

**PRINCIPI
E ISTITUZIONI
NELLE TRASFORMAZIONI
SOCIOCULTURALI**

a cura di
**Antonino Amato, Giacomo D'Amico
Giuseppe Donato e Alessandro Morelli**

Collana
“Voci Costituzionali”

Comitato direttivo

Adriana Apostoli (Brescia), Francesco Clementi (Roma - Sapienza),
Antonio Saitta (Messina).

Comitato scientifico

Rafael Bustos Gisbert (Madrid - Complutense), Corrado Caruso (Bologna),
Eleonora Ceccherini (Genova), Luigi Ciaurro (Senato della Repubblica),
Giacomo D'Amico (Messina), Thierry Di Manno (Toulon), Delia Ferri (Maynooth),
Adoración Galera Victoria (Granada), Tania Groppi (Siena), Nicola Lupo (LUISS),
Giuseppe Martinico (Sant'Anna), Alessandro Morelli (Messina), Fabio Francesco
Pagano (Assemblea Regionale Siciliana), Andrea Patroni Griffi (Vanvitelli),
Vasco Pereira da Silva (Lisboa), Lucia Scaffardi (Parma), Sophie Schönberger
(Düsseldorf), Giuseppa Sorrenti (Messina), Vincenzo Tondi della Mura (Salento),
Giuseppe Verde (Palermo).

Coordinamento della redazione

Antonino Amato (Messina), Diego Baldoni (Camera dei Deputati),
Giuseppe Donato (Messina), Alessandro Fricano (Palermo),
Riccardo Montaldo (Consiglio regionale Sardegna).

Comitato di redazione

Antonia Maria Acierno (Vanvitelli), Corrado Antonucci (Roma - Sapienza),
Elia Aureli (LUISS), Chiara Bertoldi (Piemonte Orientale), Enrico Buono
(Vanvitelli), Marco Caldeira (Lisboa), Francesca Caleca (Roma - Sapienza),
Giorgio Cataldo (Salento), Chiara Cerbone (Parma), Giovanni Comazzetto (Pavia),
Andrea Contieri (Camera dei Deputati), Andrea Conzutti (Trieste),
Alberto Di Chiara (LUISS), Giulia Formici (Parma), Maria Frisina (Roma - Sapienza),
Samuele Gherardi (Madrid - Complutense), Giacomo Giorgini Pignatiello
(L'Orientale), Francesco Emanuele Grisostolo (Udine), Marco Ladu (E-campus),
Cosimo Lotta (Roma Tre), Simone Mallardo (Piemonte Orientale),
Alessandra Mazzola (Brescia), Micol Pignataro (Bologna), Simone Pitto (Genova),
Stefano Rotolo (Perugia), Ignazio Spadaro (Catania).

PRINCIPI E ISTITUZIONI NELLE TRASFORMAZIONI SOCIOCULTURALI

a cura di

ANTONINO AMATO, GIACOMO D'AMICO,
GIUSEPPE DONATO E ALESSANDRO MORELLI

EDITORIALE SCIENTIFICA

La pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo della Direzione generale Educazione, Ricerca e istituti Culturali del Ministero della Cultura



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0380-5

INDICE

PRESENTAZIONE	7
INTRODUZIONE	9

PARTE I

PRESENTE E FUTURO DEL BICAMERALISMO PARITARIO, TRA MONOCAMERALISMO DI FATTO E IPOTESI DI RIFORMA

E. AURELI, <i>Le cause del monocameralismo di fatto: la crisi della rappresentanza parlamentare prima dei vantaggi procedurali per il Governo</i>	15
S. ROTOLO, <i>Il groviglio intricato: la sessione di bilancio nel monocameralismo di fatto</i>	33
A. MAZZOLA, <i>Il recupero della centralità del Parlamento attraverso il progressivo superamento del sistema bicamerale</i>	47

PARTE II

LE SFIDE DELL'AUTONOMIA, TRA DINAMICHE FISIOLOGICHE E PATOLOGICHE

A. FORMISANO, <i>L'incerta evoluzione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regione e protagonismo della Consulta</i>	61
C. CERBONE, <i>Il regionalismo italiano alla prova delle emergenze: la gestione dell'emergenza pandemica da Covid-19 come case study</i>	77
A. AMATO, <i>Il finanziamento del sistema sanitario siciliano e la difficile garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza</i>	89
C. LOTTA, <i>Livelli essenziali delle prestazioni e regionalismo differenziato: la tutela dei diritti fondamentali tra unitarietà e differenziazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024</i>	99
G. COMAZZETTO, <i>I profili finanziari del regionalismo differenziato, tra ipotesi di attuazione e limiti di sistema. Appunti a margine della sentenza n. 192/2024</i>	111
G. DONATO, <i>Sistema delle Conferenze e regionalismo differenziato: una lettura alla luce della sent. n. 192/2024</i>	125

PARTE III
I PRINCIPI COSTITUZIONALI ALLA PROVA
DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE: DEMOCRAZIA,
RAPPRESENTANZA E LEGALITÀ

C. CERBONE, R. MONTALDO, <i>Formazione del consenso e propaganda elettorale online</i>	137
E. COCCHIARA, <i>La volontà elettorale alla prova della rivoluzione digitale</i>	149
M. LADU, <i>Il rapporto tra rappresentante e rappresentato al tempo della democrazia digitale</i>	163
S. PITTO, <i>Digitalizzazione delle corti, intelligenza artificiale e attuazione del PNRR</i>	183

ALESSANDRA MAZZOLA*

IL RECUPERO DELLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO ATTRAVERSO IL PROGRESSIVO SUPERAMENTO DEL SISTEMA BICAMERALE

SOMMARIO: 1. Profili di trasformazione del potere legislativo nel sistema parlamentare. – 2. Un sistema monocamerale come ipotesi di superamento del bicameralismo paralizzato.

1. *Profili di trasformazione del potere legislativo nel sistema parlamentare*

Com'è noto, la sede istituzionale della rappresentanza politica attraversa da tempo una fase di indebolimento causata da molteplici fattori, fra i quali la crisi dei partiti politici, l'astensionismo elettorale, le crescenti disuguaglianze economiche e sociali, la personalizzazione della politica, lo slittamento del dibattito politico dalle sedi di partito e dalle Aule parlamentari ai *social network*, l'“egemonia” dell'Esecutivo e, soprattutto, del suo *leader*.

Questo fenomeno si riflette anche sulla produzione normativa, comportando un progressivo ridimensionamento del ruolo centrale della legge quale fonte primaria del diritto e relegando il Parlamento a organo di mera ratifica di decisioni adottate in altre sedi, quali il Consiglio dei ministri e l'Unione europea¹. Inoltre, anche quando le decisioni sono formalmente assunte dalle Assemblee rappresentative, il loro contenuto è di fatto determinato dall'Esecutivo che, avvalendosi di strumenti quali la questione di fiducia, ovvero la tecnica dei *maxiemendamenti*², limita si-

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Brescia.

¹ Dall'analisi del SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, dicembre 2024 si evince che i disegni di legge di iniziativa governativa sono stati 60 su 172 leggi e che dei 90 decreti legislativi approvati 51 sono stati di recepimento della normativa europea.

² Oltre ai dati offerti dal SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit., v. per tutti A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 126 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emenda-*

gnificativamente la capacità decisionale del Parlamento. Quest'ultimo, infatti, per evitare di ostacolare il regolare equilibrio dei rapporti tra gli organi della forma di governo, si trova costretto ad accettare le scelte già assunte dall'Esecutivo³.

Nel 2023, per provare a far fronte a queste criticità, i Comitati per la legislazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica hanno avviato un'indagine conoscitiva congiunta attraverso la quale hanno espresso preoccupazione per la radicalizzazione «di una legislazione a carattere sempre più frammentato e microsettoriale» che compromette i rapporti tra Parlamento e Governo⁴.

Le statistiche più recenti confermano questa tendenza. Secondo il *report* del Servizio studi della Camera dei deputati sulla produzione normativa, nel corso dell'attuale Legislatura⁵, sul totale delle 172 leggi approvate⁶, solo 42 sono di iniziativa parlamentare. L'*iter* per l'adozione del testo definitivo è durato in media 275 giorni (125 giorni per la prima lettura e 83 per la seconda); complessivamente, per le 42 leggi sono stati approvati 402 emendamenti, di cui 291 in Commissione e 111 in Assemblea. Di questi, ben 371 sono stati votati presso la prima Camera e soltanto 31 presso la seconda, confermando il ruolo marginale del *plenum* nel momento in cui il testo arriva in seconda lettura. Inoltre, per 34 delle leggi richiamate è stato sufficiente un solo passaggio presso entrambi i rami del Parlamento probabilmente anche perché 21 di esse hanno seguito il procedimento in sede redigente.

I dati non appaiono più incoraggianti quando si analizzano le 68 leggi di conversione dei decreti-legge, per le quali in 42 casi il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia. Per tutte le leggi di conversione⁷ è

mento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima, Napoli, 2018, *passim*.

³ Su questi aspetti si vedano G. RIVOCCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2/2019, 87-88; A. RUGGERI, *La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni (note minime su una spinosa questione)*, in *Consulta OnLine*, 2023/III, spec. 876; P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, Potere e Costituzione*, V, Milano, 2023, spec. 147-151.

⁴ COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Indagine conoscitiva*, 19 dicembre 2023, 10.

⁵ Dati aggiornati al 13 dicembre 2024.

⁶ Di cui una è legge di revisione costituzionale, la legge costituzionale n. 1 del 2023.

⁷ Vale la pena sottolineare che non è andato perso il contenuto dei dieci decreti-legge non convertiti poiché abrogati dal momento che esso è confluito in altri atti con forza di

stato sufficiente un solo passaggio presso le due Camere, con tempi medi di approvazione particolarmente rapidi, ovvero 43 giorni presso la prima Camera e 6 giorni presso la seconda. Questo dato si spiega probabilmente con il fatto che la grande maggioranza degli emendamenti è stata approvata in Commissione: infatti, dei 2119 emendamenti totali, solo 111 sono stati discussi in Assemblea⁸.

Infine, va osservato che per l'approvazione di 44 leggi il Governo ha fatto ricorso, almeno in un ramo del Parlamento, alla questione di fiducia; quest'ultima, com'è noto, riduce il ruolo delle Camere a semplici esecutrici delle volontà governative coinvolgendo ormai anche l'*iter* di approvazione di leggi particolarmente importanti, come quella di bilancio⁹ e quelle di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁰.

Svilisce ulteriormente il ruolo del Parlamento la progressiva marginalizzazione del meccanismo della "navetta parlamentare". Il confronto tra i tempi d'esame e il numero di emendamenti approvati dalla Camera in cui è presentato il disegno di legge con quelli della Camera alla quale viene trasmesso per la seconda lettura rivela un processo legislativo sempre più sbilanciato a favore della "Camera unica". Diversamente da quanto previsto dall'art. 70 Cost., infatti, l'*iter legis* «più che presso la seconda camera, parrebbe concludersi presso una Camera *secondaria*»¹¹, dove i

legge sotto forma di emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare. Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit.

⁸ Lasciando perciò i restanti alla Commissione; cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit.

⁹ Fenomeno noto, sul quale si rinvia alle riflessioni di A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, spec. 95-98; G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2020, 21-27; A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 150-151; C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio, in federalismi.it*, 16/2024, 5-22.

¹⁰ Su cui si vedano G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 945 ss.; 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.; A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 225 ss.; A. FRANCESCANGELI, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e pandemia*, Napoli, 2023, 147 ss.

¹¹ C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 45.

parlamentari spesso non hanno modo di procedere a un reale vaglio del testo o perché il Governo ha posto la questione di fiducia o perché non residua il tempo per la conversione del decreto-legge. A ben vedere, tuttavia, la riflessione sui «parlamentari di secondo livello»¹², cioè coloro che non hanno modo di intervenire sul testo del disegno di legge, sembra debba essere rivolta al ruolo delle Camere *tout court*. I dati sulla produzione normativa, infatti, attestano la sempre più frequente spoliatura della funzione legislativa al *plenum*, che è assorbita dalle Commissioni che svolgono prevalentemente funzioni deliberanti o redigenti¹³.

Queste tensioni procedurali si collocano in un contesto più ampio di trasformazione del ruolo delle Assemblee rappresentative, evidenziando un progressivo indebolimento delle loro prerogative, che incide profondamente sulla natura del bicameralismo, trasformandolo in un bicameralismo alternato o in un monocameralismo di fatto¹⁴.

Peraltro, il graduale abbandono delle regole procedurali previste per l'adozione delle leggi ha contribuito a consolidare l'idea, persino tra gli stessi parlamentari, che l'approvazione del disegno di legge da parte di entrambe le Camere sia ormai ridotta a una mera formalità e che i due rami del Parlamento siano organi sostanzialmente superflui¹⁵. Questa lettura non solo impoverisce il confronto democratico e l'elaborazione di

¹² *Ibidem*.

¹³ Oltre ai dati del SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit., si vedano le riflessioni di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 171-203; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 68-70; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2021, 6-9.

¹⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, 3/2019, 59, nonché A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, spec. 65.

¹⁵ È noto che in origine la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica differivano sia nella durata della legislatura (eguagliata dalla legge costituzionale n. 2 del 1963), sia nei requisiti relativi all'età dell'elettorato attivo e passivo (uniformato, il primo, con la legge costituzionale n. 1 del 2021). I due rami del Parlamento restano invece tutt'ora diversi per quanto riguarda la componente non elettiva presente al Senato e per l'elezione della quota elettiva su base regionale per la medesima camera; elementi peraltro oggetto di diversi progetti di riforma costituzionale, che tuttavia non sono mai giunti al termine. Il dibattito che ha forse messo più in evidenza l'idea che le due Camere siano organi di fatto superflui si è sviluppato in occasione della riforma costituzionale promossa nel 2016 ed è stato ripreso in occasione della riforma relativa alla riduzione del numero dei parlamentari.

soluzioni legislative ponderate, ma alimenta la percezione che il Parlamento rappresenti un ostacolo da neutralizzare anziché un luogo di dialogo e mediazione.

Il progressivo accentramento del potere decisionale nelle mani dell'Esecutivo a scapito della centralità delle Camere come luoghi di riflessione politica e confronto democratico suggeriscono una riflessione critica sul futuro del bicameralismo, nonché sulla necessità di ripensare l'istituzione parlamentare per garantire un equilibrio più solido tra i poteri dello Stato.

2. *Un sistema monocamerale come ipotesi di superamento del bicameralismo paralizzato*

La prassi di approvare le leggi attraverso un modello monocamerale “a intervallo” sembra essersi consolidata come regola implicita del procedimento legislativo. Questa tendenza, se analizzata in un'ottica sistemica, solleva interrogativi più ampi, specialmente in merito al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

Come si è provato a mettere in evidenza, il problema del monocameralismo di fatto non si esaurisce nella circostanza che un ramo del Parlamento assume le decisioni mentre l'altro si limita ad assentire, poiché la criticità riguarda più in generale il rapporto tra gli organi ai quali è affidata – di regola o in casi eccezionali – la potestà legislativa. Sempre più spesso, infatti, *prima* della presentazione del disegno di legge al Parlamento, il Presidente del Consiglio dei ministri organizza incontri informali con i *leader* dei gruppi parlamentari – prevalentemente di maggioranza, ma all'occorrenza anche di opposizione – al fine di raggiungere gli accordi necessari per ridurre possibili tensioni e per stabilire fondamentali compromessi all'interno delle Aule, in particolare in quella presso la quale il disegno di legge viene inizialmente calendarizzato¹⁶.

Ciò induce a domandarsi se il *fatto* del monocameralismo configura un comportamento degli organi di indirizzo politico *contra Constitutionem*, in quanto disattende il dettato costituzionale, oppure se rappresenta una modifica tacita e fisiologica dell'equilibrio tra i poteri delineato dal Testo costituzionale, ponendosi cioè come un fatto *praeter Constitutionem*¹⁷.

¹⁶ Si veda la puntuale analisi di A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, cit., 229 ss.

¹⁷ In questi termini I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, spec. 89-90.

Com'è noto, in Assemblea costituente l'opzione a favore del bicameralismo perfetto non era fondata su argomentazioni particolarmente solide, né godeva di un consenso unanime¹⁸. Ciò nonostante, prevalse il timore di una possibile dittatura d'assemblea e ciò indusse la maggioranza dei Costituenti a ritenere indispensabile l'istituzione di una seconda Camera, considerata un possibile strumento di contrappeso istituzionale e di garanzia per la trasparenza del procedimento legislativo. Sebbene le argomentazioni a sostegno del bicameralismo si siano dimostrate, nel complesso, più persuasive rispetto a quelle avanzate dai fautori della Camera unica, è comunque evidente la fragilità intrinseca di tali motivazioni. Il dibattito sulla composizione e sulla funzione delle Assemblee non ha, infatti, condotto a una reale differenziazione tra i due rami del Parlamento, dando forma a un modello bicamerale «pressoché unico» a livello internazionale¹⁹, caratterizzato da un'identità quasi speculare nella struttura rappresentativa e nelle attribuzioni istituzionali²⁰.

Di conseguenza, il nostro parlamentarismo è stato caratterizzato sin

¹⁸ Si vedano almeno on. Mortati, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, 87-95; on. Conti, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 4 settembre 1946, 98; on. Castiglia, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 6 settembre 1946, spec. 133-134.

¹⁹ G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, 182. Com'è noto, si è persa la connotazione regionalista della Repubblica a seguito dell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti nella seduta dell'Assemblea plenaria dell'Assemblea costituente del 7 ottobre 1947 che ha previsto l'elezione del Senato a suffragio universale attraverso collegi uninominali; tale modifica è stata spiegata dall'on. Perassi in Atti dell'Assemblea costituente, 7 ottobre 1947, 981 ss. nel senso che la formulazione originariamente pensata voleva significare che «il Senato è il Senato della Regione», mentre dopo l'approvazione dell'ordine del giorno «vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali».

²⁰ La circostanza che il bicameralismo non sia stato il frutto di un'effettiva scelta di fondo dei Costituenti, ma il risultato di una serie di dinieghi: prima al monocameralismo, poi a un modello basato su una camera delle regioni o degli interessi corporativi, ha comportato che il Parlamento si sia avvicinato più a un sistema monocamerale che a uno autenticamente bicamerale. Ciò è ben evidenziato dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 227 della X Legislatura, 2. Nello stesso senso si sono espressi, fra gli altri, A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 3/1981, 47 e, *ivi*, P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, 66; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, 1162-1163; più di recente, C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 4/2007, 529 e *Id.*, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 35-37.

da subito dai «difetti monistici di un certo monocameralismo, senza averne i pregi»²¹. La composizione del Parlamento in due Camere sostanzialmente identiche non è stata in grado di assicurare quella maggiore ponderazione di interessi auspicata durante i lavori dell'Assemblea costituente; piuttosto, le differenze strutturali tra Camera e Senato si sono rivelate più un ostacolo, che uno stimolo, influenzando negativamente sull'efficienza legislativa, sulle relazioni con l'Esecutivo e sul dialogo con gli organi di garanzia.

Queste criticità evidenziano la necessità di un ripensamento complessivo del ruolo e delle funzioni del Parlamento onde poter affrontare le problematiche che derivano dalla struttura bicamerale e dalle sue implicazioni pratiche. Tale ponderazione non può limitarsi a una revisione parziale o tecnica del bicameralismo, ma richiede un inquadramento all'interno di una riflessione più ampia sulla forma di governo e sull'assetto complessivo delle istituzioni democratiche.

Il superamento dell'«attuale irrazionale bicameralismo»²² rappresenta perciò solo una delle possibili risposte, atteso che qualunque intervento di riforma, per essere realmente efficace, dovrebbe essere collocato all'interno di un disegno organico che consideri le esigenze di efficienza legislativa, il rispetto del principio di rappresentatività e l'equilibrio tra i poteri dello Stato. Solo attraverso un approccio complessivo, che tenga conto «dei presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, può apparire preferibile ad un'altra»²³, sem-

²¹ Così la relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 227 della X Legislatura, 3. Invero, essendo composto da una seconda camera che non si differenzia – se non in minima parte – per composizione, né per funzioni, ha sempre mascherato «un sostanziale unicameralismo» (*ibidem*). Sul punto si vedano almeno E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Democrazia e diritto*, 2/1978, 13 che sostiene come il bicameralismo italiano esprima più i valori che in Costituente espressero i monocameralisti che viceversa; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., 48-49; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit., 1163, il quale riferisce di un bicameralismo aritmetico, che tuttavia «funzionalmente è più vicino al modello unicamerale». Si veda, inoltre, la relazione di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale della XVIII Legislatura A.C. n. 2664, 4, che riferisce di un «monocameralismo funzionale» sul piano tecnico e giuridico» dal momento che «le due Camere hanno sempre coesistito svolgendo esattamente le stesse funzioni».

²² Così A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., 44.

²³ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, 82. Cfr. anche G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, 462-463 ad avviso del quale «occorre adattare il bicameralismo alle istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alle tradizioni e alla caratterizzazione attuale e storica della società: non è indifferente

bra possibile offrire risposte adeguate alla crisi del Parlamento e al processo di verticalizzazione del potere esecutivo.

Nell'attuale contesto, l'abbandono del «*bicameralismo di garanzia*»²⁴ – che non è riuscito a prevenire proposte di riforma costituzionale anche di stampo autoritario –, trova supporto nella giurisprudenza costituzionale. La Corte, intervenendo sul fenomeno del monocameralismo alternato, sembra aver lasciato intendere che tale *modus procedendi* non può essere considerato una convenzione costituzionale vietata, bensì *praeter* (o addirittura *secundum*) *Constitutionem*²⁵. Tale conclusione non può però essere pacificamente accolta poiché suppone implicitamente che i Costituenti, nell'elaborare il sistema parlamentare, abbiano omesso di fornire indicazioni procedurali chiare e vincolanti sul modo in cui la sovranità popolare è esercitata. Una simile interpretazione risulterebbe non solo contraria al principio fondamentale della certezza del diritto, ma anche all'obiettivo di assicurare che il processo di produzione normativa da parte delle Assemblee rappresentative avvenga nel rispetto delle garanzie costituzionali.

Le regole procedurali, com'è noto, non rappresentano un dato accessorio o meramente tecnico, ma costituiscono l'essenza stessa della legittimità del procedimento legislativo. Trascurare questo aspetto significa privare il Parlamento della sua funzione di luogo privilegiato del confronto, riducendo la produzione normativa a una dinamica priva di tra-

dunque al regime politico o alla funzione di governo, nella condizione di libertà in cui trovasi la società».

²⁴ G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le camere*, I, *Artt. 55-63*, Bologna-Roma, 1984, 5.

²⁵ Sul punto, Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, § 4.3 *Cons. dir.* sembra aver escluso la possibilità che il monocameralismo di fatto assurga a convenzione costituzionale affermando che «una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto 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». Mentre con la successiva ordinanza n. 60 del 2020 il Giudice costituzionale sembra ritrarsi precisando 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».

sparenza e aperta a possibili arbitri delle maggioranze che si alternano alla guida del Paese.

L'operatività fattuale del monocameralismo pone rischi significativi per l'equilibrio costituzionale poiché pregiudica le garanzie necessarie per mantenere un bilanciamento adeguato tra gli organi costituzionali²⁶. Tuttavia, l'efficacia di questa "convenzione" risulta funzionale all'Esecutivo e alle stesse Camere, che sembrano aver accolto l'"opportunità" di lasciare il baricentro della funzione legislativa al di fuori della propria sede per evitare le complessità dei compromessi politici.

Una simile evoluzione delinea un assetto alternativo rispetto a quello previsto dall'art. 72 Cost., non solo a causa del frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alle relative leggi di conversione, poiché riguarda il ruolo stesso delle Camere, svilito dalla prassi di assumere le decisioni in luoghi sempre più ristretti (il Consiglio dei ministri o le Commissioni parlamentari in sede deliberante o redigente). Queste dinamiche rischiano di compromettere profondamente il pluralismo politico e le «ordinarie dinamiche del confronto parlamentare»²⁷, indebolendo il tessuto democratico e la qualità del processo decisionale nel suo complesso.

Ciò non toglie che sia necessario affrontare con prudenza qualsiasi proposta di revisione costituzionale anche in senso monocamerale. La Costituzione italiana, risultato di un delicato equilibrio tra connessioni, interdipendenze e sensibilità diverse, rappresenta un sistema organico e complesso, plasmato dai compromessi raggiunti in seno a un'Assemblea costituente caratterizzata da idee, visioni e sensibilità profondamente eterogenee. Ogni intervento di modifica che trascuri questa intrinseca complessità rischia di sfuggire al controllo dei suoi fondatori, generando un nuovo assetto che potrebbe discostarsi significativamente dagli obiettivi originari.

Di conseguenza, le analisi attorno a una riforma di tipo monocamerale richiedono un approccio rigoroso e prudente, orientato alla gradualità. Tale scelta non nasce da una resistenza al cambiamento, bensì dalla necessità di evitare gli errori di un "alchimista inesperto" che, agendo senza piena consapevolezza, potrebbe innescare dinamiche istituzionali impre-

²⁶ Come ha affermato M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 543, «di fronte ad una prassi frammentaria, tendente a ridurre al minimo la discussione dei progetti di legge, è il giudice costituzionale ad enucleare in prima persona una regola di comportamento che sia in grado di soddisfare le esigenze di semplificazione e di velocizzazione avvertite dal Governo».

²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 245 del 2022, § 3.4 *Cons. dir.*

vedibili e difficilmente governabili. Le brevi proposte a favore del monocameralismo che si svolgeranno muovono quindi dall'attuale configurazione istituzionale, le cui caratteristiche e limiti sembrano già offrire validi elementi per sostenere l'opportunità di una transizione verso un sistema monocamerale.

La costituzionalizzazione di quest'ultimo potrebbe invero rappresentare una risposta sistematica al fenomeno del "bicameralismo dimezzato", offrendo l'opportunità di riportare l'esercizio della funzione legislativa nell'alveo della sede parlamentare. Formalizzare questa modifica tacita potrebbe contribuire a far rientrare alcune delle degenerazioni più macroscopiche dell'attuale sistema, come l'abuso della decretazione d'urgenza e la copiosa introduzione, in sede di conversione, di emendamenti eterogenei che compromettono la coerenza e l'intellegibilità delle leggi. Fenomeni che, anziché rappresentare «un sintomo di vitalità parlamentare», vanno letti come indicatori di una crisi strutturale e funzionale dell'organo rappresentativo della volontà popolare²⁸.

Il fatto che la "Camera secondaria" sia relegata al ruolo di «gregario»²⁹ non significa, peraltro, che quella "primaria" sia posta nelle condizioni di svolgere un'istruttoria completa e accurata sui disegni di legge sottoposti alla sua attenzione; anzi, spesso è lo stesso Governo a proporre emendamenti che complicano ulteriormente il processo legislativo. La razionalizzazione che potrebbe conseguire all'introduzione del modello monocamerale, insieme all'adozione di «nuovi dispositivi costituzionali»³⁰ orientati a rafforzare l'istituto della rappresentanza politica, potrebbe risolvere i richiamati squilibri permettendo all'unico organo legislativo di concentrarsi sull'elaborazione di leggi di maggiore qualità, sia in termini di coerenza normativa sia di intellegibilità, nonché garantendo un processo decisionale più trasparente e conforme al dettato costituzionale³¹. Il problema, infatti, non sembra quello di rinunciare alla seconda Camera, bensì di porre le condizioni che garantiscano alla Camera unica di funzionare al meglio, operando con efficacia e precisione.

Formalizzare il modello monocamerale potrebbe pertanto offrire una soluzione ad alcune delle degenerazioni più evidenti dell'attuale sistema;

²⁸ I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, cit., 96.

²⁹ S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 328.

³⁰ A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, tuttavia, cit., 65.

³¹ Sul punto v. A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, cit., 169.

in questo modo non solo si supererebbe la dinamica disfunzionale per cui la “Camera secondaria” svolge un ruolo marginale senza che ciò migliori l’efficacia di quanto prodotto dalla prima, ma si creerebbero le condizioni per una deliberazione parlamentare autentica. Quest’ultima, intesa come confronto razionale e articolato tra le diverse posizioni politiche, rappresenta com’è noto un fattore imprescindibile affinché il Parlamento possa esercitare pienamente il ruolo rappresentativo che la Costituzione gli affida, rispecchiando la pluralità della volontà popolare.

Una riforma costituzionale in senso monocamerale potrebbe, in ultima istanza, risolvere il «compromesso *sul* parlamento» che caratterizza l’attuale sistema, reindirizzando l’attenzione verso la costruzione di un «compromesso *in* parlamento»³², basato sul dialogo e sulla mediazione democratica. Per evitare che il Governo continui a dominare la produzione normativa sarebbe nondimeno necessario accompagnare questa riforma con meccanismi correttivi che riequilibrino il rapporto tra esecutivo e legislativo. Alcuni di questi, da collocare verosimilmente nei regolamenti parlamentari³³, potrebbero includere una ridefinizione delle modalità di discussione e approvazione delle leggi così da rafforzare il ruolo delle minoranze e introdurre garanzie per la trasparenza e la partecipazione.

In definitiva, una riforma del Parlamento in senso monocamerale non dovrebbe limitarsi a registrare un fatto compiuto, ma dovrebbe porsi il più ambizioso obiettivo di rigenerare il sistema parlamentare, restituendo alle Assemblee elettive la centralità che compete loro quale fulcro della rappresentanza democratica e del processo deliberativo.

³² A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, tuttavia, cit., 64.

³³ V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1/2022, 21-22 suggerisce di valorizzare la prassi già in essere nella programmazione dei lavori tra Governo e Parlamento e, più precisamente, di adottare calendari condivisi tra i due rami del Parlamento attraverso la condivisione dell’istruttoria legislativa tra le Commissioni, perlomeno per ciò che concerne «l’attività conoscitiva, l’espressione del parere su atti del Governo e la possibilità di promuovere consultazioni pubbliche».