



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2022

**Bicameralismo dimezzato,
perimetro costituzionale
e sostanzialità delle forme.
Il monocameralismo
come limite e fondamento**

di Andrea Vernata

EDITORIALE SCIENTIFICA

BICAMERALISMO DIMEZZATO,
PERIMETRO COSTITUZIONALE
E SOSTANZIALITÀ DELLE FORME.
IL MONOCAMERALISMO COME LIMITE
E FONDAMENTO

di Andrea Vernata

Dottore di ricerca di Diritto costituzionale

Sapienza – Università di Roma

SOMMARIO: PREMESSA; 1. DAL BICAMERALISMO PARITARIO RIAFFERMATO, AL BICAMERALISMO DIMEZZATO; 2. VERSO UNA NUOVA CONVENZIONE COSTITUZIONALE?; 3. LA RIDUZIONE (E L'ACCIDIA) IN PARLAMENTO; 4. IL MONOCAMERALISMO (E ALTRO), PER "ARGINARE", "LIMITARE" E "FONDARE" ... ATTRAVERSO UNA NUOVA RAZIONALIZZAZIONE.

Premessa

Si è chiamati inevitabilmente alla cautela nell'ipotizzare interventi di revisione costituzionale. Il delicato assetto di equilibri, interconnessioni e interdipendenze cui dà vita la nostra Costituzione realizza una sistemica complessa, che riflette con assoluta chiarezza le virtualità dei compromessi raggiunti in un'Assemblea costituente animata da persone, idee e visioni profondamente diverse tra loro.

Qualsiasi operazione di ingegneria costituzionale che manchi di considerare l'assetto costituzionale come un sistema unico e complesso rischia dunque di sfuggire di mano al proprio autore, realizzando un nuovo equilibrio (o squilibrio) finanche estraneo a quanto il disegno riformatore in realtà ambiva. Ma è anche in ragione di tale complessità che nell'analizzare la prospettiva monocamerale si ritiene opportuno muovere, qui, da un approccio ben preciso e "minimalista". Non per una qualche forma di misoneismo, ma per scongiurare le vesti di quell'apprendista stregone descritto da Goethe che, recitata la formula, realizza qualcosa di inaspettato e incontrollabile. Per questa ragione ci si limiterà a vagliare le ragioni del monocameralismo muovendo dall'attuale assetto istituzionale, sia perché l'analisi di questo appare indispensabile per qualsivoglia elaborazione *de iure condendo*, sia per-

ché – come si vedrà – è proprio l’assetto attuale (e fattuale) a dare ragione alla prospettiva monocamerale, senza bisogno di ulteriori argomentazioni. Si tratterà dunque un percorso lineare, volto a rinvenire in quest’ultima non i caratteri di una soluzione paligenetica capace di fungere da panacea per tutte le ragioni della crisi del parlamentarismo, bensì per riaffermare il paradigma tipico del costituzionalismo moderno della fondazione e limitazione del potere davanti al progressivo e sempre più intenso superamento di quelle forme che detta fondazione e limitazione presidiano. Una riaffermazione, si vedrà, senz’altro strumentale a conferire maggiore equilibrio alla nostra forma di governo, ma soprattutto fondamentale per non indebolire il portato a la capacità prescrittiva della Costituzione.

1. Dal bicameralismo paritario riaffermato, al bicameralismo dimezzato

Può apparire paradossale che una delle maggiori costanti dell’ordinamento costituzionale italiano risulti superata dalla fattualità prima ancora che dal diritto. Eppure il bicameralismo paritario, da subito affermatosi finanche nella durata¹, vive oggi una torsione senza precedenti, che poco o nulla ha a che vedere persino con i numerosi tentativi posti in essere nel corso degli anni per modificarne natura e fisionomia.

Ci si sarebbe aspettati, infatti, che dopo il tentativo della bicamerale del 1997 di trasformare il Senato in una “camera delle regioni ed enti locali” – o meglio, in una «Camera di garanzia delle libertà e del federalismo»² – analogamente ai tentativi di riforma precedenti³ e a quelli

¹ Il riferimento, come noto, è alla diversa durata delle due Camere prevista nella Costituzione del 1948, mai verificatasi per via dello scioglimento anticipato del Senato nel 1953 e nel 1958 – alla medesima data di scadenza della Camera – e dalla successiva approvazione della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, di modifica dell’articolo 60 Cost.

² Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, 4 novembre 1997, 23.

³ Il riferimento è alla Commissione De Mita-Iotti del 1992, nonostante la proposta elaborata dalla stessa si differenzi dalle altre sopra citate per il prefigurare elementi di differenziazione fra le due camere – volti a valorizzare il ruolo del senato rispetto alla funzione di raccordo nei rapporti Stato-regioni – assai meno intensi (cfr. C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 4/2007, 529 ss.).

del 2006 e 2016, le spinte riformatrici avrebbero insistito su quell'emu-
lazione del modello tedesco che, già dal 1975⁴, sollecita il legislatore
costituzionale. Con la XVIII e XIX Legislatura, invece, si consolida
definitivamente una diversa tendenza che, lentamente, da circa un ven-
tennio, va sedimentandosi all'interno del nostro panorama istituzio-
nale⁵. Il monocameralismo alternato sta infatti assumendo i caratteri
di una vera e propria regola dell'*iter legis*⁶, alimentando una visione
asfittica dell'organo parlamentare, quale mero ostacolo da contenere
– o aggirare – per conseguire l'attuazione del programma di Governo,
prima, e del Piano nazionale di ripresa e resilienza⁷, oggi.

⁴ Tentativo di trasformare Senato in tal senso già nel 1975, con la pdl cost 3942 Olivi, Bressani, Galloni. Sul Bundesrat tedesco come modello di riforma del Senato v. almeno B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, 277 ss.; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 1 ss.

⁵ Sia pure tenendo conto della brusca accelerazione del fenomeno avutasi nella XV Legislatura, sul punto si rinvia a V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1/2022, 4 ss.

⁶ Delle 311 leggi approvate nella XVIII Legislatura, solo in 34 casi si è attivato il meccanismo delle navette e si è dato corso a più di due letture. Nella XIX Legislatura, a quando si scrive, tutte e quattro leggi di conversione approvate al dicembre 2022 (unitamente alla legge di bilancio per il 2023) hanno avuto solamente due letture. Per un approfondimento v. E. Griglio, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, 93 ss.; E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 203 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59 ss.

⁷ Su quest'ultimo e sui suoi riflessi sulla forma di governo v. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 945 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18/2021, spec. 260; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 14 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, *passim*; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022; A. FRANCESCANGELI, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e pandemia*, Napoli, in corso di pubblicazione e, se si vuole, A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 225 ss.*

Detto fenomeno, non a caso, ha trovato sicuro impulso nel richiamo a ragioni di contingenza e alla necessità di rispettare le tempistiche di natura più o meno vincolanti, vuoi per l'approssimarsi del termine di decadenza (per i decreti-legge), vuoi per la necessità di scongiurare l'esercizio provvisorio (per le leggi di bilancio), o ancora quando l'atto in questione va a innestarsi nel serrato cronoprogramma definito a livello eurounitario (per il PNRR). In tutti questi casi la camera impegnata nella seconda lettura – ma, come si vedrà, non solo lei – viene posta dinanzi a una alternativa drastica: riaffermare il pieno esercizio delle proprie prerogative esponendosi agli effetti dell'intempestività (decadenza, esercizio provvisorio, mancato pagamento della rata di riferimento), ovvero confermare, in blocco, quanto definito in prima lettura. Un'alternativa sperimentata – e ormai consolidata – in riferimento alla approvazione delle leggi di bilancio⁸ e che, sempre più diffusamente, colpisce il processo di produzione legislativa del Parlamento, già fortemente provato da “altri” noti fenomeni distorsivi più risalenti, come quelli relativi alla decretazione d'urgenza, all'abuso della questione di fiducia, ai maxiemendamenti e alla cd. “fuga dalla legge”⁹.

Tali prassi distorsive convivono in perfetta coerenza con il fenomeno del monocameralismo alternato e trovano in esso una sorta di coronamento. Finalità condivisa delle stesse è limitare l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'organo della rappresentanza politica – financo a estirparla – e limitare al massimo lo scostamento dalle visioni dell'Esecutivo, imponendo una seconda lettura “blindata” che consenta l'ideale raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Con l'alternanza, invece, non solo si ottiene una dimidiazione del vaglio parlamentare che vale ad amplificare l'incisività delle – e ad aprire ad – altre prassi distorsive, ma si arriva direttamente a porre a repentaglio lo stesso rispetto dell'art. 70 Cost., laddove stabilisce che la «funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere».

⁸ A partire dal 2018, infatti, l'approvazione del disegno di legge di bilancio è stato costantemente caratterizzato da un esame parlamentare fortemente compresso, alternato e spesso ininfluente, v., per tutti, C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, 215 ss.

⁹ Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss.; N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 3/2017 ss.

Detto esercizio *collettivo* richiama il contrario dell'individualità ed esclude *in apicibus* qualsiasi disarticolazione delle relative prerogative, che sono appunto condizionate a un comune esercizio. Non pare nemmeno possibile sostenere che la funzione "ratificatrice" della seconda lettura rappresenti una forma – sia pure *souple* – di esercizio della funzione legislativa. Avallare una simile impostazione, infatti, significherebbe capovolgere la direzione del rapporto fiduciario, affermando che è legge ciò che il Parlamento non rifiuta e non ciò che questo invece vuole nel suo essere espressione della sovranità popolare. Di più, essa sconterebbe una lettura eccessivamente formalistica dei processi istituzionali, che rischia di banalizzarne le conseguenze che il Parlamento sarebbe chiamato a patire – anche solo nei confronti dell'opinione pubblica e dell'elettorato¹⁰ – laddove esso volesse riaffermare se stesso a scapito della contingenza¹¹.

Ma è anche sotto altri aspetti del tutto correlati che il tema dell'alternanza si rivela problematico.

In primo luogo sul piano della fede pubblica, posto che tale *modus operandi* potrebbe portare i parlamentari che si vedranno recapitare il provvedimento in seconda lettura a trasmettere informalmente le proprie proposte di modifica e integrazione ai colleghi della camera di prima lettura, nel tentativo di recuperare un qualche margine di incisività in quella sede. In questo caso, infatti, non si avrebbe una mera "anticipazione" dell'esercizio della funzione legislativa della seconda

¹⁰ Magari con intenti manipolativi (C. MORATATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 49) o disgregativi (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 18 ss.), in ogni caso avvalorati da un panorama democratico indebolito e banalizzato dall'apparenza più che dalla realtà (G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, 1997, 110 ss.).

¹¹ Sulla contingenza come "spinta" alla legislazione (anche costituzionale) S. AGOSTA, *Il potere d'ordinanza contingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 208 ss.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, ivi, 3 ss.; v. G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico. La fretta e la furia di una riforma della Costituzione*, in M. Siclari (a cura di), *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, 93 ss.; S. STAIANO, *La revisione costituzionale come volontà inerte e rappresentazione di sé*, ivi, 80 ss.; G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 11 ss.; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 255 ss.; M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 52 ss.

camera, bensì si sarebbe dinanzi a un esercizio distorsivo tanto della funzione legislativa quanto della rappresentanza politica, per almeno due ordini di ragione. Anzitutto perché le proposte trasmesse in prima lettura verrebbero formalmente presentate da un parlamentare *di quel ramo*, con evidenti ripercussioni sul piano della corretta imputazione della responsabilità politica che da quella iniziativa promana. In secondo luogo perché l'attività parlamentare non può considerarsi in alcun modo risolta nella mera attività di *iniziativa* legislativa, giacché lo «status costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare»¹².

L'altro aspetto che si vuole sottolineare si ricollega più strettamente a quanto visto poc'anzi, in relazione al *modus* di esercizio della funzione legislativa che è, appunto, necessariamente di tipo collettivo. Il monocameralismo alternato impone una scissione della produzione legislativa, che si traduce inesorabilmente in un esercizio intermittente delle prerogative parlamentari delle due camere. La riduzione della seconda lettura a mera formalità-approvativa, infatti, svilisce a tal punto il vaglio parlamentare che il disinteresse della seconda camera diventa quasi consequenziale, proprio in ragione della consapevolezza, da parte di quest'ultima, dell'assenza dei più minimi margini di intervento. Ma tale disinteresse, dovuto all'alternante mancanza di incisività di ciascuna camera, favorisce la maturazione in sede parlamentare di una visione discontinua e, appunto, intermittente di una produzione legislativa su cui il Parlamento già fatica ad affermare le proprie prerogative¹³. Eventualità tanto più concreta laddove – come sempre più spesso accade, anche in ragione dell'alternanza – le due camere si trovi-

¹² Così la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019, dove essa sottolinea come sia proprio attraverso la «presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove». Per la bibliografia di riferimento v. nota 42.

¹³ Recentemente, sul tema, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, *passim*, prima della pandemia e G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e prospettive del parlamentarismo italiano (nel post-referendum e nella crisi pandemica)*, Milano, 2020, *passim*; F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una*

no ciascuna a esaminare, contemporaneamente, provvedimenti di entità consistente e dai contenuti fortemente eterogenei, talvolta riferiti ai medesimi ambiti di intervento¹⁴.

Va sottolineato, poi, come questo esercizio alternato e intermittente della funzione legislativa si riveli del tutto strumentale all'Esecutivo. Il Governo, attraverso di esso, riesce infatti a dimezzare l'interlocuzione parlamentare, risolvendo in prima lettura il confronto con la propria maggioranza: discussioni, mediazioni, dibattiti, voti e compromessi vengono raggiunti in quella sede e ivi cristallizzati al fine di porli al riparo da eventuali interventi della seconda camera. Una cristallizzazione che, s'è accennato, può poggiare tanto su ragioni di tempestività, quanto su motivazioni politiche. Non appare casuale, infatti, che il monocameralismo alternato vada di pari passo con la prassi di organizzare, prima dell'avvio dell'esame parlamentare in prima lettura e in relazione ai provvedimenti più importanti, incontri informali fra Presidente del Consiglio e *leader* dei gruppi di maggioranza (e, ove occorra, di opposizione), in seno alla Cabina di regia o, comunque, *a latere* del Consiglio dei ministri¹⁵. L'idea sembra essere quella di risolvere lì le mediazioni e raggiungere in quella sede gli accordi necessari ad assicurare il buon esito dell'*iter legis*, quasi a (ri)evocare una reinterpretazione della rappresentanza politica di tipo leaderistico, *per quozienti*, o comunque radicata nella riaffermazione del mandato imperativo di partito¹⁶.

riforma contro il popolo, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 16 ss., successivamente alla stessa.

¹⁴ Non essendo rare vere e proprie sovrapposizioni, come avvenuto (da ultimo), in relazione al decreto-legge n. 176 del 2022 (cd. aiuti quater) e il disegno di legge di bilancio per l'anno 2023 (AC 643), dove si è assistito a un curioso "andirivieni" tra disposizioni identiche o riferite al medesimo ambito di applicazione (cfr. art. 9 del primo e art. 1, comma 518-bis, del secondo, ma anche l'art. 13 del primo e l'art. 1 comma 128-bis, del secondo, rispettivamente relativi al cd. *superbonus* e alla sospensione dei versamenti fiscali per gli enti sportivi).

¹⁵ Per un approfondimento sul punto e sulle ragioni dell'intensificarsi di un simile *modus operandi* si rinvia a quanto osservato in A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 239 ss. Che poi tale modo di procedere incida direttamente sul principio di pubblicità e, quindi, sul corretto funzionamento del sistema democratico viene sottolineato da P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teorica giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 57 ss.

¹⁶ Su quale v. almeno A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985, spec. 21 ss.; P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*

Ciò che ne consegue è l'affermazione, del tutto fattuale, di un procedimento legislativo alternativo rispetto a quello delineato dalla Costituzione e che, come si è accennato e si vedrà più avanti, presenta diversi profili di criticità sul piano della sistematica costituzionale. In altre parole, un bicameralismo dimezzato più che un monocameralismo alternato, giacché l'assetto attuale nulla condivide delle virtualità del monocameralismo in senso stretto.

Tale constatazione non vale, però, a esimere l'organo parlamentare dalle responsabilità che gli derivano dal non reagire alla sedimentazione di un simile *modus legiferandi*. I costi politici di una riaffermazione della sostanzialità delle forme sono senz'altro elevati, soprattutto in un panorama politico caratterizzato da una forte mediatizzazione e verticalizzazione della rappresentanza politica¹⁷. Ma l'inerzia del Parlamento dinanzi al fenomeno del bicameralismo dimezzato sta consentendo alla potenza del *fatto* di esprimere tutta la propria forza espansiva, permettendole di insinuarsi all'interno dell'*iter legis*, fino a stravolgere¹⁸ quelle stesse forme che ad esso sono state poste a presidio, proprio al fine di garantire all'atto legislativo per eccellenza piena legittimazione democratica. Una fattualità sempre più disinvolta che si rivela capace di intaccare anche le prerogative di altri organi costituzionali e,

e pluralismo politico, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Milano, 1985, 686 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, spec. 89 ss.; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, 207 ss.; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua libertà. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018, *passim*.

¹⁷ Sulla contrapposizione leaderismo-mediazione politica v. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 1995 246 ss.; G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro «Gli attori della società politica»*, in *AIC Rivista*, 1/2017, 7 ss.; W. TOCCI, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 44 ss.

¹⁸ Un caso emblematico si è avuto in occasione dell'approvazione della legge n. 118 del 2022 (cioè la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) durante la XVIII Legislatura. Nonostante si trattasse di una legge ordinaria (e dunque senza la spada di Damocle del termine di decadenza), il relativo disegno di legge è stato approvato secondo una modalità del tutto inedita: ciascun ramo del Parlamento si è impegnato a presentare proposte emendative riferite esclusivamente alla metà dell'articolo che il Governo aveva informalmente riservato allo stesso. In altre parole, dei 32 articoli iniziali, le forze di maggioranza di ciascuna camera si sono impegnate (e hanno provveduto) ad avanzare proposte di modifica in riferimento solo a quei 16 articoli (e relativi temi) che erano stati loro assegnati.

segnatamente, del Presidente della Repubblica, sempre più costretto a esercitare in maniera informale e a procedimentalizzata i propri poteri di *moral suasion* per evitare la drammaticità che promanerebbe da un rinvio *ex art. 74 Cost.* di un disegno di legge di conversione prossimo alla decadenza: circostanza, questa, che tuttavia comincia anch'essa a dimostrare qualche profilo di criticità¹⁹.

Di fronte a questo ulteriore riflesso della crisi del parlamentarismo si direbbe impellente l'esigenza di riaffermare il paradigma della legittimazione, fondazione e limitazione del potere (tipico del costituzionalismo moderno)²⁰. Eppure le più recenti revisioni costituzionali – e le conseguenti modifiche dei regolamenti parlamentari – sembrano in qualche modo volerci dire l'opposto²¹.

2. Verso una nuova convenzione costituzionale?

Prima di verificare quale sia stata la risposta delle Camere al consolidamento del monocameralismo alternato appare necessario verificare quale tipo di inquadramento teorico possa offrirsi al fenomeno, anche al fine di rimarcare il carattere necessario delle iniziative su cui si avrà modo di soffermarsi *infra*²².

La “regola” del monocameralismo alternato, infatti, presenta diversi elementi di analogia rispetto a quei noti fatti giuridici «a formazione progressiva» che, ambendo a disciplinare «rapporti fra organi costituzionali», si propongono di colmare l'eventuale indeterminazione tipica dei precetti costituzionali al fine di definire regole di comportamento²³. Se ci si limita a guardare questi elementi, ricondurre l'affermarsi del

¹⁹ Pur non potendo approfondire in questa sede, il riferimento è, da ultimo, ad alcuni rilievi che, secondo diversi organi di stampa, il Quirinale avrebbe mosso ad alcune modifiche introdotte in sede di conversione del decreto milleproroghe 2022 (d.l. n. 198 del 2022), relative alla proroga dei contratti di licenza per i diritti audiovisivi sportivi. Pur trattandosi di una proroga, ragioni “merito e metodo” avrebbero portato il Quirinale a chiedere al Governo di espungere la modifica, cosa che poi è avvenuta, in aula, in prima lettura, con la soppressione del comma 5-bis dell'articolo 16, introdotto in sede referente.

²⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010, *passim*.

²¹ Sul punto si tornerà al paragrafo 3.

²² V. par. 4.

²³ Sul tema delle convenzioni costituzionali si ripercorrono, qui, le considerazioni di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., 54 ss.

monocameralismo alternato all'instaurazione di una nuova convenzione costituzionale non rappresenta necessariamente un azzardo. I soggetti interessati sono attori costituzionali, vi è la capacità di vincolare gli stessi e il loro agire e vi è persino l'elemento – non indispensabile²⁴ – della *diuturnitas*. Il piano dell'*opinio iuris*, invece, si intreccia inesorabilmente con quello della effettività e sanzionabilità della condotta, giacché s'è visto come l'alternanza – quand'anche intesa come mera imposizione del Governo – faccia leva su una contingenza capace di sovraesporre irrimediabilmente l'organo rappresentativo, che quindi è portato ad *avallare* il fenomeno per evitare di opporvisi a scapito dell'interesse generale. Si ha dunque la concretizzazione di un *opinio iuris* che non si fonda sulla volontà di realizzare un determinato risultato, bensì sull'idea di scongiurare una data conseguenza, maturando nel solco di rapporti interistituzionali che consentono all'elemento *distorsivo* di assumere carattere *estorsivo*, cioè capace di imporre un certo agire a prescindere dalla *volumptas agendi*. Va precisato, tuttavia, come ciò di per sé non possa portare a escludere l'elemento della “libertà nella determinazione” delle Camere, poiché le stesse, tanto sul piano giuridico che su quello politico, sono dotate di tutti gli strumenti necessari a ribaltare lo schema appena descritto²⁵.

La Corte costituzionale, dal canto suo, nella sua giurisprudenza sembra aver in qualche modo escluso che il monocameralismo alternato possa considerarsi alla stregua di una convenzione costituzionale vietata²⁶, obbligando ad affrontare il fenomeno in termini più com-

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ Gli istituti, infatti, in linea di principio non mancano (e per riprendere gli esempi fatti prima): l'esercizio provvisorio per il disegno di legge di bilancio, la legge di sanatoria per il decreto-legge decaduto, la dichiarazione d'urgenza per i progetti di legge che possiamo pensare riferiti, ad esempio, all'attuazione del PNRR. Più in generale, va osservato come la contingenza eurounitaria, per essere scongiurata, possa comunque fare perno su una più pregnante attività di sollecitazione da parte delle Camere nei confronti del Governo, posto che le prime hanno stabilito un calendario ben definito (con la legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009) che però viene puntualmente disatteso dall'Esecutivo, con conseguente accumulo di ritardi che si rivelano poi (appunto) del tutto congeniali al secondo.

²⁶ La circostanza sembra potersi ricavare, implicitamente, da un passaggio piuttosto significativo dell'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, ove si afferma che «in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura». Cionondimeno, la stessa Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 aveva sottolineato che «[u]na perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto

plessi(vi). Se infatti essa non opera *contra constitutionem*, il suo agire andrebbe inteso – anche solo per esclusione – *secundum* o *praeter constitutionem*, con tutte le conseguenze del caso. In questi casi, però, le convenzioni costituzionali muovono notoriamente da uno spazio indefinito, da quel grado di indeterminatezza tipico dei precetti costituzionali che viene rimesso alla valutazione degli attori politici per assicurare alla Carta quella capacità adattiva, rispetto ai mutamenti sociali²⁷, che le è necessaria per ambire all’eterno²⁸. Ma è davvero possibile sostenere che la Costituzione abbia voluto lasciare un simile vuoto proprio in relazione al principale “metodo di esercizio” della sovranità popolare?

La risposta non può che essere negativa, ma impone comunque alcune considerazioni. In primo luogo perché il monocameralismo alternato non si propone di “governare il cambiamento”, ma di imporlo, e quando le convenzioni interessano «disposizioni relative all’organizzazione» rivolte a stabilire «regole di condotta che devono essere rispettate dagli attori politici e dagli organi costituzionali» è d’obbligo riaffermare la necessità «*soprattutto* in questi casi – di assoggettare al diritto l’azione»²⁹. Se dunque una simile configurazione deve reputarsi semplicemente vietata da un punto di vista teorico e valga a escludere l’elevazione del monocameralismo alternato a vera e propria convenzione costituzionale³⁰, l’attuale modalità di lavoro delle Camere – s’è visto – si rivela comunque capace di dimostrare la volontà degli attori politici di affermare, per queste vie e dunque di fatto, una forma alternata (e perciò *dimezzata*) di monocameralismo, senza le virtualità di

parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco».

²⁷ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., 56-57.

²⁸ Sulla consustanzialità di tale carattere rispetto al testo costituzionale v. M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 41 ss.

²⁹ Così G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., 56-57.

³⁰ Come si è visto sopra (par. 1), la Costituzione affida la funzione legislativa a un esercizio *collettivo*, e non a un esercizio “per avallo alternato” (a meno non si voglia affermare il consolidamento di una ulteriore e inedita iperformalizzazione del principio di legalità, *in apicibus!*).

quest'ultimo, ma con tutte le criticità derivanti da un esercizio della funzione legislativa strabico e intermittente.

Ed è qui che si intende richiamare un altro aspetto che appare di rilievo. L'idea di riempire spazi ritenuti asseritamente indefiniti e, più in generale, la distorsione e l'abbandono delle forme per affermare il potere delle "prassi" non si limita più a testimoniare la volontà degli attori politici di volersi smarcare dal pagare i costi politici imposti da qualsivoglia iniziativa di revisione costituzionale, ma si sta rivelando capace di "sbrigliare", *tout court*, l'agire del Parlamento e del Governo a tutti i livelli. In altre parole, se prima l'alternativa poteva spaziare fra la riaffermazione del bicameralismo paritario – e il conseguente rispetto dell'art. 70 Cost. – e la formalizzazione di un impianto monocamerale³¹, oggi la scelta pare essere fra la riaffermazione *di un impianto* e il mero dissolvimento delle forme, alimentato dal continuo inanellarsi di precedenti e prassi sempre più lontane dal dettato costituzionale³². Se dunque all'alternanza non può riconoscersi il valore di convenzione costituzionale, né può ritenersi prassi incostituzionale (forse anche solo per le difficoltà e i rischi in cui incorrerebbe la Corte nell'insinuarsi così all'interno dei lavori parlamentari e, dunque, nel modo di estrinsecazione del *continuum* Parlamento-Governo), l'analisi deve spostarsi sugli effetti distorsivi *ulteriori* che questa può cagionare, nonché sui soggetti e modalità che possano assumersi per scongiurarli.

3. La riduzione (e l'accidia) in Parlamento

Le ragioni sopra esposte portano infatti a chiedersi se vi sia stata una qualche reazione del Parlamento in ordine alla riaffermazione delle proprie prerogative in materia di produzione normativa. Nel ten-

³¹ Recentemente ha suggerito tale via proprio in risposta al monocameralismo alternato A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 21 ss. *Contra*, sia pure nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari v. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3/2020, spec. 342 ss.

³² Il riferimento, qui, è in particolare alle prassi ormai consolidate nell'ambito dell'approvazione dei disegni di legge di bilancio, che dal 2018 ad oggi, subendo tanto l'alternanza quanto la prepotenza della contingenza (sulla legge di bilancio approvata nel 2018, quale vero e proprio precedente e "matrice" delle successive, sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 68 ss., e bibliografia ivi indicata).

tativo di ricercare (o meglio, elaborare)³³ un senso più profondo della riduzione del numero dei parlamentari – capace, cioè, di andare al di là del mero taglio lineare della rappresentanza politica – si è infatti spesso fatto riferimento alla riforma dei regolamenti parlamentari³⁴, nell’idea di ricavare – per quelle vie e – dal nuovo assetto organizzativo il ruolo che si è inteso assegnare al Parlamento a partire dalla XIX legislatura. Una mera modifica “aritmetica” dei regolamenti e, cioè, limitata a rendere l’organizzazione dei lavori parlamentari maggiormente coerente rispetto ai nuovi numeri, infatti, si riteneva avrebbe risentito di una interpretazione meramente tayloristica tanto della riforma quanto dei regolamenti parlamentari stessi. Si sarebbe rivelato piuttosto arduo riconoscere alla riduzione un qualche afflato di razionalizzazione³⁵, soprattutto perché non si sarebbero affrontate né le criticità relative al dibattito parlamentare³⁶ né le problematiche derivanti dall’assoluta centralità conquistata dalle commissioni parlamentari nell’ambito dell’*iter legis*³⁷, così come del tutto senza risposta sarebbero rimaste le note tematiche dello spostamento dell’epicentro della produzione

³³ Tentativo che si è provato a esperire in A. VERNATA, *Il “nuovo” Parlamento della Repubblica fra continuità e rotture. A proposito della forma delle revisioni costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, spec. 71 ss.

³⁴ D’altronde questa si rivelò senz’altro fondamentale in passato, cfr. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell’insegnamento*, I, Milano, 1968, 346 ss.; V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari e forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009, 115 ss.

³⁵ Cfr. G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 1/2020, che sottolinea l’“irrelevanza” della riforma ai fini di una ricollocazione delle Camere al centro dell’assetto istituzionale.

³⁶ Da ultimo, C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, 13/2019, 2 ss., che legge nel «declino della discussione parlamentare» un più ampio processo di «progressivo deterioramento» della capacità delle Camere di «responsabilizzare politicamente il Governo».

³⁷ Una mera analisi delle modalità adottate nel corso della XVIII Legislatura per l’approvazione delle leggi pare dimostrare come i testi tendano spesso a essere definiti, *in toto*, dalle commissioni permanenti, mentre il fatto che in Aula vengano spesso presentati solo emendamenti delle opposizioni sembra suggerire come la stessa maggioranza appaia concorde nel “chiudere” il testo in commissione, beneficiando di tutte le agevolazioni che derivano dalla discussione in un sì più ristretto consesso. Che poi una simile tendenza debba controbilanciarsi attraverso meccanismi di pubblicizzazione atti a garantire un più ampio grado di legittimazione politica appare difficile da

legislativa in capo al Governo³⁸ e le difficoltà riscontrate dalle Camere nell'emancipare le proprie prerogative di indirizzo e controllo da parametri di riferimento di derivazione esclusivamente governativa. Del tutto confermate, poi, sarebbero rimaste le note problematicità attinenti al rapporto fiduciario e, prima fra tutte, quella relativa all'abuso della questione di fiducia³⁹, rispetto alla quale la riduzione si sarebbe risolta, *tout court*, in un'ulteriore agevolazione nell'applicazione dell'istituto in ragione del minor numero di voti espressi in Parlamento.

Al contrario, le vecchie e nuove distorsioni del sistema parlamentare facevano auspicare un rafforzamento del rapporto rappresentativo attraverso la valorizzazione di principi cardine delle democrazie rappresentative, quali la pubblicità⁴⁰ e la trasparenza⁴¹. Magari operando

debitarsi; cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, 3/1980, 200 ss.

³⁸ Per una dimostrazione – anche solo – numerica di tale spostamento v. i dati contenuti in A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 57-59, ove si evidenzia come solo il 14 per cento della produzione normativa di rango primario possa dirsi di matrice sostanzialmente parlamentare.

³⁹ Sul tema v. almeno C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2/2008, 587 ss.; G. U. RESCIGNO, *Principio di legalità, Stato di diritto, Rule of Law*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, 105 ss., ma spec. p. 345; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 13 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma 17 marzo 2006)*, Roma, 2007, 41 ss.; G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, 121 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, in Aa.Vv. *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 243 ss.; con riguardo ai rilievi mossi a tale prassi da parte del Capo dello Stato v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, 807 ss., nonché M. MANETTI, (voce) *Capo dello Stato*, *Enciclopedia del diritto*, X, 2017, 154 ss.

⁴⁰ V. P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., ma il tema è stato oggetto di approfondimento in un recente volume, D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, in particolare da P. CARNEVALE, C. BERGONZINI, G. PICCIRILLI, P. FARAGUNA, M. NISTICÒ, F. COVINO, P.I. D'ANDREA, G. SERGES, M. TRAPANI, A. VACCARI e dallo stesso D. CHINNI, ai cui contributi si rinvia.

⁴¹ Principio che, invero, pare strumentale a garantire un più efficace processo di

una (ri)strutturazione delle Camere congeniale anche a garantire la reale indipendenza – sia delle Camere stesse che – del singolo parlamentare nell’espletamento del proprio mandato⁴², tanto nei confronti dell’Esecutivo quanto nei riguardi del proprio gruppo di appartenenza, sia sotto il piano informativo che su quello tecnico e strumentale.

Ma a seguito delle riforme dei regolamenti parlamentari approvate sul finire della XVIII Legislatura, per il Senato, e all’inizio della XIX, per la Camera, detti auspici sembrano destinati a rimanere tali.

Per quanto riguarda il regolamento della Camera, un primo “sondaggio” di revisione si è avuto nella prima metà dell’agosto

legittimazione democratica delle decisioni politiche nonché una maggiore permeabilità rispetto alle spinte dell’identitarismo. Sulla centralità di tale principio, in particolare, con riferimento al costituzionalismo moderno e al principio democratico v. J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma-Bari, 2015, *passim*, nonché ID, *Morale Diritto Politica*, Torino, 1992, spec. 81 ss.

⁴² In un’ottica di continuità con lo stesso riconoscimento del singolo parlamentare quale potere dello Stato v. l’ord. (sopra richiamata) n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, su cui si sofferma anche L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, *passim*. Con più specifico riferimento all’ordinanza citata v. almeno Cfr. A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 8 ss., N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *ivi*, 15 ss.; AA.VV., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2019; E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, *ivi*; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1/2019, p. 70 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi*; S. CURRERI, *L’occasione persa*, *ivi*; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, *ivi*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ivi*. In riferimento ai gruppi parlamentari, infatti, la Corte ha avuto modo di sottolineare come «l’indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico [...] non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento» (cfr. ord. n. 60 del 2020). Sull’impostazione «gruppo-centrica» dei lavori parlamentari v., però, E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, II, 133 ss.

2022⁴³ – durante il regime di *prorogatio* avutosi a seguito dello scioglimento anticipato disposto il precedente 21 luglio – nonostante l’istruttoria sulla riforma fosse stata avviata già il 3 ottobre 2019, cioè all’indomani della seconda deliberazione sulla riduzione del numero dei parlamentari. L’assenza di un’intesa tra i gruppi, tuttavia, costrinse la Giunta a rimettere al nuovo consesso l’approvazione della riforma. Obiettivo prioritario della nuova Giunta per il regolamento della Camera è stato dunque quello di «occuparsi prioritariamente degli adeguamenti numerici (da collocare in una prima tranche di riforma da licenziare in tempi strettissimi), per rimettere ad un “secondo binario”, da avviare subito, ma da concludere in tempi necessariamente più lunghi, l’elaborazione di un progetto più ampio e articolato di riforma»⁴⁴. Nelle more dell’avvio di questo “secondo binario”, invero ancora deserto, la Camera dei Deputati il 30 novembre 2022 ha approvato la proposta di modifica avanzata dalla Giunta (“Modifiche al Regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati”), che si sostanzia in un mero adeguamento numerico del regolamento, proporzionale al nuovo numero di deputati. Una soluzione “temporanea” che disvela il carattere proprio della riforma costituzionale su cui si innesta e che soprattutto, in ragione del conseguente venire meno dell’urgenza di intervenire, rischia di trasformare in lettera morta l’auspicio della stessa Giunta di operare una più organica riforma del regolamento.

Per quanto riguarda il Senato, invece, la relativa riforma del regolamento è stata approvata in via definitiva il 27 luglio 2022, anche qui con l’obiettivo di adeguare i *quorum* ai nuovi numeri ma non solo. Il Senato è infatti intervenuto anche sul numero di commissioni permanenti⁴⁵, sull’organizzazione dei lavori e su alcune criticità emerse nel

⁴³ Cfr. Comunicazioni del Presidente sull’iter delle modifiche regolamentari conseguenti alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, Giunta per il Regolamento, Camera dei Deputati, XVIII, resoconto del 9 agosto 2022, 3 ss.

⁴⁴ Cfr. Comunicazioni del Presidente sulle riforme regolamentari, Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, XIX, resoconto del 15 novembre 2022, 3 ss.

⁴⁵ Come noto, le commissioni parlamentari permanenti sono passate da quattordici a dieci, per effetto dell’accorpamento delle commissioni Affari esteri, emigrazione e Difesa, delle commissioni Territorio, ambiente, beni ambientali e Lavori pubblici, comunicazioni, delle commissioni Industria, commercio, turismo e Agricoltura e produzione agroalimentare, nonché delle commissioni Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale e Igiene e sanità. Non si è provveduto, invece, all’unificazione delle com-

corso degli anni⁴⁶, nonché sulle regole per la costituzione dei gruppi e su quelle che disciplinano il passaggio dei senatori al Gruppo misto, con il dichiarato obiettivo di limitare il noto fenomeno del “transfughismo”⁴⁷. Al di là dell’introduzione di alcuni importanti elementi di razionalizzazione⁴⁸, pertanto, le modifiche sostanziali introdotte col nuovo regolamento del Senato si rivelano perlopiù uniformate a criteri di economicità e funzionalizzazione dei lavori parlamentari, secondo un’impostazione che si dimostra senz’altro strumentale alla verticalizzazione del circuito rappresentativo⁴⁹ e al Governo⁵⁰,

missioni Bilancio e Finanze, nonostante l’esperienza statunitense abbia evidenziato come proprio la separazione delle due omologhe commissioni del Congresso (prima unificate nel *Ways and Means Committee*), nel 1865, sancì l’avvio di un percorso di “*presidential dominance*” sulle prerogative di bilancio. La visione globale della finanza pubblica del Presidente, contrapposta a quella frammentata del Congresso, comportò infatti il riconoscimento, in capo al primo, del ruolo di “*fiscal guardian*”, mentre per il secondo comportò il progressivo indebolimento delle prerogative di controllo sul *budget*.

⁴⁶ Il riferimento è, in particolare, al «superamento di una prassi ormai consolidata, secondo la quale la Commissione Bilancio, in sede consultiva su emendamenti, rende formali pareri di contrarietà ex articolo 81 della Costituzione, motivati dal fatto di non aver potuto disporre di adeguati elementi istruttori da parte del Governo sui profili di copertura finanziaria». Detta prassi – segnalata per le sue criticità anni addietro (A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., 7585) – è ora scongiurata dal nuovo art. 40 del Regolamento del Senato, che esclude la presunzione di onerosità in riferimento a quegli emendamenti su cui la Commissione bilancio ha chiesto al Governo la relazione tecnica e che però non ha visto esaudita tale richiesta.

⁴⁷ Cfr. Giunta per il regolamento, *Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*, XVIII, p. 3.

⁴⁸ V. nota 51.

⁴⁹ Si consideri il più alto numero di senatori necessari per costituire un nuovo gruppo nel corso della legislatura (nove, anziché sei), ovvero il fatto che i senatori dimessisi o espulsi dal gruppo di appartenenza risultino “non iscritti” ad alcun gruppo a meno che non vengano autorizzati, da parte del relativo presidente, a iscriversi a un diverso gruppo parlamentare o a una componente del Gruppo misto, nonché l’estensione ai questori dell’ipotesi di decadenza dall’ufficio qualora abbandonino il gruppo di appartenenza, ovvero l’introduzione della decadenza dall’organo prevista per i componenti delle giunte che cessa di far parte del gruppo al quale apparteneva al momento della nomina. Ipotesi talvolta avanzate anche nella XVIII Legislatura per la modifica del Regolamento della Camera e che insieme alle novità introdotte nel 2017 per il Regolamento del Senato dimostrano la volontà di “punire” i parlamentari “non allineati” e rafforzare, in nome della lotta al transfughismo, il (noto e già richiamato) mandato imperativo di gruppo.

⁵⁰ Il riferimento è, in particolare, all’art. 105 del nuovo Regolamento del Senato,

ma che comunque testimonia una qualche reattività dell'organismo⁵¹.

Ed è proprio questa reattività, paradossalmente, a evidenziare il carattere distrofico delle riforme dei regolamenti parlamentari appena richiamate.

Quest'ultime, da un lato, si sono preoccupate di operare un mero adeguamento numerico dei regolamenti, dall'altro, hanno introdotto elementi affatto congeniali ad accompagnare le note spinte alla verticalizzazione che caratterizzano da tempo la nostra forma di governo⁵². Esse, tuttavia, si sono dimostrate eloquenti anche per ciò che "non hanno detto", poiché né l'una né l'altra si è preoccupata di dare attuazione all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012⁵³ o

laddove si stabilisce che, in relazione alle proposte di risoluzione avanzate a seguito di comunicazioni del Governo, quest'ultimo possa dichiarare «di accettare una o più proposte di risoluzione presentate», votando per prima quella/e accettata e discutendo delle altre esclusivamente le parti non assorbite o precluse. Ad ogni modo, occorre ricordare come, la discussione, il compromesso, la mediazione e il temperamento dei diversi interessi in gioco non possano in alcun modo catalogarsi come espressioni di immobilismo, in quanto rappresentano vere e proprie forme di inveramento delle democrazie costituzionali, cfr. G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e le crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, *passim*. Che poi, in politica, la decisione veloce sia anche la migliore e la più efficace appare tutt'altro che dimostrato, se non addirittura smentito dai fatti, posto che spesso ciò che si guadagna in termini di tempo viene poi smarrito nell'approvazione di "correttivi" (un esempio emblematico si è avuto in materia di riduzione del cuneo fiscale, dove il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 – legge di bilancio 2021, promulgata il 30 dicembre 2020 – è stato sostituito dal decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 182, recante *Modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*, il cui contenuto è stato a sua volta fatto confluire (*sic!*) nella legge di conversione (n. 21 del 2021) del successivo decreto milleproroghe (d.l. 31 dicembre 2020, n. 183): in sostanza in meno di due mesi tre fonti primarie sono intervenute sul medesimo tema.

⁵¹ Oltre alla problematica relativa alla richiesta di relazione tecnica vista prima (v. nota 46), può segnalarsi l'introduzione del Comitato per la legislazione anche al Senato (art. 20-bis), nonché, soprattutto, il nuovo art. 47 del Regolamento del Senato, che ora consente alle Commissioni parlamentari di richiedere informazioni ed elementi ai Ministri su tutte le «materie di loro competenza» e non più, quindi, esclusivamente in relazione ai disegni di legge e affari formalmente assegnati. Si tratta di una novità molto significativa e che evidenzia una importantissima capacità reattiva, a testimonianza degli ampi margini di intervento che le Camere possono recuperare anche solo sul piano regolamentare.

⁵² V. nota 49.

⁵³ Dove si stabilisce che le «Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare

all'articolo 16 della legge n. 243 del 2012⁵⁴, ovvero, ancora, di introdurre strumenti di razionalizzazione – ulteriori, rispetto a quelli introdotti al Senato⁵⁵ – in grado di portare su un piano di maggiore equilibrio il rapporto Parlamento-Governo.

In questa prospettiva, i nuovi regolamenti hanno offerto una interpretazione chiara della riduzione del numero dei parlamentari che – almeno finora – non ha presentato elementi tali da sconfessare l'intento meramente “riduttivo”⁵⁶ della relativa revisione costituzionale⁵⁷. Il complessivo ripensamento dei regolamenti parlamentari in una logica di rassettamento dei rapporti istituzionali è stato rimandato ad altra data e, con questo, l'idea di sfruttare i “ranghi ridotti” per rivivificare il circuito parlamentare-rappresentativo⁵⁸ e magari intervenire (anche solo indirettamente) sul fenomeno del monocameralismo alternato. Ma è davvero possibile pensare che una riforma dei regolamenti parlamentari sia sufficiente, di per sé, a dare nuova linfa al parlamentarismo,

riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni».

⁵⁴ Laddove si demanda ai regolamenti parlamentari la disciplina delle modalità di nomina e revoca dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁵⁵ V. nota 51.

⁵⁶ Con tutte le conseguenze del caso, come il sovradimensionamento della componente regionale per l'elezione del Capo dello Stato (che appare ormai difficilmente risolvibile) e la necessità di recuperare spazi di rappresentatività in seno agli organi di vertice delle due Camere, come avvenuto con l'approvazione della disposizione transitoria del febbraio 2023 relativa al Regolamento del Senato, con cui si è consentita, per la XIX Legislatura, l'elezione di altri senatori segretari «al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza».

⁵⁷ In questa prospettiva, fra gli altri, M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali* 3/2020, 2 ss.; C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, 233 ss.; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, 393 ss.; F. Clementi, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 1 ss. Maggiormente propositive, invece, le considerazioni di N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., 326 ss.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Oss. sulle fonti*, 2/2020, 793 ss.; C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Riv. trim. di sc. dell'amm.*, 1/2022, 1 ss.

⁵⁸ Cfr. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., 330-331.

arginare il monocameralismo alternato e l'approccio di base che esso sottende?

4. Il monocameralismo (e altro), per “arginare”, “limitare” e “fondare” ... attraverso una nuova razionalizzazione

Si è cercato di evidenziare il fatto che il bicameralismo dimezzato possa essere letto come epifenomeno di una volontà di trasformazione più complessa, che si agita con forza all'interno di un perimetro costituzionale sempre più oggetto di sollecitazioni e pressioni⁵⁹. Esclusa tuttavia l'ipotesi che tale volontà possa essere lasciata libera di realizzarsi in maniera del tutto fattuale può essere utile verificare i possibili approcci alla problematica.

Uno è senz'altro quello che potremmo definire “passivo” e che si limita ad accertare che le “forze politiche dominanti” sono riuscite ad affermare una Costituzione materiale⁶⁰ in grado di “sovrapporsi” alla Costituzione, in qualche modo svincolandosi da essa ma non rendendo di per sé necessaria una revisione della stessa. Detto approccio si dipana fondamentalmente su almeno due crinali, che si propongono di affrontare in diverso modo una simile stortura: l'accettazione inerziale del mutamento ovvero la formalizzazione dello stesso a livello costituzionale. In entrambi i casi, però, il senso della trasformazione sarebbe più radicale di quanto preventivabile. L'accettazione inerziale, infatti, implica l'abbandono del paradigma tipico del costituzionalismo moderno e democratico, degradando la forza precettiva della Costituzione a pura forma, incapace persino di *descrivere*⁶¹. Nel caso della mera formalizzazione, invece, detto abbandono viene accompagnato dalla degradazione del principio di legalità *costituzionale* a principio di legalità formale⁶², secondo un utilizzo dei testi costituzionali che ampia eco

⁵⁹ Si riprende implicitamente, qui, l'immagine offerta da G. AMATO, *L'elasticità delle costituzioni rigide*, in *Nomos*, 1/2016, 1 ss., ove l'A. identifica il potere in «una sorta di anguilla, che si muove nella vasca disegnata dalle disposizioni costituzionali», che ne costituiscono dunque perimetro e limite.

⁶⁰ Sul richiamo, scontato il rinvio a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998.

⁶¹ Con un ulteriore deterioramento del quadro teorico descritto da G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari 2013, 26 ss.

⁶² Secondo uno schema che si ritiene già “sondato” nel corso della gestione pan-

trova nelle esperienze pre-moderne, che tuttavia poco o nulla condividono con la fisionomia politica, economica e sociale delle democrazie contemporanee.

Se si sposta l'attenzione all'altro possibile approccio – che per coerenza definiamo “attivo” – ci si accorge, tuttavia, che anche qui le strade percorribili sono sostanzialmente due. La riaffermazione della precettività costituzionale e, con essa, il ripristino degli equilibri istituzionali tracciati in Costituzione, ovvero la modifica della stessa al fine di dare fondamento – e soprattutto – limite a un *nuovo* equilibrio istituzionale, che però non si limiti a rispecchiare quello affermato in via di fatto, ma si riveli strumentale alla affermazione di un nuovo punto di equilibrio che si dimostri perfettamente coerente con l'impianto costituzionale.

Va sottolineato come entrambe le “vie” dell'approccio attivo, in realtà, scontino una difficoltà di fondo. Entrambe le loro inaugurazioni, infatti, sono rimesse alla volontà dell'organo parlamentare e alla sua libera (auto)determinazione, il ché può rappresentare un ostacolo laddove il contesto di riferimento risenta – come il nostro – di una forte verticalizzazione della rappresentanza politica; essa si traduce inevitabilmente in una maggiore forza che il Governo detiene – quale espressione di detta verticalizzazione – e che può esprimere scongiurando eventuali tentativi di riforma che possano limitare quanto ottenuto sul piano fattuale. Se ciò vale per entrambe le ipotesi, tuttavia, non può mancare di sottolineare come la mera riaffermazione di un ritorno allo *status quo ante* – che qui ci limitiamo a individuare nella centralità del Parlamento – sembri risentire di una natura maggiormente estemporanea, poiché tende necessariamente a fondarsi sull'iniziativa di singole individualità o forze politiche che, di volta in volta, andranno a rivendicare un simile assetto. L'ipotesi di una riforma costituzionale nel senso descritto, invece, ambisce direttamente a riaffermare la centralità

demica, v. quanto osservato in A. VERNATA, *Ceci n'est pas un copie. Il (lento) incedere del principio di legalità sostanziale nella legislazione pandemica*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021, 200 ss., ma anche M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 400 ss., spec. 421; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 142 ss., spec. 158; FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, spec. 375-377.

del Parlamento come *regola*, utilizzando quell'iniziativa per ristabilire la centralità dell'organo rappresentativo tanto nel presente quanto nel futuro.

In questa prospettiva, il caso del monocameralismo alternato risulta emblematico. Appare difficile, infatti, che detto fenomeno possa arrestarsi autonomamente e, anzi, come si è ha avuto modo di accennare il suo incedere si sta rivelando capace di promuovere nuove e ulteriori distorsioni⁶³. Una revisione costituzionale che vada nel senso appena descritto si rende dunque necessaria e urgente al fine di riportare la forma di governo nell'alveo della sistematica costituzionale. Ed essa potrebbe individuarsi proprio nella formalizzazione di un impianto monocamerale, in quanto ciò non rappresenterebbe una mera accettazione della realtà fattuale, ma di un intervento concreto volto a riaffermare le prerogative parlamentari e, nello specifico, alla *riunificazione* dell'esercizio della funzione legislativa.

La riconduzione dell'esercizio di tale funzione a unitarietà e il superamento del "parallelismo" dell'esercizio della funzione legislativa realizzato dall'alternanza è infatti preconditione indispensabile per scongiurare l'inaugurazione di nuove prassi distorsive e il rafforzamento di quelle in essere, perché nessun equilibrio può rinvenirsi in un assetto che veda il Parlamento relegato a esprimersi in maniera dimidiata o intermittente. In altre parole l'affermazione del monocameralismo *de iure* rappresenta un passaggio indispensabile per riportare (e riconfinare) l'azione degli attori istituzionali all'interno del perimetro costituzionale. Attraverso tale opzione si restituisce all'organo rappresentativo unità di azione e cognizione, riattribuendo al Parlamento quella visione complessiva e di insieme che è indispensabile per l'esercizio (consapevole) di qualsivoglia potere, al contempo mettendo il rapporto fiduciario al riparo da eventuali incoerenze dell'Esecutivo (accordi e impegni assunti in un ramo non potranno essere sconfessati o diluiti nell'altro) e rafforzando il circuito della responsabilità politica che quel rapporto dovrebbe alimentare. Anche l'arma più potente dell'esecutivo – cioè la contingenza, nelle varie forme viste sopra – risulterebbe spuntata, poiché la pienezza dei tempi verrebbe riservata interamente a una camera. Persino l'eventuale sovraccarico di lavoro cui verrebbe esposta quest'ultima potrebbe contribuire a risolvere al-

⁶³ V. quanto accennato nel paragrafo 1 in relazione al Presidente della Repubblica, nonché quanto osservato nella nota 18, per fare solo due esempi.

cune criticità come l'eterogeneità dei provvedimenti e l'ipertrofismo normativo. Non solo perché costringerebbe l'Esecutivo a una produzione normativa che consenta la valorizzazione *di tutte* le commissioni permanenti (e non più solo, in maniera preponderante, di quella per gli Affari costituzionali e Bilancio) per evitare eventuale ingolfamenti, ma anche perché i più esigui spazi d'esame derivanti dalla concentrazioni dei provvedimenti in una sola camera dovrebbero portare a un naturale ripensamento della produzione legislativa nel senso di comprendere che i «guasti del nostro sistema» derivano più dall'eccesso di produzione normativa che dall'asserita "lentezza" del procedimento legislativo⁶⁴,

La presenza di una sola camera, peraltro, rinvigorisce sensibilmente il circuito della responsabilità politica e i suoi criteri di imputazione, favorendo una più forte responsabilizzazione del rappresentante che, dinanzi al proprio elettorato, incontra serie difficoltà a diluire il proprio operato all'interno dei lavori parlamentari. Lo stesso Governo si trova a confrontarsi con una maggioranza e delle opposizioni che, proprio in ragione di questa sorta di loro "sovraesposizione", dovrebbero rivelarsi maggiormente propensi a esercitare con maggiore vigore le proprie prerogative di indirizzo e controllo. Ma è proprio qui che l'ipotesi monocamerale, da sola e in un'ottica più complessiva, dimostra il suo limite.

Se il monocameralismo appare indispensabile per interrompere la deriva della fattualità e ripristinare, almeno *formalmente*, il disegno tracciato in Costituzione, esso non può ritenersi di per sé sufficiente a riportare su un piano di vero e proprio equilibrio il rapporto tra Parlamento e Governo. Guardando un ipotetico delta istituzionale, che spazia tra un regime a prevalenza parlamentare – si pensi al "parlamentarismo assoluto" della Terza repubblica francese e il "*congressional government*" statunitense – e un regime a prevalenza governativa, ci si avvede che il punto di equilibrio di una forma di governo dipende, più che dall'introduzione di singoli istituti, dall'instaurazione di una *competizione* fra gli organi per l'affermazione delle proprie prerogative di indirizzo politico. Vuoi in ottica polibiana (per la *res publica* romana, ma anche per l'assetto partecipativo statunitense che ne

⁶⁴ In tale ottica, peraltro, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 33(4)/1983, 1171, ma anche M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, in *Rivista AIC*, 2/2014, 3.

pare in qualche modo prestare tributo), vuoi per la tensione derivante dall'assetto istituzionale (federazione-stati membri) o dai diversi modi di investitura popolare (si pensi alla *cohabitation* francese), la competizione tra i diversi organi che compartecipano del potere alimentano una tensione istituzione che impedisce la prevalenza dell'uno sull'altro. Se dunque il monocameralismo consente al Parlamento di *tornare a competere*, esso non assicura che detta competizione venga poi concretamente posta in essere, poiché la camera rappresentativa ben potrebbe rimanere assoggettata a un rapporto fiduciario che la vede interagire con un Governo che sia espressione della *leadership* politica e di partito.

Per ripensare in un'ottica di competitività la nostra forma di governo, pertanto, si rivela indispensabile accompagnare la prospettiva monocamerale con ulteriori interventi. Per rimanere fedeli alle proprie premesse, tuttavia, appare opportuno limitarsi a richiamare quello che si ritiene più urgente, in quanto (al pari del monocameralismo) precondizione per l'esercizio sostanziale delle prerogative parlamentari: la dotazione dell'organo rappresentativo di organismi e strumenti – tecnici *in primis* – che gli consentano di *compartecipare* attivamente all'elaborazione e al direzionamento della politica generale del Governo⁶⁵. Non soltanto perché, paradossalmente, tale compartecipazione

⁶⁵ Sul punto v. le riflessioni di A. MACCANICO, *Conoscere per deliberare*, in *Nord e Sud*, 1/1975, 153 ss. e, più in generale, l'intento della nota riforma Cosentino, efficacemente ripercorso, proprio di recente, da F. Venturini, *Per una nuova amministrazione della Camera dei deputati repubblicana: storia della "riforma Cosentino"*, in *Nomos*, 3/2022. Un esempio può trarsi, poi, dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito con il d.l. n. 77/2021 (art. 3) e inserito nell'ambito della *governance* del PNRR. Esso interagisce con l'Unità per la razionalizzazione e, soprattutto, può «segnalare collaborativamente alla Cabina di regia [...] e al Servizio centrale per il PNRR [...] ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR». Sul piano delle informative, esso viene incluso fra i destinatari della relazione semestrale sull'attuazione del PNRR (insieme al Parlamento e alla Conferenza unificata), ma l'art. 2, comma 2, lett. g), (come modificato in sede di conversione) ha disposto che solo il Tavolo permanente e la Conferenza unificata siano «costantemente aggiornati» (dunque non solo semestralmente) dalla Cabina di regia «circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative». Il ruolo del Tavolo permanente, peraltro, è stato ulteriormente rafforzato con la modifica (in sede di conversione) dell'art. 8, con cui si è previsto che ciascuna amministrazione centrale, nell'ambito degli interventi del PNRR, sia tenuta ad assicurare periodici «tavoli di settore e territoriali» con funzioni consultive, «finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali

permette l'inveramento del principio della separazione dei poteri (altrimenti compromesso da un Esecutivo egemone nella definizione del *quantum* e dell'*an* delle prerogative parlamentari di indirizzo e controllo), ma perché in una contemporaneità in cui l'eteronomia – europea, internazionale, finanziaria – conquista sempre più spazi prima riservati al *continuum* Parlamento-Governo, la ricollocazione dell'organo rappresentativo al centro del sistema rappresenta l'unica via (costituzionale) per assicurare ai vecchi e nuovi processi decisionali piena legittimazione democratica. E in quest'ottica, il superamento del bicameralismo dimezzato in favore di un monocameralismo razionalizzato nei termini appena descritti rappresenta una via obbligata per racchiudere all'interno di nuovo perimetro rinforzato il potere e, al contempo, riaffermare principi fondamentali e fondanti del nostro ordinamento, quali il parlamentarismo e il pluralismo che esso esprime. L'alternativa è quella di assecondare una volontà di trasformazione dai tratti affatto indefiniti e il cui obiettivo non può in alcun modo giustificarsi, giacché viziato nel suo volersi imporre in via fattuale *a prescindere* dal diritto. Una prospettiva che si pone nettamente al di fuori del perimetro costituzionale e la cui censura è inesorabilmente rimessa ai medesimi attori politici che quella volontà esprimono, nella speranza che le forme, nel frattempo, possano continuare almeno ad arginare l'impeto della fattualità, in attesa di riaffermare la Costituzione e il suo consustanziale e fondamentale compito di plasmare il reale.

nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali», assicurando un «confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti». Ora, proprio alla luce della sua collocazione e della sua incisività, non si comprende come mai detto organo debba risultare composto esclusivamente da «rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva». Proprio la sua fisionomia e prerogative, infatti, non sembrano fare ostacolo – e anzi in qualche modo sembrano incentivare – a un'inclusione di una componente parlamentare in senso allo stesso, magari prendendo le mosse proprio da tale esperienza per inaugurare una sorta di “integrazione per comitati” all'interno di quegli organi dell'Esecutivo che sempre maggiori spazi di intervento assumono nell'elaborazione (e talvolta nella definizione) dei processi decisionali. Sempre in prospettiva di ripensamento dei meccanismi di indirizzo e controllo parlamentare – sia pure riferiti al solo contesto pandemico – si vedano le considerazioni di G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2021, *passim*

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di indagare la prospettiva monocamerale alla luce dell'attuale assetto istituzionale nei rapporti Parlamento-Governo sul piano della produzione legislativa, al fine di vagliare le potenzialità della stessa ai fini dell'inveramento dei principi del costituzionalismo moderno e democratico e, di riflesso, per scongiurare l'ulteriore aggravamento delle – o l'instaurazione di nuove – distorsioni sul piano della forma di governo.

EN

The essay aims to explore the single-chamber perspective in light of the current institutional framework at the level of relations Parliament-Government in terms of legislative production, considering the potential of this perspective in order to fulfill the principles of the modern and democratic constitutionalism and, as a consequence, to avoid a further worsening on the form of government.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)