



**Maria Grazia Rodomonte\***

## **Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?\*\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Crisi attuale della rappresentanza politico-partitica. – 3. La rottura dell'equilibrio: marginalizzazione del Parlamento e primato dell'esecutivo. 4. Il monocameralismo di fatto nella produzione legislativa. 5. L'emergenza sanitaria quale causa di un ulteriore accentramento dell'indirizzo politico nelle mani dell'esecutivo. 6. Valutazione dell'impatto che in questo contesto potrà assumere la riduzione del numero dei parlamentari e le riforme attuate e *in fieri*. 7. Conclusioni

### **1. Premessa.**

**N**elle riflessioni di Mario Galizia in tema di rapporti tra Parlamento e Governo ciò che più colpisce e interroga chi si avvicina oggi a quelle pagine è il riconoscimento del carattere equilibrato e armonico che dovrebbe contraddistinguere tali rapporti. Un carattere che emerge in maniera nitida per il tramite delle vicende che riguardano il rapporto fiduciario, lente di osservazione privilegiata grazie alla quale è possibile individuare, in successione razionale, le coordinate imprescindibili del disegno costituzionale della forma di governo italiana. Queste ultime sono rappresentate dall'armonica distribuzione di compiti tra legislativo ed esecutivo e dal legame che gli organi di indirizzo politico dovrebbero sempre conservare con la "comunità" attraverso i partiti<sup>1</sup>, al fine di dare vita a una Repubblica effettivamente democratica, secondo quanto previsto dall'art. 1 della Costituzione; dalla previsione costituzionale di un sistema garantista anche sul piano dell'organizzazione, nel quale, infatti, il sistema pluralistico di governo implica un vicendevole rapporto tra organi costituzionali, quale "premessa prima di

---

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico - Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

<sup>1</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, in particolare 184.

stabilità e di efficienza”<sup>2</sup>; dall’equilibrata relazione che si dovrebbe instaurare tra Parlamento e Governo, in un gioco di freni reciproci a garanzia dell’osservanza della Costituzione<sup>3</sup>; dall’attribuzione, infine, della funzione di indirizzo politico a tali organi che, collegati per il tramite del rapporto fiduciario, contemperano così “le esigenze dell’unità e della coordinazione di indirizzo con l’autonomia e l’indipendenza delle funzioni legislativa ed esecutiva”<sup>4</sup>.

La rilettura delle odierne, recenti vicende e delle trasformazioni che in particolare hanno riguardato l’organo parlamentare alla luce delle riflessioni di Mario Galizia consentono di cogliere la distanza evidente da quel disegno, immediatamente percepibile dal lettore; al contempo, tuttavia, di gettare nuova luce sul possibile ruolo odierno dell’istituzione parlamentare e sul suo rapporto con l’esecutivo. Vi è infatti da chiedersi se nella “trama” delle relazioni tra organi di indirizzo, così ben ordinata e razionalmente concepita dal nostro costituente, sia ancora possibile collocare l’organo parlamentare nel suo rapporto con il Governo. Non solo tenendo conto dello “squilibrio” patologico, ormai di lunga data, consistente nell’abuso della decretazione d’urgenza e nell’uso strumentale della questione di fiducia, ma anche di quelle più recenti trasformazioni strutturali che sono destinate a caratterizzare l’organo rappresentativo dopo le recenti modifiche costituzionali sulla riduzione del numero dei parlamentari. Interrogarsi, quindi, sull’eventualità che quelle “parole d’ordine” della nostra forma di governo, che Mario Galizia lucidamente ricava dall’osservazione della Carta costituzionale e che sono rappresentate da equilibrio, armonia, garanzia e stabilità, possano ancora racchiudere e rappresentare l’assetto istituzionale italiano nelle sue complesse vicende, attraverso l’individuazione di un percorso alternativo e tuttavia in grado di recuperare il “nucleo duro”, costituzionalmente imprescindibile, della nostra forma di governo.

## 2. *Crisi della rappresentanza politico-partitica.*

La crisi della rappresentanza politico-partitica e della sede parlamentare nella quale essa si esprime non è certo una novità dell’odierno assetto istituzionale. Essa è certamente risalente nel tempo ma fa parlare oggi della crisi della forma di governo italiana come di un caso esemplare di “declino di una moderna democrazia rappresentativa”<sup>5</sup>. Tale crisi è collegata, in primo luogo, alla difficoltà dei partiti ad assolvere compiutamente il ruolo fondamentale ad essi attribuito di strumento di trasmissione delle domande dalla società ai luoghi della decisione

---

<sup>2</sup> Vedi M. GALIZIA, *op. cit.*, 183, secondo il quale, infatti, “gli organi dell’apparato sono congegnati in maniera da controllarsi a vicenda, dando vita ad un sistema pluralistico di governo, ma questo pluralismo, mentre realizza il principio garantista anche sul piano dell’organizzazione, è, nel contempo, premessa prima di stabilità e di efficienza. I limiti all’azione della maggioranza sono posti sia perché questa non distrugga le minoranze né impedisca i loro interventi, sia affinché la maggioranza si adegui alla reale volontà della maggioranza del Paese, nel rispetto degli interessi unitari della Nazione. Il pluralismo nell’apparato, cioè, invece di spezzare l’unità dello Stato, conferisce a tale unità una reale dimensione, collegando le sovrastrutture giuridiche alla società da essa ordinata”.

<sup>3</sup> *Ib.*, 186 ss.

<sup>4</sup> *Ib.*, 201 ss.

<sup>5</sup> C. F. FERRAJOLI, *Come esautorare il Parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 10/2020, 156.

politica; difficoltà, inoltre, delle stesse istituzioni pluralistiche a collegare “le sovrastrutture giuridiche alla società ad essa ordinata”; in sostanza nella capacità di queste di realizzare quel valore della sovranità postulata all’art. 1 Cost. che, come ci ricorda Mario Galizia, non è un valore “fittizio” ma un valore “concreto e dinamico”. La sua vitalità deriva infatti proprio “dal tessuto stesso della comunità nelle sue multiformi articolazioni, nelle sue varie estrinsecazioni”<sup>6</sup>.

In effetti, già da questi pochi riferimenti, appare evidente come nella riflessione galiziana emerga chiaramente che “la chiave di volta dell’ordinamento italiano” sia proprio da ricercarsi nel rapporto tra l’apparato e la comunità, cosicché “ove la comunità non venga a partecipare effettivamente e intensamente al funzionamento dell’apparato è evidente che la stessa organizzazione ne risulta profondamente alterata”<sup>7</sup>. Invero - già nella fase in cui andava elaborando le sue acute riflessioni - egli rileva come manchi “un collegamento continuo tra l’apparato e la comunità: l’apparato tende a cristallizzarsi, ad isolarsi; la comunità non si enuclea in organizzazioni spontanee, vive ed efficienti; i medesimi partiti non penetrano in profondità nel tessuto sociale; gli interessi dei singoli non si saldano con quelli pubblici ma mirano a porsi al di là dello Stato in una posizione estranea, se non addirittura antagonista”<sup>8</sup>.

Già agli inizi degli anni ’70 del secolo scorso<sup>9</sup> Mario Galizia coglie dunque alcune delle ragioni che saranno, soprattutto negli anni a venire, alla base della crisi della rappresentanza e dei partiti. Un crisi che sembra oggi ulteriormente acuita da una serie di tendenze in atto<sup>10</sup>. Da un lato, infatti, è ben nota la parabola dei partiti nell’evoluzione della forma di governo italiana: se in un primo momento la funzione di cerniera tra società e istituzioni che essi svolgono contribuisce anche a dare legittimazione a istituzioni democratiche che muovono allora i primi passi, successivamente il progressivo, inestricabile processo di identificazione con le istituzioni rappresentative, così come la presenza partitica in ogni centro di potere, contribuisce ad allontanare i partiti dalla loro base, dalla società alla quale essi dovrebbero essere strettamente collegati e dalla quale trarre legittimazione. Già durante gli anni ottanta del secolo scorso si determina così in Italia una situazione in qualche modo rovesciata rispetto a quella dell’immediato dopoguerra. Nel corso di quel periodo la società aveva infatti affidato ai partiti il compito della ricostruzione e si era identificata in essi. Dopo circa quarant’anni di “democrazia dei partiti” il rapporto tra questi ultimi e la società appare profondamente mutato: la società, che ha subito delle trasformazioni ed è cresciuta, non può più identificarsi con una classe politica che ha occupato le istituzioni, creando un sistema di garanzie e di privilegi che hanno finito con l’isolarla dalla sua base<sup>11</sup>. La successiva

<sup>6</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, 182.

<sup>7</sup> *Ib.*, 184.

<sup>8</sup> *Ib.*, 184.

<sup>9</sup> Si osserva infatti come “L’età della mediazione finisce con l’unità nazionale degli anni settanta. In quel passaggio si intrecciano l’esaurimento dei partiti, l’inadeguatezza del modello economico del dopoguerra e l’incrinarsi della coesione sociale e civile. Il trentennio successivo è stato un dimenarsi in quelle stesse crisi, senza la capacità di risolverle”. Cfr. W. TOCCI, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, in *costituzionalismo.it*, 2/2017, 31-32.

<sup>10</sup> Alcune delle quali relative alla cosiddetta “liquefazione” del sistema dei partiti su cui, vedi, tra gli altri, F. Lanchester, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in *italianieuropei.it*, 5-6/2013.

<sup>11</sup> Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, 424-425. Sul funzionamento della partitocrazia anche negli altri contesti nazionali vedi in particolare M. CALISE, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994.

e più recente “torsione” individualista e populista della rappresentanza partitica appare allora come la risposta errata e strumentale al problema, tuttavia reale, dello scollamento tra la base, la comunità, come la definisce Galizia, e gli apparati di governo. In contrapposizione alla rappresentanza plurale dello Stato dei partiti degli anni venti, quale forma di risposta al conflitto presente all’interno della società e volto a realizzare l’unità, siamo di fronte, piuttosto, “a una forma irrazionale di democrazia plebiscitaria affidata all’eccezione di un capo che realizza con il suo popolo l’unità immediata, cioè senza mediazione”<sup>12</sup>.

La crisi della rappresentanza si collega anche a fattori ulteriori che contribuiscono alla richiamata condizione, oltre quelli più immediatamente riconducibili alla crisi del sistema partitico. Questi possono essere rintracciati, in Italia come altrove nel mondo occidentale<sup>13</sup>, in molteplici cause: alcune di più lungo periodo, come la globalizzazione e i fenomeni migratori e con essi la difficoltà ad offrire adeguate risposte ad una realtà sempre più multiculturale e multietnica; altre probabilmente cicliche e dunque ricorrenti, in quanto collegate al modello economico capitalistico, come la crisi dei mercati.

A questi elementi non si può inoltre mancare di accompagnare la constatazione dell’evidente complessità delle società pluraliste attuali, ben più articolate e divise che in passato e per le quali l’attività di ricomposizione unitaria di interessi diversi, anche al fine di contenere entro limiti accettabili il conflitto, appare sempre più difficile, al punto da ritenere che la capacità dei partiti di rappresentare adeguatamente tutte le istanze presenti nella società venga di fatto travolta e che i diversi interessi di natura economica, sociale, religiosa, politica finiscano per aggirare l’intermediazione partitica, facendosi valere autonomamente, ma altresì mettendo a rischio la parità di trattamento di individui e gruppi<sup>14</sup> che è alla base della democrazia pluralista. A questa difficoltà sembra accompagnarsi però anche una indubbia inerzia del legislatore, evidente in Italia soprattutto ogniqualvolta si tratti di intervenire su questioni complesse e che comportano il farsi carico dell’interpretazione dell’inevitabile evoluzione della coscienza sociale<sup>15</sup>. E’ ben noto come tale inerzia abbia in molti casi indotto, in parte giustificandolo, un intervento di supplenza della Corte costituzionale, con la conseguenza di avere però determinato una ulteriore distorsione della nostra forma di governo e dello stesso equilibrio tra i poteri<sup>16</sup>.

Inoltre, e più in generale, accanto alla difficoltà di rappresentare un soggetto “rappresentato” sempre più complesso e frammentato gli stessi fenomeni di devoluzione del potere in sedi diverse da quelle statali, in particolare sovranazionali, spesso avvertite come

<sup>12</sup> W. TOCCI, *op. cit.*, 34.

<sup>13</sup> Si fa riferimento cioè a quella parte del mondo che ha accolto le soluzioni istituzionali emerse prima in risposta alle rivoluzioni americana e francese e, successivamente, dopo aver conosciuto le due guerre e una profonda crisi degli assetti liberali della democrazia, ha definito le modifiche a quel modello come riconducibili al “costituzionalismo contemporaneo”.

<sup>14</sup> Cfr. F. R. DE MARTINO, *L’attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 9-10.

<sup>15</sup> In tema vedi N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 4/2017.

<sup>16</sup> Vedi in proposito le interessanti riflessioni di F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 34/2020, relativamente all’utilizzo recente da parte della Corte costituzionale di nuovi strumenti decisionali, in particolare le decisioni “in due tempi”, con l’incostituzionalità accertata ma non dichiarata.

immateriali e distanti, hanno contribuito a determinare una progressiva perdita di centralità delle istituzioni rappresentative a vantaggio degli esecutivi, minando ancor di più le basi stesse della democrazia. Analogamente, in particolare a seguito della riforma del titolo V, si è assistito nel nostro Paese a una dislocazione di competenze normative dal legislatore nazionale a quello regionale che, almeno in parte, ha contribuito a un'erosione della centralità parlamentare.

La rapida trasformazione delle modalità di veicolazione del consenso, collegata, come è evidente, alle ancor più rapide evoluzioni tecnologiche, ha assunto, poi, un ruolo tutt'altro che secondario in questo processo di "crisi". La presenza della Rete, ormai strumento privilegiato di veicolazione dei messaggi politici e di formazione quindi dell'opinione pubblica, ha infatti certamente contribuito a forme di disintermediazione e di semplificazione dello spazio politico, oltre che alla personalizzazione del conflitto nelle società di massa. Si tratta di fenomeni che rendono necessaria l'individuazione di nuove regole, indispensabili per guidare trasformazioni forse irreversibili ed evitare così degenerazioni della democrazia, in particolare il rischio di vera e propria manipolazione del consenso.<sup>17</sup>

In ogni caso, pur potendosi individuare, più in generale, molteplici ragioni di crisi della rappresentanza, proprio l'identificazione che si determina nelle democrazie cosiddette dei partiti tra questi ultimi e le istituzioni democratiche rende impossibile scindere le sorti delle une da quelle degli altri, come appare evidente proprio nel caso italiano<sup>18</sup>.

Anche l'equilibrato rapporto, al quale già si è fatto riferimento, che dovrebbe caratterizzare Governo e Parlamento, inevitabilmente ne risente. Tale equilibrio - che vede nel rapporto fiduciario che li lega lo strumento di superamento del conflitto, ossia "della lotta tra Governo e Parlamento" - sarebbe rivolto "ad evitare le rotture brusche, le fratture, il dominio preponderante di un organo su un altro, di un'attività su un'altra, di alcuni gruppi politici su altri"<sup>19</sup>. Equilibrato rapporto che è d'altronde alla base anche di un sistema di garanzie che, nel normale funzionamento della nostra forma di governo, dovrebbe sostanziarsi in una reciproca relazione di controllo dell'uno sull'altro per contribuire a garantire l'osservanza della Costituzione, "creando un sostanziale equilibrio, una reale coordinazione in tutta l'organizzazione"<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Afferma P. CIARLO, *op. cit.*, 8, "che la politica sia sempre più digitale, piaccia o meno, è un destino ineluttabile. È l'evoluzione dell'intera società umana. Non è in discussione il se, ma il come. Molto si può fare, se si vuole. Adesso, sulla base delle esperienze più recenti, molte consapevolezza sono giunte a maturazione. È arrivato il tempo di mettere in campo una rinnovata battaglia per i principi della democrazia che nel caso italiano sono sanciti limpidamente in Costituzione. Innanzitutto trasparenza e riservatezza. Senza di queste la manipolazione delle scelte elettorali è dietro l'angolo e la libertà del voto messa seriamente in discussione". Sulla manipolazione del consenso vedi ancora le riflessioni di A. SPADARO, *op. cit.* In tema vedi anche M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica e pluralismo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 389-391. Sulle molteplici cause di crisi della democrazia vedi inoltre F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, 2006, 25 ss., che individua ben sei distinte tendenze in atto.

<sup>18</sup> Si potrebbe affermare che in qualche modo la parabola dei partiti in Italia, qui sinteticamente affrontata, finisca con il confermare l'idea di un doppio volto dei partiti, da un lato indispensabili strumenti della partecipazione democratica, dall'altro strutture che se ne appropriano in modo monopolistico esautorando i cittadini. Se rispetto al primo versante è Kelsen il più convinto assertore dell'indispensabilità dei partiti come architave della democrazia, sul fronte opposto si colloca Robert Michels, come ricorda S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Torino, 2014, 183.

<sup>19</sup> M. GALIZIA, *op. cit.*, 236.

<sup>20</sup> *Ib.*, 302.



### 3. *La rottura dell'equilibrio: marginalizzazione del Parlamento e primato dell'esecutivo.*

Molte sono le cause che hanno condotto a quella che può essere riguardata come una vera e propria rottura in Italia del richiamato equilibrio e al progressivo emergere, quindi, del primato del Governo e della sua maggioranza politica sul Parlamento. E' innegabile, infatti, come si assista già da tempo a una progressiva marginalizzazione del ruolo parlamentare rispetto all'esecutivo che si concretizza anche nella marginalizzazione della stessa produzione legislativa a vantaggio degli strumenti governativi della decretazione d'urgenza. A quest'ultimo strumento si ricorre infatti in maniera massiccia, come risulta comprovato anche dai dati numerici: è certo significativo che nei primi tre anni della XVII legislatura i decreti-legge convertiti siano il 31% del totale delle leggi approvate dal Parlamento, divenendo inoltre ben il 51% nei primi tre anni della XVIII legislatura, anche sulla spinta dell'emergenza sanitaria<sup>21</sup>. La dottrina non manca di evidenziare come si sia in effetti ormai da tempo consolidato un *trend*, indipendente peraltro dal colore politico del governo in carica, ma comune ai vari governi, in base al quale si assiste a “una sempre più netta separazione tra un Parlamento che approva poche leggi ordinarie e che delega al Governo l'attuazione del diritto europeo e la gestione delle altre politiche – soprattutto economiche – attraverso decreti-legge”<sup>22</sup>. Attraverso la decretazione d'urgenza si ha infatti il vantaggio di raggiungere due fondamentali risultati che sono rappresentati dalla possibilità di immettere nell'ordinamento norme provvisorie e di presentare un disegno di legge che può essere discusso, emendato ed approvato con una procedura più rapida e concordata rispetto a quella normale.<sup>23</sup>

Al ricorso sempre più ampio e incisivo allo strumento del decreto legge si affianca poi la riduzione a contenuti di breve respiro e per interventi occasionali, talvolta minuti e di dettaglio, della stessa legislazione ordinaria, secondo un processo in apparenza schizofrenico, in base al quale all'ipertrofia normativa si accompagna la “frantumazione” legislativa<sup>24</sup>. Le leggi sono contrassegnate infatti dalla eterogeneità, innanzi tutto, di contenuti, poiché, nella maggior parte

<sup>21</sup> Cfr. *Osservatorio sulla legislazione – La legislazione tra Stato, regione e Unione Europea. Rapporto 2021* (in collaborazione con il servizio studi del Senato della Repubblica), 12.

<sup>22</sup> Vedi in questo senso E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 171.

<sup>23</sup> *Ib.*, 176.

<sup>24</sup> “Per frantumare le norme sono in uso da lungo tempo diversi martelli pneumatici: la legge delega è spesso privata dei rigorosi principi e criteri direttivi; il decreto legge è frequentemente adottato in assenza dei doverosi presupposti di necessità e urgenza oppure in mancanza di omogeneità di materia; l'articolo unico risulta zeppo di centinaia di commi; il “maxi-emendamento” blindato con il voto di fiducia è il normale metodo di scrittura delle leggi. Intorno a tali procedimenti prospera una vasta area di incostituzionalità, che tuttavia è ormai accettata per “assuefazione parlamentare”. I frammenti vengono raccolti in provvedimenti omnibus che ingombrano l'attività parlamentare. Si pensi alla legge di stabilità, che, nonostante la riforma, ancora costituisce la massima espressione del groviglio normativo. Un contributo al disordine viene anche dalla legge comunitaria, la quale tende spesso a conferire rango legislativo a misure e regole di natura amministrativa. La legge sulla concorrenza introduce nell'ordinamento così tante norme particolari che finisce per accentuare la burocratizzazione, con buona pace della liberalizzazione. Puntuale come il capodanno arriva poi il decreto mille-proroghe, che già nel nome segnala il fallimento della legislazione. Infine, vanno menzionati i cosiddetti “beauty case” ministeriali, ossia vere e proprie “scatole normative” che i ministri riempiono di tutte le materie di propria competenza. Quando, ad esempio, è il turno di viale Trastevere, si possono rinvenire argomenti che vanno dalla scuola dell'infanzia al CERN di Ginevra, dai conservatori musicali al diritto allo studio. La frantumazione è un fenomeno autopropulsivo, poiché più le leggi diventano disorganiche e più aumenta il bisogno di adeguarle e interpretarle con ulteriori interventi”. Cfr. W. TOCCI, *op. cit.*, 36.

dei casi, non sono altro che contenitori zeppi “di coriandoli normativi di diverso colore, taglia e materiale” nel quale “si affastellano gli argomenti più disparati”. Ma l’eterogeneità è tale anche “nel tempo perché prediligono l’intervento a breve termine”, così come nelle motivazioni, “perché rispondono a suggestioni occasionali o peggio ancora a emergenze spesso costruite ad arte dallo stesso Governo”<sup>25</sup>.

La marginalizzazione del ruolo parlamentare e la stessa frantumazione della legge si realizza anche in conseguenza del ricorso a ben note prassi distorsive del rapporto costituzionalmente previsto tra legislativo ed esecutivo. L’utilizzo della questione di fiducia e del maxi – emendamento ne sono un esempio lampante. In effetti nel primo caso il ricorso alla questione di fiducia, già dagli anni ’80 del secolo scorso, si caratterizza per la progressiva perdita del suo contenuto fiduciario divenendo piuttosto strumento finalizzato alla compressione dei tempi di discussione del dibattito parlamentare e del potere di emendamento delle Camere<sup>26</sup>. Il ricorso alla fiducia si accompagna inoltre alla presentazione di maxi-emendamenti ossia a proposte emendative del testo del provvedimento da approvare, presentate dal Governo e che incidono contemporaneamente su più articoli, indipendentemente dalla presenza di una stretta coerenza con la “materia” del progetto di legge in discussione. Il che si traduce in un vantaggio per il Governo che può veicolare il favore della maggioranza parlamentare in un unico testo, al tempo stesso “blindandolo”, poiché la presentazione dei maxi-emendamenti si accompagna alla presentazione della questione di fiducia con la conseguenza di far cadere le proposte emendative alternative; al tempo stesso però, determinando una riduzione evidente del ruolo decisionale del Parlamento, con una compressione dei tempi di approvazione e la coartazione della stessa libertà di voto dei parlamentari, proprio per la natura eterogenea delle disposizioni che vengono riunite in un unico emendamento<sup>27</sup>. E’ evidente quindi la perdita di centralità del Parlamento che ne deriva e la sua emarginazione dal circuito decisionale a vantaggio del Governo e della sua maggioranza.

In questo contesto la tradizionale legge parlamentare diviene sempre più recessiva, soprattutto se si considera la particolare esiguità della legislazione a iniziativa libera, ossia non vincolata dal Governo. Sempre per fornire qualche dato numerico è interessante segnalare che su un totale di 211 leggi ordinarie approvate dal 23 marzo 2018 al 20 agosto 2021, 75 sono leggi di conversione di decreti-legge e 136 altre leggi ordinarie. Di queste, ben 94 sono di iniziativa governativa<sup>28</sup>. Si tratta, come è facile immaginare, di un fenomeno che ha subito un’ulteriore accentuazione nel corso dell’emergenza sanitaria ma che, in ogni caso, risponde a un *trend* già presente da tempo e che comporta, quindi, un evidente spostamento di potere normativo dal Parlamento al Governo. Con la conseguenza che “Il Parlamento è ancora una sede nella quale si adottano decisioni prese

<sup>25</sup> *Ib.*, 36.

<sup>26</sup> Vedi in proposito C. F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *costituzionalismo.it*, 1/2019, 57.

<sup>27</sup> Cfr. E. GRIGLIO, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in *forumcostituzionale.it*, 8 luglio 2004. Sulla prassi dei maxi-emendamenti vedi ancora E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione patteggiata*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, (a cura di) N. LUPO, Cedam, Padova, 2010, 85 ss. e, tra i contributi più recenti, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

<sup>28</sup> Cfr. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 23.

altrove (anche quando i parlamentari stessi presentano emendamenti) e non la stanza in cui si forma l'indirizzo politico mediante la libera dialettica maggioranza-Governo-opposizione secondo l'immagine liberale"<sup>29</sup>.

#### 4. *Il monocameralismo di fatto nella produzione legislativa.*

A questa tendenza alla marginalizzazione del Parlamento "legislatore" si accompagna anche il più recente fenomeno definito come "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato". Si tratta di un fenomeno ormai sempre più ricorrente, introdotto in particolare a partire dalla XVII legislatura e in base al quale la Camera nella quale non si dà inizio all'*iter* di approvazione di una legge ha tempi di approvazione e dibattito estremamente ridotti, tali quindi da operare come semplice luogo di ratifica di decisioni già assunte dall'altra Camera e dalla sua maggioranza. Il che, come appare evidente, si traduce a sua volta in una riduzione del ruolo di legislatore del Parlamento. Si tratta di un fenomeno che riguarda soprattutto i tempi previsti per l'approvazione delle leggi di conversione di decreti legge e di ratifica di trattati internazionali, senza con ciò escludere anche l'approvazione di altre tipologie di leggi<sup>30</sup>.

La spinta sempre più evidente a legiferare in tempi ridotti a vantaggio del ruolo del Governo ha condotto quindi a forzare il carattere bicamerale del nostro sistema, superando nei fatti lo schema della *navette* parlamentare: se formalmente a decidere sul testo sono entrambe le Camere, nella sostanza però il dibattito risulta del tutto assente nella Camera "ratificante", costretta a decidere in tempi ridotti poiché il testo giunge alla seconda Camera ormai a ridosso del termine di decadenza o, spesso, anche perché quest'ultima si trova costretta a decidere sulla spinta incombente di una questione di fiducia che non manca di accompagnarsi all'altro strumento, come abbiamo visto, spesso utilizzato in tandem, del maxi-emendamento<sup>31</sup>.

Questo schema, già ricorrente, quindi, per l'approvazione di leggi di conversione e di leggi di ratifica, frutto di una prassi sempre più lontana dal disegno costituzionale, si è riprodotta in termini ancor più drastici in occasione dell'approvazione delle leggi di bilancio nel 2019, nel 2020 e nel 2021. Nei primi due casi l'indebita compressione delle prerogative dei parlamentari della Camera ratificante ha dato luogo a un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che ha, quanto meno, avuto un duplice vantaggio. In primo, luogo quello di aprire la strada al ricorso alla Corte anche da parte del singolo parlamentare. Come è noto la legittimazione attiva al conflitto viene riconosciuta al singolo parlamentare già a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019<sup>32</sup>. Inoltre, l'*iter* di approvazione della legge e il ruolo, rispetto a questo, del bicameralismo

<sup>29</sup> E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 180.

<sup>30</sup> Le forzature delle regole del bicameralismo conseguente a tale prassi si segnala in realtà già con il governo Monti, come evidenziato da C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, 9/2013.

<sup>31</sup> Cfr. A. VERNATA, *Governo e parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in *Rivista AIC*, 3/2020, 68; E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 203.

<sup>32</sup> La Corte, tuttavia, pur riconoscendo la legittimazione dei parlamentari *uti singuli*, mantiene un certo grado di discrezionalità nel riconoscimento del "tono costituzionale" necessario per poter ritenere sussistente la materia del conflitto. Infatti, nell'ordinanza n. 17/2019 (punto n 3.5 *cons.dir.*) a detta della Corte costituzionale "si deve ritenere che, ai fini



simmetrico, ha rappresentato l'occasione di un monito della Corte a tutela, per il futuro, di alcuni imprescindibili principi sui quali si sorregge l'assetto della democrazia parlamentare nel disegno costituzionale. Come è noto, infatti, in questa prima occasione, il giudice costituzionale, pur dichiarando per varie ragioni inammissibile il conflitto – ragioni per lo più legate alla straordinarietà della contingenza che aveva condotto alla compressione dei tempi di discussione della seconda Camera – non ha mancato di sottolineare come “gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa”. Si è a ragione affermato che la Corte costituzionale abbia così individuato il “più profondo significato democratico del percorso parlamentare di approvazione della legge”<sup>33</sup>. Inoltre, e in conseguenza, che “occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco” (punto 4.3 cons. dir.). Una compressione delle prerogative parlamentari che può risultare ancor più grave - come la stessa Corte costituzionale riconosce - laddove si tenga conto del fatto che si tratta di approvare una legge di bilancio annuale che è quella nella quale “si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare”. Un ambito di particolare rilievo, ancor più, peraltro, dopo la riforma che nel 2012 (con l'introduzione nell'art. 81 Cost. del cosiddetto “pareggio di bilancio”) che, afferma la Corte, “ne ha accentuato la centralità”.

---

dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che allegghi e compri una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953”. Vedi anche le successive ordinanze della Corte n. 277 e 280 rispetto alle quali si evidenzia come dai ricorsi dei singoli parlamentari emerga la sensazione che “si stia radicando la tendenza all'individuazione del conflitto tra poteri come “nuovo” o ulteriore terreno di scontro delle oscillanti dinamiche politiche che si innescano in Parlamento tra maggioranza e opposizioni” (così C. P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *osservatorio AIC*, 2/2020, 155). Vedi infine le più recenti ordinanze n. 66 e 67 del 2021 con le quali i ricorsi sollevati da due parlamentari per conflitto di attribuzione in relazione all'adozione dei dPCM vengono considerati inammissibili. Vedi in proposito il commento di J. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *consultaonline*, 2/2021 e *ivi* nota n. 3 per un richiamo ai numerosi commenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla precedente ordinanza n.17/2019.

<sup>33</sup> M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invincibile soglia del controllo di ammissibilità*, in *osservatorio AIC*, 4/2020, 212.

Dunque, seppur la Corte è indotta a ritenere che nelle circostanze richiamate tale lesione delle prerogative parlamentari non vi sia stata in ragione di alcune note situazioni di “contesto”<sup>34</sup>, tuttavia non manca di cogliere l’occasione per un “monito” che la porta ad affermare che “in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti” rispetto all’inammissibilità del conflitto riconosciuta nel caso di specie. In sostanza vi è qui il chiaro riconoscimento della centralità del ruolo parlamentare e la valorizzazione, senza esitazioni, di una serie di principi costituzionali che il Parlamento deve rispettare nell’approvazione delle leggi<sup>35</sup> e che appaiono in sostanza strumentali rispetto all’affermazione della centralità parlamentare voluta dal nostro costituente. Se si considera, quindi, che la prassi della compressione dei tempi di discussione della seconda Camera è ormai invalsa da tempo e che ha assunto particolare evidenza con l’approvazione della legge di bilancio per il 2020, non si può quindi negare che l’intervento della Corte abbia contribuito a porre alcuni punti fermi volti ad arginare il fenomeno e a giustificarlo solo in presenza di circostanze, quali quelle presenti nel caso all’origine del conflitto, del tutto eccezionali e, a ben vedere, difficilmente ripetibili.

La riduzione dei tempi di approvazione della successiva legge di bilancio (legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”) da parte della Camera ha rappresentato una nuova occasione di intervento della Corte. La compressione, anche in questo caso, dei tempi di approvazione della legge ha condotto infatti alcuni deputati a far nuovamente ricorso allo

---

<sup>34</sup> In particolare la Corte costituzionale fa riferimento a “due fattori concomitanti”: “da un lato, la lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un’ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000. Il ricorso si limita ad affermare che il maxi-emendamento sostituiva integralmente il testo della legge di bilancio, senza considerare che il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea e che su di esso era in corso l’esame al Senato: il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione”. Inoltre, secondo la Corte costituzionale devono essere considerate le modifiche apportate nel 2016 al regolamento del Senato. In questo caso infatti il nuovo testo dell’art. 161, comma 3-ter, regol. Senato “richiede che i testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia siano sottoposti alla Presidenza per le valutazioni di ammissibilità, tra cui quelle relative alla copertura finanziaria, per le quali la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere”. E’ per tale ragione, in sostanza, che la Commissione Bilancio era stata convocata per esprimere solo un parere sui profili finanziari e che il Governo ha presentato ulteriori precisazioni durante l’esame in Commissione. La breve durata dell’esame e la modifica dei testi in corso d’opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti.” In definitiva, quindi, la Corte costituzionale rileva come “le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale”.

<sup>35</sup> Anzi, secondo alcuni persino superando esitazioni che avevano caratterizzato in passato la giurisprudenza della Corte e aprendo un varco a prassi incostituzionali. Così N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2019, 5, il quale parla di vero e proprio *revirement* della Corte costituzionale rispetto alla sentenza “n. 391 del 1995, nella quale la Corte aveva invece ritenuto possibile per i regolamenti parlamentari delineare procedimenti speciali (tra i quali quello di conversione dei decreti-legge e “quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo”), anche in deroga ai principi di cui all’art. 72, primo comma, Cost. Un orientamento che aveva incoraggiato la diffusione della prassi dei maxi-emendamenti”.

strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, lamentando in particolare la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71 primo comma e 72 della Costituzione “nonché il principio bicamerale e i principi di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento, di effettività del circuito di responsabilità democratica, di leale collaborazione, delle prerogative delle opposizioni e delle minoranze parlamentari”. In particolare, con riferimento al principio bicamerale i ricorrenti rilevano come si assista “a un preoccupante e patologico slittamento di un già allarmante bicameralismo di facciata a un illegittimo monocameralismo di fatto” che si consuma attraverso il ricorso alla prassi, anche in questa circostanza, della presentazione del testo della manovra in forma di maxi-emendamento, “senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente” e ponendo la questione di fiducia sulla sua approvazione<sup>36</sup>. Tuttavia anche in questa circostanza il ricorso viene ritenuto inammissibile dalla Corte costituzionale sulla base della constatazione che “dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto”. Vi è da chiedersi, però, se quest’ultimo intervento della Corte costituzionale non sia nel segno della “normalizzazione” dell’eccezione, come qualcuno ha in effetti e con ogni probabilità non a torto rilevato. Nella prima circostanza la Corte, come abbiamo evidenziato, sembra infatti voler porre argini rispetto alla possibile compressione del dibattito parlamentare, riconoscendo la rilevanza democratica di una discussione che si dispiega in tempi ragionevoli e tali da coinvolgere maggioranze e minoranze, ciò anche avvalendosi del passaggio tra le due Camere quale strumento di maggior ponderazione delle decisioni assunte e occasione per un dibattito quanto più possibile ampio e partecipato. Nella più recente circostanza la Corte appare prevalentemente intenta a rilevare come la riduzione del dibattito sia stata compensata da altre forme di intervento e come, soprattutto, sia necessario individuare il punto di equilibrio nell’inevitabile bilanciamento tra esigenze di dibattito e esigenze, evidentemente secondo la Corte egualmente meritevoli di tutela, di efficacia e tempestività di intervento.

In effetti non può non destare perplessità l’aver posto sul medesimo piano due esigenze che sembrano dover trovare eguale contemperamento nel contesto dell’*iter* parlamentare, giustificando quindi anche una eventuale compressione dei tempi di discussione per una delle due Camere. Sembra cioè trattarsi di un vero e proprio “cedimento sul fronte delle garanzie del procedimento legislativo” che “appare ormai irrefrenabile”<sup>37</sup>. In questa prospettiva può evidenziarsi come la stessa terminologia alla quale si ricorre lasci trasparire “una sorta di ricostruzione in chiave amministrativistica e tecnicamente ‘proceduralistica’ della legge: efficacia, tempestività da una parte e contraddittorio dall’altra sono da sempre i beni-valori contrapposti o almeno potenzialmente confliggenti al cui contemperamento ha mirato la disciplina del procedimento amministrativo, almeno a partire dalla legge n. 241 del 1990. Il loro utilizzo con

<sup>36</sup> Più precisamente nei ricorsi sui quali si pronuncia l’ordinanza n. 60 era stata censurata «l’approvazione del disegno di legge di bilancio a seguito della presentazione al Senato di un maxi-emendamento sostitutivo dell’art. 1, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia, voto a cui ha fatto seguito un esame in tempi ridotti alla Camera, ove nel corso del dibattito in Assemblea è stata ancora posta la questione di fiducia sull’art. 1, nel testo approvato dal Senato, la qual cosa non avrebbe di fatto consentito ai deputati d’intervenire nel procedimento di bilancio, rendendolo sostanzialmente monocamerale».

<sup>37</sup> M. ARMANNO, *op. cit.*, 211

riguardo alla legge di bilancio suscita non poche perplessità: l'attività del Parlamento, nel momento di esercizio della sua più alta manifestazione dei poteri di controllo politico sull'azione di Governo, è ricondotta all'attività di una pubblica amministrazione, nella quale partecipazione al procedimento e ponderazione di interessi conflittuali, efficacia e tempestività dell'attività cercano, faticosamente, un punto di equilibrio"<sup>38</sup>.

In definitiva, quel che è certo è che in particolare l'approvazione della legge di bilancio appare caratterizzata da rinvii e approvazioni di "brandelli" normativi da parte delle due Aule che, a ben vedere e con il consueto strascico di polemiche, non ha mancato di riproporsi anche per l'approvazione dell'ultima legge di bilancio per la quale la discussione è stata possibile in questo caso solo al Senato che ha votato il testo in prima lettura il 23 dicembre scorso, non residuando, come è ovvio alcuno spazio di dibattito per l'altro ramo del Parlamento. In ogni caso la conseguenza è che a mancare è certamente quel dibattito articolato e inclusivo che dovrebbe caratterizzare l'*iter legis* per come concepito dal nostro Costituente. In questa prospettiva la logica bicamerale del doppio passaggio tra una Camera e l'altra appare del tutto svuotata di contenuti e l'approdo verso un monocameralismo di fatto risulta sempre più evidente e avvalorato da una serie di circostanze giustificative che, tuttavia, sembrano rompere ormai gli argini dell'eccezionalità per essere ricondotti entro i confini rassicuranti di un'inevitabile evoluzione del dato costituzionale, in linea con le esigenze prevalenti della tempestività e dell'efficienza, destinate a divenire elementi in grado di rimodellare il percorso di formazione della legge.

Al di là di ogni valutazione circa la valenza assunta, anche nel ragionamento della Corte, da tali esigenze, vi è da chiedersi se in tal modo non si finisca tuttavia per determinare una rottura dell'equilibrio costituzionale sul quale, come rilevato all'inizio, si fonda il rapporto tra Governo e Parlamento; rottura che non può trovare accoglienza né essere assorbita attraverso i normali strumenti interpretativi all'interno dell'attuale disegno costituzionale.

##### ***5. L'emergenza sanitaria quale causa di un ulteriore accentramento dell'indirizzo politico nelle mani dell'esecutivo.***

Nel contesto richiamato, e caratterizzato quindi da una progressiva perdita di centralità dell'istituzione parlamentare, si inserisce la vicenda rappresentata dall'emergenza da Covid -19 alla quale merita fare un rapido cenno. E' indubbio che, proprio in ragione di tale emergenza, il ruolo del Governo, sia attraverso il ricorso allo strumento del decreto legge, che con l'utilizzo del più adattabile dPCM, ritenuto proprio per questa sua innegabile caratteristica maggiormente in grado di rispondere alle mutevoli e imprevedibili esigenze dettate dall'evolvere della situazione pandemica, abbiano comportato un'accelerazione di processi già da tempo in atto. Non è questa la sede per discorrere in merito al corretto utilizzo del decreto legge e del suo rapporto, talvolta controverso e non esente da critiche, con lo strumento del

---

<sup>38</sup> *Ib.*, 213.

decreto del Presidente del Consiglio, di cui molto in questa fase si è discusso<sup>39</sup>. Quel che è certo è che la situazione di crisi che si è venuta a determinare ha inevitabilmente condotto a far ricorso a quegli strumenti che in primo luogo è proprio la Carta costituzionale a prevedere. Deve tuttavia riconoscersi che tali strumenti appaiono in parte “logorati” dall’uso o meglio, dall’abuso che in questi anni se ne è fatto e che li ha trasformati in strumenti “ordinari” di politica governativa, veri e propri disegni di legge governativi ad iniziativa rafforzata, determinando una torsione evidente, come già sottolineato, rispetto all’originario disegno costituzionale relativo al decreto legge e aprendo la strada all’ampio ricorso, appunto, allo strumento del dPCM<sup>40</sup>.

Al di là di tale profilo ciò che però maggiormente interessa ai nostri fini è comprendere se l’ulteriore marginalizzazione della sede parlamentare, evidente soprattutto nella prima fase della crisi pandemica, rappresenti un nuovo capitolo di una vicenda già in atto o possa divenire piuttosto una “finestra di opportunità”, come qualcuno ha sostenuto<sup>41</sup>. In quest’ultimo caso si prospetterebbe infatti l’eventualità che proprio tali vicende siano in grado di innescare processi di trasformazione che in passato non si è riusciti a realizzare, idonei eventualmente a determinare una saldatura anche con le trasformazioni strutturali che, a seguito della recente riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, attendono l’organo rappresentativo al varco della prossima legislatura. Come si è a ragione evidenziato, e pur consapevoli che sia prematuro tirare le somme di un processo ancora *in fieri*, è innegabile però che “la diminuita autorevolezza delle nostre Camere e la perdita del loro peso all’interno del sistema istituzionale non sono nate con l’emergenza dovuta al Coronavirus, ma vengono ormai da lontano”<sup>42</sup>. La crisi pandemica sembra quindi aver esclusivamente contribuito a acuire distorsioni che sono già da tempo in atto<sup>43</sup>, pur dovendosi segnalare l’ulteriore accentramento decisionale nelle mani del Governo, e con esso la marginalizzazione del ruolo parlamentare, che ha contraddistinto tale fase. La circostanza, inoltre, che spesso si è reso necessario procedere alla limitazione di diritti costituzionalmente previsti, rispetto ai quali la garanzia delle riserve assolute di legge porrebbe al centro dei processi decisionali proprio l’istituzione rappresentativa, rende quindi necessario una riflessione particolarmente accorta rispetto ai processi in atto.

In ogni caso una prima questione che ha investito le Camere e aperto un dibattito in tema è stata rappresentata dall’opportunità di consentire la possibilità dello svolgimento dei lavori, e del

<sup>39</sup> Vedi *ex multis*, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1/2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *ASTRID-Rassegna*, 5/2020; L. A. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *federalismi.it*, 13 marzo 2020. Vedi inoltre la recente sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2021 che qualifica i dPCM quali “atti amministrativi necessitati”.

<sup>40</sup> Oltre al decreto legge e al Dpcm va ricordato come il panorama degli atti ai quali si è fatto riferimento sono vari e molteplici, poiché a questi si sono aggiunti anche ordinanze ministeriali e circolari applicative, ordinanze di protezione civile, ordinanze regionali e comunali. Con la conseguenza di aver aggravato il caos del sistema delle fonti e le numerose sovrapposizioni di interventi che hanno riguardato anche il rapporto tra lo Stato e le Regioni. Cfr. G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2021.

<sup>41</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. LIPPOLIS–N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica – Il Filangeri. Quaderno 2020*.

<sup>42</sup> Così V. LIPPOLIS, *Il rapporto Governo-Parlamento nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 277.

<sup>43</sup> I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 159.



relativo voto, da remoto. In particolare si è evidenziato come proprio la pandemia e la difficoltà, spesso determinatasi, di riunirsi in presenza ci abbia posto dinnanzi al rischio di “un progressivo e inesorabile esautoramento delle Camere”. Il rimedio per evitarlo, nei periodi emergenziali, dovrebbe quindi essere ricercato proprio nella predisposizione di un “diritto parlamentare dell'emergenza” e nella possibilità di consentire, in casi del tutto eccezionali, il voto a distanza, attraverso l'uso di dispositivi informatici<sup>44</sup>. Si tratta, come è ovvio, di un rimedio certamente auspicabile, anche per il futuro, da confinare tuttavia a ipotesi specifiche, possibile attraverso modifiche dei soli regolamenti parlamentari<sup>45</sup>. Va tuttavia segnalato come l'incertezza sulle modalità di riunione delle Camere, che hanno in particolare accompagnato la prima fase di emergenza, abbiano rappresentato un segnale tutt'altro che rassicurante sulla “vitalità” stessa dell'istituzione parlamentare, contribuendo ad alimentare in fondo l'idea di sostanziale inefficienza e “pletoricità” dell'organo cui porre rimedio attraverso lo strumento della riduzione del numero dei parlamentari.

In secondo luogo va segnalato come alcune prassi già invalse e in precedenza segnalate si siano ulteriormente aggravate nella fase pandemica. Basti pensare al fatto che nel corso del 2020 l'attività parlamentare è stata pressoché interamente rivolta all'approvazione di leggi di conversione di decreti legge e caratterizzata da una costante attività “aggiuntiva” di numerosi emendamenti proprio in fase di conversione. A questa prassi si è affiancata anche quella dell'accorpamento in un unico decreto legge di più decreti legge e della conversione di questi con un'unica legge di conversione. Una prassi, quest'ultima, non sconosciuta in passato ma che si è gravemente accentuata nella fase pandemica, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo<sup>46</sup>. In sostanza si è quindi assistito a un fenomeno di stabilizzazione di prassi già presenti e orientate all'affermazione del cosiddetto monocameralismo di fatto.

A queste si è accompagnato il fenomeno dello “scivolamento” progressivo verso il ricorso preponderante a strumenti emergenziali quali i decreti del Presidente del Consiglio (dPCM) caratterizzati dalla valorizzazione non solo dell'organo esecutivo nel suo complesso, ma ancor di più al suo interno del suo vertice. Una forma quindi di personalizzazione e verticalizzazione del potere esecutivo che sembra rappresentare con ogni probabilità la più diretta e immediata ricaduta della progressiva “normalizzazione” del ricorso allo strumento della decretazione

<sup>44</sup> Come fa notare I. A. NICOTRA, *op. cit.*, 148

<sup>45</sup> Evidenzia in realtà N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 129 come “sarebbe possibile introdurre tale adeguamento e adattare le procedure anche senza modifiche esplicite al regolamento. Vi sono stati infatti numerosi casi, specie alla Camera, di discipline adottate “in via sperimentale” o “in via provvisoria”, in deroga al regolamento”. L'ipotesi preferibile rimane quella della modifica del regolamento ma in casi del tutto eccezionali non può escludersi anche la percorribilità di tale via. Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, 130 ss. in relazione alle diverse ipotesi “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari, nel caso di intervento volto a consentire il voto a distanza, più facile per alcuni procedimenti che per altri. Sicuramente più complesso per il procedimento legislativo, in particolare in Aula. In merito vedi anche la proposta di S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *biodiritto.org*, 17 marzo 2020, di istituzione di una commissione speciale con poteri redigenti. In tema vedi inoltre F. BIONDI - P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle mere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, 18/2020; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *forumcostituzionale.it*, 2/2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *osservatorio AIC*, 3/2020, 214-252.

<sup>46</sup> Si fa in particolare riferimento ai quattro decreti ristori tutti accorpati in un unico decreto legge. Cfr. N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica – Il Filangeri. Quaderno 2020*, 154.

d'urgenza mostrando in effetti come le situazioni straordinarie acutizzino “la propensione di ricollocare la funzione rappresentativa in capo ad un organo monocratico”<sup>47</sup>. Lo sbilanciamento a favore dell'organo monocratico all'interno del Governo che si è accompagnato all'acuirsi di una posizione ancillare del Parlamento rispetto al Governo, rappresentano quindi elementi di indubbia trasformazione della nostra forma di governo.

E' in questo contesto che si è quindi avvertita l'esigenza di recuperare spazio all'organo rappresentativo tentando la strada della cosiddetta “parlamentarizzazione” dell'emergenza. Questa si è realizzata in una prima fase in maniera più blanda, prevedendo che il Governo dovesse riferire alle Camere ogni 15 giorni; successivamente, con una modifica intervenuta in sede di conversione del d.l. n. 19/2020, con la legge n. 35/2020<sup>48</sup> sulla base del cd. “emendamento Ceccanti”. Si è trattato di una modifica ritenuta da molti maggiormente in grado di realizzare il necessario coinvolgimento delle Camere e consistente nell'obbligo per il governo di informare preventivamente le Camere in merito ai provvedimenti da adottare<sup>49</sup>. Ciò ha reso possibile certamente una discussione parlamentare, un confronto quindi tra forze politiche di maggioranza e opposizione, sconosciuta nella prima fase dell'emergenza e l'adozione da parte delle Camere di numerosi atti di indirizzo che hanno quindi consentito a queste ultime di inserirsi all'interno del circuito decisionale con il voto di numerose risoluzioni. Va tuttavia rilevato che, anche da parte di chi ha guardato con favore alla progressiva parlamentarizzazione delle decisioni relative allo stato di emergenza, si è evidenziato come tale evoluzione si sia realizzata “in maniera contorta” e, inoltre, “nei limiti del valore giuridico di atti di indirizzo come le risoluzioni rispetto a decisioni che sono di competenza del Governo”, trattandosi infatti di atti “che il Governo potrebbe non seguire nell'esercitare poteri propri”<sup>50</sup>.

In sostanza il tentativo di parlamentarizzazione dell'emergenza si è rilevato uno strumento debole ai fini della valorizzazione del ruolo delle Camere. Innanzi tutto perché gli strumenti di indirizzo e di controllo delle Camere possono svolgere il proprio ruolo - anche nelle fasi ordinarie e non necessariamente, quindi, in quelle emergenziali - in maniera, per così dire, proporzionale, rispetto a quella che è la forza politica che esse sono in grado di esprimere. Siamo, invece, come già rilevato, da tempo dinnanzi a una situazione di diminuita autorevolezza e di scarsa incidenza dell'organo rappresentativo all'interno del sistema istituzionale che rende quindi egualmente poco

<sup>47</sup> I. A. NICOTRA, *op. cit.*, 163.

<sup>48</sup> Il d. l. n. 19 del 2020 aveva infatti previsto, nella sua formulazione originaria, che i Dpcm venissero inviati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale e che il Presidente del Consiglio o un ministro da lui delegato riferisse alle Camere ogni quindici giorni sulle misure adottate (art. 2, c. 5). In sede di conversione, alla Camera dei deputati, con un emendamento presentato dal deputato S. Ceccanti si è provveduto a stabilire che il Governo (Presidente del Consiglio o ministro da lui delegato) illustri preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Solo ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare il Governo provvede ad un'informazione successiva all'adozione del provvedimento (art. 2, c.1).

<sup>49</sup> A questo strumento si è accompagnato anche l'eventuale ricorso all'informativa successiva, prevista dall'art. 2, comma 5, quando “per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare», non sia possibile fornire preventivamente comunicazioni alle Camere”.

<sup>50</sup> Così V. LIPPOLIS, *Il rapporto Governo-Parlamento nel tempo della pandemia*, cit., 273, il quale si richiama anche per la ricostruzione puntuale delle diverse risoluzioni votate dalle Camere in questa fase.

incisivo il ricorso a strumenti di indirizzo e controllo<sup>51</sup>. Inoltre, va registrato il dato secondo il quale se è pur vero che dal punto di vista formale la dialettica tra maggioranza e opposizione in seno alle Camere si è certamente ampliata<sup>52</sup>, finendo quindi con il “modellare” gli stessi contenuti dei dPCM successivamente approvati, nella sostanza si è trattato di risoluzioni presentate dalla maggioranza e previamente concordate con il Governo “al fine di offrire a quest’ultimo una legittimazione più forte nel perseguire un determinato indirizzo”<sup>53</sup>.

Si comprende quindi come il tentativo di coinvolgere le Camere attraverso la parlamentarizzazione di decisioni comunque assunte dal Governo abbia finito per rappresentare una soluzione debole<sup>54</sup>, in ogni caso non in grado di riequilibrare, al di là del dato formale dell’apertura di un dialogo, la posizione del Parlamento rispetto al Governo.

## **6. Valutazione dell’impatto che in questo contesto potrà assumere la riduzione del numero dei parlamentari e le riforme attuate e in fieri.**

Ultima tappa del percorso richiamato all’inizio di queste pagine può considerarsi, sia pur sotto un diverso angolo visuale, quello rappresentato dalla riforma costituzionale approvata nel settembre 2020<sup>55</sup>, grazie all’esito positivo del relativo referendum costituzionale, e che prevede la riduzione del numero dei parlamentari, destinati a divenire, a partire dalla prossima legislatura, 400 alla Camera dei deputati e 200, oltre ai senatori a vita, al Senato della Repubblica. Tale riforma avrebbe dovuto rappresentare la risposta, invero, contraddittoria – quanto meno a nostro giudizio - rispetto alla perdita di fiducia da parte dei cittadini nei confronti della rappresentanza politica, ritenuta alla base del fallimento della precedente e più ampia riforma costituzionale del 2016. Contraddittoria poiché se la ragione per operare un tale “taglio lineare” dei parlamentari viene espressamente ricondotta alla volontà di ridurre la distanza tra elettori e eletti, in realtà non può negarsi che tale distanza finisca per accrescersi proprio in conseguenza della riduzione che si è operata. La riduzione del numero dei parlamentari è infatti inevitabilmente destinata a ripercuotersi sulla rappresentatività del Parlamento, finendo in sostanza per comportare “una regressione, dunque, nel cammino della

<sup>51</sup> *Ib.*, 277.

<sup>52</sup> Come rilevato peraltro da molti tra i quali vedi D. SCOPELLITI, *il Parlamento nell’emergenza tra partecipazione da remoto e fonti della pandemia: chances di rilancio futuro e fantasmi del passato*, in (a cura di) in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI, *La pandemia e il sistema delle fonti. Uno sguardo comparato – Ricerca Tosi 2021*, in particolare 152 ss. anche per la puntuale ricostruzione dei diversi interventi parlamentari a fronte dei vari provvedimenti governativi adottati nella fase emergenziale.

<sup>53</sup> Sul punto vedi R. MAZZA, *La parlamentarizzazione dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it*, 12/2021, 161.

<sup>54</sup> Così. N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all’affare assegnato n. 588, “Sulle modalità più efficaci per l’esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell’ambito di un’emergenza dichiarata”: come evitare l’auto-emarginazione del Parlamento nell’emergenza attuale*, in *osservatorio AIC*, 6/2020,13; G. BRUNELLI, *op. cit.*, 9 parla di Parlamento come di “consulente dell’esecutivo” che anche per questa via ridimensiona i suoi già compromessi poteri. Che si sia trattato di una forma debole di parlamentarizzazione si evince inoltre dai tempi a disposizione delle Camere per effettuare il controllo preventivo se si considera che gli atti di indirizzo sono stati emanati il più delle volte il giorno prima rispetto all’emanazione del dPCM. Sul punto cfr. D. SCOPELLITI, *il Parlamento nell’emergenza*, cit., 152.

<sup>55</sup> Si tratta della **legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1** “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”.

democrazia”<sup>56</sup>, piuttosto che consentire di rinsaldare il già debole legame che oggi tiene insieme elettori ed eletti.

In particolare va evidenziato, infatti, come il mancato inserimento della riduzione del numero dei parlamentari nel contesto di una più organica riforma delle Camere, soprattutto nella prospettiva del ripensamento del bicameralismo perfetto e paritario, rappresenti una ulteriore, pesante ipoteca rispetto all’esigenza di rivitalizzazione del ruolo parlamentare, con il rischio, quindi, di rendere ancor più evanescente il collegamento tra corpo elettorale e rappresentanti, in particolare per quel che riguarda il Senato. Al Senato la rappresentatività parlamentare risulta, infatti, condizionata dal sensibile aumento del numero medio di abitanti per ciascun seggio spettante alle Regioni, destinato a prodursi a seguito della riduzione del numero dei senatori. La conseguenza è che “il rapporto tra popolazione media e senatore assegnato rischia necessariamente di incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori e dunque di ulteriormente aggravare quella sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati che si è andata consolidando negli ultimi decenni”<sup>57</sup>. La diminuzione del numero dei senatori che si verrà a determinare non risulta inoltre percentualmente identica in tutte le circoscrizioni regionali e, in assenza dell’introduzione di una camera territoriale delle Regioni, ciò rischia di comportare distorsioni relative all’eguale rappresentatività degli elettori<sup>58</sup>. Inoltre, se si pone in relazione la riduzione del numero dei parlamentari con l’attuale legge elettorale è dato evidenziare un ulteriore allargamento della forbice che distanzia i cittadini dai loro rappresentanti<sup>59</sup>, ampliando così ancor di più il varco che separa gli uni dagli altri. Il che, ovviamente, impedisce che vi sia quella costante osmosi che dovrebbe costituire la linfa di un rapporto ininterrotto e costante tra istituzioni, partiti e “comunità”; quel rapporto al quale proprio Galizia faceva riferimento evidenziandone la centralità per il buon funzionamento della nostra forma di governo. Infine, sembra profilarsi un rafforzamento del ruolo delle segreterie di partito, con i singoli parlamentari destinati ad essere sottoposti, più di quanto già non siano, alla disciplina di gruppo e di partito<sup>60</sup>.

In definitiva appare evidente come sia mancata una “visione d’insieme della rappresentanza politica”<sup>61</sup> che avrebbe, diversamente, consentito di coniugare quelle esigenze di “efficientamento”, poste a giustificazione della riduzione del numero dei parlamentari, con l’obiettivo, da tempo auspicato ma mai realizzato, di un rimodellamento delle funzioni del Senato. L’introduzione contestuale di una Camera delle regioni o di una Camera di rappresentanza territoriale avrebbe infatti potuto rappresentare un evidente elemento di valorizzazione del ruolo delle Camere, consentendo il superamento del limite attualmente presente e rappresentato dall’assenza di una istanza centrale di ricomposizione unitaria del pluralismo territoriale.

<sup>56</sup> A. ALGOSTINO *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, 7.

<sup>57</sup> C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* 164.

<sup>58</sup> A. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l’unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in *ID.*, 263-264.

<sup>59</sup> *Ivi*, 264.

<sup>60</sup> S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in *ID.*, 237.

<sup>61</sup> A. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente, op. cit.*, 267.

La riforma che ha condotto alla riduzione del numero dei parlamentari sembra piuttosto inserirsi all'interno di un insieme di riforme costituzionali contestuali, caratterizzate da un tendenziale e pericoloso ridimensionamento della rappresentanza parlamentare. E' necessario infatti ricordare come quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari sia stata affiancata al tentativo di valorizzare istituti di democrazia diretta, con il referendum propositivo<sup>62</sup>, e a superare il vincolo del divieto di mandato imperativo<sup>63</sup> oltre alla riforma relativa all'equiparazione dell'elettorato attivo per Camera e Senato. A parte quest'ultima, le altre riforme non sono state approvate ma resta il fatto che si tratti, in ogni caso, di riforme tutte caratterizzate dall'intento di rispondere alla crisi dei partiti e della loro legittimazione nei confronti dei rappresentati con un eccesso, almeno in parte, di democrazia diretta e partecipata.

Inoltre va segnalata un'ulteriore proposta di revisione costituzionale (A.C. 2238)<sup>64</sup> che prevede modifiche agli artt. 57 e 83 Cost. al fine di superare il riferimento alla "base regionale" per l'elezione dei senatori, sostituendolo con la "base circoscrizionale" e a ridurre da tre a due i delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica. Se quest'ultima modifica può ritenersi opportuna, poiché è innegabile che nell'elezione del Presidente della Repubblica ad essere prevalenti siano le ragioni di appartenenza politica e non quelle di provenienza territoriale<sup>65</sup>, ben diverso è il caso della eliminazione della base regionale dei senatori. Questa riforma, assieme a quella che prevede l'equiparazione dell'elettorato attivo, sembra infatti voler procedere in direzione opposta a quella, certamente auspicabile, della riforma del bicameralismo simmetrico, indirizzandosi piuttosto verso l'eliminazione di ogni traccia, seppur residua, di differenziazione tra le due Camere.

In sostanza, per comprendere l'attuale evoluzione della rappresentanza, è necessario anche tenere in debita considerazione l'*humus* nel quale la riforma che ha condotto alla riduzione del numero dei parlamentari è nata e si è affermata. Quest'ultima, unitamente a quella che ha condotto all'equiparazione dell'elettorato attivo di Camera e Senato<sup>66</sup>, rischia quindi di

<sup>62</sup> Cfr. *Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum. Tale proposta è stata approvata dalla Camera in prima deliberazione - al termine della discussione svolta in Assemblea dal 16 gennaio al 21 febbraio 2019. La proposta di legge costituzionale prevede una modifica all'art. 71 Cost. nella parte in cui disciplina l'iniziativa legislativa popolare, introducendo una procedura 'rinforzata' che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria. E' fermo tuttavia all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato dal 23 luglio 2019. In proposito vedi I. A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2019.*

<sup>63</sup> Si tratta della proposta di legge costituzionale Fascina (A.C. 3297) *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente l'introduzione del vincolo di mandato parlamentare*, con la quale si prevede una modifica dell'art. 67 Cost. al fine di introdurre il vincolo di mandato per i membri del Parlamento. La proposta, presentata alla Camera il 28 settembre 2021, risulta assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente il 20 ottobre 2021. L'iter in Commissione è iniziato il 21 novembre scorso.

<sup>64</sup> Si tratta della proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri: "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica". Tale proposta di revisione costituzionale è stata presentata alla Camera dei deputati il 6 novembre 2019 ed assegnata alla Prima Commissione Affari Costituzionali il 12 novembre 2019. Il relativo esame è iniziato il 20 novembre 2019. Dal 5 marzo all'8 luglio 2020 si sono svolte audizioni informali.

<sup>65</sup> Cfr. A. MORELLI – L. TRUCCO, *Editoriale. Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in *dirittiregionali.it*, 3/2020, 2.

<sup>66</sup> SI TRATTA DELLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2021, N. 1 (MODIFICA ALL'ARTICOLO 58 DELLA COSTITUZIONE, IN MATERIA DI ELETTORATO PER L'ELEZIONE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA) ENTRATA IN VIGORE IL 4 NOVEMBRE SCORSO.



determinare delle ricadute sul funzionamento del Parlamento e, più in generale, sulla nostra forma di governo parlamentare. Per un verso è evidente l'esigenza di un intervento con legge elettorale<sup>67</sup>, in grado quindi di consentire di riaprire il dialogo con gli elettori e una rappresentanza del pluralismo politico presente nel Paese<sup>68</sup>. Inoltre, come da alcuni evidenziato, l'equiparazione dell'elettorato attivo, ha finito con il comportare una progressiva parificazione delle Camere che, se non accompagnata a un corrispondente intervento sul bicameralismo rischia di determinare un progressivo svuotamento del ruolo del Senato e l'inesorabile venir meno di ogni residua ragione che giustifichi ancora il mantenimento di un sistema bicamerale.<sup>69</sup>

## 7. Conclusioni.

Un dato oggi incontrovertibile è rappresentato dal fatto che la crisi sanitaria ha portato allo scoperto e ulteriormente acuito un processo, da tempo in corso, di progressiva marginalizzazione del Parlamento a vantaggio dell'esecutivo. In questo contesto il dato positivo che va comunque registrato è la particolare attenzione che si è riservata al tema e alla riflessione sulle possibili modalità di soluzione della crisi del Parlamento. Forse sarebbe meglio dire dei Parlamenti poiché essa non investe certo solo quello italiano. Si tratta, infatti, di un fenomeno ormai ampiamente diffuso, pur non potendosi negare che nel nostro caso la crisi si sia manifestata in maniera particolarmente acuta. La riflessione in corso e la stessa occasione offerta dalla gestione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresentano, in ogni caso, indubbie occasioni di rilancio della stessa istituzione parlamentare<sup>70</sup>. Il che lascia, quindi, ben

---

INTERVENENDO SULL'ARTICOLO 58, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, TALE RIFORMA HA ABBASSATO DA 25 A 18 ANNI L'ETÀ PER ELEGGERE I COMPONENTI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA.

<sup>67</sup> Oltre quindi all'esigenza di adeguamento della legge elettorale rispetto alla riduzione del numero dei parlamentari alla quale si è dato seguito con l'approvazione della legge delega n. 51 del 2019 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*) che, tuttavia, "risolve in maniera aritmetica il problema della rappresentanza, posto che si limita a prevedere che per superare l'"impasse" della riduzione del numero dei parlamentari sia sufficiente ridurre proporzionalmente il numero dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, rideterminate dal Governo". Cfr. A. MAZZOLA, *Quale impatto potrebbe avere il "taglio" del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI, *La dimensione dei Parlamenti: logiche politiche e dimensioni costituzionali – Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi. Ricerca 2020*, 27. In attuazione della delega è stata successivamente approvato il d.lgs. n. 177 (*Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51*) con il quale per l'elezione della Camera dei deputati sono stati definiti 147 collegi uninominali e 49 collegi plurinominali, nei quali saranno eletti 245 deputati. Per l'elezione del Senato della Repubblica sono stati definiti invece 74 collegi uninominali e 26 collegi plurinominali nei quali saranno eletti 122 senatori.

<sup>68</sup> A tal proposito vedi, tra gli altri, M. SICLARI, *Riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2021,

<sup>69</sup> Cfr. M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi.it – paper*, 15 aprile 2020.

<sup>70</sup> Come ha evidenziato la Presidente della Camera Casellati in occasione del settimo summit dei presidenti dei Parlamenti del G20 dell'ottobre scorso e dal titolo "*Parliaments for People, Planet and Prosperity* (Parlamenti per le persone, il pianeta e la prosperità)". Secondo la Casellati: "Il Pnrr sarà l'occasione per il Parlamento di recuperare pienamente la sua centralità e far rientrare nei binari costituzionali il procedimento legislativo. Alle Camere, infatti, è attribuito il ruolo strategico di controllare che le riforme per la ripresa economica siano attuate, promuovendo anche una semplificazione legislativa che aiuti famiglie, imprese e amministrazioni locali a non essere soffocate da una burocrazia inutile e oppressiva".

sperare per il futuro. L'opportunità di un cambiamento di rotta ha quale punto di partenza il riconoscimento pressoché unanime della necessità di assicurare un ruolo centrale dell'istituzione parlamentare nel nostro sistema e l'esigenza di individuare soluzioni idonee allo scopo. Secondo un'immagine che certamente coglie nel segno il Parlamento costituisce, infatti, "un bene pubblico essenziale" del quale non si può certo fare a meno. Non si può che concordare con l'osservazione in base alla quale se il Parlamento "non c'è, o è marginalizzato, siamo tutti meno tutelati" poiché i bilanciamenti necessari tra diritti "o tra diritti e doveri, o tra diverse esigenze rappresentate a livello tecnico – si pensi all'alternativa del diavolo tra salute e crescita economica – e le delicate valutazioni in termini di proporzionalità che ciascuna misura presuppone vengono compiuti da pochi, in modo oscuro, e senza perciò che sia facile individuare e far valere le relative responsabilità"<sup>71</sup>. Rinviare il Parlamento, recuperarne il ruolo decisionale all'interno della nostra forma di governo significa rinvigorire e tutelare la stessa democrazia e rappresenta dunque, secondo un riconoscimento unanime, un obiettivo ormai ineludibile.

Più complesso è individuare le possibili soluzioni rispetto al problema. E' indubbio infatti che in questa prospettiva un ruolo fondamentale assumano tutti gli strumenti in grado di restituire al Parlamento centralità nel processo decisionale. Questa esigenza è dimostrata non solo dalla vicenda rappresentata dalla crisi sanitaria, che ci ha posto di fronte alla necessità di interventi rapidi e flessibili, ma anche dalle fasi di normale funzionamento del sistema caratterizzate, come è noto, dall'ampio ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per i tempi certi di approvazione che lo connotano. E' del tutto plausibile, quindi, ritenere che anche in futuro il ricorso al decreto legge continuerà a rappresentare una delle vie principali di attuazione dell'indirizzo politico. Rispetto ad esso appare quindi fondamentale assicurare al Parlamento strumenti di decisione "informata e consapevole". A tal fine è stato a ragione osservato come sia indispensabile ampliare tutti gli strumenti di approfondimento conoscitivo, anche nei tempi stretti previsti per la conversione dei decreti legge. Il che, in altri termini, si dovrebbe tradurre nella valorizzazione del ruolo che potrebbero avere le commissioni in sede consultiva, così come anche altre forme di consultazione che hanno già mostrato un impatto piuttosto positivo. Ci si riferisce, in particolare, alla recente modifica apportata al regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali che prevede una forma di consultazione strutturata con rappresentanti delle autonomie territoriali<sup>72</sup>. Si tratterebbe quindi di intervenire sui regolamenti parlamentari, traendo occasione dall'esigenza di intervenire su questi proprio in conseguenza delle modifiche necessarie a seguito della riduzione del numero dei parlamentari. Sempre con riferimento alle modifiche da apportarsi ai regolamenti parlamentari da parte della dottrina si evidenzia come il ruolo decisionale delle Camere potrebbe beneficiare da un necessario ripensamento delle commissioni; in questa prospettiva alla diminuzione e alla riarticolazione delle commissioni permanenti di Camera e

<sup>71</sup> N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 140-141.

<sup>72</sup> Sui punti richiamati vedi *Osservatorio sulla legislazione – La legislazione tra Stato, regione e Unione Europea. Rapporto 2021* (in collaborazione con il servizio studi del Senato della Repubblica), 16-17 nel quale si fa altresì riferimento alla possibilità di prevedere anche nuove forme di dialogo strutturato e di consultazione con la società civile

Senato, resa quindi necessaria dalla riduzione del numero dei parlamentari, si potrebbe accompagnare anche la previsione di nuove commissioni bicamerali, a composizione più ridotta di quelle attuali, alle quali affidare funzioni di controllo<sup>73</sup>.

La questione della riduzione del numero dei parlamentari e della minor rappresentatività che ne deriva, come già rilevato, e che riguarda in particolare il Senato, alla quale si è accompagnata la riforma che ha equiparato l'elettorato attivo di Camera e Senato, renderebbero necessario intervenire anche nell'ottica di valorizzare le ragioni della sussistenza di due rami parlamentari. In tale prospettiva è evidente che sarebbe quanto mai auspicabile, come già rilevato, fare del Senato quel luogo di raccordo con il pluralismo territoriale di cui si avverte certamente l'assenza<sup>74</sup> e che appare ancor più giustificato oggi alla luce proprio di una riduzione numerica che rischia di rimanere, appunto, un mero "taglio lineare" non giustificato alla luce di un ripensamento anche delle funzioni e della composizione della seconda Camera. Gli ostacoli che hanno impedito di condurre in porto tale modifica costituzionale, da sempre ritenuta fondamentale, non mancano però anche oggi. Anzi, vi è chi ritiene che con le ultime riforme sia stata ormai posta una pietra tombale alla modifica al nostro bicameralismo.

Non viene meno, tuttavia, l'esigenza di rappresentare al centro del sistema un pluralismo territoriale che è elemento identitario fondamentale del nostro Paese. Ciò ha condotto quindi a riflettere su possibili soluzioni alternative, anche alla luce del fatto che il bicameralismo, reso ancor più paritario dalla riforma dell'elettorato attivo, sembra perdere progressivamente di senso. Tanto più se si considerano le prassi ormai consolidate e ulteriormente rafforzatesi nel corso della pandemia, del cosiddetto monocameralismo di fatto che sembrano quindi far venir meno anche la finalità di maggior ponderazione delle decisioni assunte grazie alla deliberazione da parte di entrambe le Camere, previsto nell'*iter* parlamentare. In questa direzione va quindi la proposta di opzione monocamerale lanciata sull'*Avanti!* da Claudio Martelli e da Beniamino Caravita e che prevede inoltre che ad essa si accompagni l'integrazione, dopo vent'anni dalla sua previsione, della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Così N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, cit., 156 ss.. Si segnala, inoltre, come sia stata già presentata a maggio 2020 la proposta A.S. 1834, di iniziativa del Senatore Pagano, finalizzata a istituire una Commissione bicamerale sull'emergenza epidemiologica da COVID-19.

<sup>74</sup> Su questo profilo sia consentito richiamare M. G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2020.

<sup>75</sup> Sulla trasformazione delle due Camere in un'unica Assemblea parlamentare vedi il dibattito sull'*Avanti!* del 1 giugno 2021 con l'intervento introduttivo di Claudio Martelli e gli interventi successivi, tutti favorevoli all'opzione monocamerale, di E. CHELI, B. CARAVITA, S. CASSESE, A. MANZELLA, F. CLEMENTI. Va inoltre segnalata la proposta di legge presentata il 2 ottobre 2020 al Senato, cioè l'A.S. 1960 a firma del senatore Marcucci e altri recante "*Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale. Introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato*". Essa risulta assegnata alla Commissione affari costituzionali il successivo 10 novembre ma la relativa istruttoria legislativa non risulta ancora avviata. In relazione a tale proposta - con modifiche che dovrebbero riguardare sia la formazione del Senato (integrato da un senatore per ogni consiglio regionale) sia il procedimento legislativo, differenziando i poteri delle due Camere, ma attribuendo in realtà alla seconda Camera un ruolo particolarmente circoscritto proprio con riferimento alla funzione legislativa e una valorizzazione del ruolo del Parlamento in seduta comune nell'approvazione di alcune leggi - si è osservato però che "...le soluzioni non devono essere pasticciate, contenendo un po' di monocameralismo, un po' di differenziazione. In questo senso non appaiono ancora chiare le soluzioni indicate dal Pd, che fanno riferimento sia all'ipotesi di affidare il voto di fiducia (e di sfiducia, compresa una possibile sfiducia costruttiva) e alcune aree attinenti all'indirizzo politico al Parlamento in seduta comune, sia contemporaneamente all'ipotesi

Va da ultimo osservato che la crisi della rappresentanza, come si è rilevato, è frutto innanzi tutto della crisi della politica. Qualunque opzione riformatrice rischia dunque di rivelarsi insufficiente se non si interviene a partire da questo versante. La crisi investe da tempo il nostro sistema dei partiti e certamente si riflette sulla forma di stato e di governo poiché è certo che la Costituzione italiana sia stata “geneticamente segnata” dal ruolo dei partiti politici<sup>76</sup>. I partiti vengono dunque intesi come fattori di unificazione della comunità attorno ai valori fondanti espressi dal testo costituzionale e quali strumenti di canalizzazione delle varie istanze provenienti dalla comunità con la loro traduzione in indirizzi politici coerenti.

Tutto ciò presuppone, tuttavia, una “comunità” che, seppur portatrice di richieste diversificate, possa essere considerata tale in quanto in grado di identificarsi attorno a un insieme di valori, che sono quelli espressi dal testo costituzionale. Vi è da chiedersi, tuttavia, se, oltre a quelle “crepe” che caratterizzano già da tempo il nostro sistema delle fonti e il rapporto tra Governo e Parlamento, la fase pandemica non abbia altresì portato allo scoperto anche una qualche incrinatura dell’unità di valori attorno a cui si dovrebbe formare e consolidare la collettività. Deve infatti riconoscersi che tale identità si produce attraverso un processo osmotico che consente, per un verso di realizzare appieno un circuito virtuoso che è in grado di tramutare le domande sociali, attraverso i partiti, in indirizzi politici coerenti.

Questi, a loro volta, dal livello istituzionale e politico si propagano verso la comunità creando quindi un legame di fiducia in grado di tenere insieme consociati e istituzioni e consentire del pari la convivenza tra richieste diverse e, talvolta, tra distinte realtà identitarie. Se però uno, o più, di questi elementi viene messo in crisi è evidente che l’intero circuito vacilla.

Ciò rende quindi opportuno un ripensamento più ampio sul valore di “collante” tra le diverse realtà identitarie della nostra Costituzione e dei suoi valori. Il che richiede, per un verso, una diffusione ampia e capillare della cultura democratica e costituzionale, coinvolgendo quanto più possibile le giovani generazioni, a partire dall’istruzione scolastica superiore e universitaria. Solo così è possibile contribuire a formare un cittadino consapevole e a veicolare i valori costituzionali per rinsaldare il senso di appartenenza a una comunità<sup>77</sup>. Inoltre, è necessario dare nuova linfa al rapporto asfittico tra elettori ed eletti ricollocando al cuore della

---

di introdurre differenziazioni tra le due Camere. A giudizio di chi scrive, le due cose non possono stare insieme: di fronte ai testi, si potrà essere più precisi, ma sarebbe la prima volta che in una forma di governo parlamentare le due Camere partecipano paritariamente al rapporto di fiducia, rimanendo differenziate in ordine alla potestà legislativa”. Cfr. B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *federalismi.it*, 25/2020. Si segnala infine che in concomitanza al progetto richiamato il 1° ottobre 2020 alla Camera dei Deputati è stato presentato il progetto (Delrio e altri) di “*Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*” (A.C. 2697). Esso è stato assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 17 novembre 2020 ma, anche in questo caso, l’iter di esame non è ancora iniziato.

<sup>76</sup> F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *federalismi.it*, 23/2016, 2. ss.

<sup>77</sup> Afferma R. CALVANO che “Si deve dunque tornare al ruolo cruciale del sistema dell’istruzione per la stabilità e la possibilità stessa di sopravvivenza delle istituzioni politiche e dello Stato costituzionale, poiché il dato dell’incidenza dell’istruzione sull’esercizio di una cittadinanza consapevole pare innegabile e di urgente sottolineatura. Una ricostruzione della cittadinanza, ma anche una costruzione del senso, di sé dell’individuo e della convivenza civile (Moro alla Costituente parlava di “educazione come sviluppo progressivo della personalità mediante una adeguata cognizione del proprio io e del mondo”). Sulla crisi, però, dell’istruzione nel contesto dello Stato sociale italiano vedi A. POGGI, *Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019.

politica e dei suoi processi decisionali la persona e i suoi diritti così come il ruolo delle formazioni sociali, di mediazione dei corpi intermedi.

Come ci ricorda Mario Galizia, infatti, per rendere possibile realizzare quel progetto democratico presente nel testo costituzionale è necessario che si realizzi un collegamento continuo tra apparato e comunità: è indubbio, infatti, per i raccordi che stringono fra di loro le diverse parti della Repubblica, “che la sua democraticità, la sua medesima efficienza, in relazione alle premesse che la sorreggono è legata al fatto che *il Paese sia sempre vivo, con la sua attiva presenza, nella dinamica dello Stato apparato*”<sup>78</sup>.

## ABSTRACT

Da tempo si assiste in Italia alla progressiva marginalizzazione del ruolo parlamentare a vantaggio dell'esecutivo, ulteriormente aggravata dall'emergenza pandemica. L'A. nel saggio, dopo aver ripercorso alcune delle più note prassi che hanno contraddistinto questo processo, si interroga in merito alla possibilità di recuperare la centralità decisionale del Parlamento e tutelare così la democrazia.

The progressive marginalization of the role of the Parliament to the advantage of the Government has been a feature of the relations between the two institutions for some years already and it is now exacerbated by the pandemic crisis. After recalling some of the practice that has marked this process the Author questions whether is possible and how to recover the centrality of the decision making role of the Parliament and to protect democracy

**PAROLE CHIAVE:** Parlamento - Governo - crisi della rappresentanza - democrazia - emergenza - riforme

**KEYWORDS:** Parliament - Government – representative crisis – democracy – emergency - riformes

---

<sup>78</sup> M. GALIZIA, *op.cit.*, 184. Corsivo nostro.