

## Premessa

La scelta di esaminare Parlamento, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, privilegiando questi organi costituzionali rispetto ad altri, ha una ragione di fondo che è opportuno esplicitare. Il dibattito pubblico – ma anche gran parte della letteratura giuridica, nonché il sentire comune – appare dominato dal tema della “governabilità”. Una *governabilità perduta* per molteplici e concorrenti ragioni, più sociali, politiche e culturali che non giuridiche o istituzionali. Fatto è che l'avvitamento della crisi politica e l'incapacità di trovare un'effettiva stabilità ai rapporti tra i poteri di governo rischiano di travolgere l'equilibrio complessivo del sistema costituzionale. Sbilanciati nella ricerca di garantire una governabilità ad ogni costo, non ci si avvede che si rischia di travolgere quelle istituzioni che legittimano (Parlamento) e controllano (Presidente e Corte) lo stesso governo del Paese. Almeno in un ordinamento costituzionale qual è il nostro.

È così che a forza di auspicare maggiori poteri per i Governi ci si è scordati di rafforzare i poteri del Parlamento, che ha invece subito un'emarginazione insopportabile e pericolosa per la conservazione degli equilibri necessari alla stabilità della nostra forma di governo parlamentare. Il punto più alto di crisi del sistema costituzionale non è attualmente rinvenibile in una scarsità di poteri governanti, bensì nella riduzione della rappresentanza politica che non riesce ad esprimersi entro l'organo della rappresentanza, finendo per minare nel profondo il fondamento democratico del sistema costituzionale.

D'altronde la crisi della governabilità (e della politica) ha un risvolto traumatico, molto poco considerato nel dibattito corrente: si vanno infatti accentuando le richieste d'intervento – a volte in via di supplenza – degli organi costituzionali di garanzia. Quante volte, nei tempi più recenti, l'azione politica dei Governi o quella istituzionale degli altri poteri ha preteso (o a volte ha solo reso auspicabile) che fosse il Presidente della Repubblica ovvero la Corte costituzionale a ristabilire una legalità costituzionale che si reputava violata? Anche in questo caso la pubblicistica corrente, anziché pre-

stare attenzione al fondamentale ruolo delle istituzioni di garanzia costituzionale, ha teso a fornire una lettura contingente e parziale delle singole vicende “politicamente controverse”. Una percezione delle istituzioni di garanzia costituzionale schiacciata sulla cronaca che ha finito per indebolirle, in una fase storica che richiede invece il loro consolidamento all’interno del sistema costituzionale complessivo.

Per queste ragioni, per tentare un *riequilibrio* di prospettiva e rendere consapevoli gli studenti della reale complessità delle problematiche inerenti lo studio della forma di governo parlamentare, si è ritenuto di dover soffermare la nostra attenzione su quelle istituzioni centrali del nostro sistema costituzionale, oggi dannosamente trascurate.

1.

## Sul Parlamento

### 1. *La centralità del Parlamento.*

Il Parlamento è l'unico tra gli organi costituzionali a porsi come immediata emanazione della sovranità nazionale. Nelle forme di governo parlamentare, infatti, è il solo a essere formato in virtù di una scelta compiuta *direttamente* dal corpo elettorale espressione dell'intero Paese. Gode dunque di una legittimazione popolare diretta, a differenza di ogni altro organo costituzionale. In considerazione di ciò, e in rapporto a quanto disposto dall'art. 1 della nostra Costituzione circa la sovranità popolare, ne consegue la centralità del Parlamento, intesa però non come preminenza di questo sugli altri organi sovrani (questi sono tutti tra loro indipendenti, autonomi, equiordinati), bensì come centralità politico-costituzionale.

*Parlamento e sovranità nazionale*

Si è affermato in proposito (Rescigno) che il Parlamento è il primo organo costituzionale per dignità politica e per potere formale, non invece per dignità formale, che spetta al Presidente della Repubblica, né per potere politico, che appartiene al Governo.

*La centralità del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*

La centralità del Parlamento nel sistema politico-costituzionale si traduce nella preminenza della legge, sia perché è la legge la fonte primaria che prevale su ogni altra fonte del diritto nazionale (esclusa ovviamente la Costituzione), sia perché nel nostro ordinamento vige il principio di legalità, secondo il quale ogni potere e atto autoritativo dello Stato o degli enti pubblici in generale deve avere a suo fondamento una legge.

*Centralità del Parlamento e preminenza della legge*

Del principio di legalità sono state fornite due diverse interpretazioni: a) il principio di legalità formale, secondo cui perché il principio sia rispettato è sufficiente una norma primaria attributiva di potere, anche senza ulteriori delimitazioni; in tale accezione sono valide leggi attributive di pieni pote-

*Principio di legalità*

ri o di poteri in bianco; b) il principio di legalità sostanziale, secondo cui per il rispetto del principio è necessario non solo che la fonte primaria attribuisca il potere, ma che questo sia anche “sufficientemente” delimitato, con l’indicazione dell’oggetto, del contenuto, del fine, dei presupposti per l’esercizio, dei soggetti competenti, del modo o procedimento per l’esercizio, ecc. In tal modo, questa seconda accezione del principio di legalità tende a coincidere, sino a confondersi, con il concetto di riserva di legge relativa (vedi dopo). In ogni caso, quale che sia il modo di intenderlo, il principio di legalità conferma la preminenza della legge e la centralità politico-costituzionale del Parlamento.

*Ordine giuridico formale e ordine politico-sostanziale* La centralità politico-costituzionale del Parlamento non comporta necessariamente una sua centralità sostanziale. Per verificare il ruolo effettivamente assunto dal Parlamento entro il sistema costituzionale diventa necessario valutare non solo l’ordine giuridico-formale, ma anche e soprattutto l’ordine politico-sostanziale, il peso cioè dei diversi soggetti politici e istituzionali nei procedimenti di decisione e di scelta dei pubblici poteri.

*L’evoluzione dell’istituzione parlamentare* Sul piano diacronico, ossia dell’evoluzione dell’istituzione parlamentare, è da rilevare un andamento parabolico del ruolo effettivamente ricoperto dal Parlamento. Un processo che ha visto inizialmente una lenta conquista della centralità sia politica sia istituzionale del Parlamento e successivamente una progressiva perdita di detta centralità, soprattutto sul piano politico-sostanziale.

*Il Parlamento “borghese”* Infatti, com’è ben noto, il Parlamento si afferma storicamente nella lotta che vede il sovrano opporsi ai ceti emergenti (la borghesia). Inizialmente il Parlamento è il luogo del compromesso tra Corona e borghesia, sancito nella stessa struttura bicamerale del Parlamento: la Camera alta di nomina regia, la Camera bassa eletta dal ceto borghese. Alla progressiva emarginazione della Corona si giustappone la progressiva centralità del Parlamento. Nello Stato liberale dell’Ottocento il Parlamento diventa effettivamente il cuore del sistema politico costituzionale. Le decisioni dello Stato sovrano trovano nella sede parlamentare il reale luogo di formazione. Questa conquista fu possibile grazie ad una complessa e convergente serie di condizioni; garantita, in pri-

mo luogo, dall'omogeneità del ceto politico e degli interessi da questi tutelati. Lo Stato dell'Ottocento, infatti, era governato da un'unica e omogenea classe sociale: la borghesia.

Il sistema elettorale, non ancora a suffragio universale, bensì limitato e censitario, assicurava che la partecipazione, la direzione e il controllo fossero interamente nelle mani di un'unica classe. Questa eleggeva propri rappresentanti non al fine di far prevalere ora l'una ora l'altra dislocazione del potere o distribuzione delle risorse economico-sociali dello Stato, nello scontro tra diversi e inconciliabili interessi, bensì al fine del "buon governo", sulla base della capacità di organizzare lo Stato e prendere decisioni nell'ambito di un sistema politico-istituzionale stabilmente già delimitato e socialmente omogeneo. È stato questo il periodo aureo del parlamentarismo, l'epoca in cui in concreto le decisioni politiche venivano a formarsi nell'ambito del Parlamento, sulla base delle discussioni e delle posizioni espresse dai singoli parlamentari. Questi esprimevano i loro convincimenti e formavano la propria opinione – deliberando conseguentemente in un senso ovvero in un altro – nel corso del dibattito che si svolgeva in aula (senza con ciò voler negare che anche allora i singoli parlamentari erano perlopiù sospinti a difendere o a combattere un'opinione per salvaguardare od osteggiare un determinato ceto e particolari interessi in seno alla borghesia).

Alla fine del XIX secolo le condizioni entro cui opera il Parlamento vengono radicalmente a modificarsi e conseguentemente si trasforma il suo ruolo. Inizia la parabola discendente del parlamentarismo. Il dato istituzionalmente determinante fu l'allargamento del suffragio elettorale, che portò al superamento dello Stato censitario e permise la partecipazione alle decisioni politico-parlamentari di nuove classi e ceti sociali. L'avvento del c.d. Stato pluriclasse provocò la radicale trasformazione dell'insieme dei rapporti sociali, politici e giuridici.

Per quanto riguarda il Parlamento – di cui qui ci dobbiamo occupare – la centralità politico-sostanziale si venne trasformando in una centralità politico-formale. Se, da un lato, si conservò la preminenza giuridica delle decisioni parlamentari e delle leggi (dunque fu preservata la centralità costituzionale dell'organo parlamentare), dall'altro lato, sempre me-

*Il sistema elettorale  
limitato e censitario*

*L'allargamento del  
suffragio e l'avvento dello  
Stato pluriclasse*

*Il Parlamento "dei  
partiti"*

no il modo di formazione della volontà politica (il profilo sostanziale della scelta legislativa) trovò nel Parlamento il suo naturale luogo di definizione, ma trasmigrò altrove, essenzialmente nei partiti politici e nella dialettica che s'instaurava tra questi. I motivi di questa migrazione sono molteplici e complessi e sarebbe qui troppo lungo discuterne. È sufficiente rilevare (ed è facile constatazione) come oggi l'intera vita parlamentare sia subordinata alle preventive decisioni dei partiti politici; le discussioni in seno al Parlamento sono normalmente null'altro che la riproposizione piana delle tesi sostenute dai partiti e stabilite negli organi dirigenti di questi; le scelte dei parlamentari sono strettamente vincolate dalla disciplina dei gruppi parlamentari, la dinamica e le divisioni interne delle singole formazioni politiche condizionano in modo determinante l'attività dei singoli rappresentanti. Insomma, è la politica complessiva dello Stato che non nasce più in Parlamento, ma al di fuori di esso, negli organi di vertice dei partiti e nella dialettica tra essi. È dunque sotto questo profilo che il Parlamento ha perduto la centralità politico-sostanziale che aveva conquistato nell'Ottocento.

*Centralità politico-formale del Parlamento e ruolo politico-sostanziale dei partiti*

Ciò nonostante, il Parlamento mantiene ancora oggi una fondamentale centralità politico-formale. Infatti, i partiti politici, per dare seguito alle loro decisioni, devono in ogni caso ottenere – e poi conservare – la maggioranza parlamentare. La legge dello Stato, anche se decisa nello specifico contenuto al di fuori del Parlamento, deve comunque essere da quest'ultimo approvata secondo le procedure formali stabilite in Costituzione e qui raggiungere la maggioranza dei consensi. Pertanto, seppure è vero – ed è certamente vero – che le forze politiche che conquistano la maggioranza parlamentare sostanzialmente dirigono lo Stato e assumono un ruolo politico-sostanziale centrale, rimane ferma tuttavia la condizione necessaria sul piano costituzionale dell'ineludibile passaggio parlamentare.

*Determinazione delle politiche nazionali da parte dei partiti e realizzazione degli indirizzi politici parlamentari*

Si consideri altresì che in Parlamento uno spazio per far valere una sostanziale autonomia decisionale rispetto alla volontà dei partiti politici può ancora essere indicato. Un'autonomia dell'organo della rappresentanza che sarà minore sulle questioni di politica generale, maggiore invece su quelle delle politi-

che settoriali; che si realizzerà in particolare nel momento della traduzione delle politiche nazionali nel più specifico indirizzo politico parlamentare. Così è quando il Parlamento assume tutte quelle determinazioni che, seppure non coinvolgono profili di rilievo politico generale, sono spesso decisive sul piano della concreta organizzazione dello Stato. In questi casi certamente è minore la pressione dei vertici politici, mentre diventa più intenso il coinvolgimento e il ruolo decisionale dei singoli parlamentari. Ma ancor più importante è rilevare come il ruolo specifico dei parlamentari può trovare compimento quando si passa dal piano delle decisioni politiche di principio a quello della loro concreta attuazione, quando dalla determinazione della politica nazionale (che si realizza mediante la competizione dei partiti) si passa alla esecuzione di un effettivo indirizzo politico-parlamentare. Non può nascondersi in proposito però che la distinzione tra “politiche nazionali” (che spetterebbero ai partiti) e “realizzazione dell’indirizzo politico” (che spetterebbe agli organi costituzionali: al Parlamento, ma *pro quota* anche al Governo) è venuta nella prassi a sfumare.

Purtroppo, nella fase più recente deve registrarsi una riduzione dello spazio entro cui il Parlamento riesce a far valere la propria autonomia sia nei confronti dei partiti politici, che si appropriano di gran parte delle decisioni, anche quelle relative alla realizzazione dell’indirizzo politico parlamentare, sia nei confronti del Governo, che sempre più tende ad assorbire per intero la funzione di indirizzo politico, sottraendo al Parlamento ogni autonoma determinazione. La stessa organizzazione dei lavori in Parlamento appare sempre più favorire una “dominanza” del Governo, il quale sistematicamente riesce ad imporre il proprio calendario e le proprie priorità, rendendo marginali le autonome iniziative propriamente parlamentari. Vedremo successivamente i modi di svolgimento dell’attività parlamentare e verificheremo in concreto come si manifesta questa dipendenza del Parlamento dal Governo, per ora ci limitiamo a rilevare lo squilibrio nei rapporti tra soggetti e organi. Un Parlamento “pressato” sia dai partiti sia dal Governo.

Ciò non toglie che il Parlamento rimane, pur sempre, il luogo ove si contano i suffragi e si legittima democraticamente la maggioranza politica. Così

*“Dominanza” del  
Governo in Parlamento*

*Legittimazione  
democratica della  
maggioranza politica*

se un partito o una coalizione vogliono governare, sia tramite l'attività legislativa sia – nelle forme di governo parlamentare – formando un Governo, devono prima conquistare la maggioranza in seno al Parlamento. Mentre ove, per qualunque ragione, la maggioranza parlamentare viene meno, ciò è sufficiente a far cadere ogni possibile ulteriore legittimazione a dirigere lo Stato. Insomma, chi ha la maggioranza in Parlamento può fare quasi tutto, ma deve necessariamente e costantemente fare i conti in Parlamento, “conti” sia numerici, sia politici e costituzionali.

È da precisare che si sta qui discutendo della *Maggioranza parlamentare e maggioranza reale* “maggioranza parlamentare”, non invece della “maggioranza reale” dei suffragi conseguiti dalle diverse formazioni politiche. Infatti, il modo con cui si consegue la maggioranza dei seggi in Parlamento dipende dai *sistemi elettorali*. Quanto più questi sono improntati a criteri distorsivi rispetto alla pura traduzione proporzionale dei voti in seggi, tanto più chi “governa” (godendo della maggioranza parlamentare e dunque potendo esprimere anche il Governo in base al *continuum* tra legislativo ed esecutivo che caratterizza le forme di governo parlamentare) non necessariamente rappresenta la maggioranza degli elettori.

*Le distorsioni provocate dai sistemi elettorali: i “premi” e le “soglie” per la traduzione dei voti in seggi* In Italia, in particolare, tutte le leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 in poi hanno dato un peso rilevante (sicuramente eccessivo), da un lato, ai “premi” in seggi per le coalizioni o le liste che conseguono anche un solo voto in più rispetto alle altre, dall'altro, alle “soglie” di sbarramento che escludono le piccole o medie formazioni che non si coalizzano, rendono possibile a raggruppamenti anche fortemente minoritari (rispetto al complesso dei suffragi espressi) di conquistare forzate “maggioranze parlamentari”. Inoltre, in tal modo si favoriscono alleanze politiche “insincere”, formate cioè da partiti che si uniscono per vincere le elezioni e superare gli sbarramenti, ma senza un vero programma per poi governare o una sufficiente affinità per garantire comunque un univoco indirizzo politico.

*Incostituzionalità dei “premi” abnormi e irragionevoli* Proprio la sproporzione tra i suffragi effettivamente conseguiti e la loro traduzione in seggi (determinata da un “premio” ritenuto abnorme e irragionevole) ha portato il nostro giudice delle leggi a



dichiarare l'incostituzionalità parziale di ben due diverse leggi elettorali: legge n. 270 del 2005 e legge n. 52 del 2015 (vedi, rispettivamente, le sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017). Decisioni che esamineremo più avanti, e che non hanno precluso in via generale la possibilità che i sistemi elettorali contengano clausole distorsive nella traduzione dei voti in seggi (ritenuti possibili al fine di favorire una "governabilità" spesso solo mitizzata), ma hanno solo escluso che tali alterazioni possano giungere sino a sacrificare il principio democratico e l'eguaglianza del voto.

Un'ultima considerazione d'ordine generale sull'attuale ruolo del Parlamento. L'attuale sostanziale subordinazione del Parlamento alle decisioni dei partiti, se è in parte conseguenza delle più generali trasformazioni dell'organizzazione delle società democratico-pluraliste, non dovrebbe comunque condurre – come invece in Italia spesso avviene – a un'emarginazione totale del Parlamento e a un'espropriazione del suo ruolo politico-costituzionale. Il Parlamento mantiene – deve mantenere – una centralità politico-formale, deve pur sempre rimanere il luogo ove le forze politiche compiono gli atti formali e istituzionali, seguendo la procedura che il sistema costituzionale pretende sia definita nel Parlamento. Il rispetto delle regole del gioco istituzionale non è solo un problema di forme, ma il fondamento della democrazia (Norberto Bobbio). Saltare o emarginare la centralità politico-formale del Parlamento vuol dire in Italia, oggi, non solo rendere arbitri i partiti delle decisioni politiche di governo, che non si assumono più la necessaria responsabilità delle proprie azioni di fronte all'organo rappresentativo della sovranità popolare e conseguentemente di fronte all'elettorato, ma, di più, vuol dire compromettere lo stesso principio democratico, che pretende la trasparenza delle decisioni pubbliche, l'assunzione pubblica di responsabilità nelle sedi proprie che la Costituzione individua e dunque in primo luogo in Parlamento.

Perciò non sono condivisibili tutte quelle modalità di governo che, forzando le indicazioni contenute nella Costituzione, tendono a escludere l'intervento dell'organo parlamentare, ritenendo sufficiente una composizione extraparlamentare delle controversie politi-

*L'emarginazione del Parlamento e il rispetto delle regole del gioco democratico*

*Composizione extraparlamentare dei conflitti politici*

che. Forse il caso più noto e diffuso, sostenuto da un'antica e costante prassi, è quello riguardante le crisi (o, più in generale, i contrasti entro la maggioranza) tra i soggetti e le forze politiche che coinvolgono il rapporto fiduciario tra Camere e Governo. È comune, infatti, aprire, discutere ed eventualmente risolvere le crisi di governo (o tra le forze di maggioranza) al di fuori del Parlamento. Mentre il sistema costituzionale vuole che siano le Camere ad accordare o revocare la fiducia al Governo e che sia l'organo rappresentativo della volontà popolare a esercitare un controllo diffuso e continuo sull'esecutivo, una crisi tutta extraparlamentare priva il Parlamento – e dunque il corpo elettorale – di un suo diritto costituzionale e garantisce ai partiti un'irresponsabilità nel dibattito e nelle decisioni sul Governo, che la Costituzione non accorda. Prassi tanto più grave se, come anche di solito avviene, la decisione di non investire il Parlamento della discussione della crisi è presa contro la volontà dell'opposizione, che è in tal modo limitata nell'esercizio della sua funzione costituzionale di controllo parlamentare della maggioranza.

*La  
“parlamentarizzazione”  
delle crisi  
extraparlamentari*

Più aderente al sistema costituzionale appare, allora, la prassi – in verità discontinua e rimessa sostanzialmente all'apprezzamento delle forze politiche ovvero del Capo dello Stato – che tende a “parlamentarizzare” le crisi. Così è quando, anziché accettare le dimissioni del Governo, il Presidente della Repubblica invita il Presidente del Consiglio a riferire in Parlamento.

*La legittimazione della  
decisione politica in  
Parlamento*

In generale, ciò che si vuole qui rilevare è la pericolosa tendenza dei partiti politici a espropriare il Parlamento delle funzioni sue proprie, magari con la comoda ma pernicioso motivazione dell'inutilità o anche dannosità della discussione parlamentare, che non è in grado di modificare alcunché, vista la subordinazione alle decisioni dei vertici di partito e dunque l'opportunità di saltare quello “scomodo” passaggio e unificare decisione formale e decisione sostanziale nelle mani delle oligarchie partitiche. Senza rendersi conto che se i partiti hanno legittimazione a governare è solo in forza della maggioranza parlamentare e delle regole formali che per essa la Costituzione prevede. Non rispondere più al Parlamento – e in tal modo, si sottolinea, al corpo elettorale – o distorcere le regole (an-

che se solo formali) del gioco, priva di legittimazione la decisione politica e attenta alle fondamenta il nostro sistema costituzionale. Nel nostro sistema democratico, la decisione delle forze politiche può trovare, infatti, una sua legittimazione ultima solo in Parlamento.

## 2. *La struttura del Parlamento italiano.*

Il primo problema sul piano dell'organizzazione e della struttura del Parlamento è se questo debba essere costituito da una sola Camera o da due e, in questo secondo caso, quali funzioni spettino all'uno e all'altro ramo del Parlamento. La scelta tra una struttura mono o bicamerale si fonda normalmente su motivazioni storiche. Negli Stati ove il passaggio dalle monarchie assolute allo Stato liberale si è realizzato per via rivoluzionaria e le Assemblee rappresentative si sostituirono al potere sovrano, la struttura parlamentare è solitamente stata monocamerale (così originariamente in Francia); negli Stati, invece, ove questo passaggio fu graduale e il potere legislativo fu inizialmente diviso tra una Camera bassa rappresentativa del corpo elettorale e una Camera alta di scelta regia, la struttura è bicamerale (così in Italia o in Gran Bretagna). Diversa ancora la situazione in quelle Nazioni che si sono andate formando mediante un processo federativo di più Stati (come gli USA): in tali esperienze la struttura bicamerale è giustificata dall'esigenza di definire una *doppia rappresentanza*, quella unitaria della federazione (*House of Representatives*) e quella dei singoli Stati membri della federazione (*Senate*).

*La scelta tra  
monocameralismo o  
bicameralismo*

Nelle Nazioni ove si affermò, la struttura bicamerale si conservò anche dopo il periodo che vide la contrapposizione tra Corona e Parlamento, perché le due Camere finirono per rappresentare ceti sociali diversi (aristocrazia e borghesia). Negli stati federali (ovvero a forte autonomia), invece, il sistema bicamerale continuò a essere giustificato dal permanere dell'esigenza di rappresentanza (e tutela degli interessi) degli Stati federati affianco a quelli dell'intera comunità nazionale. In ogni caso, normalmente, ove si è conservata la struttura bicamerale si è

*Bicameralismo imperfetto*

teso a differenziare le funzioni e i poteri delle due Camere (così, in Gran Bretagna la Camera dei Lord non ha praticamente il potere legislativo, ma solo il potere di fare riesaminare le leggi; ovvero negli Stati federali, ove la Camera degli Stati membri si occupa essenzialmente delle materie di pertinenza federale). La permanenza di due Camere tra loro distinte per struttura, per poteri e per funzioni ha fatto definire questo tipo di sistemi parlamentari *bicameralismo imperfetto*.

*Bicameralismo perfetto* La scelta del costituente italiano è stata, sotto questo profilo, diversa e anomala. Si è, infatti, finito per adottare un c.d. *bicameralismo perfetto*: modello in cui le due Camere svolgono paritariamente le medesime funzioni. Tale esito fu il frutto di un compromesso al ribasso, maturato dopo che vennero respinte le due ipotesi alternative che pure in Assemblea costituente erano state proposte con vigore. Da parte delle forze di sinistra, quella di una organizzazione monocamerale della rappresentanza; da parte di alcuni esponenti cattolici, invece, quella di differenziare i poteri dei due rami del Parlamento, costituendo in particolare una Camera “politica” ed un Senato rappresentativo dei “grandi corpi sociali” (Costantino Mortati). Scartate queste modalità di organizzazione dell’organo parlamentare, non rimase che la soluzione di far svolgere ad entrambi i rami del Parlamento uguali funzioni. Così, l’art. 55 Cost. stabilisce che “il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”. Non sono poi riscontrabili differenziazioni con riferimento ai poteri o alle funzioni dei due rami del Parlamento. Del tutto marginali sono anche le differenze relative alla struttura.

*Le differenze strutturali tra Camera e Senato* Con riferimento a quest’ultimo aspetto (gli elementi di differenziazione della struttura tra le due Camere), la distinzione più rilevante è – o meglio dovrebbe essere – quella posta dall’art. 57 secondo cui il Senato “è eletto a base regionale”; ma, in realtà, ciò non ha comportato diversità di rilievo nel modo di formazione della Camera alta, se non essenzialmente una disuguale composizione dei collegi elettorali (vale a dire le parti in cui è suddiviso il territorio per l’elezione dei rappresentanti). Le altre differenze tra le due Camere si riducono all’età dell’elettorato attivo (venticinque anni per il Senato e la maggiore età per la Camera) e passivo (quaranta anni per il Senato e venticin-

que per la Camera); alla presenza dei senatori a vita; al numero dei componenti i due collegi (sino ad ora seicentotrenta deputati e trecentoquindici senatori, più quelli a vita; dalla prossima legislatura, come vedremo, cambieranno i numeri, ma non le proporzioni); al numero dei rappresentanti eletti nella circoscrizione Estero (sino ad ora dodici alla Camera, sei al Senato, dalla prossima legislatura un numero minore). Tutte queste differenze – come indicheremo alla fine di questo paragrafo – sono ora rimesse in discussione.

La marginalità delle differenze tra Camere e Senato comporta un'analogia composizione politica delle due assemblee ed esclude ogni reale diversa funzione rappresentativa. Si è eliminato anche l'unico elemento che poteva differenziare l'orientamento politico delle due Camere: la diversa durata delle legislature (con la modifica dell'art. 60 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 2 del 1963). Attualmente, dunque, l'unico rischio "reale" di differenti maggioranze politiche nei due rami del Parlamento è legato all'incognita che consegue alla discordanza dei rispettivi sistemi elettorali. Tecnicità nella traduzione dei voti in seggi (non legate a esigenze sostanziali) che possono produrre effetti paradossali: così, non è da escludere che omogenei orientamenti del corpo elettorale possano produrre maggioranze politiche opposte nei due rami del Parlamento, con la conseguente, inevitabile, paralisi dell'intera attività di entrambe le Camere.

Tutto ciò considerato, viene allora da chiedersi: perché si è scelta e poi mantenuta la struttura bicamerale? Perché si è preferito non differenziare i poteri e le funzioni dei due rami del Parlamento? Perché, infine, non si è accolta la diversa opzione monocamerale? Ipotesi, quest'ultima, che sarebbe stata più coerente quantomeno col principio della sovranità popolare, che almeno tendenzialmente non sopporta di essere divisa tra due organi sostanzialmente eguali.

Le ragioni che militano a favore della scelta del bicameralismo perfetto sono diverse, anche se non sempre convincenti. Si è ritenuto – e si ritiene tuttora – che una sola Camera eletta a suffragio universale rischi di finire per essere troppo soggetta alle passioni del momento e che le sue decisioni – prese magari sotto la spinta esterna dell'opinione pubblica o d'interessi con-

*Tendenziale omogeneità politica tra le due Camere e discordanza dei sistemi elettorali*

*Le ragioni della scelta a favore del bicameralismo perfetto*

*Un Parlamento freddo*

tingenti e non attentamente valutati – non possano più essere riviste. Il sistema bicamerale – si sostiene – permette maggiore riflessione, la possibilità di rivedere le decisioni prese in prima istanza, rimediando a eventuali errori commessi. In sostanza, dunque, un Parlamento *freddo*, che privilegia i tempi più lunghi necessari per rivedere ogni sua decisione, nell'esame combinato di Camera e Senato.

Se questa considerazione può apparire ragionevole, non si può peraltro evitare di osservare che il sistema bicamerale perfetto accentua altresì la subordinazione del Parlamento ai partiti politici e a quelli di maggioranza in particolare, evitando il “pericolo” di decisioni non gradite. Seppure una decisione viene presa contro la volontà della maggioranza politico-parlamentare, si può sempre “rimediare” in seconda battuta, nell'altro ramo del Parlamento. In sostanza, dunque, un Parlamento *controllato*, nel doppio significato del termine: come indicativo della sostanza di un Parlamento sotto controllo delle maggioranze politiche e dei partiti, ma anche come qualificazione di un Parlamento equilibrato, misurato, pacato, prudente.

*I limiti strutturali  
e politici del  
bicameralismo perfetto*

Questa maggiore “riflessività” (ma anche controllo) del Parlamento ha, inoltre, dei costi notevoli. In primo luogo, dal punto di vista strutturale, le lungaggini, la farraginosità, la rigidità che la doppia lettura comporta. Inoltre, dal punto di vista più strettamente politico, la maggiore facilità con cui può utilizzarsi questo sistema per “insabbiare” o comunque “congelare” provvedimenti che, per le più diverse ragioni, risultano magari importanti, ma scomodi. La necessità di trovare un accordo tra le due Camere rischia così di prevalere sulla linearità dello scontro politico e il libero esprimersi di una dialettica tra maggioranza e opposizione che opera all'interno dell'organo della rappresentanza. Il “compromesso” necessario per giungere a una decisione parlamentare rischia di essere ostacolato non da ragioni propriamente politiche (espresse nella dialettica tra maggioranza e opposizioni parlamentari), bensì dal mancato accordo tra i due rami del Parlamento, entrambi espressione di una medesima volontà popolare.

*La crisi del  
bicameralismo perfetto*

Può dirsi che il bicameralismo perfetto è oggi ritenuto da tutti obsoleto ed ha finito per essere indicato come uno dei motivi della crisi dell'istituzione

parlamentare. C'è però divisione sulle modifiche ritenute idonee per adeguare il nostro sistema parlamentare. Alcuni auspicano una differenziazione funzionale (un Senato espressione delle autonomie territoriali a fronte di una Camera rappresentativa della politica nazionale); altri uno sveltimento “tecnico” del procedimento di approvazione degli atti parlamentari (così, a esclusione dei disegni di legge di revisione costituzionale, per l'approvazione di tutti gli altri provvedimenti legislativi potrebbe essere sufficiente la decisione di una sola Camera, fatta salva la possibilità di una seconda lettura se – e solo se – richiesto dall'altro ramo del Parlamento); altri ancora, infine, sostengono (o riaffermano) l'inutilità o la dannosità del sistema bicamerale e indicano il passaggio a un sistema monocamerale.

Per due volte il Parlamento ha provato a riformare il bicameralismo. Nel 2005 e nel 2016 leggi di revisione costituzionale contenenti modifiche di molte ed eterogenee parti della Costituzione sono state approvate con maggioranze inferiori ai due terzi dei componenti. In entrambi i casi la riforma del testo della Costituzione riguardava l'assetto complessivo dei poteri (l'iter di formazione delle leggi, la composizione di entrambe le Camere, l'elezione del Capo dello Stato e i suoi poteri, i poteri del Governo, la stabilità degli esecutivi, il riparto legislativo tra lo Stato e le Regioni, ecc.). In tal modo la riforma del bicameralismo veniva “affogata” in un coacervo di altre modificazioni relative tanto alla forma di Stato quanto alla forma di governo complessivamente intese. Modifiche plurime e caotiche che hanno finito per sollevare vaste perplessità sia di merito che di metodo. Un'avversione alle c.d. “grandi riforme” che alla fine ha portato – in entrambi i casi – a respingere il complesso dei cambiamenti approvati dalle maggioranze parlamentari, ma rifiutati dal corpo elettorale nei successivi referendum popolari tenuti ai sensi dell'art. 138 Cost.

Anziché intervenire sulle funzioni per differenziare i compiti delle due Camere ovvero unificare la rappresentanza politica entro una prospettiva monocamerale, anche a seguito dei fallimenti delle riforme “pasticciate” del 2005 e del 2016, il Parlamento nella XVIII legislatura ha approvato una legge costituzionale (n. 1 del 2020) che prevede una drastica riduzione del numero dei parlamentari. Modificando gli

*I fallimenti dei tentativi di riforma del bicameralismo*

*La riduzione del numero dei parlamentari*