* costituzionale perseguirebbe, al punto da non rendere applicabili “i limiti di ammissibilità tendenti a garantire l'omogeneità dell'oggetto del voto o la chiarezza o la semplicità del voto stesso”. In senso ancor più nettamente favorevole alla valorizzazione della logica confermativo-plebiscitaria, va la concezione del *referendum* sulla revisione costituzionale a suo tempo espressa – anche nella prospettiva di una riforma dell'art. 138 Cost. (che trova poi diverse assonanze con le proposte successive) – dal c.d. “Gruppo di Milano”: cfr. G. MIGLIO, *Introduzione a “Gruppo di Milano”, Verso una nuova Costituzione*, tomo I, cit., 89 s.; ID., *La revisione della Costituzione*, cit., 857.

<sup>59</sup> In questo senso, ad esempio, R. BIN, *Capire la Costituzione*, cit., 123. Le finalità garantiste del duplice binario previsto per la revisione costituzionale inducono A. MANZELLA, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 375 s., a collocare la revisione costituzionale tra i procedimenti legislativi definiti da tale A. “duali” – frutto, cioè, del concorso tra la legge parlamentare di garanzia di spazi ed ambiti riservati dalla Costituzione ad altri soggetti di normazione e le fonti di rango primario poste in essere da questi ultimi – nella misura in cui, quando in sede di seconda deliberazione non si raggiunge la maggioranza qualificata dei due terzi, i soggetti ulteriori (minoranze parlamentari, corpo elettorale e consigli regionali) possono intervenire nel procedimento richiedendo il *referendum*. In senso analogo, cfr. ora G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 215.

<sup>60</sup> Sulla valorizzazione della fase parlamentare del procedimento di revisione come primaria garanzia della rigidità, cfr., per tutti, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 58 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, cit., 715 s. In senso analogo, v. anche la giurisprudenza costituzionale: ad esempio, sent. n. 496/2000.

E' in questa prospettiva che si intende quindi procedere per comprendere sino a che punto, oggi, nel quadro di un sistema maggioritario, siano sufficienti le garanzie procedurali apprestate dall'art. 138 Cost., soprattutto nell'interpretazione che ne hanno fornito le prassi e i regolamenti parlamentari.

Se infatti la dottrina si è espressa con una certa cautela nell'ammettere la facoltà del Parlamento di apportare modificazioni alle disposizioni costituzionali sulla revisione costituzionale<sup>61</sup>, e ha coerentemente escluso che queste ultime possano essere riformate nell'atto stesso di revisione di una parte della Costituzione<sup>62</sup>, a maggior ragione la fase parlamentare del procedimento sembra quella più orientata a presidiare le garanzie sulla rigidità delle norme costituzionali<sup>63</sup>.

Di questa impostazione non sembra essersi fatto sempre interprete il legislatore costituzionale che, specie nell'ultimo quindicennio, tende piuttosto ad un'interpretazione derogatoria dell'art. 138 Cost. e delle garanzie procedurali e sostanziali ivi espresse.

In effetti, tanto nel caso della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, quanto in quello della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, istitutive di apposite commissioni parlamentari bicamerali per le riforme istituzionali (c.d. De Mita-Jotti e D'Alema, dai nomi dei rispettivi presidenti), incaricate di elaborare progetti organici di riforma della parte seconda della Costituzione, sono state introdotte procedure di revisione derogatorie *una tantum* dell'art. 138 Cost. – oltre che, come a volte non si ricorda abbastanza, di altre disposizioni costituzionali<sup>64</sup> – che avrebbero considerevolmente contribuito ad attenuare il grado di rigidità delle norme costituzionali vigenti<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Sul punto, A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, cit., 4.

<sup>62</sup> In questo senso, F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, cit., 1665 ss.

<sup>63</sup> Cfr., ad esempio, S.P. PANUNZIO, *Introduzione a Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 1998, 463; T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2709 ss., spec. 2710 e 2715.

<sup>64</sup> Si allude, in particolare, all'attribuzione di funzioni referenti "rinforzate" alla Commissione bicamerale, derogatorie rispetto all'art. 70 Cost., con particolare riferimento alle competenze dell'organo sugli emendamenti presentati in Assemblea al progetto di revisione licenziato dalla Commissione, su cui si sarebbe dovuta necessariamente pronunciare la Commissione stessa: sul punto, in riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1993, cfr. V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, III Ed., Milano, Giuffrè, 1994, 439.

<sup>65</sup> In questo senso, in riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1993, cfr. C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 1549 ss.; in riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1997, cfr., ad esempio, A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, cit., 595 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: prime osservazioni*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, cit., 1348 ss. (anche per un raffronto tra la legge costituzionale n. 1/1993 e la legge costituzionale n. 1/1997); ID., *La Costituzione ferita*, cit., 62 ss.; V. ATRIPALDI, *Introduzione a La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 1998, XX ss.; S.P. PANUNZIO, *Introduzione a Metodi e limiti della revisione costituzionale*, cit., 461 ss.; F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5188; M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, cit., 348, il quale rileva che "a

Tali procedimenti “straordinari” introducevano infatti elementi di forte differenziazione dalla procedura di revisione “ordinaria” prevista dall'art. 138 Cost. In primo luogo, veniva prevista la modificabilità delle norme costituzionali a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, espungendo così – paradossalmente proprio nella transizione al regime maggioritario – la maggioranza dei due terzi. In secondo luogo, venivano comunque sottoposte a *referendum* confermativo le deliberazioni assunte a maggioranza assoluta dal Parlamento, venendo in tal modo a snaturare la funzione oppositiva dell'eventuale fase referendaria, originariamente concepita a tutela delle minoranze. Essa era infatti svilita a semplice deterrente finalizzato a compattare i gruppi parlamentari indotti, sotto la spinta del vincolo esterno referendario, a trovare un accordo sul progetto di revisione<sup>66</sup>. Rispetto a quest'ultimo, quindi, il *referendum* assumeva una semplice funzione ratificatoria, divenendo un istituto di carattere confermativo-approvativo dalle venature fortemente plebiscitarie<sup>67</sup>.

Sotto questo profilo, stabilendo le due leggi costituzionali sopra citate che si dovesse comunque procedere a *referendum* popolare anche ove il testo della riforma fosse approvato con una maggioranza pari, in seconda deliberazione, ai due terzi dei componenti di Camera e Senato, si veniva a stravolgere la natura dell'istituto. Non è un caso, infatti, che il *referendum* diventi una costante della fase conclusiva delle successive procedure di revisione, ma non già su richiesta di *quorum* di minoranza nella prospettiva dell'art. 138 Cost. – a fini, cioè, oppositivi, in una logica di garanzia – bensì in termini confermativo-plebiscitari<sup>68</sup>, vale a dire per superare – mediante l'appello al popolo – il mancato conseguimento della maggioranza qualificata dei due terzi, attenuando, quindi, la primaria garanzia della rigidità della Carta fondamentale<sup>69</sup>.

Tuttavia, anche quando il legislatore costituzionale ricorre all'art. 138 Cost. superando le “tentazioni” derogatorie, non è affatto detto che l'interpretazione della norma costituzionale sia sempre foriera delle

partire dalla XII legislatura, per due volte, il potere di revisione previsto dall'art. 138 della Costituzione è stato formalmente utilizzato non come potere di emendamento, ma come potere che ha sfiorato, o toccato, la discontinuità costituente”.

<sup>66</sup> In questo senso, V. ANGIOLINI, *Le due parti della Costituzione e i 'principi fondamentali'*, in *Diritto pubblico*, 1997, 630 s.

<sup>67</sup> In questo senso, ad esempio, le considerazioni di A. PIZZORUSSO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, cit., 1360 s.; S.P. PANUNZIO, *Introduzione a Metodi e limiti della revisione costituzionale*, cit., 468. Sulla differenza tra *referendum* e plebiscito, si vedano le considerazioni di M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 133 ss.

<sup>68</sup> Sulla possibilità limitata dalla struttura binaria del quesito referendario di consentire una manifestazione “articolata” della volontà popolare, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 236 ss.

<sup>69</sup> Si pensi, in particolare, alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, nell'ambito del cui procedimento di approvazione si è arrivati alla contestuale richiesta di più soggetti titolari del potere di proposta ai sensi dell'art. 138 Cost. (un quinto dei membri di ciascuna Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali), ma tutti sostanzialmente espressione della stessa maggioranza politica che aveva deliberato il progetto di revisione. In tema, criticamente, G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1/2002, 119 ss.

garanzie di rigidità di cui invece – come si tenterà di dimostrare – sembrava essersi fatto costantemente interprete il Costituente.

La questione si è anzitutto posta nell'interpretazione e nello svolgimento delle disposizioni costituzionali sulla fase parlamentare del procedimento di revisione operata dai regolamenti parlamentari.

Da questo punto di vista, è soprattutto la prassi seguita nelle prime revisioni costituzionali della storia repubblicana, poi codificata nei regolamenti parlamentari, che desta non poche perplessità rispetto ad un coerente svolgimento dell'art. 138 Cost.

Assumendo questo angolo visuale – come si vedrà – le forzature in forte odore di incostituzionalità a cui si è giunti, anche sulla scorta di una male intesa dottrina del “precedente”<sup>70</sup>, nelle legislature del maggioritario<sup>71</sup>, non costituiscono che il culmine di un processo di attenuazione delle garanzie costituzionali che ha toccato anche l'art. 138 Cost., paradossalmente proprio quando, sia pure faticosamente, si va consolidando il regime maggioritario. Sotto questo profilo, le maggiori perplessità si ravvisano nella XIV legislatura, in occasione dell'approvazione in seconda lettura del disegno di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione”<sup>72</sup>, approvato dall'allora maggioranza di centro-destra e poi bocciato dal corpo elettorale nel *referendum* del 25-26 giugno del 2006. Il procedimento parlamentare seguito consente infatti di svolgere alcune riflessioni sulla natura e sul significato giuridico della seconda deliberazione delle Camere nel procedimento di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., con particolare riferimento alla procedura prevista dai regolamenti parlamentari e alla prassi che, come vedremo, ha caratterizzato le seconde deliberazioni delle Camere sin dal 1958.

La questione attiene, fondamentalmente, all'interpretazione fornita dai regolamenti parlamentari dell'art. 138, primo comma, Cost.,

<sup>70</sup> Sul punto, si vedano le considerazioni di S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione*, cit., 8 s., il quale sottolinea che proprio “l'esperienza delle assemblee parlamentari, come tutti sanno, offre abbondante documentazione del fenomeno per cui ‘colpi di maggioranza’ anche costituzionalmente rilevanti dispiegano meglio i loro effetti illegalistici attraverso la c.d. prassi parlamentare – che più di una volta si risolve poi nel pretestuoso ‘precedente’ di *quel* caso singolo – che non in sede di procedure positivamente prescritte dai regolamenti parlamentari, i quali, appunto come tali, presentano sempre dei limiti espressi, ancorché non invalicabili, alla maggioranza”. Cfr., più di recente, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 42 ss., il quale parla significativamente di “inseguimento del precedente ‘peggiore’”. Analogamente, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 543 s., mette in evidenza i rischi connessi alla “tirannia del precedente”, che determina “interpretazioni continuistiche”, con la conseguente “perdita di elasticità del diritto parlamentare”.

<sup>71</sup> Il riferimento è – per rimanere nell'ambito dei procedimenti di revisione costituzionale – all'approvazione, nella XIII legislatura, da parte dell'allora maggioranza di centro-sinistra, della già citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”; e all'approvazione, nella XIV legislatura, del progetto di legge costituzionale A.S. 2544-D, recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005).

<sup>72</sup> Cfr. XIV legislatura, A.S. 2544-D recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005).

laddove la norma costituzionale dispone che “le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con *due successive deliberazioni* ad un intervallo non minore di tre mesi” (cors. ns.). Di questo delicato passaggio procedurale, su cui poggia la possibilità di preservare – in prima battuta – la rigidità della Costituzione, due paiono le possibili interpretazioni. In una prima prospettiva – originariamente sostenuta, come vedremo, da Alfonso Tesauro – la seconda deliberazione può essere intesa come “ciclo legislativo completo”, in cui non possono non essere riprodotti tutti i normali istituti previsti dalla Costituzione e dalla procedura parlamentare per quanto concerne l’esame tanto in commissione in sede referente, quanto in Assemblea, a partire dagli ordinari istituti sulla discussione, nonché sulla presentazione di emendamenti, ordini del giorno e richieste di stralcio di una o più norme. Invece, secondo un’interpretazione opposta, la seconda deliberazione dovrebbe essere considerata espressione di un ciclo legislativo necessariamente parziale e semplificato – in quanto differenziata dalla prima nello stesso procedimento di cui all’art. 138 Cost. – e pertanto priva delle ordinarie garanzie sostanziali e procedurali, a partire dalla facoltà di presentare emendamenti al testo approvato in prima lettura dal Parlamento. Questa, come vedremo, è la discutibile interpretazione della dottrina maggioritaria – a partire da Costantino Mortati – accolta dalle prassi e dai regolamenti parlamentari.

In via preliminare, però, nel tentare di fornire le coordinate interpretative delle disposizioni costituzionali, nella presente prospettiva di analisi non possono non fornire indicazioni rilevanti gli atti dell’Assemblea Costituente.

Procedendo in questa direzione, tuttavia, non si intende riproporre l’ennesima interrogazione dei lavori preparatori alla ricerca dell’*intenzione* del Costituente<sup>73</sup>, nella consapevolezza che la teoria dell’interpretazione storico-soggettiva poco si presta a cogliere appieno le potenzialità delle norme costituzionali – garantite, ad esempio, dall’approccio esegetico-testuale, o da quello logico-sistematico – nel tentativo di tracciare i confini *normativi* dell’oggetto della disciplina, ancor più in relazione a quei fenomeni che non erano ancora presenti nel momento Costituente, o a fornire quegli strumenti metodologici necessari a garantire l’interpretazione adeguatrice delle norme costituzionali<sup>74</sup>. Non si tratta, quindi, di ricercare il significato “ultimo” e originario della disposizione costituzionale – nel nostro caso, l’art. 138 Cost. – alla luce dei lavori preparatori, ammesso (e non sempre

<sup>73</sup> Da questo punto di vista, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, cit., 78, il quale rileva chiaramente che “l’interpretazione della costituzione pluralistica non può essere come l’interpretazione di una legge, poiché non c’è una volontà costituente che possa essere tratta come *intentio* del legislatore”. Ulteriormente scettico, circa l’interpretazione costituzionale pedissequamente legata ai lavori preparatori, appare R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 3 ss.

<sup>74</sup> In favore del criterio “sistematico” nell’interpretazione costituzionale, cfr., ad esempio, S.F. REGASTO, *L’interpretazione costituzionale. Il confronto tra “valori” e “principi” in alcuni ordinamenti costituzionali*, Rimini, Maggioli, 1997, *passim*, spec. 54 ss.

concesso) che questo sia sempre univocamente individuabile e, soprattutto, che tale operazione assuma di per sé rilevanza nell'interpretazione e nell'applicazione dei precetti costituzionali. Non è un caso, tra l'altro, che la giurisprudenza costituzionale non faccia praticamente mai riferimento ai lavori preparatori, al fine di non incorrere su questo scivoloso piano interpretativo. Si tratta piuttosto di ricostruire – anche attraverso i lavori preparatori – la finalità delle disposizioni costituzionali come oggetto dell'interpretazione<sup>75</sup>, valutando, cioè, la capacità della Costituzione di dare risposte adeguate alle esigenze del nostro tempo<sup>76</sup>.

E' sotto questo profilo che – specie alla luce dell'evoluzione del contesto che influisce sull'oggetto dell'interpretazione – tra i fattori che rendono mutevoli le aspettative dell'interprete appare sicuramente centrale la dimensione storica: l'insieme, cioè, di quei molteplici fattori sociali, economici, tecnico-scientifici e culturali che caratterizzano il contesto in cui viene posta la norma costituzionale e che, nel corso degli anni, subiscono inevitabilmente una trasformazione<sup>77</sup>. Con essi, mutano anche le attese dell'interprete rispetto alla necessità di mantenere quei confini *normativi* tracciati dalle disposizioni costituzionali, le quali si riflettono sull'interpretazione del testo<sup>78</sup>.

Accogliendo questo approccio metodologico, nel nostro caso la rilettura dell'art. 138 Cost. dovrebbe quindi essere non tanto finalizzata a ricostruire, mediante i lavori preparatori, l'intento originario del Costituente, quanto piuttosto a comprendere sino a che punto essa possa oggi ancora tracciare il limite necessario al mantenimento di un livello di garanzie rispetto alla rigidità adeguato ai “fattori nuovi” che sono nel frattempo intervenuti: si allude, in prima battuta, alla

<sup>75</sup> Secondo l'approccio indicato da R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 65 ss.

<sup>76</sup> Secondo quella “rivoluzione ermeneutica applicata alla costituzione” indicata da G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, cit., 79.

<sup>77</sup> Questo il contributo fornito da V. ATRIPALDI (a cura di), *Il catalogo delle libertà civili nel dibattito in Assemblea Costituente*, Napoli, Liguori, 1979, 3 ss., ove, ad esempio, si riconosce la centralità dell'approccio storico nello studio delle matrici politico-culturali delle costituzioni al fine di uscire “dalla tradizione della scienza giuridica europea il cui ruolo fondamentale era quello di far consistere la sua attività analitica e costruttiva nella definizione e nella classificazione, senza rilevare, invece, la necessità di riportare ogni concetto alla storia e nella storia”. L'utilizzo di alcune categorie proprie della storia costituzionale, consente di affiancare alle tradizionali classificazioni degli istituti della Carta costituzionale, incentrate sul criterio teleologico, ulteriori classificazioni basate sul criterio “strutturale”, finalizzate a valutare l'effettiva articolazione dei poteri e la sua concreta ricaduta sul terreno delle situazioni giuridiche soggettive, piuttosto che i fini perseguiti da una determinata organizzazione statale: su questo approccio metodologico, cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2006, *passim*, spec. 12 ss. e 112 ss. Sul rapporto tra storia e diritto costituzionale, non soltanto nel senso della profonda storicità del diritto costituzionale (su cui, come significativo esempio, v. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, ora in T. MARTINES, *Opere*, tomo I: *Teoria generale*, Milano, Giuffrè, 2000, 62 ss.), ma soprattutto come presupposto per riconoscere “l'irriducibilità della scienza giuridica della costituzione pluralistica all'esclusiva ricostruzione di significati testuali”, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, cit., 35 ss., spec. 78 ss. (cui appartiene l'espressione virgolettata); nonché E. CHELI, *Introduzione a L. PALADIN, Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 12 s.; P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2003, *passim*, spec. 41 ss.

<sup>78</sup> In questo senso, v. ancora R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 70 ss.

transizione ad un regime maggioritario, che era assolutamente aliena all'ottica della riflessione del Costituente<sup>79</sup>.

### 3. *Il dibattito in sede di Assemblea Costituente: la centralità della fase parlamentare nel procedimento di revisione e le aperture nei confronti della seconda deliberazione come ciclo legislativo completo*

Il dibattito in sede di Assemblea Costituente tende a riportare la questione della revisione costituzionale ai temi fondamentali del rapporto tra Stato, Costituzione e società espressi dalle culture politiche costituenti<sup>80</sup>.

In particolare, sembra anzitutto difficile non riconoscere che i Costituenti avessero ben presente la profonda cesura rappresentata dall'introduzione di una Costituzione rigida, suscettibile, in quanto tale, di modificazioni soltanto mediante un procedimento particolarmente aggravato<sup>81</sup>. Il mancato riscontro su espliciti richiami al nesso intercorrente tra rigidità della Costituzione e procedimento aggravato di revisione nei lavori preparatori – che non è oggetto di specifici riferimenti né in sede di Seconda Sottocommissione, né in sede di Assemblea plenaria<sup>82</sup> – nulla toglie che la questione della rigidità fosse, nei fatti prima ancora che nella discussione, fortemente sentita dall'Assemblea Costituente, anche sulla scorta della riflessione della c.d. Commissione Forti<sup>83</sup>, al punto da intenderla presupposta quale riflesso della profonda cesura segnata dall'avvento della Costituzione repubblicana<sup>84</sup>. Essa rifletteva, tra l'altro, una sostanziale consapevolezza in merito alla distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, che sembra emergere sin dall'avvio del

<sup>79</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5188, il quale sottolinea la necessità di apprestare adeguate garanzie nel procedimento di revisione in una valutazione realistica “in un sistema prevalentemente maggioritario e bipolare” in cui “la maggioranza è 'padrona' delle Camere”. Nel senso del rafforzamento dei *quorum* deliberativi in seconda lettura, per effetto del passaggio al maggioritario, v. anche E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, cit., 608.

<sup>80</sup> In questa chiave di lettura, oltre agli scritti di V. ATRIPALDI, richiamati *supra*, alle note 7, 22 e 77, si vedano ancora le ricostruzioni dei lavori dell'Assemblea Costituente in V. ATRIPALDI, *L'organizzazione costituzionale dello Stato nel dibattito alla Costituente: il contributo di Renzo Laconi*, in V. ATRIPALDI e F. FICHERA, *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, Cedam, 1986, 130 ss.; nonché ID., *Il patto costituzionale in Assemblea costituente: i dati fisionomici del modello di struttura politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1987, 13 ss.

<sup>81</sup> Si veda l'avvio del dibattito nella seduta 15 gennaio del 1947 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VIII, Roma, Camera dei deputati – Segretariato generale, 1970, 1872 ss.

<sup>82</sup> Sul punto, si vedano le considerazioni di T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2705 s.

<sup>83</sup> Sul punto, cfr. S. VOLTERRA, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo I: *Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, 185 ss., la quale, pur rilevando la scarsa influenza del modello costituzionale statunitense sul dibattito della Commissione Forti, sottolinea comunque l'ampia discussione sulla rigidità della Costituzione, a partire dalla Relazione di Massimo Severo Giannini “Rigidità e flessibilità della Costituzione”, e gli orientamenti manifestati con nettezza dalla Commissione nel respingere il modello di costituzione flessibile.

<sup>84</sup> In questo senso, C. PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, in *Iustitia*, 1981, 338 s.; T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2705.

dibattito in sede di Seconda Sottocommissione. In quella sede, infatti, viene subito avvertita la necessità di garantire – attraverso la struttura del procedimento decisionale – il massimo di ponderazione e di riflessione, specie nella fase delle deliberazioni parlamentari.

Tale approccio induce il socialista Paolo Rossi – relatore sul tema – ad introdurre, nella proposta originariamente formulata, una forma di automatico scioglimento delle Camere successivo alla prima deliberazione (prevista a maggioranza assoluta) sul progetto di revisione, che avrebbe poi dovuto essere approvata in seconda lettura dal Parlamento rieletto, entro un mese dalla sua convocazione<sup>85</sup>.

Sul modello della Costituzione belga del 1921 e di quella spagnola del 1931, la proposta mirava ad adottare una forma di scioglimento intermedio delle Camere, tra la prima e la seconda lettura, al fine di dare modo al corpo elettorale di esprimersi *in via preventiva* sui deliberati della maggioranza parlamentare (e non *in via successiva*, accentuando, cioè, il significato plebiscitario della pronuncia popolare).

Che la proposta, sia pure con qualche eccezione<sup>86</sup>, non fosse valutata negativamente nel corso del dibattito, esprime indubbiamente la profonda consapevolezza del Costituente in merito alla necessità non soltanto di assicurare forme particolarmente aggravate per l'approvazione delle leggi costituzionali, ma anche di mantenere saldamente ancorata nel Parlamento la funzione stessa di revisione.

Sin dall'avvio del dibattito in sede di seconda Sottocommissione, sembra quindi emergere, ai fini delle garanzie della rigidità della Costituzione, la centralità della duplice deliberazione parlamentare, che sarebbe addirittura dovuta intervenire – nell'intento del relatore Rossi – attraverso due legislature distinte, entro le quali collocare l'intervento del corpo elettorale, ma attraverso forme, per così dire, soltanto *indirette* rispetto al primo deliberato, in quanto limitate ad investire il “nuovo” Parlamento della questione di esaminare il progetto approvato in prima lettura.

Non è un caso che la proposta – espressione, tra l'altro, di un sostanziale disfavore nei confronti del coinvolgimento diretto del corpo elettorale nel procedimento di revisione – incontri le critiche del democristiano Tosato soltanto sotto il profilo della mancanza di *quorum* ulteriormente aggravati per le deliberazioni parlamentari<sup>87</sup>.

Il successivo andamento del dibattito mostra chiaramente come i Costituenti si orientino in favore di un procedimento basato sulla duplice lettura del Parlamento, con un ampio intervallo di tre mesi, ulteriormente aggravato dai *quorum* speciali richiesti ai fini della

<sup>85</sup> Si veda la proposta in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1872 s.

<sup>86</sup> Cfr. l'intervento di Nobile, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1873, che lamenta un'eccessiva rigidità nel procedimento proposto, auspicando semmai, ai fini del coinvolgimento del corpo elettorale, l'introduzione del *referendum* sul progetto di revisione e giudicando inopportuno l'automatico scioglimento del Parlamento in caso di revisione.

<sup>87</sup> Cfr. l'intervento di Tosato, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1873 s.

deliberazione<sup>88</sup>. Tutto ciò riflette la piena consapevolezza della centralità della fase parlamentare del procedimento di revisione, rispetto alla quale l'intervento diretto del corpo elettorale mediante il *referendum* costituisce soltanto un'ulteriore ed eventuale fase di garanzia<sup>89</sup>. Questa la prospettiva che orienta anche la proposta congiuntamente presentata dal comunista Nobile e dal repubblicano Perassi<sup>90</sup>, che va ad affiancare quella del relatore Rossi. Né gli altri due progetti attorno ai quali si trova a ruotare la prima fase della discussione, rispettivamente avanzati da Tosato e Mortati<sup>91</sup>, pur introducendo il *referendum* nella fase conclusiva del procedimento, si discostano da tale impostazione.

D'altro canto, le stesse esclusioni, da un lato, di forme di revisione totale – espressamente caldeggiata dal Presidente della Seconda Sottocommissione, il comunista Terracini<sup>92</sup> –, e, dall'altro, dell'iniziativa popolare e del *referendum* finale nella procedura di revisione, previste in un primo tempo dalla Seconda Sottocommissione contro il parere dello stesso Mortati<sup>93</sup>, esprimono un complessivo disfavore nei confronti del riconoscimento di un ruolo decisivo del corpo elettorale e tendono piuttosto a ribadire una concezione orientata ad affermare la centralità delle Camere nel procedimento.

La Seconda Sottocommissione si concentra quindi sulla disciplina della fase parlamentare della procedura di revisione, che viene riconosciuta come il momento fondamentale ai fini delle garanzie volte a preservare la rigidità della Costituzione.

In un primo tempo, viene discussa la proposta del relatore Rossi, basata – come si è visto – sull'introduzione dell'automatico scioglimento del Parlamento in caso di esito positivo della prima deliberazione. Sul punto – nella prospettiva della presente analisi – rivestono particolare interesse le osservazioni mosse da Mortati. Questi, pur essendo contrario alla proposta, riconosce comunque la necessità – nell'ipotesi in cui si intenda accogliere tale meccanismo – di consentire, in occasione della seconda deliberazione del Parlamento rieletto, la riapertura di un ciclo legislativo completo, con la possibilità, cioè, di presentare emendamenti alla proposta di revisione deliberata dalle

<sup>88</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1874 ss.

<sup>89</sup> Si veda, ad esempio, l'intervento dell'azionista Lussu, contrario alla centralità del coinvolgimento del corpo elettorale mediante *referendum*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1876.

<sup>90</sup> Vedila in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1875: “La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna delle due Camere.

Approvata la modificazione proposta, essa, a distanza di X mesi, viene di nuovo portata alla discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta.

Dopo di ciò, la proposta di modificazione viene sottoposta a *referendum* popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata a maggioranza di due terzi”.

<sup>91</sup> Si possono leggere in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1875.

<sup>92</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1876.

<sup>93</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1877.

Camere in prima lettura (mentre la proposta di Rossi escludeva tale facoltà).

Vero è che l'intento di Mortati era quello di assicurare il coinvolgimento *effettivo* del corpo elettorale, consentendo, cioè, alle Camere rielette di esaminare liberamente il progetto di revisione approvato in prima lettura dal “precedente” Parlamento, in esito, tra l'altro, alle discussioni avvenute durante le elezioni<sup>94</sup>. Tuttavia, appare comunque significativo che anche un così autorevole esponente della dottrina che più avrebbe insistito sulla seconda deliberazione di cui all'art. 138 Cost. come ciclo legislativo parziale rispetto alla normale procedura legislativa<sup>95</sup>, in sede di Assemblea Costituente abbia comunque dimostrato l'opportunità di riaprire la discussione nella seconda fase del procedimento parlamentare.

In estrema sintesi, l'andamento del dibattito in sede di Seconda Sottocommissione, esprime anzitutto l'intento di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento aggravato, ma, nel contempo, di consentire modificazioni della Costituzione avvertite come necessarie e condivise dal Parlamento e dall'opinione pubblica<sup>96</sup>. In secondo luogo, i Costituenti avvertono una vera e propria necessità di diluire nel tempo il procedimento di revisione per accertare la rispondenza del progetto ad “esigenze veramente sentite e stabili”<sup>97</sup>. In terzo luogo – dopo una prima fase di maggiore perplessità – emerge l'intento di assicurare la partecipazione del corpo elettorale in maniera diretta – sia pure eventuale – attraverso il *referendum*<sup>98</sup>.

E' tuttavia sulla duplice deliberazione parlamentare che i Costituenti concentrano maggiormente la loro attenzione, nella consapevolezza che in quella sede risieda la primaria garanzia della rigidità. Infatti, sia pure con diverse sfumature tra le varie proposte presentate in sede di Seconda Sottocommissione<sup>99</sup>, l'orientamento univocamente accolto è quello di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento aggravato basato, anzitutto, sulla doppia lettura<sup>100</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. l'intervento di Mortati alla seduta successiva della Seconda Sottocommissione del 16 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1884.

<sup>95</sup> Cfr. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 62 ss.

<sup>96</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento del Presidente Terracini in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1875.

<sup>97</sup> In questo senso, gli interventi di Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1874; di Perassi, *ivi*, 1882; del democristiano Fuschini, *ivi*, 1882, che pensa addirittura ad un procedimento basato su tre letture.

<sup>98</sup> In questo senso, gli interventi di Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1874; Perassi, *ivi*, 1882.

<sup>99</sup> La proposta originaria del relatore Rossi prevedeva lo scioglimento intermedio delle Camere tra la prima e la seconda lettura; la proposta “Nobile-Perassi” era basata su una duplice deliberazione delle Camere a distanza di dieci mesi e da un eventuale *referendum*; Mortati pensava piuttosto ad una prima deliberazione delle Camere sulla “presa in considerazione” del progetto, con una successiva deliberazione finale e un *referendum* obbligatorio: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1875.

<sup>100</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1877.

Occorreva però intendersi su questo procedimento: il relatore Rossi e Perassi si riferivano ad una duplice votazione sul merito del progetto; Mortati e il Presidente Terracini, propendevano invece per una prima deliberazione soltanto sulla c.d. “presa in considerazione”, che segnasse l’avvio del successivo esame della proposta (la quale avrebbe dovuto poi essere approvata con una seconda deliberazione e con un *referendum* obbligatorio).

Proprio in merito al dibattito sulla c.d. “presa in considerazione” della proposta di revisione, il liberale Einaudi sembra sottolineare che la duplice deliberazione debba consistere in due esami “nel merito” del progetto<sup>101</sup>, da cui – a rigor di logica – sembrerebbero desumersi aperture nei confronti di due esami “completi” del progetto di revisione da parte di ciascuna Camera.

Nell’andamento successivo del dibattito viene nuovamente posta l’esigenza di assicurare un carattere fortemente aggravato al procedimento, ipotizzando addirittura l’introduzione del *quorum* dei tre quarti per la seconda deliberazione<sup>102</sup>.

Viene infine fatta propria dalla Seconda Sottocommissione la “proposta Perassi”<sup>103</sup>, che, successivamente riformulata, rifluisce nella formulazione finale dell’art. 130 del progetto<sup>104</sup>, poi approvato, in via definitiva, come art. 138 Cost.<sup>105</sup>.

Il dibattito in sede di Assemblea Costituente ribadisce quindi che la duplice lettura risponde ad esigenze di maggiore ponderazione nella procedura di revisione costituzionale per garantire un “dispositivo di

<sup>101</sup> Cfr. l’intervento di Einaudi, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1879. In verità, Einaudi si riferisce ad un completo esame nel merito del progetto anche in riferimento alla prima deliberazione, che non può – a suo avviso – limitarsi ad una semplice “presa in considerazione” del progetto medesimo che segni l’avvio dell’*iter* di revisione, sottendendo che la garanzia del procedimento aggravato risiede proprio nella duplice deliberazione (nel merito) del progetto.

<sup>102</sup> Cfr., ad esempio, l’intervento del democristiano Piccioni, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1885.

<sup>103</sup> Vedila in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VIII, cit., 1885: “L’iniziativa delle revisioni costituzionali appartiene al Governo e alle Camere.

Le revisioni costituzionali devono essere adottate da ciascuna delle Camere in due letture con un intervallo non minore di tre mesi. Per il voto finale in seconda lettura è richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

Una legge di revisione costituzionale, salvo che sia stata adottata in seconda lettura da ciascuna delle due Camere con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri, è sottoposta al *referendum* popolare se ne è fatta domanda entro tre mesi da un quinto dei membri di una Camera o da 500 mila cittadini aventi diritto al voto”.

<sup>104</sup> Vedilo in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. V, cit., 4322: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da ciascuna Camera in due letture con intervallo non minore di tre mesi ed approvate a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera nel voto finale in seconda lettura.

La legge di revisione costituzionale è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge di revisione costituzionale è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi membri”.

<sup>105</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. V, cit., 4328 ss.

riflessione, sufficiente ad assicurare che l'adozione di una legge costituzionale avvenga in condizioni tali da rispondere a vere esigenze del Paese<sup>106</sup>.

La riformulazione finale del testo da parte di Perassi<sup>107</sup>, che integra e completa il testo del futuro art. 138 Cost., insiste sul significato garantistico della duplice lettura. La sostituzione, effettuata in sede di coordinamento, delle parole “due letture” con “due deliberazioni”, oltre a ribadire la centralità della fase parlamentare nel procedimento e ad evidenziare le relative esigenze di ponderazione delle decisioni, sembra sottolineare che il Costituente intendesse le due manifestazioni di ciascuna Camera non come fasi di una procedura interna di approvazione del progetto, ma come elementi di un doppio ciclo legislativo ciascuno a sé stante.

#### 4. *L'introduzione (e le riforme) delle procedure regolamentari di esame dei progetti di legge costituzionale*

L'analisi dei lavori preparatori fornisce indubbiamente indicazioni particolarmente significative in merito a due aspetti fondamentali della procedura di revisione: da un lato, la centralità della fase parlamentare nel procedimento<sup>108</sup>; dall'altro, l'intento del Costituente di interpretare la seconda deliberazione come strumento finalizzato a garantire un'ulteriore ponderazione al processo decisionale e, di conseguenza, presumibilmente come ciclo legislativo completo.

Sotto quest'ultimo profilo, però, occorre rifuggire dall'errore di avvalorare un'interpretazione delle disposizioni costituzionali – che si è, peraltro, qui sopra respinta<sup>109</sup> – basata sulle (vere o presunte) intenzioni del Costituente. Questa è infatti una prospettiva che non conduce lontano<sup>110</sup>: anzitutto, perché incerta e scivolosa quanto all'interpretazione del testo<sup>111</sup>. In secondo luogo, essa non consente di

<sup>106</sup> Cfr. l'intervento di Perassi, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. V, cit., 4323.

<sup>107</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. V, cit., 4328.

<sup>108</sup> Poi confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale: v., ad esempio, sent. n. 496/2000.

<sup>109</sup> Sulle ragioni che inducono a respingere tale teoria dell'interpretazione, v. *supra*, paragrafo 2.

<sup>110</sup> Per una critica, v. ancora G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, cit., 78 ss.

<sup>111</sup> Un autorevole esempio di questa tendenza è recentemente offerto da G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2008, 11 ss., il quale desume dai lavori preparatori dell'art. 81 Cost. (e, in particolare, dagli interventi di Einaudi e Vanoni) l'intenzione del Costituente di costituzionalizzare il vincolo del pareggio del bilancio sotto forma del principio della copertura finanziaria delle leggi. Anche a prescindere da una riflessione di segno opposto, sviluppata da una dottrina ormai ultraquarantennale e, sul punto, largamente maggioritaria (cfr., per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 450 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 411 ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993, 67 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 96 ss., spec. 98), nonché dagli orientamenti della stessa giurisprudenza costituzionale che ha rigettato la tesi sin dalla sentenza n. 1 del 1966, è, quella di Boggetti, una prospettiva – peraltro coerentemente sostenuta in alcuni scritti risalenti di tale A. (cfr., ad esempio, G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in “Gruppo di Milano”, *Verso una nuova Costituzione*, tomo I, cit., 319 s.; ID., *La costituzione economica italiana*, II Ed., Milano, Giuffrè, 1995, 111 ss., spec. 114; ID., *La costituzione*

collocare la prospettiva di analisi storica in una corretta dimensione, che rimane comunque quella orientata a delineare il contesto in cui si viene a ricollocare la disposizione costituzionale, rispetto alla funzione di tracciare confini *normativi* della politica nella prospettiva della garanzia di preordinati obiettivi e valori assunti come fondanti il patto costituzionale.

Da questo punto di vista, assume quindi particolare rilevanza la questione dell'interpretazione *oggettiva* dell'art. 138 Cost., orientata, cioè, da un criterio “strutturale”<sup>112</sup>, finalizzato ad analizzare la concreta disciplina del processo decisionale rispetto – nel nostro caso – alla garanzia ultima della rigidità costituzionale. E', quindi, il mantenimento di un adeguato livello di garanzie rispetto a quello insito nella fase parlamentare di revisione a costituire il banco di prova dell'analisi: in una parola, il significato da attribuire alla seconda deliberazione parlamentare.

La questione viene affrontata *ex professo* nella prima legislatura repubblicana, in riferimento all'approvazione della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 “Norme integrative sulla costituzione della Corte” (c.d. “legge Leone”). In quell'occasione, infatti, la Camera dei deputati avvia un intenso dibattito che sfocia nell'inserimento nel proprio Regolamento del Capo XI-*bis*, recante la disciplina sulla procedura di esame parlamentare dei progetti di legge costituzionali (ora Capo XX, a cui simmetricamente corrisponde il Capo XIV del regolamento del Senato).

Nel fornire attuazione all'art. 138 Cost., la Camera affronta anzitutto la scelta tra il criterio della consecutività, in base al quale il ramo del Parlamento che esamina per primo il progetto di revisione si dovrebbe pronunciare consecutivamente sul testo due volte, a distanza di tre mesi, e soltanto successivamente trasmetterlo all'altra Camera, e quello dell'alternatività, che viceversa implica due approvazioni successive, ma alternate. Il primo è accolto nella versione originaria della norma regolamentare (2 luglio 1952) – anche in considerazione del fatto che, al momento del dibattito sull'introduzione dell'art. 107 del regolamento, la legge costituzionale n. 1 del 1953 era già stata

---

*economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *La costituzione economica*, Atti del Convegno – Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997, 104 ss. e 116 ss.) – difficilmente sostenibile, perché intende cogliere il “senso originario” dell'art. 81 Cost. ponendo a fondamento dell'interpretazione la (presunta e comunque non univoca) intenzione del Costituente come argomento per giungere ad una conclusione espressamente confliggente non soltanto con l'interpretazione sistematica della Costituzione, ma con la stessa disposizione costituzionale presa in esame, che non ha costituzionalizzato il principio del pareggio e che, anzi, a tacer d'altro, ammette la sussistenza almeno di una legge – la legge di bilancio – non soggetta ad alcun obbligo di copertura per espressa previsione costituzionale (combinato disposto tra il terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost.). Per ulteriori indicazioni e approfondimenti, cfr., sul punto, G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 243 ss.

<sup>112</sup> Nel senso indicato da C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., *passim*, spec. 12 ss. e 112 ss., come criterio orientato a valutare l'articolazione dei poteri e la concreta struttura dei procedimenti decisionali disciplinati dalle Costituzioni rispetto all'effettiva ricaduta sul terreno delle situazioni giuridiche soggettive, piuttosto che rispetto ai fini perseguiti da una determinata organizzazione statale.

approvata in prima lettura con tale criterio – ma viene ben presto abbandonato in favore del secondo con le riforme regolamentari del 1958, tanto alla Camera<sup>113</sup>, quanto al Senato<sup>114</sup>.

Sempre in quest'ultima occasione, la Camera passa poi ad esaminare la questione della disciplina della seconda deliberazione e del rapporto intercorrente tra la prima e la seconda fase del procedimento di revisione, in riferimento all'introduzione dell'art. 107-ter del proprio regolamento (ora art. 99 reg. Cam.; analoga disciplina dispone l'art. 123 reg. Sen.).

Viene anzitutto presa in esame l'ammissibilità di una seconda discussione in relazione alla seconda deliberazione: si tratta del punto sostanzialmente meno controverso, in quanto quasi tutti i deputati convengono che “una seconda deliberazione senza discussione non avrebbe avuto senso”, sottolineando, quindi, la necessità di garantire tempi congrui anche alla seconda lettura<sup>115</sup>. Sotto questo profilo, sia pure con autorevoli eccezioni<sup>116</sup>, emerge l'intento di assicurare un ciclo legislativo completo in sede di seconda deliberazione, o, quanto meno, l'esplicito rigetto della seconda deliberazione intesa come un semplice “prendere o lasciare”.

La seconda questione affrontata concerne l'approvazione degli articoli a maggioranza semplice o qualificata. L'orientamento maggioritario è quello di adottare quest'ultimo criterio soltanto in sede di approvazione finale, anche se non mancano autorevoli posizioni, volte a garantirne l'estensione alla votazione su ciascun articolo<sup>117</sup>. Da questo punto di vista, viene infatti sottolineata, a più riprese, la strumentalità della seconda deliberazione rispetto all'aggravamento procedurale ex art. 138 Cost.<sup>118</sup>. In questa prospettiva, nel corso del dibattito si manifestano significative aperture in merito all'estensione dei principi della discussione generale anche alla seconda lettura.

La terza questione esaminata riguarda il complesso degli altri aspetti concernenti la disciplina procedurale della seconda deliberazione (ammissibilità e modo di votazione degli emendamenti; possibilità di presentare questioni pregiudiziali o sospensive; presentazione di ordini

<sup>113</sup> Si veda la relazione di Alfonso Tesaurò, menzionata anche in V. LONGI – M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori. 1848-1968*, Milano, Giuffrè, 1968, 191.

<sup>114</sup> Si veda la riforma dell'art. 91 del regolamento del Senato del 12 dicembre 1958.

<sup>115</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento del deputato Casalnuovo (PSI) nella seduta della Camera del 22 novembre 1951.

<sup>116</sup> Soltanto il deputato Calamandrei (PLI) si oppone all'orientamento maggioritario emerso nel dibattito, sostenendo che, in sede di seconda deliberazione, si dovesse procedere soltanto alla votazione in blocco del testo adottato con la prima: così, nell'intervento nella seduta della Camera del 22 novembre 1951.

<sup>117</sup> In questo senso, l'intervento del deputato Capalozza (PCI) nella seduta della Camera del 27 novembre 1951, il quale sostiene la necessità – onde assicurare la conformità a Costituzione della procedura – di estendere la votazione a maggioranza qualificata alla fase dell'approvazione articolo per articolo.

<sup>118</sup> Così, ancora, l'intervento del deputato Capalozza (PCI) nella seduta della Camera del 27 novembre 1951.

del giorno, ovvero di richieste di stralcio). Gli interrogativi vengono definitivamente risolti in senso negativo, ma non senza forti opposizioni a quella che è espressamente ritenuta una vera e propria “strozzatura” del procedimento, nella misura in cui viene a comprimere la seconda deliberazione, privandola delle ordinarie garanzie previste per la fase della discussione. In particolare, i deputati Cavallari (PCI), Laconi (PCI) e Targetti (PSI), muovendo anche dai lavori preparatori della norma costituzionale, sostengono che, una volta ammesso il principio della discussione generale nella fase della seconda deliberazione, sarebbe stato parimenti necessario salvaguardare tutti gli istituti del diritto parlamentare concernenti lo svolgimento e la conclusione del dibattito, a partire dal principio costituzionale della votazione articolo per articolo<sup>119</sup>.

Quanto alla disciplina regolamentare dell'altro ramo del Parlamento – questione centrale rispetto alla necessità di assicurare la convergenza delle due Camere nell'attuazione del disposto costituzionale – la scelta del Senato, sino al 1958, è invece quella di mantenere l'art. 91 del proprio regolamento nella versione del 1948, che si limitava a riproporre le garanzie temporali e procedurali di cui all'art. 138 Cost., senza chiarire né l'adozione del criterio della consecutività o dell'alternatività, né fornire un'adeguata disciplina procedurale. Si determina, in tal modo, il paradosso di una disciplina regolamentare, in quel ramo del Parlamento, confliggente con quella della Camera dei deputati rispetto alla questione centrale della revisione, che risulta, invece, costituzionalmente vincolata sul piano procedurale<sup>120</sup>. E' soltanto con le successive riforme – rispettivamente approvate dal Senato e dalla Camera il 12 e il 17 dicembre del 1958 – che vengono faticosamente superate queste asimmetrie.

E' in ogni caso interessante rilevare come – anche nelle riforme da ultimo richiamate – si riproponga la contrapposizione tra le due tesi: da un lato, i sostenitori della seconda deliberazione come fase comunque interna al procedimento di revisione unitariamente inteso, sia pure nella sua sequenza polifasica, ma nella quale si dovrebbero riproporre tutti gli istituti della procedura parlamentare previsti per la deliberazione legislativa, non essendo possibile, una volta ammesso il principio della discussione generale in seconda lettura, sopprimere le ordinarie garanzie previste per tale deliberazione<sup>121</sup>; dall'altro, i fautori di una

<sup>119</sup> V. gli interventi riportati in V. LONGI – M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., 195 ss.

<sup>120</sup> In questo senso, cfr. A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino, Utet, 1960, 271.

<sup>121</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento del deputato Tozzi Condivi (DC) nella seduta della Camera del 17 dicembre 1958. In senso analogo, il relatore Alfonso Tesaurò ricorda che è sostanzialmente sotto la spinta dell'esigenza prioritaria di assicurare una corrispondente disciplina regolamentare ai due rami del Parlamento nell'attuazione di norme vincolanti della Costituzione che si giunge ad accettare il testo formulato dal comitato di coordinamento tra Camera e Senato (cfr. l'intervento del relatore in V. LONGI – M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., 198), giudizio poi ripreso in A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 271, ove si rileva che “la nuova disciplina regolamentare, determinata dall'accordo delle due camere, non è soddisfacente, ma costituisce,

seconda deliberazione come semplice votazione finale sul complesso del testo, i quali interpretano la seconda lettura soltanto come fase interna ad un unico procedimento. Tesi, quest'ultima, definitivamente accolta dai regolamenti e dalla prassi parlamentare.

**5. Segue: a) *alternatività o consecutività: un'opzione non particolarmente influente sulle garanzie della fase parlamentare del procedimento di revisione, ma soltanto sul fattore tempo***

Per comprendere il precipitato di questo dibattito sull'attuale disciplina regolamentare, occorre partire dalla questione preliminare relativa alla configurazione in termini consecutivi o alternati delle due deliberazioni camerali, non foss'altro perché tale aspetto assorbe – come si è visto nel paragrafo precedente – gran parte delle questioni inerenti all'approvazione della prima legge costituzionale della storia della Repubblica.

La formulazione dell'art. 138, primo comma, Cost. – nella parte in cui dispone che “le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi” – consente infatti, in merito alla sua concreta applicazione, una duplice interpretazione, sia nel senso della consecutività che in quello dell'alternatività<sup>122</sup>.

La scelta è stata espressamente risolta nel secondo significato dai regolamenti parlamentari (artt. 97, comma 2, reg. Cam.; 121, comma 2, reg. Sen.). Come si è visto, però, il percorso che ha condotto ad adottare questa opzione è stato piuttosto articolato. Non che non si rinvenissero argomenti in favore del criterio della consecutività, peraltro, in un primo tempo, fatta propria dalle prassi parlamentari. Veniva, in primo luogo, in questione l'argomento testuale costituito dalla locuzione “due successive deliberazioni” di ciascuna Camera utilizzato dall'art. 138, primo comma, Cost. (cors. ns.), che avrebbe potuto essere inteso nel senso di due deliberazioni *consecutive* di ciascun ramo del Parlamento sul progetto. In secondo luogo, il raddoppio del termine dei tre mesi – che l'adozione del criterio della consecutività avrebbe comportato – avrebbe potuto costituire elemento di ulteriore garanzia e di migliore ponderazione della decisione nel procedimento di revisione. Peraltro, nella prospettiva indicata, dal punto di vista testuale, l'inciso della

---

senza dubbio, l'avvio ad un orientamento che, superando la forza dell'abitudine, metta le due camere in condizione di non violare la costituzione nel porre in essere le leggi costituzionali”, ma, nel contempo, si aggiunge che “le nuove norme regolamentari hanno escluso, in sede di seconda deliberazione, la possibilità di emendamenti, non già per togliere alle camere il potere che ad esse conferisce la costituzione di modificare una proposta di legge fino al momento della deliberazione finale, ma per stabilire che, qualora le camere, dopo un opportuno ripensamento, credessero di modificare il testo legislativo già approvato con la prima deliberazione, dovrebbero votare contro l'approvazione della legge, salvo ad iniziare un nuovo procedimento”.

<sup>122</sup> In questo senso, S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 129. Secondo C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 58, invece, “le regole relative al procedimento di revisione, dettate dall'art. 138, se obiettivamente considerate, appaiono formulate in modo chiaro e preciso e perciò non suscettibili di far sorgere dubbi di interpretazione”.

norma costituzionale che dispone un intervallo “non *minore* di tre mesi” tra la prima e la seconda deliberazione, sembrerebbe rendere ammissibile una procedura che prevedesse un lasso di tempo maggiore.

Analoghi argomenti possono essere però utilizzati in senso contrario per sostenere la tesi dell’alternatività, rilevando cioè la non coincidenza tra la locuzione “successive deliberazioni” utilizzata dall’art. 138, primo comma, Cost., con l’espressione “consecutive deliberazioni”<sup>123</sup>, avendo il Costituente, con la locuzione prescelta, voluto presumibilmente sottolineare il significato unitario del procedimento di revisione piuttosto che il carattere consecutivo delle due deliberazioni camerali. In altre parole, l’art. 138 Cost. verrebbe ad indicare che, dopo la prima deliberazione, non si deve riaprire un nuovo procedimento, bensì che la seconda deliberazione debba avvenire in maniera successiva alla prima nell’ambito della stessa procedura<sup>124</sup>. Né, d’altro canto, in linea di principio, pur riconoscendo come compatibile con il disposto costituzionale il raddoppio del termine di tre mesi, che si determinerebbe accedendo alla tesi della consecutività, può considerarsi pienamente rispondente al senso e alla logica dell’art. 138, primo comma, Cost., l’interpretazione orientata a diluire nel tempo il procedimento di revisione ben oltre il lasso di tempo indicato dalla disposizione costituzionale<sup>125</sup>. Accogliendo infatti il criterio della consecutività, si potrebbe determinare una ben più ampia estensione temporale della procedura, quanto meno nell’ipotesi della presentazione di emendamenti in seconda lettura e della relativa riapertura – in caso di loro approvazione da parte di una Camera – della decorrenza del termine dei tre mesi<sup>126</sup>.

Comunque, anche a prescindere dal dibattito che – come si è visto<sup>127</sup> – si sviluppò sia in sede scientifica che in sede parlamentare al momento dell’introduzione e della modifica della disciplina regolamentare sulla fase parlamentare del procedimento di revisione, resta probabilmente un’ulteriore considerazione che induce a propendere per la tesi dell’alternatività, attinente al rapporto tra fonte costituzionale e fonte regolamentare. Se pare infatti incontestabile che il

<sup>123</sup> Sul punto, cfr. S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 131.

<sup>124</sup> Così, C. ESPOSITO, Nota in *Documentazione e cronaca parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1958, 819 s., ripreso, in senso analogo, da S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 131.

<sup>125</sup> In questo senso, cfr. S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, cit., 138.

<sup>126</sup> Un’accurata disamina degli argomenti proponibili in favore dell’una e dell’altra tesi è in S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 129 ss., il quale conclude in favore della conformità a Costituzione della tesi dell’alternatività, rilevando, anzitutto, una maggiore correttezza nella procedura che consente ad una Camera di procedere alla seconda deliberazione senza conoscere l’orientamento della prima, e, in secondo luogo, sottolineando lo spreco di tempo a cui si andrebbe incontro – avvalorando la tesi della consecutività – nel caso in cui, all’approvazione in duplice deliberazione della prima Camera su un arco temporale di oltre tre mesi, seguisse l’immediata riezione, in sede di prima deliberazione, da parte della seconda; nonché “la curiosa situazione per cui il mancato raggiungimento della maggioranza semplice nel corso della prima deliberazione della seconda Camera *priverebbe* di effetti due deliberazioni, di cui una a maggioranza qualificata, della prima Camera” (ivi, 135; cors ns.). Sul punto, v. anche ID., voce *Revisione costituzionale*, cit., 138.

<sup>127</sup> V. *supra*, paragrafo 4.

termine di tre mesi previsto dalla disposizione costituzionale possa atteggiarsi in maniera differente a seconda che i regolamenti parlamentari disciplinino il procedimento privilegiando la tesi della consecutività o quella dell'alternatività – con la possibilità, nel primo caso, di diluire ulteriormente la procedura nel tempo – rimane da sottolineare comunque il vincolo di subordinazione gerarchica della fonte regolamentare rispetto a quella costituzionale. In questa prospettiva, sviluppando uno spunto già espresso da dottrina particolarmente sensibile al tema<sup>128</sup>, si potrebbe quindi giungere alla conclusione che la riserva di competenza posta in favore della fonte regolamentare non può andare oltre il termine dei tre mesi, sia pure inteso come limite minimo di tipo dilatorio<sup>129</sup>. Non parrebbe infatti costituzionalmente ammissibile la prospettiva di triplicare il termine stesso, nella quale si incorrerebbe per effetto della tesi della consecutività combinata con il criterio della riapertura del termine, in caso di presentazione di emendamenti al progetto di legge costituzionale in seconda lettura.

Da un lato, infatti, le fisiologiche esigenze di manutenzione e revisione della costituzione non possono essere comprese ad esclusiva tutela della rigidità della Carta. Dall'altro, assume oggi particolare rilevanza il fattore tempo nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali, sia nella faticosa ricerca di un punto di equilibrio tra stabilità e mutamento che caratterizza costantemente le esperienze del costituzionalismo moderno<sup>130</sup>, sia nella prospettiva di garantire un'effettiva estensione del procedimento di revisione costituzionale in termini conformi (e non contraddittori, sia pure con finalità di garanzia) rispetto a quelli previsti dall'art. 138 Cost.<sup>131</sup>.

La questione tuttavia, per come disciplinata dai regolamenti parlamentari – che, come si è visto, sul punto hanno fugato ogni dubbio accogliendo il criterio dell'alternatività – pare ormai aver perso di attualità, ma riveste comunque interesse nell'interpretazione della disposizione costituzionale nella misura in cui è stata spesso erroneamente collegata all'ulteriore aspetto problematico, relativo alla disciplina procedurale della seconda deliberazione. In altre parole, l'aver sposato la tesi dell'alternatività, avvalorando, tra l'altro, la costituzionalmente corretta prospettiva dell'unicità e dell'unitarietà del procedimento di revisione desumibile dall'art. 138 Cost.<sup>132</sup>, non appare in contraddizione con la facoltà di considerare comunque la seconda deliberazione come un ciclo legislativo completo, anzitutto sulla base di

<sup>128</sup> Cfr. S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 133.

<sup>129</sup> Cfr. S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 132.

<sup>130</sup> In questa prospettiva, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, cit., 47 ss.; T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., 16 ss.

<sup>131</sup> Cfr. S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 133.

<sup>132</sup> In questo senso, cfr. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 58 ss.; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 140; A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, cit., 715 ss., il quale definisce le varie fasi del procedimento di revisione “sub-procedimenti” nell'ambito del procedimento principale; T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2709 ss.

un principio generale di procedura parlamentare, in base al quale ad ogni deliberazione corrispondono necessariamente le fasi logicamente e proceduralmente presupposte<sup>133</sup>.

E' proprio sotto questo profilo che appare ben più discutibile la scelta dei regolamenti parlamentari di configurare la seconda deliberazione come un ciclo legislativo parziale, sprovvisto delle garanzie previste per l'ordinaria deliberazione parlamentare, e – in particolare – per quella di carattere legislativo<sup>134</sup>.

**6. Segue: b) la seconda deliberazione e i profili di dubbia legittimità costituzionale della disciplina regolamentare sul ciclo legislativo parziale**

Alla luce di quanto si è visto, i regolamenti parlamentari vigenti operano una netta distinzione nella disciplina tra la prima e la seconda deliberazione *ex art. 138 Cost.* Infatti, l'esplicito rinvio alle norme di procedura parlamentare sui progetti di legge ordinaria è espressamente previsto soltanto per il primo esame (artt. 97, comma 1, reg. Cam.; 121, comma 1, reg. Sen.).

Per quanto concerne, invece, la seconda deliberazione, i regolamenti parlamentari prevedono il (costituzionalmente necessario) esame del progetto di revisione in commissione, che poi riferisce all'Assemblea (artt. 99, comma 1, reg. Cam.; 123, comma 1, reg. Sen.). La disciplina regolamentare di entrambi i rami del Parlamento, però, ha – come si è visto – introdotto limitazioni espresse nella fase dell'esame e della discussione, prevedendo che non sono ammesse questioni pregiudiziali e sospensive, né possono essere presentati emendamenti, ordini del giorno, o richieste di stralcio di una o più norme (artt. 99, commi 2 e 3, reg. Cam.; 123, comma 3, reg. Sen.). In altri termini, dopo la discussione generale, in Assemblea si passa alla votazione finale del progetto senza procedere alla votazione degli articoli (artt. 99, comma 3, reg. Cam.; 123, comma 2, reg. Sen.).

Ora, anche a prescindere dalla difficoltà di ricostruire la seconda deliberazione come ciclo legislativo incompleto e derogatorio rispetto alle normali regole della procedura parlamentare, i regolamenti parlamentari sembrerebbero introdurre limiti alla procedura ordinaria soltanto per quanto concerne la fase in Assemblea, mentre nulla è previsto, in senso analogo, per quanto concerne la fase in commissione.

Questa è una prima questione di cui tenere conto, specie alla luce della centralità della fase in commissione, che – nel nostro ordinamento costituzionalmente garantita – viene a connotare la disciplina del procedimento legislativo nei parlamenti contemporanei, anche a presumibile garanzia della rigidità per quanto attiene alla fase parlamentare delle procedure di revisione costituzionale<sup>135</sup>. Che poi la

<sup>133</sup> V. *infra*, paragrafo 6.

<sup>134</sup> Sulla deliberazione come esito finale del procedimento polifasico di decisione parlamentare, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 223 ss., spec. 286 ss.

<sup>135</sup> Sulla centralità delle commissioni parlamentari nei procedimenti legislativi, cfr., per tutti, L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 895 ss., spec. 901; Y.

prassi del Parlamento italiano sia andata, negli ultimi anni, in senso diametralmente opposto, è un dato di ulteriore riflessione rispetto al tendenziale aggiramento dell'art. 72, primo comma, Cost., nella parte in cui dispone il previo esame del progetto di legge in commissione<sup>136</sup>. La tendenza assume ovviamente ulteriore significato nel caso dei progetti di legge costituzionale, nell'esame dei quali anche la garanzia della fase in commissione assume particolare rilevanza rispetto alla ponderazione della deliberazione come riflesso delle garanzie della rigidità.

Sotto questo profilo, è opportuno sottolineare che i regolamenti parlamentari sembrano disciplinare la seconda deliberazione riferendo le suddette limitazioni alla discussione del progetto di legge soltanto alla fase in Assemblea e non già anche a quella in commissione, la quale, da questo punto di vista, non risulta espressamente “compressa” da alcuna disposizione regolamentare<sup>137</sup>. Ne consegue una potenziale riespansione delle garanzie deliberative, di cui ben si potrebbe tenere conto nell'intento di rafforzare il ruolo del Parlamento in sede di seconda deliberazione *ex art.* 138 Cost.

MENY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, II Ed., Rimini, Maggioli, 1995, 316 ss.

<sup>136</sup> Sul punto, ulteriori indicazioni in G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 166 s.; nonché ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2008, 230 s. La tendenza a spostare il baricentro del procedimento legislativo dalla commissione all'assemblea assume poi ulteriori (e negative) implicazioni se combinata alla compressione del potere di emendamento parlamentare: si pensi, ad esempio, nella XIV legislatura, all'*iter* del Ddl A.S. 1578 (poi approvato come legge n. 248/2002, c.d. legge Cirami) e alla contestata decisione della Presidenza (cfr. sedute nn. 229 e 230 del Senato della Repubblica, 1° agosto 2002) di consentire, da un lato, il passaggio del testo in Aula senza che la competente commissione parlamentare avesse terminato il suo esame, e, dall'altro, che un solo emendamento divenisse proposta modificativa di tre articoli in sostanziale elusione del disposto costituzionale di cui all'art. 72, primo comma, Cost.: sotto questo profilo, cfr. G. RIVOCCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 655 s., spec. nota 50.

<sup>137</sup> In senso difforme, v. però S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., 140, il quale, dalle disposizioni regolamentari sul riesame del progetto di legge costituzionale “nel suo complesso” di competenza della commissione permanente (cfr. artt. 107-*ter*, comma 1, reg. Cam. e 91-*ter*, comma 1, reg. Sen., ora artt. 99, comma 1, reg. Cam. e 123, comma 1, reg. Sen.), desume i “compiti più limitati” della commissione in sede referente in seconda lettura, sottolineando che “il divieto per la Commissione di esaminare i singoli articoli o di fare osservazioni di dettaglio sul contenuto del progetto di legge costituzionale deriva dal particolare carattere che l'art. 138 e le disposizioni regolamentari che lo attuano hanno attribuito alla seconda deliberazione di ciascuna Camera”. Sul punto, tuttavia, oltre alle considerazioni che seguono *supra*, nel testo, si dovrebbe, tra l'altro, ricordare che è soltanto l'art. 99, comma 1, reg. Cam., a prevedere che, in sede di seconda deliberazione, la commissione competente riesami “il progetto nel suo complesso” (cors. ns.), mentre la parallela disciplina dell'altro ramo del Parlamento – sin dalla versione originaria dell'art. 91-*ter*, comma 1, reg. Sen., introdotta nell'ambito delle modificazioni al regolamento deliberate dal Senato il 12 dicembre 1958 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 308 del 22 dicembre 1958) e confermata nella versione vigente dell'art. 123, comma 1, reg. Sen. – si limita a disporre che “la commissione competente riesamina il disegno di legge”, sicché l'argomento testuale addotto da tale A. sui compiti maggiormente limitati della commissione in sede referente in sede di seconda deliberazione varrebbe, semmai, soltanto per un ramo del Parlamento, non disponendo l'altro alcuna specifica limitazione.

Vero è che l'esame in commissione in sede referente appare di carattere preliminare ed istruttorio rispetto alla fase deliberativa dell'Assemblea<sup>138</sup>, e che esso, conseguentemente, si caratterizza per un tasso di maggiore informalità e fluidità nel procedimento di formazione del testo che costituirà la base per la discussione in Aula<sup>139</sup>, nonché per un minore livello di garanzie procedurali – se di queste può parlarsi nell'esame in commissione – rispetto a quello previsto dai regolamenti per l'esame in Assemblea. Tuttavia, il potenziamento del ruolo del Governo e della maggioranza parlamentare nella programmazione dei lavori e soprattutto la contrazione dei tempi della discussione (anche con l'estensione generalizzata del contingentamento dei tempi) e del potere di emendamento in Aula che hanno perseguito – sia pure soprattutto alla Camera – le riforme dei regolamenti parlamentari nell'ultimo quindicennio è contemperata, in quello stesso disegno riformatore, dal potenziamento delle garanzie nella fase di esame in commissione, a partire dall'istruttoria legislativa<sup>140</sup>.

D'altro canto, la “giurisprudenza” parlamentare dei Presidenti di Assemblea, che non esclude la possibile assegnazione del progetto di legge costituzionale anche ad altre commissioni in sede consultiva<sup>141</sup>, costituisce espressione di un'interpretazione del regolamento nel senso di assicurare, in quanto compatibili, gli ordinari istituti della procedura parlamentare anche in sede di seconda deliberazione nel procedimento di revisione costituzionale.

Sono questi elementi di cui tenere conto, soprattutto per la disciplina dell'esame dei progetti di legge costituzionale – peraltro non toccati dalle sopra menzionate riforme regolamentari – che devono trovare adeguate forme di garanzia procedurale, soprattutto nella transizione al regime maggioritario. Sotto questo primo profilo, la prassi parlamentare è invece andata in senso opposto, contraendo anche la

<sup>138</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 191 s.

<sup>139</sup> Cfr., ad esempio, V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 262.

<sup>140</sup> Su questa logica e sul mancato rendimento della riforma, cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 37 ss. Sulle finalità di garanzia dell'istruttoria legislativa, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 309.

<sup>141</sup> Si sono infatti consolidati “precedenti” in tal senso: si veda, ad esempio, alla Camera, nella XIII legislatura, l'assegnazione – in sede di seconda deliberazione – del progetto di legge costituzionale C. 5735, sul c.d. giusto processo (poi approvato come legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, “Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione”) anche alla Commissione giustizia in sede consultiva; nonché, sempre nella XIII legislatura, l'assegnazione del già citato progetto di legge costituzionale sulla riforma del Titolo V anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Analogamente si procedette, sempre alla Camera, nella XIV legislatura, per la già citata riforma della parte II della Costituzione, assegnata in sede consultiva anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

fase in commissione in occasione delle più recenti deliberazioni parlamentari di revisione costituzionale<sup>142</sup>.

Alla luce di quanto detto, sembra quindi ragionevole riconoscere che l'attuale disciplina regolamentare della seconda deliberazione nel procedimento di revisione – interpretata anche alla luce del quadro complessivo delle più recenti riforme dei regolamenti parlamentari – non consenta di escludere, ad esempio, che in commissione possano essere presentati e discussi emendamenti rispetto alla formazione del testo base che sarà successivamente esaminato dall'Assemblea, aggirando così le limitazioni al potere di emendamento potenzialmente confliggenti con l'art. 138 Cost., introdotte dagli artt. 99, comma 3, reg. Cam., e 123, comma 3, reg. Sen.<sup>143</sup>.

Quanto alla vera e propria seconda deliberazione in Assemblea, poi, è assai discutibile che la limitazione degli ordinari istituti di garanzia della procedura parlamentare, pur non essendo in contrasto con la lettera dell'art. 138 Cost., non presenti profili di dubbia compatibilità con la disposizione costituzionale<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Come nel caso del già citato disegno di legge di revisione dell'intera parte II della Costituzione approvato dal Parlamento in duplice deliberazione nella XIV legislatura: si veda, in particolare, la brusca accelerazione procedurale imposta – in particolare al Senato – per l'esame del progetto in seconda deliberazione.

<sup>143</sup> Di avviso opposto la prassi parlamentare che ha ormai consolidato un'interpretazione “riduttiva” dei compiti spettanti alla commissione in sede referente in riferimento alla seconda deliberazione. Almeno in due distinte occasioni, infatti, il Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha affermato che i compiti istruttori della commissione vanno considerati limitati e che la commissione debba procedere all'approvazione dei singoli articoli della proposta di legge costituzionale senza emendamenti: cfr., nella X legislatura, l'intervento del Presidente Labriola (PSI), nella seduta del 14 luglio 1988, in sede di esame della proposta di legge costituzionale C. 2288-B, recante “Modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione”, approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica, modificata, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati nuovamente approvata, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica (in Camera dei deputati, X legislatura, Bollettino delle Commissioni, seduta del 14 luglio 1988 della Commissione Affari costituzionali, 14 s.); nonché, nella XIV legislatura, l'intervento del Presidente Bruno (FI), nella seduta del 29 luglio 2005, in sede di esame del progetto di legge costituzionale C. 4862, recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, approvato in prima deliberazione dalla Camera e dal Senato, in cui – a fronte della richiesta del deputato Boato (Misto-Verdi), che, sulla base della configurazione della seconda deliberazione parlamentare come “finalizzata a consentire una pausa di riflessione in ordine ai contenuti delle riforme costituzionali”, era orientata a promuovere “un'ulteriore attività istruttoria”, al fine di disporre, tra l'altro, “talune limitate audizioni di costituzionalisti ed esperti della materia” – viene invece precisato che “le audizioni sono volte ad acquisire quegli elementi istruttori necessari alla definizione del testo”, cosicché “ove si dovesse svolgere un ulteriore ciclo di audizioni, questo sarebbe del tutto privo di utilità in quanto sarebbe finalizzato solamente a formulare un giudizio complessivo su di un testo che i componenti della Commissione e della Camera hanno tutti gli strumenti ed elementi di giudizio per elaborare autonomamente” (in <http://legxiv.camera.it>). Anche in base a questi precedenti, si consolida quindi una prassi assolutamente coerente con la tesi che vede nella seconda deliberazione un ciclo legislativo parziale, essendo circoscritte le fasi ad essa presupposte (e, in particolare, l'istruttoria legislativa in commissione).

<sup>144</sup> D'altro canto, la dottrina ha insistito – in via generale – sulla considerazione che “la divergenza tra i procedimenti di formazione della legge ordinaria e di quella costituzionale è solo parziale”, cosicché, al di fuori di quanto espressamente previsto, “la disciplina costituzionale del procedimento legislativo assume carattere di normativa generale, applicabile sia al procedimento ordinario che a quello aggravato”: così, M. VILLONE, voce *Legge costituzionale*, cit., 3 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

In tal senso, vale, anzitutto, un argomento logico di carattere generale, desumibile dall'interpretazione sistematica dell'art. 138 Cost. La duplice deliberazione prevista dalla disposizione costituzionale trova infatti il suo fondamento nella necessità di assicurare la manifestazione della volontà delle Camere in due momenti *distinti*, a distanza di *almeno* tre mesi, in maniera tale da assicurare un'adeguata ponderazione al processo deliberativo. Sotto questo profilo, la disposizione costituzionale non appare altrimenti interpretabile se non nei termini già a suo tempo chiariti da Alfonso Tesauro il quale aveva affermato che "il dettato della carta costituzionale che prescrive una duplice deliberazione per la legge costituzionale trova la sua ragione di essere nella necessità di assicurare che la revisione della costituzione sia voluta non solo una prima, ma anche una seconda volta, a distanza di tre mesi, in modo che vi sia un adeguato *ripensamento* e, dopo di esso, un *idem sentire* sulla modifica o sull'integrazione della costituzione"<sup>145</sup>.

E', quindi, anzitutto la logica stessa presupposta all'art. 138 Cost. – nella misura in cui implica una duplice convergenza delle Camere su un identico testo – ad indurre a considerare la seconda deliberazione come ciclo legislativo completo. Infatti, altrimenti opinando, non si assicurerebbe la *libera* espressione della volontà parlamentare in sede di seconda deliberazione, che costituisce invece – a tutti gli effetti – garanzia primaria della fase parlamentare del procedimento di revisione proprio perché è in essa che può o meno determinarsi la convergenza sui primi deliberati della maggioranza, come condizione posta dalla Costituzione ai fini della formazione della legge costituzionale<sup>146</sup>. In caso contrario, ancorando la seconda deliberazione parlamentare allo schema binario del prendere o lasciare, si determinerebbe una limitazione (se non una vera e propria lesione) della *libera* espressione della volontà di ciascuna Camera, che costituisce il presupposto per valutarne la conformità – postulata dall'art. 138 Cost. – rispetto alla prima deliberazione.

Se si accoglie – come pare corretto – questa impostazione, ne consegue che la stessa funzione di sintesi pluralistica del compromesso parlamentare mal si presta a menomare i caratteri procedurali e

---

Dunque, pur esprimendo tale A. una posizione fondamentalmente adesiva alla scelta dei regolamenti parlamentari in favore della seconda deliberazione intesa come ciclo legislativo parziale – che troverebbe fondamento nell'art. 72, primo comma, Cost. (e nella conseguente facoltà dei regolamenti a disporre per quanto non disciplinato nella norma costituzionale) – è comunque costretto ad ammettere che "le fasi e le modalità *del procedimento di revisione* che non trovano disciplina espressamente diversa vanno in principio regolate dalle stesse norme che attengono al *procedimento di formazione della legge ordinaria* (cors. ns.: *ivi*, 3).

<sup>145</sup> Così, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 269.

<sup>146</sup> Si veda ancora A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 269, il quale rileva che "se [...] una prima volta le camere deliberano di modificare o di integrare la costituzione in un determinato modo e la seconda volta deliberano di modificarla o di integrarla in modo diverso, la *legge*, nella sua formulazione definitiva, non può considerarsi approvata con due deliberazioni e, quindi, non può avere valore ai sensi dell'art. 138 della carta costituzionale".

sostanziali della deliberazione in cui essa si esprime<sup>147</sup>. Pertanto, anche a non voler ammettere che “la necessità di una duplice deliberazione importa un duplice procedimento per la formazione della legge costituzionale”<sup>148</sup>, e a voler piuttosto propendere per una ricostruzione unitaria della fase parlamentare del procedimento di revisione<sup>149</sup>, rimane comunque la difficoltà di scorporare il momento della deliberazione della legge (tanto più se costituzionale) dal complesso delle attività presupposte e preordinate alla deliberazione stessa (proposta, esame, presentazione di emendamenti, discussione e approvazione)<sup>150</sup>.

Infine, quanto alle conseguenze più puntuali dell’interpretazione della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale, assume particolare rilievo la soppressione del potere di emendamento. In effetti, posto il suo fondamento costituzionale implicito<sup>151</sup>, quest’ultimo potrebbe essere ricostruito in termini presupposti ad *ogni* deliberazione parlamentare<sup>152</sup>. Quanto meno sotto questo profilo, risulta quindi assai discutibile l’assorbimento della facoltà di emendare i progetti approvati in sede di prima deliberazione operato dai regolamenti parlamentari, in quanto essa sarebbe comunque implicitamente radicata nel concetto stesso di seconda deliberazione, che, infatti, non a caso, la disposizione costituzionale non differenzia in alcun modo dalla prima. Né potrebbe ricondursi “il divieto di porre emendamenti in seconda deliberazione all’esigenza di evitare i numerosi problemi che l’ammissione del potere di emendamento aveva fatto sorgere in passato”<sup>153</sup>, in quanto, così opinando, le pur apprezzabili esigenze di razionalizzazione della

<sup>147</sup> Nel senso indicato nei due celebri saggi di H. KELSEN, *La democrazia* (1927) e *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, rispettivamente 30 s. e 193 ss., successivamente sviluppato soprattutto in ID., *Essenza e valore della democrazia* (1929), ora in ID., *La democrazia*, IV Ed., Bologna, Il Mulino, 1981, 66 ss.

<sup>148</sup> Così, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 269.

<sup>149</sup> In questo senso, infatti, la dottrina maggioritaria: cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 58 ss.; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 140; A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, cit., 715 ss.; T. GROPLI, *Art. 138*, cit., 2709 ss.

<sup>150</sup> In questo senso, cfr. A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 269, il quale arriva ad affermare che “l’idea affiorata nel campo dottrinale ed in parlamento che la costituzione richieda solo una duplice deliberazione e non un duplice procedimento è destituita di fondamento” proprio sulla base della considerazione che “la deliberazione di una legge [...] è un atto conclusivo di una complessa attività che si concentra nella presa in considerazione di una proposta, nell’esame, nella discussione, nell’approvazione”.

<sup>151</sup> Su cui, si veda, ad esempio, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 203 ss., spec. 215 s.; N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2007, 243 ss.; nonché, da ultimo, l’ampia ricostruzione di G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 69 ss. e, soprattutto, 109 ss.

<sup>152</sup> In questa chiave di lettura, in maniera significativa, cfr. P.G. LUCIFREDI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1968, 20 s. e 225 s., nel senso che, laddove si riconosce un potere deliberativo al Parlamento, vi dovrebbe essere la possibilità di presentare emendamenti e che, laddove c’è emendamento, vi deve essere deliberazione parlamentare, “non potendosi concepire un serio esercizio di potestà legislativa senza attribuire a chi ne è investito il diritto di modificare i testi legislativi che gli sono proposti” (ivi, 226); nonché A. AMATUCCI, voce *Emendamento*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 1 s.

<sup>153</sup> Così, invece, S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 141.

procedura parlamentare sembrano venire sganciate dagli aspetti procedurali inerenti ad un coerente svolgimento dell'art. 138 Cost.

Vero è che, sul versante opposto, nel sostenere la tesi della riapertura del ciclo legislativo, con la conseguente possibilità di presentare emendamenti nel corso del secondo esame, si incorrerebbe in almeno due nodi problematici<sup>154</sup>: l'uno relativo agli effetti dell'accoglimento di un emendamento in seconda deliberazione rispetto alla possibile riapertura del termine dei tre mesi; l'altro relativo alla possibile estensione delle maggioranze qualificate di cui all'art. 138 Cost. anche alla votazione sui singoli articoli.

Non pare, però, che entrambe le questioni possano essere risolte espungendo dal procedimento la fase della discussione sui singoli articoli e della votazione su di essi (e sopprimendo così alla radice il potere di emendamento), quanto piuttosto vadano affrontate alla ricerca di un equilibrio tra le esigenze di manutenzione e revisione della Costituzione, da un lato, e garanzie della rigidità, dall'altro.

In questa prospettiva, sia l'una che l'altra questione potrebbero essere risolte in senso negativo, senza eliminare il potere di emendamento dal secondo ciclo deliberativo. Quanto alla prima, infatti, è dubbio che, ammettendo l'emendabilità del progetto di revisione in seconda deliberazione, si introduca un'automatica riapertura del termine dei tre mesi, che varrebbe, semmai, soltanto per le parti del progetto oggetto di modificazioni in seconda lettura<sup>155</sup>. Quanto, infine, alla tesi relativa alla possibile estensione delle maggioranze qualificate alla votazione sui singoli articoli, è evidente che l'art. 138, primo comma, Cost., disponendo soltanto l'"*approvazione* a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera" (cors. ns.), sembra fare riferimento soltanto alla votazione finale<sup>156</sup>.

Del pari, è assai discutibile che tutti gli ordinari istituti che connotano in senso garantistico la procedura parlamentare siano, per assimilazione all'inammissibilità del potere di emendamento, espunti dalla seconda deliberazione<sup>157</sup>.

La soluzione adottata dai regolamenti parlamentari finisce inoltre per destare ulteriori perplessità, specie alla luce del tentativo – per altro verso perseguito dagli stessi regolamenti – di introdurre (sia pure labili) istituti di garanzia nella procedura di esame dei disegni di legge costituzionale, soprattutto in merito all'ampliamento dei tempi di discussione. Non si dimentichi, infatti, che, specie alla Camera, è

<sup>154</sup> Già avvertiti da C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 63 ss. Sul punto, v. anche S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 141.

<sup>155</sup> In questo senso, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 270 s. *Contra*, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 63 s.

<sup>156</sup> In questo senso, sia pure considerando la seconda deliberazione come momento conclusivo di un unico procedimento, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 64.

<sup>157</sup> A sostegno di questa tesi, cfr., ad esempio, S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., 141, il quale rileva che "la stessa *ratio* dell'inammissibilità degli emendamenti sta anche alla base della inammissibilità di richieste di stralcio", nonché del "divieto di presentare ordini del giorno".

proprio la disciplina regolamentare a circondare l'esame dei disegni di legge costituzionale di ulteriori aggravamenti procedurali, che si esprimono: nell'ampliamento della durata degli interventi in sede di discussione generale, i cui termini, in certi casi, vengono addirittura raddoppiati (artt. 39, comma 6, e 85, comma 2, reg. Cam.); nel divieto di dichiarazione d'urgenza (art. 69, comma 3, reg. Cam.); nel divieto di applicare – salvo deliberazione all'unanimità della Conferenza dei capigruppo – il contingentamento dei tempi alla fase successiva alla discussione generale (art. 24, comma 13, reg. Cam.); nel divieto di procedere a votazioni riassuntive con effetti preclusivi sugli emendamenti (art. 85-*bis*, comma 4, reg. Cam.). Se pure tali istituti non si sono rivelati particolarmente idonei ad introdurre effettivi aggravamenti procedurali in termini di garanzia<sup>158</sup>, ciò non toglie che essi siano comunque espressione del tentativo di assicurare un'ulteriore ponderazione alle deliberazioni parlamentari in sede di revisione.

Tale sensibilità appare invece contraddetta dalla conclusione – sopra presa in esame<sup>159</sup> – a cui le Camere sono giunte con la riforma dei regolamenti parlamentari tra la prima e la terza legislatura (1952, alla Camera, e 1958, al Senato), che viene a codificare la seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale e semplificato.

La scelta sembra essere peraltro avallata, sia pure con qualche rilevante eccezione<sup>160</sup>, anche dalla più recente manualistica di diritto parlamentare<sup>161</sup>, forse sulla scorta di autorevole dottrina che non ne aveva rivelato elementi particolarmente critici<sup>162</sup>.

Eppure rimane qualche dubbio che le esigenze di una doppia pronuncia conforme delle Camere – che l'art. 138 Cost. riferisce a due distinte deliberazioni parlamentari – possano essere soddisfatte in maniera più compiuta senza riflettersi negativamente sul fattore tempo, nel senso di un indefinito protrarsi del procedimento.

## 7. Gli effetti distorsivi (e le opportunità perdute) della mancata disciplina della seconda deliberazione come ciclo legislativo completo

<sup>158</sup> L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 208, sottolineano, ad esempio, la debolezza di tali istituti.

<sup>159</sup> V. *supra*, paragrafo 4.

<sup>160</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 377, il quale critica aspramente la scelta adottata dai regolamenti parlamentari, sottolineando che “non vi è nulla in Costituzione che autorizzi a pensare che la seconda deliberazione non presupponga anche essa un 'ciclo legislativo' completo”. Sia pure in termini meno netti, v. anche L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 207, che criticano la disciplina regolamentare sulla seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale, sia pure limitatamente alle revisioni costituzionali di ampia portata definite “organiche”, mentre considerano comprensibile la *ratio* del procedimento, finalizzato ad attenuare gli aggravamenti procedurali in caso di più specifiche e puntuali revisioni.

<sup>161</sup> Cfr., ad esempio, V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 438; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., 314; S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>162</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, 205; ID., *Lezioni di diritto costituzionale. II, I, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI Ed. aggiornata, a cura di F. Crisafulli, Padova, Cedam, 1993, 84, che registra la scelta dei regolamenti parlamentari, finalizzata a contenere “il rischio di un indefinito protrarsi del procedimento”.

Gli argomenti desumibili dalla dottrina maggioritaria sembrano senza dubbio indicare – come si è visto nel paragrafo precedente, con l’eccezione, appunto, di Alfonso Tesauro – una netta propensione in favore della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale e semplificato, nel presupposto che ci si trovi di fronte ad un procedimento unico e che, conseguentemente, sia facoltà dei regolamenti parlamentari procedere ad un’interpretazione della seconda lettura in termini rigorosamente binari, secondo lo schema del “prendere o lasciare”.

Anche a prescindere dalle considerazioni sopra svolte in merito alla logica referendum-plebiscitaria piuttosto che parlamentare che connoterebbe siffatta deliberazione<sup>163</sup>, l’equilibrio tra le fisiologiche esigenze di revisione della Costituzione, da un lato, e le garanzie poste a presidio della rigidità, dall’altro, viene in tal modo spostato sul primo versante. Vi è tuttavia qualche dubbio che il (drastico) ridimensionamento del potere deliberativo del Parlamento in seconda lettura, implicitamente<sup>164</sup> o esplicitamente<sup>165</sup> avallato dalla dottrina maggioritaria, non rischi di diluire il significato garantistico della seconda deliberazione, senza peraltro necessariamente conseguire quel tanto ricercato equilibrio sotto il profilo del fattore tempo nel procedimento di revisione. Mettere le Camere di fronte alla scelta secca in merito all’approvazione o alla reiezione dell’intero progetto di revisione non fornisce infatti alcuna garanzia circa la celerità dei lavori. Anzi, a ben vedere, l’impossibilità di articolare il giudizio tra le varie parti del disegno potrebbe indurre il Parlamento – probabilmente con maggiore frequenza – alla reiezione del provvedimento e alla conseguente riapertura dell’intero ciclo della revisione<sup>166</sup>.

Tra l’altro, l’approccio sopra richiamato – che, sotto diversi profili, implica un’interpretazione della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale – sembra prevalentemente dettato dalla necessità di superare il criterio della consecutività in favore di quello dell’alternatività, maggiormente conforme – come si è visto sopra<sup>167</sup> – al disposto costituzionale.

E’ fondamentalmente sulla spinta di questa riflessione che, ad esempio, Mortati è indotto a riconoscere la prospettiva costituzionalmente più corretta, relativa all’articolazione della procedura di revisione in due sub-procedimenti espressione di due distinti cicli legislativi, ma in riferimento alle duplici deliberazioni rispettivamente assunte in prima e in seconda lettura da ciascuna Camera in maniera

<sup>163</sup> Cfr. *supra*, paragrafo 2.

<sup>164</sup> Cfr., ad esempio, S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., 140 ss.

<sup>165</sup> Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 59, spec. nota 27.

<sup>166</sup> In questo senso, ad esempio, andavano già le obiezioni del deputato Tozzi Condivi (DC) in sede di esame delle riforme regolamentari del 1958: si veda l’intervento alla seduta della Camera dei deputati del 17 dicembre 1958, ora riportato in V. LONGI – M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., 198.

<sup>167</sup> V. *supra*, paragrafo 5.

alternata, con la conseguente esclusione – assunto il procedimento come unico – della facoltà di presentare emendamenti in sede di seconda deliberazione e, quindi, di riaprire il ciclo legislativo della revisione<sup>168</sup>.

Quindi, a ben vedere, “razionalizzato” il procedimento mediante l’adozione nei regolamenti parlamentari del criterio dell’alternatività in senso conforme all’art. 138 Cost. e al principio del bicameralismo paritario, ovviando in tal modo all’errore di interpretazione in cui era incorsa la Camera dei deputati nella prima legislatura – errore che probabilmente turba Mortati mentre scrive – non si vede perché, interpretata come deliberazione legislativa di un secondo ciclo bicamerale, si debba negare la facoltà di presentare emendamenti anche in questa fase, o, quanto meno, di riprodurre le normali garanzie per la discussione e la votazione previste per la deliberazione legislativa<sup>169</sup>.

Né varrebbe, in senso inverso, l’argomento in base al quale la Costituzione esige una duplice deliberazione sul medesimo testo<sup>170</sup>, ben potendosi riaprire il ciclo della revisione limitatamente alle parti del progetto emendate in seconda lettura, disponendone lo stralcio dalla parte restante del disegno di legge – su cui è stata invece conseguita la duplice deliberazione conforme delle Camere – che verrebbe nel frattempo approvata<sup>171</sup>.

Da quest’ultimo punto di vista – oltre agli effetti distorsivi che si è tentato di mettere sopra in rilievo, soprattutto sotto il profilo della garanzia della rigidità della Carta costituzionale – la prassi codificata nei regolamenti parlamentari non consente di cogliere vantaggi e opportunità procedurali che potrebbe probabilmente offrire la prospettiva alternativa del ciclo legislativo completo.

Infatti, tramontata la prospettiva di introdurre procedure di revisione costituzionale derogatorie rispetto all’art. 138 Cost., come nell’esperienza delle Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997, quando, cioè, si registra una certa ripresa dell’art. 138 Cost. come strumento di approvazione delle leggi costituzionali<sup>172</sup>, la soluzione

<sup>168</sup> Cfr. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 59 ss.

<sup>169</sup> In questa prospettiva, cfr. A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 269 s., il quale esclude perentoriamente che nella seconda deliberazione il Parlamento sia investito di un potere “minorato”; analogamente, G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffè, 1971, 167.

<sup>170</sup> Sollevato, tra gli altri, da P. BARILE – U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. dig. it.*, XV, Torino, Utet, 1968, 784, che comunque criticano l’“eccessiva rigidità” dei regolamenti parlamentari.

<sup>171</sup> In questo senso, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 271. *Contra*, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., 64, secondo il quale “non è possibile operare delle scissioni fra parte e parte del testo, sottoponendo una ad un trattamento diverso da quello dell’altro”.

<sup>172</sup> Dal 1999 è stata infatti utilizzata soltanto la via “ordinaria” rappresentata dal procedimento di cui all’art. 138 Cost., anche per materie qualitativamente e quantitativamente rilevanti: cfr. la già citata legge costituzionale n. 2 del 1999, sulla revisione dell’art. 111 Cost.; la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, sulla “Modifica dell’art. 48 della Costituzione concernente l’istituzione della circoscrizione Estero per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero”; la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, sulle “Modifiche degli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all’estero”; le già citate leggi costituzionali n. 1 del

originariamente proposta da Alfonso Tesauro – oltre a rappresentare un obiettivo incremento dei livelli di garanzia sotto il profilo della rigidità – potrebbe costituire uno strumento utile anche per consentire al Parlamento di esprimersi, in seconda deliberazione, in maniera differenziata sulle singole parti del progetto di revisione costituzionale approvato in prima lettura.

In altre parole, in un momento particolarmente critico (anche) rispetto al mantenimento di un adeguato livello di garanzie in merito alla rigidità della Carta costituzionale, la riapertura, in seconda deliberazione, di un ciclo legislativo completo – e il conseguente ricorso agli ordinari istituti della procedura parlamentare – consentirebbe di distinguere le parti del progetto di revisione che le Camere intendono più rapidamente approvare in seconda lettura, utilizzando l’istituto dello stralcio per riaprire invece l’esame su quelle meritevoli di un esame maggiormente approfondito<sup>173</sup>. Va da sé che, quando si è ormai da tempo smarrita la costituzionalmente corretta prospettiva di un’utilizzazione dell’art. 138 Cost. soltanto per puntuali e limitate modificazioni della Costituzione<sup>174</sup>, la facoltà di stralciare le norme particolarmente critiche nell’ambito dell’esame del testo in seconda

1999 e n. 3 del 2001, sulla revisione dell’intero Titolo V della parte seconda della Costituzione; la legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1, “Per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione”; la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, sulla “Modifica dell’articolo 51 della Costituzione”; la legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1, sulla “Modifica dell’art. 27 della Costituzione, concernente l’abolizione della pena di morte”.

<sup>173</sup> Si pensi, ad esempio, al caso del già citato progetto di revisione dell’intera parte seconda della Costituzione approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nella XIV legislatura, rispetto al quale la soluzione della riapertura del ciclo della revisione in seconda deliberazione avrebbe consentito di individuare le disposizioni su cui si registrava la maggiore convergenza tra le forze politiche, stralciando invece la parte restante del progetto di legge costituzionale su cui avrebbe potuta essere riaperta una più meditata riflessione. La possibilità di stralciare il testo, quindi, potrebbe paradossalmente indurre ad una riflessione maggiormente ponderata, che eviti la logica del “prendere o lasciare” in blocco in seconda deliberazione, la quale tende invece inevitabilmente a configurarsi come l’anticamera della pronuncia plebiscitaria del corpo elettorale. Nel caso di specie, ad esempio, si sarebbero potute “salvare” alcune parti del progetto relative alla razionalizzazione della forma di governo – ad esempio sul rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio – accantonando la controversa questione della c.d. *devolution*, o, al contrario, se quest’ultima avesse costituito il baricentro della riforma (evocato anche dall’allora sen. D’Onofrio in riferimento al “patto costituzionale tra maggioranza parlamentare e corpo elettorale”: cfr. il resoconto della seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato dell’8 novembre 2005), ricercare – posto che ce ne fosse stata la possibilità – la convergenza dei gruppi parlamentari su questi aspetti del progetto di legge costituzionale, rinviando, invece, l’esame degli altri controversi temi inclusi nell’ampio disegno di riforma.

<sup>174</sup> Come aveva invece sostenuto autorevole (e maggioritaria) dottrina: cfr., per tutti, P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, Firenze, G. Barbera Editore, 1950, 477 ss.; A. PACE, *Brevi note sulla sostanziale conferma dell’art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4199 ss.; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II Ed., Padova, Cedam, 2002, 154 ss. e 241 s. In senso difforme, cfr. S.P. PANUNZIO, *Introduzione a Metodi e limiti della revisione costituzionale*, cit., 469, secondo il quale escludere la possibilità di procedere a revisioni non puntuali con l’art. 138 Cost. finisce per alimentare la tesi della necessità di un’Assemblea costituente ogniquale volta occorra procedere ad una revisione di un certo spessore. Anche T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2728 ss., spec. 2730, ritiene che – specie alla luce delle esperienze della XIII e XIV legislatura – che l’art. 138 Cost. consenta la realizzazione di “grandi riforme”.

lettura potrebbe costituire un istituto di una qualche rilevanza procedurale anche rispetto alla finalità di salvaguardare l'omogeneità del progetto di revisione<sup>175</sup>.

**8. Considerazioni conclusive: l'inadeguatezza dell'attuale disciplina dei regolamenti parlamentari a preservare la rigidità della Costituzione nel sistema maggioritario**

Se c'è una caratteristica che hanno mantenuto i regolamenti parlamentari nella lunga (e ormai abusata) transizione al regime maggioritario<sup>176</sup>, questa può essere individuata nel configurarsi come fonte portatrice di prestazioni in qualche modo unificanti del sistema politico. Dal referendum "elettorale" del 1993, nel processo di forte spinta al bipolarismo e di valorizzazione del principio maggioritario, il regolamento parlamentare è infatti riuscito a mantenere intatta la sua impronta *bipartisan*, o, per meglio dire, a costituire fattore di omogeneità costituzionale<sup>177</sup>, come primario strumento di garanzia di quelle prestazioni di unità di cui le democrazie pluralistiche rappresentative hanno urgente e continuo bisogno per contenere le tendenze disgregatrici<sup>178</sup>.

In questa prospettiva, il regolamento parlamentare – anche nelle travagliate vicende dell'ultimo quindicennio – ha costantemente costituito uno dei pochi fattori rilevanti di reciproco riconoscimento delle forze politiche nelle dinamiche dialettiche e conflittuali che continuano a trovare il loro canale di espressione principale, ancorché non esclusivo, nel Parlamento<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> Nel senso indicato da A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., 154 ss. e 241 s. Sull'omogeneità come caratteristica necessaria delle leggi, cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 407 ss.

<sup>176</sup> Sulla nozione "polisensa" di "transizione", si vedano le notazioni di A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999, a cura di A. Spadaro, Torino, Giappichelli, 2000, 21 ss., spec. 109 ss. Sull'incerta transizione italiana, cfr. V. ATRIPALDI, *La transizione discontinua tra politiche costituzionali, politiche di risanamento e politiche per l'integrazione europea nella XII legislatura*, in *Governi ed economia. II. La transizione discontinua tra politiche di risanamento ed integrazione europea nella XII Legislatura*, a cura di V. Atripaldi – G. Garofalo – C. Gnesutta – P.F. Lotito – R. Miccù, Padova, Cedam, 2006, 11 ss.

<sup>177</sup> In questa prospettiva, cfr. S. D'ALBERGO, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma – Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, 368 ss.

<sup>178</sup> Sul punto, in maniera esemplificativa, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 256 ss.; ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, Laterza, 2007, 211 ss. e 220 s.; nonché, anche per un percorso storico-evolutivo della funzione unificante della Costituzione rispetto alle dinamiche dei processi di rappresentanza, N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in L. BALBO – N. BOBBIO – P. INGRAO – G. PASQUINO – P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, Laterza, 1988, 7 ss.; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 443 ss. e 462 s.

<sup>179</sup> Per un approfondimento di questa tesi, sia consentito un rinvio a G. RIVOCCHI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura: ovvero, di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di*

Questa attitudine dei regolamenti, appare oggi particolarmente significativa, specie in un momento in cui tutte le altre fonti del diritto, inclusa la stessa Costituzione, sono già state impropriamente e pericolosamente assoggettate alla regola di maggioranza, nonostante – a tacer d'altro – il vincolo costituito dal *referendum* del 25-26 giugno del 2006<sup>180</sup>. Ben presto dimenticata e liquidata dalle forze politiche la pronuncia del corpo elettorale – senza che fosse aperta alcuna riflessione sul suo significato “rilegittimante” della Costituzione repubblicana, quasi che il presunto plusvalore democratico del *referendum* come espressione diretta della sovranità popolare possa essere invocato alla bisogna<sup>181</sup> – è stata riaperta la questione delle riforme costituzionali ed istituzionali<sup>182</sup>.

Anche sotto questo profilo, il regolamento parlamentare, nelle concrete dinamiche della forma di governo (e della forma di Stato), continua a costituire un utile strumento in una prospettiva di riforma incrementale<sup>183</sup>, spesso in grado di anticipare – specie per il suo carattere “polivalente”<sup>184</sup> – le esigenze di razionalizzazione dei processi decisionali e le riforme a Costituzione invariata.

*prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, 290 ss.

<sup>180</sup> Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 611 s.; G.U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, ivi, 616 ss.; F. BASSANINI, *Prefazione a ASTRID, Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, 14 s.

<sup>181</sup> Per un'analisi delle implicazioni giuridiche della plusvalenza del *referendum* abrogativo e di alcune applicazioni concrete del principio, v. invece C. CHIOLA, *La plusvalenza del referendum e le applicazioni concrete di questo principio*, in *Referendum e legalità - “Tornare alla Costituzione”*, Atti provvisori del Convegno “Tornare alla Costituzione”, Roma, Sala del Refettorio di Palazzo San Macvuto (Camera dei deputati), 6 e 7 dicembre 1999, organizzato dai 20 Comitati promotori del referendum, Torino, Giappichelli, 2000, 143 ss.

<sup>182</sup> Usciamo, infatti, da una stagione ormai lunga e particolarmente fortunata per la scienza politica, che – dalla “bozza Fisichella” del 1994, all'ormai famoso (ma sfortunato) *Vassallum* di inizio della XVI legislatura, passando per le numerose varianti dell'ingegneria costituzionale di Giovanni Sartori (cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, V. Ed., Bologna, Il Mulino, 2004) – sembra, nel dibattito scientifico, orientare le linee di discussione sulle riforme istituzionali. Si può però oggi riconoscere che il decisivo contributo della scienza politica alla definizione dell'agenda delle riforme istituzionali non ha consentito – visto l'esito dei processi riformatori – di superare il c.d. “paradosso del politologo”, a suo tempo enunciato da Zagrebelsky (G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 932), secondo il quale “quanto più egli si è mostrato impegnato nello studio delle riforme e dei loro effetti, tanto più ha contribuito a rederle inattuabili”, rompendo il velo di ignoranza che costituisce la condizione preliminare per la riuscita di un accordo costituente.

<sup>183</sup> In questa prospettiva metodologica, cfr. V. ATRIPALDI – F. FICHERA, *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, cit., *passim*; V. ATRIPALDI, *Introduzione a La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 1998, XIX, che definisce la “strategia incrementalista” come il “rifiuto [...] di ogni tentativo di grande riforma e sviluppo di una concezione di un processo di innovazione non mirato ad un'unica e rilegittimante decisione, ma ad un insieme sequenziale e progressivo (appunto incrementale) di più decisioni”. Per lo sviluppo di questa tesi, in espresso riferimento alle riforme dei regolamenti parlamentari, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, cit., *passim*, spec. 9 ss. e 169 ss.

<sup>184</sup> In questa prospettiva, tra i tanti, S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, 121 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986,

Ci si dovrebbe pertanto chiedere come i regolamenti parlamentari possano mantenere questa attitudine inclusiva dei processi di rappresentanza, in una costante prospettiva di riequilibrio, da un lato, in funzione di (parziale) compensazione del livello inadeguato di garanzie che si determina per effetto della transizione al maggioritario, e, dall'altro, come presupposto per il miglioramento del disegno di riforma istituzionale<sup>185</sup>.

Da questo punto di vista, il regolamento parlamentare – pur costituendo fonte privilegiata di quella strategia riformatrice di carattere incrementale, e pur mantenendo intatta quella prospettiva di sintesi unitaria della dialettica politico-parlamentare attraverso prestazioni unificanti – non sempre riesce, però, ad assolvere a quelle funzioni di bilanciamento rispetto alle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo<sup>186</sup>.

E' proprio nella disciplina attuativa del procedimento di revisione costituzionale che si è resa particolarmente manifesta l'inidoneità dei regolamenti parlamentari a garantire il necessario adeguamento al sistema maggioritario. Il senso e il significato dell'art. 138 Cost. – nella sua dimensione logica e nella sua portata precettiva – viene infatti anzitutto a postulare la necessità di mantenere un adeguato livello di garanzie rispetto alla rigidità della Costituzione.

In questa prospettiva, appare indubbiamente discutibile l'interpretazione della seconda deliberazione parlamentare del procedimento di revisione come ciclo legislativo parziale ed incompleto. Infatti, anche a non voler ammettere i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina regolamentare di attuazione dell'art. 138 Cost., resta oggi – quando si va consolidando un regime maggioritario, per quanto imperfetto – la necessità di assicurare un'interpretazione della disposizione costituzionale conforme a quelle soglie minime di garanzia della rigidità rispetto all'impatto di fattori nuovi, che retroagiscono sulla stessa interpretazione costituzionale, rappresentati, anzitutto, dalla forte valorizzazione del principio maggioritario. E' proprio sotto quest'ultimo profilo, che i regolamenti parlamentari rivelano la loro inevitabile inidoneità a compensare, quanto meno oltre certi limiti, l'inadeguatezza della disciplina costituzionale<sup>187</sup>.

---

376 ss.; S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, 9 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 39 ss.

<sup>185</sup> In questo senso, v. ancora G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, cit., 16 ss. e, soprattutto, 170 s.

<sup>186</sup> In tema cfr., tra i tanti, S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Dir. soc.*, 1995, 349 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Commissione bicamerale*, a cura di P. Caretti, Cedam, Padova, 1998, 126.

<sup>187</sup> Si vedano, ad esempio, E. GIANFRANCESCO e F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *ASTRID, Per far funzionare il Parlamento*, cit., 35 ss.; nonché A. MANZELLA, *Le riforme e le regole*, in *la Repubblica*, 15 dicembre 2008, 22; N. LUPO, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 264 ss.

Questo approccio coglie indubbiamente i limiti di alcune disposizioni costituzionali di garanzia – *in primis*, appunto, l'art. 138 Cost. – introdotte in un contesto diverso da quello attuale, tanto che considerazioni analoghe si potrebbero svolgere per tutti i *quorum* deliberativi previsti dalla Costituzione<sup>188</sup>.

In questa chiave di lettura, sarebbe indubbiamente auspicabile – come misura minima di intervento – anzitutto l'innalzamento dei *quorum* deliberativi, essendo evidente che la disposizione è stata introdotta in un impianto proporzionalistico, come quello che, appunto, caratterizza la Costituzione repubblicana.

E' bene sottolineare, però, che la prospettiva della revisione costituzionale dell'art. 138 Cost. apre ulteriori e profonde questioni, che non possono, tra l'altro, essere certo affrontate in questa sede<sup>189</sup>. Tuttavia, per rimanere sul piano di qualche sintetica considerazione di approccio e di metodo, è indubbio che una revisione dell'art. 138 Cost., che andasse effettivamente a potenziare la rigidità nel senso inteso dalla dottrina del costituzionalismo, dovrebbe muovere nella direzione dell'innalzamento dei *quorum* deliberativi, almeno in seconda deliberazione, come indica, a più riprese, la prospettiva comparatistica, a volte, come nel caso dell'art. 167 della Costituzione spagnola, imponendo maggioranze sempre qualificate (almeno dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, se non dei tre quinti) e, addirittura, ulteriormente aggravate nel caso di revisioni totali o di revisioni concernenti la prima parte della Costituzione, per le quali l'art. 168 prevede una duplice deliberazione a maggioranza dei due terzi con scioglimento intermedio delle Camere<sup>190</sup>.

Quest'ultima prospettiva – quella, cioè, dello scioglimento intermedio – potrebbe costituire un possibile strumento di ulteriore aggravamento procedurale, collocabile o tra la fase dell'iniziativa e quella della deliberazione, o tra prima e seconda lettura – sul modello dell'originaria proposta del relatore Rossi in sede di Assemblea Costituente – al fine di dare la possibilità al corpo elettorale di esprimersi in via preventiva sul progetto di revisione approvato dalla maggioranza parlamentare. In alternativa, si potrebbe pensare a modificare l'art. 138, secondo comma, Cost., in maniera tale da

<sup>188</sup> Anche se non sempre – si badi – il ragionamento vale per tutti i *quorum* di garanzia previsti dai regolamenti parlamentari, in quanto “vi sono infatti ipotesi (si pensi al caso dei Presidenti di Assemblea) in cui la mancata copertura del posto per l'elevato *quorum* potrebbe ridondare in un danno, anziché in un vantaggio, per l'opposizione, attesa la paralisi di funzionamento temporanea dell'organo parlamentare”: così, G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2004, 317.

<sup>189</sup> Su cui, cfr., ad esempio, T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2720 ss.

<sup>190</sup> Ma, nel senso di maggioranze sempre qualificate, v. anche l'art. 195 della Costituzione belga, che prevede un duplice *quorum*, richiedendo, ai fini dell'approvazione della proposta di revisione, la maggioranza dei due terzi dei votanti sui due terzi dei componenti di ciascuna Camera; nonché l'art. 286 della Costituzione portoghese che richiede, in ogni caso, la maggioranza dei due terzi dei Deputati: cfr. E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, cit., 608.

rafforzare quanto già desumibile dalla disciplina sul *referendum* abrogativo, consentendo al corpo elettorale di esprimersi su blocchi omogenei di materie, in modo da non coartare la libertà di voto *ex art.* 48, secondo comma, Cost., della Costituzione<sup>191</sup>.

Tuttavia, prima di aprire le annose questioni legate alla revisione dell'art. 138 Cost., pare opportuno interrogarsi a fondo sul “rendimento” della procedura parlamentare e delle prassi attuative della disposizione costituzionale e, soprattutto, sulla loro idoneità a preservare la rigidità della Costituzione in un sistema maggioritario (o in un sistema proporzionale con forte premio di maggioranza).

A tutt'oggi, infatti, in una fase in cui si assiste ad una sostanziale rivitalizzazione dell'art. 138 Cost. come principale strumento riformatore, è possibile chiedere – già in via di interpretazione – il mantenimento di quelle garanzie che il senso e la logica della disposizione costituzionale – tanto più in un sistema maggioritario – dovrebbe necessariamente comportare.

In altre parole, laddove il quadro delle garanzie costituzionali sembra effettivamente mostrare la corda, è anzitutto attraverso l'innovazione legislativa e regolamentare che le norme costituzionali possono trovare un'effettiva rivitalizzazione, soprattutto nei casi in cui, a prescindere dal presunto tradimento del loro significato originario, esse possono essere oggetto di interpretazione alla luce dei fattori che ridisegnano il contesto in cui si muovono gli attori istituzionali. Anche perché, come sembra indicare l'esperienza italiana dell'ultimo quindicennio, è proprio il reciproco inseguimento delle forze politiche sullo scivoloso terreno delle riforme e dell'“innovazione istituzionale” ad aver contribuito a pregiudicare le soglie minime delle garanzie costituzionali, alimentando una pericolosa spirale da cui – nella migliore delle ipotesi – si pretende poi di uscire attraverso la riforma della stessa Costituzione.

---

<sup>191</sup> In questi termini, ad esempio, E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, cit., 608 s.