



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2022

**La necessità di ripensare il rapporto  
con gli “organi di garanzia”  
in un sistema parlamentare  
monocamerale**

di Adriana Apostoli

EDITORIALE SCIENTIFICA

# LA NECESSITÀ DI RIPENSARE IL RAPPORTO CON GLI “ORGANI DI GARANZIA” IN UN SISTEMA PARLAMENTARE MONOCAMERALE

*di Adriana Apostoli*

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. LE RAGIONI POLITICO-ISTITUZIONALI PER IL SUPERAMENTO DELLA STRUTTURA DEL PARLAMENTO ITALIANO; 2. SISTEMA MONOCAMERALE E FUNZIONI DI GARANZIA COSTITUZIONALE; 3. CAMERA UNICA E REGOLE ELETTORALI PER GLI ORGANI DI GARANZIA; 4. LE RICADUTE DEL MONOCAMERALISMO SUL SISTEMA DI RAPPORTI FRA GLI ORGANI: 4.1. CORTE COSTITUZIONALE E LEGISLATORE; 4.2. POTERI E RUOLO DEL CAPO DELLO STATO IN UN CONTESTO MONOCAMERALE; 5. UN NUOVO ASSETTO DEI POTERI COSTITUZIONALI?

## **1. Le ragioni politico-istituzionali per il superamento della struttura del Parlamento italiano**

L’interminabile stagione riformista – iniziata a partire dalla metà degli anni Settanta, sviluppatasi rigogliosamente soprattutto negli anni Novanta del Secolo scorso e sostanzialmente proseguita fino alla scorsa Legislatura<sup>1</sup> – è stata, com’è noto, densa di proposte di ingegneria costituzionale dichiaratamente orientate a risolvere le difficoltà di funzionamento dell’ordinamento democratico del nostro Paese<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sia sufficiente ricordare le leggi costituzionali 4 novembre 1991, n. 1 a proposito dell’art. 88 Cost.; 6 marzo 1992, n. 1 di modifica dell’art. 79 Cost.; 29 ottobre 1993, n. 3 relativa all’art. 68 Cost.; 22 novembre 1999, n. 1 rispetto agli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost. (gli ultimi tre, a loro volta, revisionati nel 2001); 23 novembre 1999, n. 2 che ha introdotto il c.d. giusto processo all’art. 111 Cost. Ancora, le leggi costituzionali 19 ottobre 2020, n. 1, di revisione degli artt. 56, 57 e 59; 18 ottobre 2021, n. 1 di modifica dell’art. 58; 11 febbraio 2022, n. 1 a proposito degli artt. 9 e 41 Cost.

<sup>2</sup> Un dibattito che ci ha condotto verso «una retorica delle riforme (organiche, globali...) che è dilagata negli ultimi trent’anni e ha impigliato l’elaborazione della costituzione vigente», così M. DOGLIANI, *Revisione della costituzione e conservazione: perché perpetuare l’equivoco?*, in *Dem. dir.*, n. 1/2005, p. 18. Com’è noto, a partire dal messaggio del Presidente Cossiga alle Camere del 26 giugno 1991 sulle riforme istituzionali le difficoltà politiche del nostro Paese sono state esplicitamente ricollegate alle

Questa lunga fase, alla luce delle dichiarazioni programmatiche che la neo-Presidente del Consiglio ha rivolto alle Camere nel suo discorso di insediamento all’inizio della XIX Legislatura, sembrerebbe destinata a ricevere nuovo impulso<sup>3</sup> e, soprattutto, a riaffermare quella già diffusa tendenza che confonde la “materia costituzionale” con la lotta di indirizzo politico<sup>4</sup>.

L’attuale fase storica è densa di complessità rispetto alle quali gli ordinamenti democratici appaiono sempre più fragili nel far fronte alle “inquietudini” interne e alle conflittualità extra-statali. Dinanzi a un contesto globale in cui «l’inarrestabile finanziarizzazione dell’economia esaspera le dinamiche operative pressoché istantanee e auto-referenziali proprie dei mercati, ormai non controllabili perché prodotto di matrici comunicative e funzionali affatto anonime e capaci di riflettersi in modo immediato sulle scelte politiche della *multilevel governance*»<sup>5</sup> e nel quale le sempre più drammatiche sfide ambientali e sociali mettono a rischio i destini dell’umanità<sup>6</sup>, gli ordinamenti giu-

---

inadeguatezze della Carta costituzionale. Il suo successore, il Presidente Scalfaro, nel discorso di insediamento, suggeriva l’istituzione di una Commissione parlamentare “speciale” per affrontare in modo organico il tema delle riforme anche di livello costituzionale. Da quel momento, il processo riformatore diretto a cambiare la seconda parte della Costituzione è entrato stabilmente in Parlamento e la Costituzione ha iniziato a essere considerata un “bottino” per la maggioranza governativa spingendogli schieramenti che si sono alternati alla guida del Paese ad approvare diverse riforme costituzionali.

<sup>3</sup> Cfr. le Dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni del 25 ottobre 2022. Sulle stesse dichiarazioni v. per tutti la riflessione di A. D’ANDREA, *Di quale “presidenzialismo” si parla?*, in *laCostituzione.info*, 29 ottobre 2022.

<sup>4</sup> È stato sostenuto che la nostra Costituzione è vittima, da tempo, di un pericoloso «populismo governativo [...] per legittimare la richiesta [...] di un “mandato pieno” per cambiare la Costituzione» (M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, p. 8). Infatti, come era già stato precisato in riferimento alla proposta di legge costituzionale n. 2452 della IX Legislatura presentata alla Camera dei deputati, il fatto che l’agenda politica e la “strada” con cui soddisfarla sia stabilita dall’Esecutivo non è un’anomalia della forma di governo parlamentare, lo è piuttosto il fatto che da questa decisione sia estromesso l’organo rappresentativo o che il consenso da quest’ultimo espresso sia alquanto “forzato”.

<sup>5</sup> R. NANIA, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 3.

<sup>6</sup> Come è stato sottolineato, i punti di crisi della odierna teoria democratica sono rappresentati da «la liquefazione dei partiti, la personalizzazione della politica, gli squilibri tra i poteri, la marginalizzazione del Parlamento, la primazia illimitata e invasiva dell’esecutivo, la crisi della dimensione pubblica del potere, l’evidente perdita di

ridici sembrano “impotenti” e perlopiù inadeguati nel mantenere fede a quei presupposti – vere e proprie regole giuridiche poste alla base del costituzionalismo democratico – che, dalla fine del Secondo conflitto mondiale, sono stati capaci di assicurare, almeno nel mondo occidentale, una relativa “pace e giustizia tra le Nazioni”.

È dunque il “governo delle complessità” a restituire la sensazione di una lunga e irreversibile crisi della democrazia italiana, al pari di quella di altri sistemi anche più longevi e consolidati, perché troppi dei suoi presupposti risultano profondamente scossi da fenomeni di natura politica, sociale ed economica sia all’interno degli Stati, sia a livello internazionale<sup>7</sup>.

Credo si possa convenire senza difficoltà che condizione essenziale della democrazia è che coloro che intervengono nel procedimento di formazione delle leggi da cui dipende l’organizzazione della comunità «abbiano e siano in grado di mantenere le risorse necessarie per comprendere la natura delle decisioni stesse e le loro implicazioni» e che siano altresì in grado di manifestare esplicitamente il proprio consenso o dissenso non solo rispetto alla *voluntas legis*, ma anche in relazione all’operato dei governi<sup>8</sup>.

La complessa struttura del modello di governo parlamentare tipica dei sistemi liberal-democratici, alla quale si legano gran parte delle

---

un’etica collettiva che si è accompagnata alla progressiva estraneità della politica dalla società, la passività delle masse disorganizzate e abbandonate a sé, la manipolazione dell’ideologia, il ritorno alla dimensione quasi esclusivamente privata della libertà e la sua non lineare evoluzione, l’accentuarsi delle disuguaglianze sociali, politiche e culturali, sempre meno attente alla dimensione partecipativa e politica dei cittadini alla cosa pubblica, lo smarrirsi entro gli orizzonti sconfinati della globalizzazione delle democrazie nazionali, l’assenza di soggetti in grado di rappresentare, il frantumarsi del corpo sociale e la mancanza di soggettività comuni in grado di essere rappresentate, l’esclusione di molti dalla possibilità di partecipare alla *res pubblica*» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. 25).

<sup>7</sup> È stato efficacemente sottolineato che «le forzature costituzionali e la sottovalutazione del sostanziale svuotamento della rappresentanza parlamentare, ieri denunciate tempestivamente nella speranza che si potesse rimediare correggendo storture e degenerazioni, oggi sono il pretesto [...] su cui si fonda la retorica del cambiamento istituzionale quale “ultima spiaggia” per il Paese, che investe, ancora una volta senza la necessaria continenza persino verbale, l’assetto della Repubblica italiana» (A. D’ANDREA, *L’orpello della democrazia*, Gussago, 2015, p. 7).

<sup>8</sup> M.L. SALVADORI, *Riflessioni sulla crisi dei sistemi democratici, Prolusione per la cerimonia inaugurale dell’anno accademico 2004-2005*, *Accademia delle Scienze*, 2004, p. 2.

conquiste in termini di civiltà e di giustizia sociale – oltre che, naturalmente, di concrete aspettative riguardanti la tutela dei diritti in rapporto all’organizzazione dei poteri –, sembra «scomporsi e incrinarsi sotto l’influsso di una moltitudine di forze e di tendenze che fanno vacillare quelle forme e quei modi di essere dello Stato costituzionale» che nel 1948 sembravano «saldi e definitivi in quanto appropriati a una democrazia concepita come patrimonio di ciascuno e di tutti, un “compromesso costituzionale” pienamente condiviso fra valori e interessi delle forze politiche che si erano battute per il superamento dei regimi totalitari»<sup>9</sup>.

Dopo aver garantito *ex ante* i principi di libertà, uguaglianza e solidarietà in termini formali, gli ordinamenti costituzionali si sono tuttavia dimostrati in affanno nell’assicurarne l’effettività. Conseguentemente, si è generato un vero e proprio “cortocircuito” che non ha risparmiato nemmeno una delle regole cardine della democrazia, ovvero la paritaria partecipazione politica al governo della comunità che prende forma attraverso l’istituto della rappresentanza.

Il principio democratico-rappresentativo, come è noto, è stato disatteso, *in primis*, dal modo di operare delle istituzioni, le quali non hanno saputo garantire nel tempo una parificazione delle posizioni individuali e hanno altresì concorso a minare intrinsecamente, fino a erodere, lo stesso principio. Probabilmente questa è la causa e l’effetto al tempo stesso della «stagione dell’antipolitica»<sup>10</sup>, che ha prodotto una distorsione della forma di governo parlamentare comunemente nota come verticalizzazione della politica (il Governo in Parlamento) – a cui strettamente si lega il c.d. mito della governabilità – e ha parimenti alimentato la crescente perdita di legittimazione delle istituzioni e dei soggetti che le animano (partiti politici *in primis*) e, in particolare, della «asfittica democrazia “meramente procedurale”, sganciata dai valori e dai contenuti che danno sostanza alla sovranità popolare»<sup>11</sup>.

La crisi della democrazia e della rappresentanza politica assume una particolare rilevanza nei modelli parlamentari perché incide

---

<sup>9</sup> S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in *Dir. comp.*, 30/06/2016.

<sup>10</sup> M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Vol. I, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, p. 306.

<sup>11</sup> M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 383.

sull'essenza del principio costituzionale a cui essi si ispirano. La prima conseguenza è la metamorfosi del ruolo del Parlamento, in particolare come luogo del confronto tra diverse istanze e interessi, *habitat* fisiologico del compromesso<sup>12</sup>.

Il concorso di tutti questi fattori determina inevitabilmente un imbarbarimento dei processi democratici<sup>13</sup>, alimentati dal miraggio della governabilità attraverso il potenziamento di percorsi decisionali più veloci e sempre meno capaci di un reale coinvolgimento delle minoranze (in alcuni casi anche di parti della maggioranza) e, in particolare, dallo svuotamento della sede, non solo simbolica, della decisione politica.

Nei meccanismi di questo processo vi rientrano le prassi degenerative che portano alla “sovraesposizione” dell'Esecutivo a scapito dell'organo della rappresentanza e che trovano riscontro anche nella fisionomia della dimensione esterna (oltre che estera) delle relazioni istituzionali, posto che chi «definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali» dell'Unione europea – come sancisce l'art. 15 TUE – è, per il nostro Paese, il Presidente del Consiglio dei ministri e non il Parlamento. In un contesto di questa portata sembra non stupire nemmeno la metamorfosi dell'azione di “raffreddamento” esercitata, ancorché principalmente – e troppo spesso informalmente – nei confronti dell'attività dell'Esecutivo, da parte del Capo dello Stato<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 110 riferisce di «uno svuotamento del ruolo politico del Parlamento». V., inoltre, G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 1 ss., e M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 13 ss.

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo, può essere evocato il fenomeno, sempre più drammatico, della svalutazione del sistema normativo indotta dal progressivo superamento della legge sia come fonte “primaria”, sia come espressione della volontà generale in favore degli atti normativi del governo e, in particolare, del decreto-legge; così come l'abituale utilizzo della questione di fiducia e il distorsivo fenomeno dei c.d. maxiemendamenti, di cui possono dirsi complici anche le più recenti modifiche dei Regolamenti parlamentari.

<sup>14</sup> Nella sterminata bibliografia, v. almeno A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *Forum quad. cost.*, 24 luglio 2002; G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2010, p. 232; Q. CAMER-

Nella lunga e travagliata fase di transizione costituzionale che da tempo stiamo attraversando, resta forte la sensazione di una pericolosa emergenza democratica che trova riscontro nell’inarrestabile fenomeno di impoverimento del legame fra elettori ed eletti, il quale a sua volta rende debole sul piano politico, prima ancora che istituzionale, il ruolo e il “peso” dell’organo rappresentativo della volontà popolare<sup>15</sup>. Ciò è particolarmente vero soprattutto se si considera che le in-

---

LENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2010, pp. 35-37; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 14-16 e 18-21; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, *passim*; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, p. 36; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, pp. 288-294; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, pp. 386-400; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 4; G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2019, pp. 639 ss., spec. pp. 642-645; da ultimo, A. MAZZOLA, *Controllo e partecipazione agli atti dell’Esecutivo: gli atti normativi*, in A. APOSTOLI e M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, pp. 115 ss.

<sup>15</sup> Di questo è prova, fra l’altro, la ormai nota perdita di capacità aggregativa dei partiti politici a fianco del crescente astensionismo alle consultazioni elettorali. Sia sufficiente ricordare che alle elezioni politiche del 24 febbraio 2013 la Camera dei deputati ha registrato il 76,08% dell’affluenza e il Senato della Repubblica il 77,83%; le politiche del 4 marzo 2018 un’affluenza del 72,61% alla Camera dei deputati e del 72,71% al Senato della Repubblica; mentre le elezioni dello scorso 25 settembre sembrano confermare i dati del 2013 registrandosi il 72,94% alla Camera dei deputati e, al Senato della Repubblica – ove hanno votato anche i cittadini di età compresa fra i 18 e i 25 anni – il 73% (i dati sono stati elaborati da quanto riportato <https://elezionistorico.interno.gov.it>). Sul primo aspetto v. almeno L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, 2011, p. 53, parla di «passivizzazione politica della società», mentre G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, p. 2 riferisce di «infarto democratico»; v. anche, fra i tanti, L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 21 ss., e M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della «forma» partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, *passim*. Sul secondo, invece, cfr. per tutti M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 109 ss.; G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, cit., p. 111.

dicazioni di cui si dispone evidenziano una progressiva, accentuata, discesa del popolo sovrano verso una condizione che lo vede sempre più lontano dalla politica, assente alle elezioni, ostile ai governanti, indifferente verso i partiti, deluso e sfiduciato verso le istituzioni dello Stato democratico.

In questo guazzabuglio di eventi e di mutazioni endo ed extra ordinamentali sono spinti “alla deriva” anche i “mattoni” più solidi posti a presidio dell’organo rappresentativo, favorendo così la progressiva delegittimazione della classe politica e ingarbugliando notevolmente quelle difficoltà, verosimilmente congenite, della scelta operata in sede Costituente sulla composizione del Parlamento.

Benché la crisi che stiamo attraversando abbia intaccato l’attività di ogni articolazione dello Stato, credo sia di fondamentale importanza insistere nella direzione di un auspicabile superamento dell’attuale sistema bicamerale, che ha evidenziato nel suo funzionamento alterazioni in grado di compromettere la forma di governo e, in alcuni casi, la stessa forma di stato.

In quest’ottica, si rende necessario individuare un modello orientato a restituire razionalità al sistema politico-istituzionale attraverso un progetto il più fedele possibile alla tradizione del parlamentarismo occidentale<sup>16</sup> non potendo dimenticare che, all’attuazione della Costituzione, fondata sulla partecipazione come «*conditio sine qua non* della democrazia»<sup>17</sup>, concorre principalmente l’attività svolta dal Parlamento quale luogo del confronto e del dibattito tra i soggetti del pluralismo, dell’esercizio della funzione legislativa, della nomina, seppur parziale, degli organi di garanzia costituzionale e, non da ultimo, dell’attività di controllo sull’operato del Governo<sup>18</sup>.

Il punto di partenza può essere dunque quello di tornare alle “origini”, rimettendo in discussione la scelta strutturale del nostro sistema

---

<sup>16</sup> Restituire valore e razionalità al ruolo del Parlamento significa «consentirgli di svolgere le proprie funzioni in totale trasparenza e nel rispetto del principio democratico, vuol dire rilanciarne la centralità, perché la decisione politica deve rimanere in capo a chi rappresenta il popolo e se questo significa che i parlamentari di maggioranza e opposizione si possano confrontare – anche lungamente – nel luogo ove esercitano la loro funzione “principe” ben venga» (F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 532).

<sup>17</sup> M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 388.

<sup>18</sup> Cfr. A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3/1981, p. 44.



parlamentare, basata su una peculiarità “genetica” rappresentata da un bicameralismo perfetto o paritario «pressoché unico» al mondo<sup>19</sup> e che, nel suo operare, ha dato prova inconfutabile di possedere tutti «i difetti “monistici” di un certo monocameralismo, senza averne i pregi»<sup>20</sup>.

Questa “anomalia”, con le vulnerabilità che ne discendono, ha persuaso sin dall’inizio le forze politiche, a partire proprio da quelle già presenti in Assemblea costituente, della necessità di introdurre alcuni distinguo tra i due rami del Parlamento a tal punto da procedere a una differenziazione del Senato della Repubblica – per estrazione, per numero dei componenti e per funzioni – dalla Camera dei deputati, non mancando comunque alcune circoscritte ipotesi orientate a ridurre il Parlamento a una sola Camera<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Così G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 182.

<sup>20</sup> A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 49. Siccome il Parlamento è 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» (cfr. Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 227 della X Legislatura, p. 3). Sul punto si vedano almeno E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Dem. dir.*, n. 2/1978, p. 13 che sostiene come il bicameralismo italiano esprima più i valori che in Costituente espresse i monocameralisti che viceversa; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1983, p. 1163, riferisce di un bicameralismo aritmetico, che tuttavia «funzionalmente è più vicino al modello unicamerale»; recentemente, A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, p. 21 afferma che l’Italia «è un esempio di monocameralismo “non detto”». Cfr. anche la relazione di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale della XVIII Legislatura A.C. n. 2664, p. 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». Sulla degenerazione del processo legislativo parlamentare, ormai sospinto verso un disordinato “monocameralismo di fatto” imposto, fra l’altro, dall’abuso della decretazione d’urgenza v. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022.

<sup>21</sup> Passandole brevemente in rassegna si ha l’impressione che il progetto più strutturato sia quello presentato durante la IX Legislatura; nella relazione di accompagnamento si legge il costante favore dei partiti di sinistra per questo modello perché, riscrivendo i rapporti fra gli organi costituzionali, permetterebbe anzitutto di rivitalizzare la democrazia. In particolare, i promotori lamentavano «un’erosione grave delle basi su cui si reggono le istituzioni repubblicane», che rende imprescindibile un rinnovamento della struttura istituzionale al fine di far crescere la democrazia e consentirne nuovi sviluppi, accanto «alla rilegittimazione democratica delle istituzioni» (Relazione di accompagnamento alla Proposta di legge costituzionale A.C. n. 2452 della IX Legislatura, p. 2). Similmente, nel corso della X Legislatura è stato presentato un disegno

Rispetto alle numerose proposte che hanno fatto leva sul concetto

«di popolo e della sua esaltazione, che passa attraverso l'estremizzazione del principio della sovranità popolare, sull'intolleranza nei confronti dei limiti costituzionali, sul rifiuto della dialettica governanti-governati, sulla negazione della mediazione da parte dei partiti tradizionali, sulla concezione del popolo come un'unità indifferenziata»<sup>22</sup>,

faccio mia l'idea che lo scopo di una revisione costituzionale dovrebbe «esaltare» le più «intime» caratteristiche dell'istituzione<sup>23</sup>, rigenerando la legittimazione e la «capacità decisionale, di tutte le istituzioni rappresentative, ma soprattutto di quelle statali»<sup>24</sup>.

L'inversione del processo di «sterilizzazione» del ruolo del Parlamento<sup>25</sup>, accanto al recupero della sua capacità rappresentativa, potrebbe inverarsi in una struttura monocamerale dell'Assemblea quale significativa opzione in grado di «raggiungere questi obiettivi e con essi la salvezza del parlamento, delle istituzioni di governo e del nostro stesso Paese»<sup>26</sup>.

Questa tendenza sembra peraltro facilitata – anche se in maniera

---

di legge costituzionale la cui relazione era intitolata «Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica»; i promotori hanno ricordato che il bicameralismo italiano si è dimostrato inefficiente perché il suo essere tale non è stato il prodotto di un'effettiva scelta di fondo. V. anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 227 della X Legislatura, p. 2. Non diversamente, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita durante la XI Legislatura (c.d. Commissione De Mita-Iotti) proponeva, fra l'altro, di adottare la soluzione monocamerale e di ridurre il numero dei parlamentari. Infine, nel corso della XVIII Legislatura è stata presentata dai deputati del Movimento 5 Stelle una proposta di legge costituzionale diretta a introdurre il sistema monocamerale, da accompagnare alla riduzione del numero dei parlamentari (Relazione di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale della XVIII Legislatura, A.C. n. 2664, p. 2).

<sup>22</sup> F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, cit., p. 526.

<sup>23</sup> Cfr. A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., pp. 44-45.

<sup>24</sup> P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Oss. cost. AIC*, n. 10/2013, p. 1.

<sup>25</sup> Le differenti proposte per il rilancio del Parlamento sono sintetizzate da E. CHELI, *Il bicameralismo, oggi*, in *Il Mulino*, n. 2/2022, pp. 58 ss.

<sup>26</sup> P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, cit., p. 2. Nello stesso senso si esprime A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, cit., pp. 30-31 ad avviso del quale sono maturi i tempi verso «l'evoluzione ad un "monocameralismo temperato"», ovvero l'avvicinamento

superficiale e forse con argomentazioni alquanto deboli<sup>27</sup> – dall’approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2020, sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>28</sup> perché, com’è noto, ad oggi la consistenza numerica delle due Camere è inferiore a quella della sola Camera dei deputati *ante* riforma. Di fatto, la riunificazione dei due rami nel solo Parlamento conferirebbe a quest’ultimo una dimensione sufficiente anche ai fini di una più compiuta rappresentanza.

Pur nella consapevolezza che numerosi sono gli “aggiustamenti” necessari per consentire il possibile superamento dell’attuale sistema bicamerale – che vanno dalla scelta della formula elettorale, al nume-

---

verso i «più moderni sistemi costituzionali» che rispecchiano l’attualità «unitarietà della rappresentanza in una sola assemblea».

<sup>27</sup> Come è stato sottolineato, le inammissibili «divaricazioni tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare», segnalate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, non sembra siano state tenute in considerazione dai proponenti della riforma, che, infatti, produce l’effetto di incrementarle, incidendo, tra le altre cose, sul complesso delle funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, di controllo) (M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte I, pp. 117 ss., p. 146).

<sup>28</sup> Per una disamina analitica della riforma cfr. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum quad. cost.*, n. 8/2019, p. 3, secondo la quale quantitativamente la riforma «aumenta la distanza fra rappresentato e rappresentante: non vi sarebbe più un deputato ogni 96.000 abitanti c.a., bensì uno ogni 151.200 c.a. Il riverbero sulla qualità della rappresentanza è evidente, con una diminuzione della possibilità per il cittadino di veder eleggere un “proprio” rappresentante, abbassando il grado di potenziale identificazione del rappresentato con il rappresentante; si restringono le possibilità di scelta e si comprime l’angolo visuale della lente che specchia la realtà e la complessità della società»; qualitativamente in quanto la revisione agirebbe nel senso del rafforzamento della logica maggioritaria, e, in termini complementari, del detrimento del pluralismo. A seguito della riduzione dei parlamentari, è stato invocato da E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, pp. 697 ss., un rafforzamento del Parlamento in seduta comune, con una più estesa attribuzione di funzioni all’organo unitario, nonché un coordinamento stretto fra le due Camere per sottolineare l’unicità della sede rappresentativa. A tal proposito A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, cit., p. 65, sostiene che la riduzione del numero dei parlamentari rappresenti senza dubbio un presupposto di fatto per cambiare «i “dispositivi costituzionali”» in modo tale «da consentire una rappresentatività parlamentare non frammentata in due tronconi, senza alcuna corrispondenza con reali necessità sociali. Un monocameralismo formale che sostituisca il monocameralismo “di fatto”».

ro dei componenti dell'unica Camera, alla presenza di membri solo elettivi o anche di diritto e a vita, nonché alle scelte in tema di norme regolamentari –, pare doverosa una ulteriore considerazione. Infatti, la modifica costituzionale in questa sede deve essere intesa unicamente nella prospettiva di una indispensabile opera di manutenzione diretta a difendere, tramite un prudente riassetto istituzionale, «un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso»<sup>29</sup>.

La riflessione sulla definizione in senso monocamerale dell'organo della rappresentanza sembra peraltro collimare con quel compromesso che l'Assemblea costituente non è riuscita a realizzare proprio sul piano istituzionale. In quella sede, e in particolare nella Seconda sottocommissione, è stato a lungo discusso il tema dell'organizzazione costituzionale dello Stato e, mentre l'opzione per la forma di governo parlamentare è stata fatta oggetto di un lungo e approfondito dibattito, la scelta in favore del modello bicamerale non ha avuto la stessa attenzione. A tale risultato si pervenne, infatti, «per effetto di una serie di no»<sup>30</sup>, tanto che le proposte dei deputati comunisti, viceversa orientati verso l'adozione di un modello monocamerale, non diedero seguito a alcun dibattito<sup>31</sup>. In particolare, la maggioranza dei Costituenti, te-

---

<sup>29</sup> A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte IV, p. 6.

<sup>30</sup> A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 47.

<sup>31</sup> Cfr. la relazione dell'on. Mortati in Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, spec. pp. 87-95. La relazione si è concentrata anche sulla composizione della seconda Camera, dando per scontato che la prima avrebbe rappresentato tutto il popolo. Il tema ha interessato soprattutto la seduta del 6 settembre 1946, quando l'on. Castiglia si è dichiarato favorevole al sistema bicamerale perché una sola Camera avrebbe detenuto il monopolio del potere legislativo e perciò reputava opportuno «contrapporre all'un corpo legislativo un altro corpo (...) affinché attraverso l'urto delle convinzioni [e] delle mentalità» la legge potesse soddisfare le esigenze del Paese. A tale fine considerava di affiancare alla rappresentanza politica *tout court*, la rappresentanza delle Regioni e degli interessi sociali. Il deputato comunista on. La Rocca, in Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 6 settembre 1946, p. 135 sosteneva invece l'opportunità di comporre il Parlamento attraverso una sola Camera, in ragione dell'unità e unicità dell'espressione della volontà del corpo elettorale chiamato a eleggere il Parlamento perché se le due camere sono espressione della medesima volontà, allora costituiscono un inutile duplicato; se invece una camera ha una funzione di freno o di contrappeso rispetto all'altra, allora il principio della sovranità popolare è contraddetto perché la stessa volontà finisce col produrre risultati differenti. Tale composizione avrebbe condotto a maggior ragione a un assurdo se si fosse verificato un contrasto tra

mendo che la scelta di un Parlamento monocamerale potesse risolversi in una “dittatura” d’Assemblea, ha sostenuto l’importanza di una Camera “di raffreddamento” che assicurasse la trasparenza del procedimento legislativo ed evitasse “colpi di mano”<sup>32</sup>.

Una seconda Camera, ad avviso dei più, avrebbe potuto contraddistinguersi per una composizione differente e per un richiamo più specifico, in termini di rappresentanza, rispetto all’“omnicomprensivo” riferimento alla volontà popolare. Com’è noto, alcuni deputati propendevano per una Camera rappresentativa degli interessi, altri per l’importanza della rappresentanza federalistico-regionalista, altri ancora, infine, per una soluzione mista che proponeva di far scegliere i rappresentanti non al corpo elettorale, né all’Assemblea regionale, ma alle organizzazioni culturali ed economiche delle Regioni. Il dibattito sulla composizione della seconda Camera si è tuttavia arenato ancora prima di iniziare a partire dall’ordine del giorno dell’on. Mortati del 7 settembre 1946 i Costituenti si sono impegnati a individuare le fun-

---

i due rami del Parlamento atteso che non è ammissibile che uno stesso soggetto – il popolo – si esprima in modi differenti. Ciò nonostante, ha dichiarato che il proprio partito non si sarebbe opposto categoricamente alla previsione di una seconda Assemblea, purché fosse di origine elettiva – anche se di una matrice diversa rispetto alla prima Camera – ribadendo che dalla stessa fonte elettorale non avrebbero dovuto emanare risultati diversi rispetto all’orientamento politico. Nel proprio argomentare sembrava propendere per una Camera in qualche modo collegata alla struttura regionale della neonata Repubblica. In maniera più dura si è espresso l’on. Nobile in Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 6 settembre 1946, p. 140, anch’egli del Partito Comunista Italiano, il quale riteneva possibile una seconda Assemblea solo in caso di Stato federale ove, com’è noto, è imprescindibile la rappresentanza degli Stati. Richiamando le parole dell’on. La Rocca ha affermato che «se le due Camere sono d’accordo, la seconda è superflua; se sono in disaccordo allora la bicameralità è dannosa». Favorevoli alla Camera unica, ma recessivi a causa dell’assenza delle relative premesse, il Partito d’Azione rappresentato dall’on. Lussu e l’on. Lami Starnuti, deputato del Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria, il quale sosteneva, da un lato, che una sola Camera avrebbe meglio rappresentato la volontà popolare e, d’altro lato, che la prescrizione di un secondo esame del testo di legge affidato a un’Assemblea differente avrebbe potuto risultare opportuno dal punto di vista politico e tecnico. Come ha sostenuto A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea*, cit., p. 21, «fin dall’inizio, la scelta del bicameralismo fu incrinata dal nome della cosa».

<sup>32</sup> G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, cit., p. 13, rileva che «l’intero assetto dei poteri fu condizionato dalla paura. Un’apprensione al quadrato: nei confronti del passato, che indusse a temere il tiranno; nei confronti del futuro, che non dava certezze sul blocco storico di appartenenza e a temere la vittoria dell’altro».

zioni da attribuire alle Assemblee e solo successivamente si sarebbero occupati della diversa composizione. Non avendo trovato un accordo su una effettiva differenziazione fra i due rami del Parlamento cadde anche il dibattito sulla relativa composizione, che si limitò a prevedere la “generica” indicazione in Costituzione dell’elezione su base regionale del Senato<sup>33</sup>.

Questa seppur breve ricostruzione dimostra come siano alquanto “circoscritte” le ragioni alla base della scelta operata e che, in presenza di differenti condizioni politico-istituzionali, inducono a un ripensamento del nostro sistema parlamentare. Le motivazioni relative alla volontà di formare un organo composto da due Camere dotate degli stessi poteri, invero, hanno fatto per lo più leva sull’idea – senza dubbio “fondata” – di una maggiore forza garantista del bicameralismo paritario rispetto alle derive autoritarie del principio di maggioranza, oltre che sulla necessità di un contrappeso istituzionale, comunque di diretta espressione popolare, in grado di scongiurare l’accentramento dei poteri che si era verificato in concomitanza con l’ascesa del regime fascista.

La struttura parlamentare italiana è stata infatti pensata come un «*bicameralismo di garanzia*»<sup>34</sup>, posto che la seconda Camera avrebbe dovuto svolgere tutte quelle attività di compensazione, freno, raffreddamento e contrappeso che, alla prova dei fatti, e in conseguenza alla descritta successione di eventi, ha operato alla stregua di un sistema monocamerale facendo venire meno la sua stessa e principale ragion d’essere: la funzione di garanzia<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> L’effettiva connotazione regionalista della Repubblica si è persa, in particolare, 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. Questa modifica è stata spiegata dall’on. Perassi, in Atti dell’Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 7 ottobre 1947, pp. 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».

<sup>34</sup> G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le camere*, Vol. I, Artt. 55-63, Bologna-Roma, 1984, p. 5.

<sup>35</sup> E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, cit., p. 13, sostiene che «nella sostanza il sistema vigente esprime molto di più i valori di cui furono portatori, alla Costituente, i sostenitori della camera unica, anziché quelli portati avanti dai bicameralisti, i quali volevano una seconda camera molto diversa dalla pri-

## 2. Sistema monocamerale e funzioni di garanzia costituzionale

Se mai come in questa fase storica, diversamente che in altri passaggi cruciali della vita del nostro Paese, la dottrina giuridica ha raggiunto una certa “unità” nel segnalare la profonda crisi e lo sconquasso in cui versa il nostro parlamentarismo, un problema assai complesso si pone nel necessario passaggio alla fase *construens* rispetto al quale, da tempo, si soffre una sorta di incomunicabilità tra cultori della stessa disciplina, «ciascuno operante all’interno di un orizzonte di senso diverso da quello degli altri»<sup>36</sup>.

Poste le ragioni per le quali sembra opportuno riflettere sul superamento dell’attuale bicameralismo, l’ipotesi è quella di un definitivo approdo a un sistema parlamentare a Camera unica, benché sia un’alternativa meno battuta nei dibattiti riformistici italiani, nei quali a prevalere è la proposta di un bicameralismo differenziato in cui il Senato proceda verso la piena differenziazione – strutturale e funzionale – dalla Camera dei deputati come organo rappresentativo delle entità territoriali *sub* statali e in particolare delle regioni<sup>37</sup>.

Pur abbracciando questa prospettiva, va sottolineato che una riflessione sull’“architettura di garanzia” della Repubblica si impone anche nelle ipotesi di bicameralismo differenziato, soprattutto laddove la seconda Camera venga spogliata di una rappresentatività – diretta o indiretta – del pluralismo politico-elettorale nazionale. Invero, la riduzione del circuito della rappresentanza politica strettamente intesa a una sola Camera pone alcuni interrogativi rispetto all’operatività e alla sufficienza degli istituti e degli organi di garanzia, anche alla luce delle ricostruzioni dottrinarie e istituzionali invalse nel sistema attuale.

---

ma nella composizione, nell’origine elettiva, nella durata e nelle funzioni e destinata, sostanzialmente, ad agire da freno rispetto all’espressione più diretta della sovranità popolare».

<sup>36</sup> G. AZZARITI, *I costituzionalisti al tempo di Babele*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2010, p. 1.

<sup>37</sup> Se il modello bicamerale, ancorché differenziato, possa essere necessitato dal supremo principio autonomistico ex art. 5 Cost. è questione che trascende l’ambito del presente lavoro. Tuttavia, non pare che, allo stato dei fatti, tale norma abbia trovato una reale concretizzazione nell’ordinamento, soprattutto per quanto riguarda l’adeguamento «[dei] principi [e dei] metodi della legislazione [della Repubblica] alle esigenze dell’autonomia e del decentramento». Peraltro, l’eliminazione della seconda Camera lascerebbe intatto il sistema delle conferenze, unico elemento di raccordo fra Stato e regioni nella produzione legislativa.

Come ebbe a precisare l'on. Mortati nel corso della discussione sulla originaria composizione del Parlamento, la scelta non può che basarsi sulla «conoscenza dei presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, può apparire preferibile ad un'altra»<sup>38</sup>. D'altronde, l'esigenza è quella di «ripartire dalla storia, non foss'altro perché le cause della crisi sono in noi (...). Se si vuole andare oltre il deterioramento (...) dobbiamo ricominciare da capo, guardando alle origini. Non più solo dunque fermare il declino» ma anche assecondare il bisogno di trovare una prospettiva che, nel particolare campo di questa indagine, possa consentire il superamento dell'attuale struttura parlamentare sul presupposto, non secondario, di attenzionare tutti i possibili correttivi in grado di assicurare il recupero della precipua funzione garantista dell'articolazione parlamentare venuta meno<sup>39</sup>.

Da questo specifico angolo visuale, va messo in risalto che «se l'organo rappresentativo della realtà sociale» si esprime all'interno di «una sola sede, attraverso un organo unico (...), non frammentato, esclusivo»<sup>40</sup>, aumenterà il peso politico di ogni singolo parlamentare, così come una possibile «duplicazione istituzionale della rappresentanza» in funzione, oltre che del suo carattere generale, anche di quello di eventuali interessi specifici di riferimento<sup>41</sup>. La circostanza che le attribuzioni attualmente previste in capo al Parlamento bicamerale – ancorché perfetto – vengano concentrate all'interno di un solo organo – i cui componenti risulteranno vittoriosi di una competizione elettorale

---

<sup>38</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, p. 82. Cfr. anche G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, pp. 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, dunque, al regime politico o alla funzione di governo, nella condizione di libertà in cui trovasi la società». R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2007, p. 11 rileva che «“ciò che è” una costituzione, la stessa costituzione, lo stesso documento storico, lo stesso atto normativo, cambia di non poco il suo significato con il trascorrere del tempo».

<sup>39</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, Roma-Bari, 2021, p. 110.

<sup>40</sup> Espressioni mutate dalla relazione di accompagnamento alla Proposta di legge costituzionale A.C. n. 2452 della IX Legislatura, p. 3.

<sup>41</sup> M. FRAU, *L'attenuazione del principio maggioritario*, Napoli, 2022, p. 260, il quale analizza attentamente anche le implicazioni di strumenti correttivi del principio di maggioranza che operano all'interno dei sistemi monocamerali.



piuttosto serrata – potrebbe causare un ulteriore irrigidimento della dialettica politica, trasformando la sede del confronto politico in una “torre d’avorio” chiusa al dialogo con le minoranze, con le istituzioni e, in ultima istanza, con la stessa Carta costituzionale.

Ciò nonostante, e per come la prassi, non solo nel nostro sistema, ha ampiamente dimostrato, la struttura bicamerale dell’organo parlamentare non ha mai risposto né «all’esigenza di una maggiore ponderazione della deliberazione», né, tantomeno, «allo scopo di garantire che l’atto legislativo, perlomeno in alcune materie, sia condiviso da due distinte rappresentanze, una di carattere generale, l’altra portatrice di interessi specifici, oggi soprattutto legati alla dimensione territoriale»<sup>42</sup>. Con particolare riferimento al nostro ordinamento, il bicameralismo simmetrico (o paritario o indifferenziato) è stato in realtà «“sfruttato” per efficientare la produzione legislativa (essendo possibile instradare contestualmente due percorsi legislativi incrociati per due distinti testi di legge, in forza della circostanza che è indifferente iniziare l’*iter* presso l’uno o l’altro ramo parlamentare)»<sup>43</sup>.

Per scongiurare una deviazione “dispotica” del potere politico dei più, sul presupposto che non c’è democrazia «in grado di sopportare un sistema istituzionale non a centralità, non a dominanza, ma a monopolio della maggioranza»<sup>44</sup> e che troppo poco spazio residua per singole soluzioni “antimaggioritarie” interne alla Camera in nome di un’esigenza “neutra” di bilanciamento dei poteri, non vi è dubbio che la strada più sicura sia quella della rivitalizzazione – fino a una vera e propria fortificazione – delle “sinapsi” che legano l’organo della rappresentanza a quelli di garanzia dei principi e della legalità costituzionale.

Il primo e fondamentale argine all’esercizio dei poteri resi concreti attraverso la mediazione della sovranità popolare è il valore della rigidità della Carta costituzionale, inteso non solo quale procedimento aggravato rispetto a quello legislativo ordinario, ma soprattutto come presidio contro i possibili abusi della “forza” politica propria dell’Assemblea parlamentare.

In un contesto monocamerale, posto che il Parlamento non è (più) un «organo onnipotente e sovrano che solo può autolimitarsi»<sup>45</sup>, ma

---

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 226.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 242.

<sup>44</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, p. 15.

<sup>45</sup> G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1965, p. 18.

è una delle istituzioni i cui limiti e le cui attribuzioni sono definite all'interno della stessa Costituzione la garanzia della rigidità potrebbe rafforzarsi<sup>46</sup>. Di conseguenza, le maggioranze contingenti – ancorché omogenee e indipendentemente dalla consistenza numerica – non possono «far prevalere ed imporre» in ogni caso la propria volontà perché «certe questioni fondamentali» possono essere risolte solo con «l'accordo almeno di una parte della minoranza»<sup>47</sup>.

Il carattere rigido della Costituzione implica, in primo luogo, che essa funga da “scudo” a tutela delle minoranze rispetto alle possibili violazioni da parte del legislatore ordinario e comporta altresì che all'esercizio della funzione di indirizzo politico – fondamentalmente libera nei fini – faccia da contrappeso il controllo politico-costituzionale affidato a organi, non a caso definiti di garanzia, dotati di poteri coattivi che possono essere utilizzati allo scopo di coordinare i fini della politica con i principi e le regole costituzionali.

Invero, gli ordinamenti democratici del Secondo dopoguerra pongono a presidio delle relazioni tra i poteri di natura politica dello Stato proprio gli organi di garanzia, che inverano il concetto della rigidità rispetto al “funzionamento” della forma di governo e della forma di stato<sup>48</sup>.

Non a caso, l'“alito costituente” dal quale è scaturito il principio della rigidità, è espressione di «un'impostazione metodologica *sempre tesa* ad esaltare il limite del potere per evitarne gli arbitri»<sup>49</sup> e, in particolare, è diretto a “raffreddare” gli ambiti in cui si estrinseca la funzione di indirizzo politico.

Quest'ultima ha anzitutto l'obiettivo di attuare la Costituzione attraverso la «*preventiva determinazione dei fini*» dell'interesse generale

<sup>46</sup> Si veda sul punto M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano in particolare*, in P. POMBENI (a cura di), *Potere costituzionale e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, pp. 58 ss.

<sup>47</sup> E. TOSATO, *Garanzia delle leggi costituzionali*, in *Costituzione e costituente*, in *Atti della XIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia, Firenze 22-28 ottobre 1945*, Roma, 1946, p. 147.

<sup>48</sup> V. per tutti P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958, p. 357; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1968, p. 97 che assimila il ruolo del Presidente della Repubblica a quello della Corte costituzionale perché entrambi investiti «dell'identico compito di garantire la rigidità del sistema»; A. PACE, *La «naturale» rigidità delle Costituzioni scritte*, in *Giur. cost.*, n. 6/1993, p. 4128.

<sup>49</sup> A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003.

– ovvero il programma fissato nella stessa Carta costituzionale –, a sua volta condizionato dalle intenzioni della maggioranza<sup>50</sup>. Ma ha altresì la finalità di soddisfare i c.d. fini contingenti, ovvero quelli perseguiti dall’indirizzo politico e che sono assolutamente discrezionali perché dipendono dalle libere scelte delle forze politiche che si alternano alla guida del Paese. L’attività discrezionale di queste ultime necessita non-dimeno di essere bilanciata dall’intervento di altri organi incaricati «di corregger[e l’indirizzo politico] per allinearlo all’attuazione dei fini costituzionali»<sup>51</sup>.

Tale compensazione può essere perseguita attraverso l’esercizio di poteri e attività di controllo e di freno, ovvero di stimolo e di impulso delle attribuzioni di natura costituzionale<sup>52</sup>.

L’attività degli organi di garanzia, dunque, si adopera per prevenire la violazione della legalità costituzionale (o, in alternativa, per ripristinarla) e, per “mettere in sicurezza” lo stesso circuito politico della maggioranza onde scongiurare che gli obiettivi della politica possano spingersi sino a «indebolire la stabilità democratica del sistema»<sup>53</sup>, fermo restando che la Carta del ‘48 è particolarmente attenta a non compromettere la possibilità che si sviluppi l’indirizzo politico (basato sulla relazione fiduciaria), così come il nucleo del potere discrezionale degli organi di governo.

Il concetto di “garanzia costituzionale” è sfuggente, soprattutto all’interno di un Testo costituzionale lungo e rigido, che si propone di precisare l’apparato istituzionale e che promuove una precisa idea di società e di politica<sup>54</sup>. In virtù della garanzia di un valore costituzio-

---

<sup>50</sup> P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 225.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 230 e p. 226.

<sup>52</sup> V. per tutti le riflessioni di S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 903 ss.; P. BARILE, voce *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, pp. 715-729; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, p. 558; M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 11 ss. e G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in *Id.*, *Forme e soggetti della democrazia pluralista: considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, p. 490.

<sup>53</sup> G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 491-492.

<sup>54</sup> L’idea che la Costituzione sia un testo normativo la cui efficacia è assicurata dal-

nale sarebbe addirittura possibile giustificare alcune lacerazioni della Costituzione e dei suoi fondamenti. Si pensi, banalmente, alla regola della maggioranza, cardine indiscutibile di una decisione democratica, eppure innegabile fonte di rischi sugli equilibri istituzionali. Allo stesso modo, in nome della libertà nelle sue varie forme, potrebbero conculcarsi altri diritti<sup>55</sup>.

Per tutte queste ragioni, si ritiene opportuno indicare alcune coordinate onde comprendere cosa si intende per garanzia e quali sono gli organi che la Costituzione indica come tali; si potrebbe, infatti, ritenere che lo stesso Parlamento svolga questo ruolo<sup>56</sup>, eppure è evidente che all'organo politico per eccellenza non sia possibile collegare una funzione garantistica in senso proprio. La salvaguardia della legalità e il soddisfacimento dei fini del disegno costituzionale sono infatti esigenze la cui realizzazione non può prescindere da una "fisiologica complicazione" del processo decisionale, che nondimeno presuppone il corretto funzionamento di meccanismi istituzionali che danno voce alle minoranze e ai bisogni dei soggetti posti in posizioni di svantaggio.

Ragionare di organi di garanzia impone, allora, di tracciare molte e sottili distinzioni, senza svilire di significato la nozione stessa; il che induce preliminarmente a procedere a una precisa individuazione degli organi attorno ai quali riflettere. Si ritiene necessario, in particolare, comprendere quale tipo e quale grado di garanzia essi apportano

---

la «gestione del rapporto tra libertà e potere, tra diritti e diritto», va necessariamente integrata con quella relativa alla forza che la Carta costituzionale possiede «di incorporare e organizzare la società e i suoi movimenti, assorbendone le contraddizioni» (P. RUDAN, *L'inventore della Costituzione*, Bologna, 2013, p. 164).

<sup>55</sup> Un esempio viene dalla tensione che si instaura tra libertà individuale e dignità, in particolare in materia di iniziativa economica e attività lavorativa. A questo proposito, sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in A. APOSTOLI, *Il principio lavorista al tempo delle nuove schiavitù*, in A. CALORE e P. DE CESARI (a cura di), *Schiavi. Presente e passato*, Torino, 2021, pp. 80 ss.

<sup>56</sup> Cfr. in questi termini Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014 § 3.1. *Cons. Dir.* Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 4 ss. il Parlamento è «"l'istituzione di mezzo" che può fornire prestazioni di garanzia per la tenuta sia dell'equilibrio costituzionale tra *appartenenza* ed *esercizio* della sovranità; sia dell'equilibrio istituzionale delle forme di potere in cui la sovranità si esercita» e la cui funzione di "controllo" costituzionale si esplica attraverso l'attivazione di «contropoteri di istituzioni non elettive (come la Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, i *media*) colmando, con queste relazioni di "chiamata in garanzia" una certa "insufficienza garantistica" che le procedure parlamentari in sé e per sé possono accusare».

all’ordinamento. L’attenzione è dunque assorbita da quelli che formano l’architettura di *checks and balances* della Costituzione – il cui scopo, com’è noto, è temperare il potere politico del Governo e delle Camere – e dunque il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e, in certa misura, il Consiglio superiore della magistratura.

Com’è noto, la garanzia esercitata dal Presidente della Repubblica è diversa, nelle forme, nei modi e nella sostanza, da quella della Corte costituzionale. Egli è infatti chiamato, in una posizione di indipendenza guarentigiata e di superiorità fra le parti politiche che si contendono il potere, a vigilare sul corretto funzionamento delle procedure costituzionali nella sua veste di rappresentante dell’unità nazionale<sup>57</sup>. Fra i suoi doveri istituzionali spicca quello di fornire una garanzia di tipo politico alla Costituzione e questo compito non gli appartiene più di quanto non dovrebbe appartenere a tutti gli altri organi costituzionali<sup>58</sup>. Rispetto alla Corte costituzionale e alla sua natura di “ultima fortezza” dei superiori principi dell’ordinamento penso sia sufficiente ricordare che, fra gli altri, ha il compito di affermare la tenuta giuridica della stessa Carta fondamentale, la cui forza di imporsi nell’ordinamento dipende in maniera significativa proprio dall’attività della Corte<sup>59</sup>.

Anche il Consiglio superiore della magistratura partecipa al sistema dei contrappesi di garanzia assicurando la piena indipendenza dal potere giudiziario ed evitando derive corporativistiche al suo interno, senza tuttavia avere il potere di opporre una volontà contraria a quella maggioritaria e di impedire, ritardare o annullare la relativa attuazione.

---

<sup>57</sup> Si vedano almeno le tesi di R. ROMBOLI, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011 e, *ivi*, G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, il quale a p. 4 dichiara «che i due tipi di controllo sono qualitativamente inassimilabili per natura ed effetti»; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, e ID., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017. Che il Presidente non costituisca un organo di garanzia, ma piuttosto un compartecipe vero e proprio dell’indirizzo politico è sostenuto con forza da O. CHessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo*, Napoli, 2010.

<sup>58</sup> A. D’ANDREA, *Conclusioni: quel che ancora resta del Capo dello Stato...*, in A. APOSTOLI e M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, cit., p. 274.

<sup>59</sup> Come indicato da R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

L'ipotesi di riduzione del pluralismo istituzionale induce, infine, a riflettere attorno al modo in cui possa avvenire "a garanzia invariata", cioè preservando gli equilibri fissati nel 1948, ammesso che si ritengano perduranti le ragioni che tali equilibri avevano indotto. Pertanto, occorre verificare come l'alterazione della struttura parlamentare si riflette sulla costituzione degli stessi organi, ma è altresì necessario considerare quali potrebbero essere le ricadute sui rapporti *inter organos*.

### 3. Camera unica e regole elettorali per gli organi di garanzia

È fatto notorio che gli organi di garanzia previsti dalla Carta del '48 godono di una derivazione parlamentare almeno parziale<sup>60</sup> ed è altrettanto noto che queste procedure mirano a non istituzionalizzare le persone e a non personalizzare le istituzioni<sup>61</sup>.

Il momento elettivo va dunque inteso come fase presidiata da regole idonee a garantire l'indipendenza dei soggetti indicati, oltre che dell'organo di cui essi faranno parte "al di là delle fuggevoli maggioranze"<sup>62</sup>. In tutti questi casi, in verità, si assiste a un funzionamento monocamerale del Parlamento, pur integrato, come nel caso del Presidente della Repubblica, dai delegati regionali. Ciò nondimeno, questa circostanza non annulla affatto l'importanza della questione qualora si traghettasse verso un monocameralismo pieno.

Se il modello parlamentare venisse modificato in questo senso, il

<sup>60</sup> Si ricorda che anche nel caso di alcune Autorità indipendenti il Parlamento ha una funzione elettiva dei rispettivi collegi.

<sup>61</sup> Quasi testualmente G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, p. 407. Com'è noto, l'indipendenza "interna" delle persone dalle istituzioni e viceversa è la garanzia per il corretto svolgimento della relativa funzione all'interno dell'apparato istituzionale. Tuttavia, le "sovraesposizioni" del Capo dello Stato e della Corte costituzionale, accanto al processo di personalizzazione della politica, hanno concorso a fondare l'idea che persona e istituzione coincidano in una sorta di rivisitazione storica della celebre frase "*l'État, c'est moi*", con il conseguente imbarbarimento dei processi democratici, a partire proprio dal luogo fondamentale del compromesso fra le diverse istanze manifestate dalla società, "cesaricizzate" o "bonapartizzate" dalle nuove modalità comunicative, da un lato, e dalle nuove "tecniche" di gestione dei lavori, nonché delle procedure decisionali, dall'altro lato.

<sup>62</sup> Cfr. G. GUARINO, *Deliberazione – nomina – elezione. (A proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici della Corte costituzionale)*, in *Riv. it. sc. giur.*, n. 7/1954, p. 97.

primo problema interesserebbe il ripensamento dei *quorum* nelle elezioni di competenza parlamentare perché, se anche la soglia è fissata in termini proporzionali (la maggioranza assoluta, i due terzi, i tre quinti ecc.), raggiungere il cinquanta per cento più uno di un collegio ristretto è ben diverso dall’ottenere la stessa soglia su numeri più elevati. Salvo voler costituire un Parlamento monocamerale ipertrofico, sembra ragionevole pensare che il numero globale dei “grandi elettori” (peraltro già ridotto con la revisione costituzionale del 2020) non raggiungerà più il livello da ultimo previsto nell’elezione presidenziale del 2022.

Il dato meramente numerico deve essere integrato con quello politico-costituzionale: infatti, l’unica Camera continuerà a operare in un regime di tipo parlamentare, dove il Governo sarà espressione di una maggioranza politica che deriverà da un accordo tra forze politiche (auspicabilmente strutturate). Il collegio che si riunirà per l’elezione, allora, non sarà un “conclave”, un’assemblea di pari che tenta di ispirarsi nell’individuazione di una personalità adatta alla carica in discussione, bensì un consesso politico in cui gruppi organizzati e formalizzati perseguono precise strategie nel definire scelte che possono avere immediate ricadute, storiche e politiche, sull’assetto istituzionale. Le elezioni a opera del Parlamento saranno quindi “orchestrate” e, rendendosi fattivamente più semplice l’elezione, diventerà necessario prevedere dei “rigidi” correttivi.

Il collegio elettorale del Capo dello Stato, in particolare, dovrebbe subire una sensibile attenuazione della componente parlamentare che, per non coinvolgere altri soggetti espressione del pluralismo istituzionale e/o territoriale, potrebbe essere integrata da un più elevato numero di delegati regionali al fine di “alterare” il peso politico tra le articolazioni statali attualmente coinvolte nell’elezione<sup>63</sup>. Allo stesso

---

<sup>63</sup> L’intervento dei rappresentanti regionali potrebbe avere il significato di effettivo contrappeso al “dominio” politico; se si ipotizzasse un numero di delegati regionali compreso fra i cinque e i dieci le rappresentanze territoriali ben potrebbero alterare l’equilibrio della maggioranza in seno all’organo della rappresentanza ed esigere così un ulteriore compromesso all’interno del collegio – politico e territoriale – per eleggere il Capo dello Stato. G.U. RESCIGNO, *Art. 83*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-87*, Bologna-Roma, 1978, p. 20, sostiene, a Costituzione vigente, che la presenza dei delegati regionali non altera la composizione del Parlamento in seduta comune, che ben può funzionare anche in loro assenza; dunque, se il collegio elettorale funziona a prescindere dalla partecipazione dei delegati regionali, «è segno che la loro partecipazione è ininfluenza sulla valida costituzione del collegio e quindi non lo qualifica». Dello stesso avviso F. SACCO,

tempo, il profilo dell'imparzialità del Presidente della Repubblica potrebbe essere favorito dall'avvicinamento – e dall'inderogabilità – dei *quorum* necessari per la sua elezione a quelli previsti per i cinque giudici costituzionali stabilizzando, ad esempio, la maggioranza qualificata attualmente indicata<sup>64</sup>.

La logica dell'aggravamento procedurale, com'è noto, è diretta a reagire «alla disunzione» politica e a costringere le forze parlamentari a svolgere di comune accordo le funzioni costituzionalmente più significative<sup>65</sup>. Questa opzione potrebbe peraltro soddisfare una nuova esigenza garantista insita nella creazione di «un secondo circuito» di rappresentatività dell'organo «che assume caratteristiche peculiari, in quanto legato non all'operatività del “principio di maggioranza”, ma a[l] sistema di limiti alla maggioranza»<sup>66</sup>.

---

*L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2006, p. 919, per il quale «la scarsa consistenza quantitativa e qualitativa dei delegati regionali nella dinamica complessiva del procedimento elettorale» rende attualmente inconsistenti i delegati regionali.

<sup>64</sup> Sono infatti sostanzialmente equivalenti le garanzie di imparzialità rispetto al potere politico e la previsione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 delle maggioranze qualificate per l'elezione dei cinque giudici da parte del Parlamento in seduta comune ha l'obiettivo se non di «spoliticizzare» [L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale ed autonomie territoriali*, in A. ANZON, G. AZZARITI e M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere. Atti del Seminario di Roma del 14 marzo 2003*, Torino, 2004, p. 22], di «spartitizza[r]e» i membri del collegio di diretta estrazione politica. (G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti decisioni*, Bologna, 2007, p. 15). Come ha rilevato L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, p. 522, la circostanza che solo un terzo dei giudici costituzionali derivi dalla volontà parlamentare evidenzia una composizione dell'organo «in cui è massima, rispetto agli altri paesi europei, la differenziazione dalle parti politiche».

<sup>65</sup> Così ancora G. GUARINO, *Deliberazione – nomina – elezione*, cit., p. 99. G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-87*, Bologna-Roma, 1978, p. 63 ha precisato che «la loro funzione di garanzia [debba essere] quanto più è possibile svincolata da maggioranze politiche e da volontà di parte». Inoltre, si ritiene – come per vero già sostenevano i Costituenti – che la maggioranza assoluta, attualmente prevista a partire dal quarto scrutinio, possa soddisfare i requisiti di indipendenza, imparzialità e democraticità del Capo dello Stato solo in presenza di un sistema elettorale proporzionale, mentre con un sistema elettorale maggioritario sembra necessario alzare il *quorum*.

<sup>66</sup> In questi termini si è espresso E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubbli-*



Un’ulteriore modifica alle procedure elettorali che potrebbe contribuire a una concezione più trasparente del potere e a una maggiore responsabilizzazione della Camera consiste nella formale introduzione di un sistema di candidature<sup>67</sup> – che, come è noto, ben sussiste nella prassi<sup>68</sup> – sia per il Presidente della Repubblica, sia per i giudici costituzionali<sup>69</sup>.

---

co, Bologna, 1984, p. 343. V. inoltre R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica, le Regioni e la rappresentanza dell’Italia unita e plurale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Trento, 18-19 settembre 2020*, Napoli, 2021, spec. pp. 155-165. L’ampia maggioranza richiesta per il conferimento dell’ufficio, coinvolgendo inevitabilmente le minoranze, dovrebbe “annacquare” l’appartenenza politica del soggetto-persona fisica cui attribuire la funzione di “custode” della Costituzione; in questo modo il Capo dello Stato sarebbe assolutamente libero nell’esercizio dei poteri di controllo sul Parlamento (sia sufficiente rimandare allo scioglimento anticipato delle Camere e al rinvio delle leggi).

<sup>67</sup> Si tratterebbe di rendere in “chiaro” il *curriculum* del candidato, non già di “programmi elettorali”; il divieto di candidature “di programma” è essenziale per scongiurare un «diretto e ufficiale coinvolgimento» del Presidente della Repubblica *in pectore* «nella lotta politica che si svolge al momento dell’elezione» (F. SACCO, *L’elezione del Capo dello Stato*, cit., p. 923). In senso contrario all’implementazione delle candidature nel sistema vigente A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Oss. cost. AIC*, n. 2/2022, pp. 36 ss.

<sup>68</sup> La prassi repubblicana testimonia invero che spesso gli accordi fra le forze politiche si sono verificati prima dell’elezione raggiungendo il *quorum* dei due terzi; i veri soggetti delle elezioni sono dunque i partiti, capaci di individuare preventivamente il soggetto su cui far convergere i voti e perciò, ancorché ufficiosamente, il “candidato” alla carica di Presidente della Repubblica. Già G.U. RESCIGNO, *Art. 83*, cit., p. 10 e pp. 15-16 rilevava come ad essere vietate siano le candidature ufficiali, mentre siano non solo «possibili», ma anche «praticate candidature ufficiose», che corrispondono alla «designazione da parte dei partiti» e non ad un’autocandidatura. Prima della votazione sono dunque note fra le forze politiche le «candidature di fatto», che soddisfano in ogni modo e per ogni effetto la logica della candidatura, sia pur nota solo al collegio elettorale e non al Paese. *Ivi*, p. 13 ha infatti precisato che l’elezione è possibile solo previo accordo di «tanti partiti quanti sono necessari a raggiungere il *quorum*». Si pensi che sono stati eletti con la maggioranza qualificata otto Presidenti della Repubblica rispetto ai cinque eletti a maggioranza assoluta, che peraltro, in alcuni casi, non hanno raggiunto la qualificata per una manciata di voti.

<sup>69</sup> La regola, nella c.d. Prima repubblica, prevedeva che due giudici fossero indicati dalla Democrazia cristiana, uno dal Partito comunista, uno dal Partito socialista e uno dai partiti minori (di norma, il Partito liberale e quello repubblicano). Riferisce della scelta «secondo una logica “bipartisan”» G.L. CONTI, *Art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, pp. 2630-2631. Mentre G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*,

Queste concorrono a favorire una procedura «meno paludata ed autoreferenziale» da parte delle forze politiche rispetto agli «organi supremi dello Stato» che, investiti del compito di assicurare la legalità e la correttezza costituzionale, sono al servizio della Nazione<sup>70</sup>. Per i giudici costituzionali, varrebbe la pena di prendere in considerazione anche la possibilità che i candidati siano auditi dall'organo parlamentare – nelle Commissioni, in particolare – di modo che il loro profilo sia completamente vagliato dal collegio elettorale<sup>71</sup>.

All'interno di un Parlamento monocamerale sembra peraltro opportuno fissare esplicitamente la regola del divieto di rielezione del Capo dello Stato<sup>72</sup>, come del resto è già previsto per i giudici costituzionali (art. 135, terzo comma, Cost.), al precipuo scopo di eliminare surrettizie forme di responsabilità politica del Presidente della Repubblica<sup>73</sup>. In virtù di un'investitura in qualche modo irrigidita rispetto alle

---

cit., p. 15 riferiscono di una «concezione patrimoniale» dei posti presso la Corte», tanto che le elevate maggioranze richieste operano alla stregua del veto nel caso in cui non si approvi la «candidatura» e la situazione conflittuale è generalmente risolta attraverso la spartizione di posti in altri organi (come le autorità indipendenti o il Consiglio superiore della magistratura). Anche A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le garanzie costituzionali. Artt. 134-139*, Bologna-Roma, 1981, p. 151 sottolinea come, ormai, l'elezione dei giudici costituzionali segua le proposte di partito, che tuttavia non sono «completamente insindacabili da parte degli altri che devono concorrere ad approvarle col loro voto», tanto che in alcuni casi «sono stati opposti veti» verso candidature considerate troppo «schiacciate» politicamente per assumere un ruolo dalla così alta caratura garantistica.

<sup>70</sup> F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato*, cit., p. 929.

<sup>71</sup> In questo senso R. BIN, *Sull'imparzialità dei giudici costituzionali*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009, p. 4026 sostiene che «nessuna giustificazione, se non una certa sciat-teria istituzionale, può invece spiegare perché non si sia mai voluto far precedere il momento elettorale da un'audizione dei candidati nelle Commissioni parlamentari competenti, secondo il modello statunitense. *L'arcana imperi*, nella cui oscurità si è preferito trattenere un momento così rilevante della vita democratica, ha talvolta generato scelte inadeguate».

<sup>72</sup> Questa posizione, largamente condivisa dopo la rielezione del Presidente Napolitano e, più di recente, del Presidente Mattarella, non trova nemmeno il favore della dottrina più risalente, si vedano per tutti C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 431 e G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., pp. 64-67.

<sup>73</sup> S'intende condividere la logica proposta dal Presidente Segni con il noto messaggio del 16 settembre 1963, quando propose la positivizzazione del divieto di mandato plurimo del Capo dello Stato proprio per evitare che gli atti da questi adottati si ancorino alla manifestazione – più o meno esplicita – della volontà di essere rieletto. Invero, la «coscienza di responsabilità [del Presidente della Repubblica] è maggiore o minore a seconda che [egli] sa[ppia] di essere sottoposto ad un futuro implicito

attuali indicazioni della Carta del '48, e grazie allo sforzo delle diverse componenti politiche di ricercare un'intesa per soddisfare i correttivi indicati, il ruolo del Presidente della Repubblica e quello dei giudici costituzionali ne potrebbe risultare rafforzato in termini di neutralità e di irriducibilità alla contesa politica.

#### 4. Le ricadute del monocameralismo sul sistema di rapporti fra gli organi

Si potrebbe ritenere che l'unificazione dell'organo parlamentare – soprattutto partendo dal bicameralismo c.d. perfetto – non abbia un considerevole impatto sugli equilibri sistemici della forma di governo e sui rapporti intercorrenti fra gli organi. Il passaggio al monocameralismo, in altri termini, non causerebbe in sé un'alterazione radicale del quadro attuale – e forse tale considerazione è una delle valide ragioni per prendere quest'opzione in effettiva considerazione –, tuttavia alcune modifiche andrebbero introdotte perché la “semplificazione” istituzionale non allenta il bisogno di garanzia, ma lo accentua, dato che cambiano le interazioni fra gli organi e si rende probabilmente necessario adeguare la stessa interpretazione di alcuni dei relativi poteri.

##### 4.1. Corte costituzionale e legislatore

Il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore è un tema antico, che negli ultimi tempi ha conosciuto un rilancio particolarmente significativo di fronte all'affermazione di nuovi strumenti processuali, indubbiamente più raffinati e complessi rispetto alle pure sentenze di accoglimento e di rigetto<sup>74</sup>. Strumenti e tecniche che hanno consentito

---

giudizio o al contrario sa[ppia] per certo che esso non vi sarà» (G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., spec. p. 65). Nello stesso senso F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato*, cit., p. 932 sostiene che «la rielegibilità del Capo dello Stato costituisce uno strumento, seppur *sui generis*, attraverso il quale far valere la responsabilità politica dell'organo presidenziale».

<sup>74</sup> Cfr. almeno S. BARTOLE, *Ragionando di giudici e legislatori*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2018; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 644-665; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, spec. pp. 255-258; P. CARNEVALE, *L'ordinanza*

interventi “creativi” e “para-legislativi” con i quali il giudice costituzionale ha inteso rapportarsi direttamente con il potere politico non solo a valle della decisione parlamentare, ma anche tentando di accompagnarla *in fieri*. Alle sentenze additive e interpretative di rigetto e di accoglimento, com'è noto, si sono aggiunte le dichiarazioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata e la prassi di differire nel tempo gli effetti dell'incostituzionalità in modo da lasciare al legislatore il tempo necessario per intervenire<sup>75</sup>.

Conseguentemente, ha preso forza un dialogo “a distanza” tra l'organo della giurisdizione e quello della rappresentanza finalizzato a sollecitare l'intervento del legislatore, ovvero a suggerire all'Assemblea la *ratio* del contenuto della disciplina<sup>76</sup>. Se questo *modus operandi* è diretto a rendere effettiva la tutela di alcune rilevanti situazioni giuridiche soggettive, esso ha reso tuttavia assai incerto il confine delle rispettive attribuzioni, incidendo – in particolare, ma non solo – sulla natura del controllo di costituzionalità.

In questo contesto, la struttura bicamerale del Parlamento non è stata affatto anodina: lo ha dimostrato la vicenda del c.d. “ergastolo ostativo”. Dopo la prima ordinanza n. 97 del 2021 con cui la Corte rinviava di un anno l'esame della questione di costituzionalità, la suc-

---

*n. 207 del 2018 della Corte Costituzionale fra asserite violazioni delle regole processuali, duplice rinvio (a sé e al legislatore) e attesa di scenari futuri*, pp. 35-50, in AA.VV., *Libertà fondamentali alla fine della vita. Riflessioni a margine dell'ordinanza 207 del 2018 della Corte costituzionale*, Firenze, 2019, e *ivi*, sia consentito rinviare al mio *Ancora qualche osservazione in tema di fine vita (sperando che la corte non esiti oltre)*, pp. 103-118; S. PENASA, *Il “seguito” dell'ordinanza 207: mutamento (nella continuità) di paradigma costituzionale e (necessaria) leale collaborazione tra poteri*, in *Forum quad. cost.*, 30 giugno 2019; P. CARETTI, *La Corte costituzionale chiude il caso Cappato ma sottolinea ancora una volta l'esigenza di un intervento legislativo in materia di “fine vita”*, in *Oss. fonti*, n. 1/2020, pp. 188-191; M. PANEBIANCO, *Il seguito dall'ordinanza super monitoria della Corte costituzionale n. 207 del 2018: la sentenza di colegislazione n. 242 del 2019*, in *Nomos*, n. 1/2020; F. MEOLA, *Discrezionalità legislativo e sindacato di costituzionalità. Ragionando sul tema alla luce del c.d. caso Cappato*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, n. 1/2020; N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, pp. 86-98.

<sup>75</sup> A titolo esemplificativo, la Consulta ha introdotto, attraverso una inedita tecnica decisoria, la disciplina sul c.d. fine vita e i requisiti materiali richiesti per non incappare nel reato di aiuto al suicidio (art. 580 c.p.) attraverso l'ordinanza n. 207 del 2018, “completata” dalla successiva sentenza n. 242 del 2019.

<sup>76</sup> Com'è noto, la Consulta ha recentemente riscritto la regola relativa all'attribuzione del cognome ai nascituri con la sentenza n. 132 del 2022.

cessiva ha concesso un’ulteriore dilazione di sei mesi, poiché la Camera aveva approvato un disegno di legge che, al momento della nuova udienza, era in discussione al Senato (ordinanza n. 122 del 2022). Successivamente allo scioglimento anticipato delle Camere e alla formazione del nuovo Governo Meloni, la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente (ordinanza n. 227 del 2022), dato che la materia è stata innovata dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162.

AmMESSO che si consideri benefico<sup>77</sup>, il monocameralismo potrebbe rendere più facile il “dialogo” fra la Corte e il Parlamento. Potrebbe altresì favorire un dialogo molto più serrato perché la semplificazione della struttura parlamentare dovrebbe incidere sui tempi concessi al legislatore (se si volesse applicare una logica lineare, si dovrebbe individuare in sei mesi il nuovo termine “generale” di rinvio, con l’impossibilità di rinnovarlo). In quest’ottica, potrebbe essere opportuno recuperare la regola prevista dall’art. 136, secondo comma, della Costituzione – generalmente indicata come “seguito delle sentenze” della Corte costituzionale<sup>78</sup> – stabilendo in capo a un organo endo-parla-

---

<sup>77</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano, 1988, pp. 11-12. Analogamente L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987, p. 327 ritiene che il giudizio di costituzionalità sia un eccellente osservatorio delle esigenze del Paese e la varietà di richieste di giudizio permette alla Consulta di indirizzare il legislatore verso la soddisfazione dei bisogni della comunità ponendosi in armonia con il Testo fondamentale. In senso critico sull’appannamento di responsabilità derivante dall’eccessivo ricorso al dialogo fra giudice e legislatore A. D’ANDREA, A. LAURO, *La “modulazione” delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all’indirizzo politico*, in *Rass. parl.*, n. 1/2021, pp. 7 ss.

<sup>78</sup> Il seguito delle sentenze è stato sancito anche dall’articolo 30, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 e dall’articolo 5, primo comma, lett. f) della legge n. 400 del 1988. I regolamenti parlamentari dedicano a tale istituto disposizioni specifiche (art. 108 R.C.; art. 139 R.S.). Il tema, in oltre settant’anni di storia Costituzionale, non ha destato particolare interesse nella dottrina, che piuttosto si è concentrata sugli strumenti di cui si avvale la Corte «come operatore politico»; d’altro canto, va messa in evidenza la scarsa disciplina relativa al raccordo fra la Corte e le Camere, oltre all’insufficiente «buona volontà» delle Assemblee a procedere in questo senso (così A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., pp. 6-10). Il *continuum* tra la dichiarazione di incostituzionalità e l’attivazione dell’organo politico volto a ripristinare la legalità costituzionale ha trovato spazio anche all’interno del Regolamento della Camera dei deputati (articolo 108) e del Senato della Repubblica (articolo 139), senza tuttavia essere mai stato effettivamente applicato. Per una ricostruzione storico-giuridica del recepimento dell’art. 136, secon-

mentare – ad esempio la Commissione affari costituzionali – l’obbligo di analizzare la giurisprudenza costituzionale per una valutazione<sup>79</sup>, di natura politica, del se e come sanare il *vulnus* rilevato dalla Corte<sup>80</sup>.

All’interno di una struttura parlamentare monocamerale, l’attiva-

---

do comma, Cost. nei Regolamenti parlamentari si veda per tutti N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Quad. n. 21, 2010, spec. pp. 112-114.

<sup>79</sup> Giova precisare che siccome l’obbligo prospettato in questa sede si limita a indicare la necessaria “presa di coscienza” da parte del titolare del potere legislativo, non si ritiene determinante prevedere la possibilità che il Governo si attivi ai sensi dell’art. 77 Cost.: la non vincolatività del ripristino della legalità costituzionale a seguito del *vulnus* provocato dalla dichiarazione di incostituzionalità esclude la necessità e l’urgenza del decreto-legge. Di diverso avviso L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, cit., pp. 302-303, il quale ritiene che quando la Consulta ravvisa la necessità di intervento del legislatore statale non precisa se tale compito grava sul Parlamento o sul Governo; quest’ultimo, a suo avviso, ben potrebbe provvedere e soddisfare i requisiti richiesti da parte della Corte costituzionale perché, com’è noto, gli articoli 76 e 77 della Costituzione gli affidano l’attività normativa primaria. *Ivi*, p. 310 riferisce peraltro della «posizione di privilegio del Governo nel dialogo con la Corte» rispetto a quella che, con quest’ultima, ha il Parlamento. Sulla possibilità e/o necessità di intervento del Governo attraverso decreto-legge come attività consequenziale a causa della dichiarazione di incostituzionalità e perciò la cessazione di efficacia della norma di legge o di atto con forza di legge v. inoltre A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., p. 248.

<sup>80</sup> Cfr., per ulteriori riflessioni, almeno E. CHELI, *Prolusione. Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Quad. n. 4, 1993, p. 24, che propone di rafforzare il seguito delle sentenze della Corte o attraverso l’istituzione una struttura *ad hoc* presso la Commissione affari costituzionali alla quale affidare il compito di analizzare i problemi aperti dalla Corte costituzionale, oppure prevedendo un raccordo fra gli uffici studio del Parlamento e della Corte costituzionale per modulare il seguito delle sentenze; proposta analoga è stata avanzata da A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell’esperienza*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, p. 72 e da C. TUCCIARELLI, *Le istituzioni a due marce: Corte costituzionale e Parlamento tra sentenze poco seguite e seguito poco sentito*, in *Quad. cost.*, n. 2/1996, p. 315. Quest’ultimo, più precisamente, ritiene importante intensificare l’attività della Commissione affari costituzionali ed evitare di costituire organi – mono o bicamerale che siano – *ad hoc*. A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., p. 268, infine, evidenzia l’importanza dell’intervento della Commissione affari costituzionali, che ha la capacità di consigliare la necessaria iniziativa legislativa del seguito, così come di sconsigliarla se, per il modo in cui è formulata, rischia di re-introdurre, sotto false vesti, la normativa già dichiarata costituzionalmente illegittima.

zione di tale strumento potrebbe circoscrivere i possibili «sconfinamenti» del giudice costituzionale e limitarne l’attività «di “supplenza”» rispetto all’esercizio della funzione legislativa<sup>81</sup>. L’analisi obbligatoria delle sentenze costituzionali, in altri termini potrebbe permettere all’Assemblea di procedere più celermente e consapevolmente al recupero del *vulnus* prodotto nell’ordinamento e consentire altresì alle «manifestazioni ottative» della Consulta di tornare a svolgere un ruolo di «potenzialità dissuasiva» rispetto alla violazione dei principi costituzionali e all’inerzia del potere legislativo<sup>82</sup>.

Va nondimeno considerato un ulteriore profilo del rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento monocamerale posto che, benché farraginoso, difettoso, talvolta problematico, in alcune occasioni il procedimento bicamerale è servito proprio a eliminare errori o illegittimità contenuti nella legislazione<sup>83</sup>, pertanto sarebbe necessario prevedere forme di garanzia azionabili dalle minoranze parlamentari – la cui partecipazione è in astratto sminuita, venendo meno la possibilità di intervenire nella seconda Camera – e ciò potrebbe svolgersi davanti al giudice costituzionale.

Sarebbe opportuno provare a considerare come via percorribile il potere di ricorso alla Corte costituzionale contro tutte le leggi per attivare un contrappeso volto a verificare la lesione di situazioni giuridiche soggettive o di principi costituzionali. Pur con tutte le cautele del caso, e a titolo meramente esemplificativo, si potrebbe attribuire a minoranze parlamentari qualificate il potere di attivare il controllo preventivo di costituzionalità quale fase eventuale nel procedimento di formazione della legge<sup>84</sup>. Con il monocameralismo alcuni di questi

---

<sup>81</sup> A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., p. 6.

<sup>82</sup> Testualmente L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, cit., p. 96. I moniti potrebbero così tornare a essere un vero e proprio «arsenale» all’interno della Corte come ha sostenuto L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., p. 520.

<sup>83</sup> Da ultimo, è accaduto nel caso della conversione del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115. Un emendamento introdotto al Senato ha escluso alcune categorie di funzionari pubblici dal limite massimo di stipendio previsto in via generale. La Camera, in seconda lettura, ha ripristinato questo limite su impulso del Governo e a seguito di polemiche, obbligando il Senato ad una terza e definitiva lettura.

<sup>84</sup> È noto che l’impugnazione delle leggi da parte di minoranze parlamentari è uno strumento di garanzia presente in vari ordinamenti a noi prossimi (Francia, Germania,

sarebbero eliminati alla radice<sup>85</sup>, tuttavia le ragioni di speditezza del procedimento legislativo – invocate persino dalla Corte per giustificare taluni strappi<sup>86</sup> – andrebbero attenuate, di modo che lo stesso giudice potrebbe assumere una posizione più severa nella valutazione della violazione delle regole procedurali.

#### 4.2 Poteri e ruolo del Capo dello Stato in un contesto monocamerale

Sarebbe vano tentare in questa sede di condensare tutta la riflessione che circonda l'organo Presidente della Repubblica, analisi tanto più cangiante alla luce della concreta evoluzione storica che ha interessato il Capo dello Stato al mutare delle condizioni politiche del nostro Paese<sup>87</sup>.

Il dato da cui pare indispensabile partire è che, com'è noto, il Presidente della Repubblica non è più considerato un potere "neutro"<sup>88</sup>. Ne è prova il ripetersi, in torni di tempo piuttosto limitati, di governi fortemente voluti dai Presidenti<sup>89</sup>, nonché la rielezione dei due ultimi titolari della carica.

Il passaggio al monocameralismo dovrebbe dunque svolgersi, e a maggior ragione, con prudenza. Com'è noto, nel rapporto con il Pre-

---

Spagna, Portogallo ecc.), sicché l'introduzione anche nell'ordinamento italiano non avrebbe nulla di eccentrico rispetto alle esperienze costituzionali europee. Sul tema v. L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Sant'Arcangelo di Romagna, 1992, nonché G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, 1996.

<sup>85</sup> Ad esempio, i vizi di costituzionalità derivanti dal mancato rispetto della "doppia conforme", come avvenne nel caso della sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 1984, in materia di coordinamento formale dei testi legislativi approvati.

<sup>86</sup> Si veda Corte costituzionale, ordinanza n. 60 del 2020, denunciata come la canonizzazione di modifiche tacite al disegno costituzionale in materia di procedimento legislativo su cui v. per tutti M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 531 ss.

<sup>87</sup> Si veda, da ultimo, M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 187 ss.

<sup>88</sup> A. D'ANDREA, *Conclusioni: quel che ancora resta del Capo dello Stato...*, cit., p. 274. Piuttosto, come ha rilevato M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., pp. 11 ss., è stato corretto considerarlo come tale.

<sup>89</sup> Si ricordino i Governi Monti (2011) e Letta (2013), la cui formazione è stata ampiamente sospinta dal Presidente Napolitano, nonché il Governo Draghi (2021) nato su impulso del Presidente Mattarella.



sidente della Repubblica, il Parlamento non interviene solo nella fase elettiva – e in quella della supplenza<sup>90</sup> –, ma anche con la messa in stato d'accusa pronunciata a maggioranza assoluta dei membri delle Camere riunite in seduta comune (art. 90, comma secondo, Cost.). Nella prospettiva considerata, il rapporto fra Capo dello Stato e Parlamento è molto più stretto se il secondo può mettere in stato d'accusa il primo con una maggioranza che può corrispondere a quella di sostegno al Governo. Il rischio è quello che si crei un *continuum* tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento con la surrettizia creazione di forme di responsabilità politica del Presidente della Repubblica dinanzi alla Camera che dovrebbe indurre a ripensare il *quorum* e il meccanismo della messa in stato d'accusa.

Fermo il necessario intervento orientato a spezzare qualunque possibile circuito simil-fiduciario fra il Presidente della Repubblica e il Parlamento, si ritiene altrettanto essenziale riflettere attorno al modo in cui alcuni dei poteri presidenziali debbano, se non mutare, almeno puntualizzare alcune delle relative caratteristiche.

La prima attribuzione che assume una nuova o rinnovata valenza è il potere di rinvio *ex art. 74 Cost.* Esso può senza dubbio apparire come un contrappeso debole rispetto al rischio di un autoritarismo della maggioranza, ancor più se espressione di una sola Camera, rimanendo quest'ultima l'«ultimo giudice dei vizi rintracciati dal Capo dello Stato nella legge (salvo ovviamente l'eventuale sindacato della Corte)»<sup>91</sup>. Potrebbe nondimeno avere un senso lo slittamento del rinvio da strumento a carattere «*riflessivo*»<sup>92</sup> al veto qualificato in quan-

---

<sup>90</sup> In caso di eliminazione del Senato, la soluzione più confacente sarebbe quella di attribuire la supplenza presidenziale al presidente della Camera unica, così come avviene nei sistemi parlamentari unicamerale: cfr., a tal proposito, l'art. 34 della Costituzione greca; l'art. 132 della Costituzione portoghese; l'art. 23 della *Basic Law: The President of the State* di Israele.

<sup>91</sup> M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, 2017, p. 149. Come ha rilevato G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano, 1964, p. 35, l'attivazione degli «strumenti di garanzia esperibili, comunque, nel corso del procedimento di produzione legislativa non possono (...) produrre risultati comparabili con quelli di una pronuncia della Corte costituzionale che accerti l'in-costituzionalità di una legge». Anche M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in *Il foro it.*, n. 1/2006, p. 8 sottolinea l'importanza di tener distinto il ruolo e la funzione della garanzia politica – propria del Capo dello Stato – e di quella giuridica – propria della Corte costituzionale – rispetto alla Costituzione.

<sup>92</sup> M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, p. 215.

to potere *ostativo*, ovvero un atto di controllo più incisivo che possa comunque essere superato dalla volontà politica purché attorno al testo confluisca una maggioranza più elevata rispetto a quella attualmente richiesta<sup>93</sup>.

Potrebbe sostenersi che un intervento del Capo dello Stato per assicurare una più incisiva e diretta “funzione compensativa” in mancanza della seconda Camera aumenterebbe l’esposizione politica del Presidente, invece di diminuirla<sup>94</sup>. Ciò però dipende in larga misura dal modo in cui il Presidente interpreta il suo ruolo, posto che il suo ambito di discrezionalità è uno *spazio di politicità* nelle decisioni da assumere. Quel che dovrebbe evaporare è l’interpretazione “riduttiva” del potere di rinvio, ormai confinato a rarissimi esempi e solo in presenza di manifeste incostituzionalità, pur nell’assoluto silenzio dell’art. 74 Cost. circa le ragioni che possono indurre il Capo dello Stato a non promulgare una legge<sup>95</sup>.

Mentre nel regime bicamerale la stessa complessità del procedimento è un valido strumento per indurre il Presidente a non rinviare, così che non si assuma la responsabilità di un definitivo abbandono del progetto<sup>96</sup>, in un contesto monocamerale il veto “sospensivo” potrebbe essere facilmente superato.

---

<sup>93</sup> Com’è noto sono diversi i tipi di veto; quello qualificato, per cui il Parlamento, se vuole la promulgazione, deve raggiungere la maggioranza qualificata; quello sospensivo, che neutralizza l’opposizione del Capo dello Stato attraverso il voto parlamentare della successiva o di due successive legislature; quello traslativo, con cui il Capo dello Stato può demandare la decisione sulla legge al referendum popolare; infine, il diritto di chiedere al Parlamento una nuova deliberazione, come previsto dall’art. 74 Cost. Si veda la ricostruzione offerta da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958, pp. 243-246.

<sup>94</sup> A *iter* legislativo concluso il Presidente della Repubblica potrebbe rilevare vizi di merito e/o di opportunità che ostano alla fase integrativa dell’efficacia e che rendono necessario un ulteriore intervento legislativo della Camera. Nel messaggio di accompagnamento egli dovrebbe specificare quali sono le ragioni impeditive rispetto alla pubblicazione e la Camera potrà restare indifferente rispetto alle osservazioni; tuttavia, affinché la legge sia promulgata, è necessario che sia approvata nuovamente a maggioranza qualificata.

<sup>95</sup> V. da ultimo l’analisi condotta da D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell’esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, n. 1/2022.

<sup>96</sup> Ciò a maggior ragione a ridosso della scadenza della legislatura, come avvenne nel caso del mancato rinvio della legge elettorale n. 270 del 2005 da parte del Presidente Ciampi.

Il monocameralismo, quindi, impone di prendere in particolare considerazione il potere di rinvio, utile a fermare disposizioni in patente contrasto con la Costituzione, ma anche per rimediare vizi e incongruenze che si verificano nel procedimento legislativo. Potrebbe peraltro assumere una valenza più pregnante il potere di messaggio perché alla singola Camera si potrebbe imputare la mancata attenzione alle osservazioni presidenziali.

Ulteriori attribuzioni che dovrebbero armonizzarsi con il nuovo impianto monocamerale sono legate alla formazione del Governo, posto che dovrebbe essere arginata la relativa discrezionalità – complice la legislazione elettorale – nell’identificazione del soggetto espressione della maggioranza parlamentare cui affidare l’incarico<sup>97</sup>.

Com’è noto, l’assetto bicamerale, forse paradossalmente, ha talvolta consentito ai Presidenti di influire maggiormente sulla soluzione delle crisi di governo in virtù di una prassi presidenziale che ha fatto discendere dagli artt. 64 e 94 Cost. la necessità – specialmente in assenza di chiare maggioranze politiche scaturenti dalle urne – che ogni nascente Governo godesse a monte della fiducia di una maggioranza assoluta in entrambe le Camere.

Da tale esigenza istituzionale, elevata a esigenza “costituzionale” dai titolari del potere di nomina, deriva quella di creare maggioranze politicamente e numericamente conformi in entrambi i rami del Parlamento<sup>98</sup>. Il monocameralismo ridurrebbe invece notevolmente questo margine di influenza del Capo dello Stato e, correlativamente, sarebbe ridimensionata la denunciata discrezionalità in materia di scioglimento anticipato (oltre, ovviamente, all’eliminazione dell’ipotesi di scioglimento di una sola Camera, formalmente ancora prevista dall’art. 88 Cost.)<sup>99</sup>.

In questa logica, non credo che margini di azione ridotti per il Pre-

---

<sup>97</sup> Sulla discrezionalità del Capo dello Stato in questi passaggi v. per tutti F.R. DI MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte III, pp. 71 ss.

<sup>98</sup> Sulla possibilità del “governo di minoranza” nell’ordinamento italiano, inibita da questa interpretazione presidenziale, v. A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2021, pp. 382 ss.

<sup>99</sup> Venendo meno il bicameralismo, la necessità di consultazione del presidente della Camera per procedere allo scioglimento anticipato può certo venire riaffermata, magari con la precisazione che debbano essere sentiti anche i gruppi parlamentari (cfr. l’art. 133, lett. e) della Costituzione portoghese).

sidente della Repubblica siano da vedere con disfavore. Anzi, tale riduzione consentirebbe di accentuare la natura garantistica del Capo dello Stato, sempre meno “supplente” in un parlamentarismo flessibile e sempre più equilibratore in un sistema istituzionale in grado, comunque, di funzionare da solo<sup>100</sup>. Quanto al “destino” dei Presidenti della Repubblica emeriti in un sistema senza Senato, è appena il caso di accennare che nelle fallite revisioni costituzionali del 2005 e 2016 i senatori a vita divenivano “deputati a vita”.

## 5. Un nuovo assetto dei poteri costituzionali?

Avvertita la necessità di un superamento delle difficoltà di prospettive e di idealità al fine di restituire razionalità e autonomia alla politica, e per ricostruire un progetto organico e inclusivo dei bisogni della comunità attraverso operazioni in grado di avvicinare sempre più la volontà del popolo all’attività dell’organo rappresentativo, resta fondamentale riuscire a definire un deciso e non meno coraggioso cambio di passo orientato a rivitalizzare la rappresentanza – a partire dal legame fra rappresentato e rappresentante fino ad arrivare allo svolgimento delle procedure parlamentari e del raccordo fra Parlamento e Governo nel rispetto del principio democratico-rappresentativo – che riporti altresì in primo piano l’idea di operare nell’interesse della comunità.

In questa visione prospettica si è provato a riflettere attorno alla modifica in senso monocamerale del nostro parlamentarismo da intendersi quale necessaria ed esclusiva opera di conservazione, integra ed efficiente, dell’istituzione parlamentare che non porta con sé nemmeno il necessario ripensamento della forma di governo<sup>101</sup>.

Si è pertanto ritenuto necessario ragionare intorno ai contrappesi costituzionali in grado di “proteggere” l’attività di indirizzo politico

<sup>100</sup> Cfr. A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum quad. cost.*, n. 9/2018.

<sup>101</sup> A. D’ANDREA, *Di quale “presidenzialismo” si parla?*, cit., precisa, affermando la necessità di rivitalizzare la rappresentanza, che è in primo luogo necessario tornare «a meccanismo razionali e logici per l’elezione dei membri delle Camere o anche di una sola Camera politica ove si fosse in grado di superare in modo adeguato l’attuale sistema bicamerale (tema che di per sé non tocca il sistema di governo di tipo parlamentare)».

dagli “abusi” delle maggioranze parlamentari proponendo alcune attività di manutenzione delle “regole del gioco” relative al governo della Repubblica. Com’è noto, è proprio in relazione al rapporto tra Parlamento e organi di garanzia che si articola l’essenza del costituzionalismo democratico, con le sue componenti concernenti la forma di stato e quella di governo.

La previsione di organi di garanzia posti a tutela delle regole costituzionali dovrebbe invero comprovare la neutralità di queste ultime attraverso l’«adozione di strumenti e tecniche decisionali di natura prettamente giuridica ed intrinsecamente circoscritte nella loro portata; tali cioè da pacificare al massimo la componente antagonistica del ruolo fino a pensarsi quale strumento di cooperazione ai fini di una più adeguata riflessione democratica in vista dell’assunzione delle decisioni politiche»<sup>102</sup>.

Elemento necessario e indefettibile dell’ordinamento costituzionale è, dunque, l’equilibrio e il bilanciamento tra i poteri dello Stato e, in particolare, tra quelli che si preoccupano di realizzare i propri obiettivi e progressi in ossequio all’attività politica strettamente intesa e quelli che hanno, invece, il compito di vigilare sulla realizzazione di queste finalità impegnandosi a evitare pericolose “esondazioni” dal greto della Costituzione.

Eppure, come ha ampiamente dimostrato la nostra esperienza costituzionale, nelle diverse congiunture attraversate dai sistemi politico-sociali si è assistito a notevoli “sconfinamenti”, “sovraesposizioni”, finanche vere e proprie “supplenze” che hanno reso alquanto incerta la teorica possibilità di costruire campi d’azione esclusivi o linee divisorie definite tra organo della rappresentanza e funzione di garanzia. Sia sufficiente ricordare la funzione di impulso e di moderazione propria del Capo dello Stato<sup>103</sup> della quale fanno parte «attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici» che si legano e completano le attività formali previste dalla Costituzione; queste testimoniano il ruolo di garanzia sempre più difficilmente esercitato dal Presidente della Repubblica e, similmente, il crescente e forzato protagonismo della Corte costituzionale<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> R. NANIA, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, cit., p. 3.

<sup>103</sup> V., per tutti, C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, 2018.

<sup>104</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013 § 8.3 *Cons. dir.*

Si assiste, in altri termini, a quella che è stata efficacemente definita «una estrema *deformazione*» che opera principalmente, oltre che sui rapporti di forza tra poteri, «sulle regole del campo parlamentare»<sup>105</sup>. È, in particolare, la latitanza della garanzia della tradizionale dimensione politica o formale della democrazia espressa dalla rappresentanza politica e dal principio di maggioranza che finisce con il generare *caos* nell'applicazione dei principi rigidamente sopra-ordinati alla legislazione e, di conseguenza, nel funzionamento della “macchina” statale.

Il modo con il quale la volontà del popolo si forma e trova spazio entro la sfera politica permette di consolidare i meccanismi propri degli ordinamenti democratici che si conformano ai mutamenti di natura sociale, economica e culturale. Tuttavia, non è la sovranità del popolo – condizione necessaria, ma da sola non sufficiente – che consente di definire le caratteristiche di un ordinamento; ciò che rileva sono le modalità effettive e gli strumenti grazie ai quali si forma la volontà (politica) che consentono di definire una democrazia come costituzionale. Non basta cioè l'influenza della partecipazione popolare circa la decisione politica di volta in volta assunta, bensì le condizioni reali entro le quali la partecipazione è espressa, come idoneità a portare con sé specifici contenuti attraverso i quali è possibile attribuire effettivamente un significato valido e unanime al sistema democratico concretamente operante.

In questo senso, credo sia necessario innanzitutto approcciarsi alle diverse problematiche che affliggono il sistema democratico con l'obiettivo specifico di tutelare il fine di una democrazia partecipata tipico del nostro sistema costituzionale, da un lato, e di rifiutare ogni tentativo di indebolimento delle idee base del costituzionalismo, dall'altro lato. In particolare, sembrerebbe necessario stabilire con precisione la funzione complessiva affidata al Parlamento, non meno che le regole relative alle attività delle stesse Assemblee<sup>106</sup> per governare – in ossequio ai supremi principi costituzionali – la “cosa pubblica”.

Come è stato più volte sottolineato, l'azione politica dovrebbe

<sup>105</sup> M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, cit., p. 120.

<sup>106</sup> Com'è noto, ci sono due opposti modelli. Da un lato, i parlamenti che legiferano, con tutte le difficoltà e i compromessi del caso, e che dunque riescono a controllare l'operato dell'Esecutivo; dall'altro lato, le assemblee parlamentari che si limitano ad essere «cass[e] di risonanza per il dibattito politico» e che non hanno la forza di impedire che sia il Governo a stabilire l'ordine e le priorità delle vicende del Paese e della

agire con il fine specifico di conquistare l’eguaglianza politica, che richiede *ab origine* la rimozione delle diversità di ordine economico e culturale per garantire a tutti la parità di opportunità. In tal modo sarà possibile allontanare qualsivoglia pretesto circa la sussistenza di limiti che si possono frapporre nel pendolo dell’influenza politica che oscilla tra i singoli cittadini e le formazioni sociali.

Non a caso, l’essenza prima dell’intesa costituzionale è venuta alla luce con l’affermazione «di un *nucleo essenziale e irrinunciabile di principi fondamentali condivisi*, senza i quali la scelta costituente» non avrebbe avuto senso. Se venisse stravolto «l’ordine costituzionale che ha espresso i principi fondamentali», sarebbe la stessa Costituzione a implodere o comunque, «non potendo rimanere in vita librandosi nel vuoto, fini[rebbe] per approdare ad altri lidi, alla ricerca di un differente ordine costituzionale che la sorregga»<sup>107</sup>.

La peculiarità del «paradigma costituzionale» consiste nel fatto che il fine di conservare un «ordine all’ordinamento» si persegue assegnando ai principi costituzionali, «che si pongono a fondamento di legittimazione dei poteri e alla base della legalità complessiva dell’operato delle norme, il compito di garantire una *superiore unità*: quella costituzionale»<sup>108</sup> per non provocare, su un terreno a così alto rischio sismico, “crepe” nelle sue fondamenta. In questo contesto non è dunque possibile dimenticare gli obiettivi per i quali le costituzioni vengono in essere: la limitazione al potere degli organi dello Stato, la realizzazione di confini e l’affermazione di regole al loro esercizio, la garanzia che ci siano sfere libere della persona – e non più dell’individuo, ipoteticamente uguale a tutti gli altri – inaccessibili all’autorità, nonché diritti relativi alla persona e ai gruppi sociali (o intermedi).

È, infatti, *solo* la Costituzione che può esprimere i principi e i diritti “fondanti” il sistema e che devono trovare realizzazione in un processo, aperto e pluralistico, di attuazione di politica costituzionale. Quest’ultima rappresenta il frutto del concorso di tutti gli attori

---

stessa agenda dei lavori parlamentari. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, p. 95.

<sup>107</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, p. 4. Nelle Costituzioni del Secondo dopoguerra, sostiene lo studioso, la politica origina «dal complesso della società, nella sua concreta realtà data dalle sue articolazioni materiali, dai partiti, dalle organizzazioni degli interessi, dai sindacati. Sono queste – e non solo queste, ovviamente – le “formazioni sociali” dell’art. 2 Cost.».

<sup>108</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 45.

giuridici (Parlamento, Corte costituzionale, giudici e dottrina) che riconoscono al Testo costituzionale un significato complessivamente unitario<sup>109</sup>. Il sistema politico-sociale, infatti, non può reggere se non attraverso la Costituzione, che permette di definire e preservare la democrazia, sia all'interno dell'apparato organizzativo, sia entro il circuito delle relazioni sociali.

L'idea della modifica in senso monocamerale del Parlamento non porta con sé la volontà di ricercare nuovi assetti nel disegno organizzativo della Costituzione, ma si propone di ristabilire la «massima rappresentatività ed efficienza decisionale» della Camera, la sola, arricchita dalla composizione pluralista – grazie, verosimilmente, a un sistema elettorale proporzionale – e dalla forza che sono effettivamente in grado di esprimere le minoranze e le opposizioni<sup>110</sup>. In questo modo si potrebbe recuperare la centralità perduta del Parlamento – il cui ruolo di indirizzo politico e di controllo sull'attività dell'Esecutivo lo riporterebbe inequivocabilmente entro il perimetro della forma di governo parlamentare – ma sarebbe anche possibile ripristinare la linea distintiva tra funzione rappresentativa e funzione di garanzia – «disegnata alla stregua della vocazione di quest'ultima a farsi carico in via prioritaria dell'unità di senso dei principi costituzionali»<sup>111</sup> – così da ritrovare l'ordine costituzionale perduto.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio prende l'abbrivio da un'ipotesi di lavoro: il definitivo superamento dell'attuale sistema bicamerale italiano, con la creazione di un Parlamento mo-

<sup>109</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, 2015, p. 112.

<sup>110</sup> L. FERRAJOLI, *Un monocameralismo imperfetto per una perfetta autocrazia*, in *Comitati Dossetti per la Costituzione*, p. 6.

<sup>111</sup> R. NANIA, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, cit., p. 4.



nocamerale. Questa evenienza potrebbe costituire una soluzione alle pesanti problematiche che affliggono il parlamentarismo italiano ormai da tempo. Da questa possibilità, il contributo ragiona attorno alle funzioni degli organi di garanzia (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica) in questo quadro rinnovato, interrogandosi su come la semplificazione del bicameralismo incida nell’assetto globale dei rapporti interorganici. Dal punto di vista degli organi di garanzia, tale innovazione produce un necessario ripensamento di alcuni poteri o di usi consuetudinari che di questi si fanno.

EN

The essay starts from a working hypothesis: the definitive overcoming of the current Italian bicameral system, with the creation of a monocameral Parliament. This could provide a solution to the serious problems that have plagued Italian parliamentarianism for some time now.

From this possibility, the contribution discusses the functions of the Constitutional guarantors organs (Constitutional Court and President of the Republic) in this renewed framework, questioning how the simplification of bicameralism affects the overall axe of inter-organic relations. From the point of view of the organs of guarantee, this innovation produces a necessary re-thinking of certain powers or customary uses of them.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*