

L'ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune (brevi riflessioni)

di

Antonio Ignazio Arena*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Profili storici: la nascita dei sistemi parlamentari misti. – 3. Il dibattito e le scelte compiute in Assemblea costituente. – 4. Il Parlamento in seduta comune nell'attuale assetto istituzionale: qualificazione dell'organo. – 5. La centralità del Parlamento (anche in seduta comune). – 6. Possibilità dell'ampliamento delle prerogative e autonomia normativa del Parlamento in seduta comune. – 7. Conseguenze dell'ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune e corretto funzionamento della forma di governo. – 8. Il c.d. "monocameralismo alternato" e il dibattito sempre aperto sulla forma del Parlamento. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel corso della XIX Legislatura, è stata avanzata una proposta di legge costituzionale finalizzata, tra l'altro, all'ampliamento delle prerogative delle Camere riunite.

Nel testo della proposta si prevede che al Parlamento in seduta comune spetti l'approvazione delle mozioni di fiducia e sfiducia, della legge di bilancio, della decisione di ricorrere all'indebitamento, della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, della legge di conversione dei decreti-legge. Inoltre, si vorrebbe fare del Parlamento in seduta comune l'organo deputato a ricevere le comunicazioni del Governo concernenti le riunioni del Consiglio europeo e quindi

anche di definizione dei principali indirizzi della politica dell'Italia nell'Unione europea¹.

Non si discutono in questa sede le probabilità di esame o approvazione del progetto né si ignora che esso costituisce l'ennesimo tentativo di riforma dell'organizzazione del Parlamento, dopo il fallimento di numerosi altri, come noto, già esperiti. Non si trascura di considerare che in passato si è varie volte discusso di un ampliamento delle prerogative delle Camere riunite. Non si esamina la proposta nel suo insieme, dal momento che essa mira anche a introdurre novità nelle relazioni endo-governative (assicurando al Presidente del Consiglio il potere di proporre la revoca dei ministri), nelle procedure fiduciarie (introducendo una mozione di sfiducia costruttiva da approvare a maggioranza assoluta), nella composizione del Senato (che in parte sarebbe formato da componenti eletti dai Consigli regionali), ecc. Non ci si propone di stabilire se quella suggerita da A.S. n. 149 possa essere una riforma auspicabile.

Ci si chiede, piuttosto, se un allargamento delle funzioni delle Camere riunite sia costituzionalmente ammissibile e, in caso di risposta affermativa, a quali condizioni e con quali conseguenze, avendo riguardo, in particolare, all'ispirazione di base del disegno di legge appena richiamato: la razionalizzazione della forma di governo², la quale – conviene sempre ricordare – dovrebbe essere strumentale a una miglior tutela dei diritti fondamentali (quest'ultima, infatti, dipende non solo dal funzionamento degli organi di garanzia, ma anche da quello degli organi "politici").

Per tentare di offrire una risposta, sono però, anzitutto, necessarie alcune premesse di carattere storico sull'organizzazione parlamentare e sui lavori in Assemblea costituente.

* Ricercatore di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina.

¹ Cfr. A.S. n. 149, "Modifiche alla parte seconda 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", Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Sen. Parrini, comunicato alla Presidenza il 13 ottobre 2022.

² Cfr. la Relazione illustrativa della proposta cit. (p. 2).

2. Profili storici: la nascita dei sistemi parlamentari misti

L'art. 55, comma II, Cost. presenta un contenuto fortemente innovativo.

Soltanto con la Costituzione del 1947 si ha l'introduzione dell'istituto delle Camere riunite nel più ampio quadro di un legislativo esplicitante le sue funzioni ordinariamente in assetto bicamerale³.

La genesi del Parlamento in seduta comune va intesa a partire dal processo storico di superamento di un legislativo concepito "per camere separate".

In tal senso, può essere utile riferirsi alla storia costituzionale francese.

Come noto, i giorni precedenti lo scoppio della rivoluzione del 1789 sono animati dalla contestazione del meccanismo delle assemblee degli stati che, in tutta Europa, aveva a lungo contraddistinto la storia delle "istituzioni parlamentari"⁴. L'idea dell'assemblea legislativa unitariamente rappresentativa del popolo è alla base degli eventi del sessennio rivoluzionario: si chiede di riunire, finalmente in un'unica sala, le tre camere (rappresentative dei tre stati)⁵.

Le Costituzioni francesi del 1791 e del 1793, pur diverse fra loro⁶, sviluppano questa impostazione in modo radicale: l'affermazione del principio di eguaglianza formale conduce a concepire il popolo come corpo rigorosamente e inscindibilmente *unitario*⁷. E se uno è il popolo – così ragionano i rivoluzionari francesi – una non può che essere la camera che lo rappresenta⁸. In coerenza con

³ Può ricordarsi che anche in Francia, con la Costituzione del 1946 (artt. 5 e 11), viene introdotta la riunione congiunta delle due Camere per l'elezione del Capo dello Stato.

⁴ A. MARONGIU, *Il parlamento in Italia e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Giuffrè, Milano, 1962, 475 ss.

⁵ J. ELLUL, *Storia delle istituzioni*, III, *L'età moderna e contemporanea: dal XVI al XIX secolo*, trad. it. a cura di G. Ancarani, Mursia, Milano, 2014, 166 s.

⁶ Arm. SAIITA, *Guida critica alla storia moderna*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 178 s.

⁷ P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 130.

⁸ Tale idea viene ripresa, in Assemblea costituente, dai deputati socialisti e comunisti: cfr. V. LA ROCCA, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, resoconto della seduta del 6 settembre 1946 («Se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova la sua espressione in una Assemblea, la quale rispecchia questa volontà ed è chiamata ad attuarla»).

tale assunto, le Costituzioni del 1791 e del 1793 prevedono quindi un'organizzazione monocamerale del legislativo⁹.

Con la Costituzione del 1795 si opta, invece, per un sistema bicamerale e, per evitare che si potesse "ricadere", sia pur eccezionalmente, nel monocameralismo si stabilisce che «in nessun caso i due Consigli possono riunirsi in una medesima sala» (art. 60).

La Costituzione del 1799 prevede un sistema tri-camerale, senza possibilità di seduta comune per i componenti del Tribunato, del Corpo legislativo e del Senato. Nelle Costituzioni del 1814, del 1830 e del 1875, tutte disciplinanti il legislativo in senso bicamerale, non v'è traccia di sedute comuni. Tali Costituzioni riflettono le ambiguità dello Stato liberale ottocentesco¹⁰ e il bicameralismo da esse previsto assolve a «una funzione di conservazione politica, di argine ai mutamenti sociali e, quindi, di freno [prima] all'incalzante costruzione dell'egemonia borghese», poi all'«avanzata del movimento operaio» e alle «imprevedibili conseguenze che l'irruzione delle masse popolari avrebbe potuto generare nelle aule parlamentari»¹¹. Nella Costituzione del 1848, invece, è preferito il sistema unicamerale «allo scopo di contrapporre alla forte posizione di un presidente plebiscitariamente eletto una camera, che, appunto dall'esser sola, avrebbe dovuto [...] trarre la ragione di un'autorità sufficiente a controbilanciare l'influenza del primo»¹².

Dunque, pare fin qui di riscontrare un approccio dicotomico al tema dell'organizzazione parlamentare: o monocameralismo (1791, 1793, 1848) o sistema bi-/tri-camerale senza previsione dell'eventualità delle Camere riunite (1795, 1799, 1814, 1830, 1875) e, in un caso, con espresso divieto di riunione in seduta comune (1795).

⁹ C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, Raccolta di scritti, I*, Giuffrè, Milano, 1972, 431 ss.

¹⁰ G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano, 2006, 140 ss.

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

¹² C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, cit., 430. Può ricordarsi come anche nella Costituzione della Repubblica romana del 1849 si prevedesse un sistema monocamerale (artt. 16 ss.).

Anche in Italia, con lo Statuto albertino, la seduta congiunta delle due Camere, sull'esempio francese, non è contemplata – con l'eccezione, all'art. 22, della riunione per il giuramento del Re e, per prassi, dell'audizione del discorso della corona all'inizio di ogni sessione parlamentare¹³. Anzi, in verità, lo Statuto albertino neppure menziona il Parlamento come unico organo composto dalla Camera dei deputati e dal Senato del Regno.

Alla luce di ciò, può meglio apprezzarsi la novità della scelta compiuta dai costituenti nel secondo dopoguerra. Si abbandona, infatti, la logica di "aut-aut" (monocameralismo o bicameralismo) per dar vita a sistemi parlamentari "misti".

In questo senso, può dirsi che la previsione del Parlamento in seduta comune sia il «più importante segno di contraddizione (meglio, di riforma) del bicameralismo introdotto dalla Costituzione»¹⁴.

In definitiva, si adotta un sistema parlamentare misto, di regola bicamerale ed eccezionalmente monocamerale. Si decide, cioè, di delineare in Costituzione un'organizzazione parlamentare non statica, ma dinamica; se così può dirsi, "duttile", cioè relativa alle funzioni da esercitare. L'art. 55, comma II, Cost. costituisce uno degli elementi di discontinuità – sempre intrecciati a quelli di continuità – nella storia parlamentare italiana¹⁵. Per un verso, la struttura (di regola) bicamerale viene mantenuta, per altro verso, si chiarisce l'appartenenza delle due Camere alla medesima istituzione (come traspare da entrambi i commi di cui si compone l'art. 55 Cost.) e si prevede, in alcune specifiche ipotesi, un funzionamento monocamerale del Parlamento.

3. *Il dibattito e le scelte compiute in Assemblea costituente*

La questione relativa alla previsione o meno del Parlamento in seduta comune è stata dibattuta in Assemblea costituente in modo vivace. Dai resoconti dei lavori si evincono alcune indicazioni importanti per il prosieguo del discorso.

¹³ M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1993, 61.

¹⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, 70.

¹⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2023, 25 ss.

1) L'origine del Parlamento in seduta comune può essere compresa solo nel quadro del più ampio dibattito sulla forma di governo, segnato dalla ricerca di un equilibrio tra la volontà di sposare il parlamentarismo e l'esigenza di evitarne le degenerazioni¹⁶.

2) Mentre per l'ordinario funzionamento del Parlamento (art. 55, comma I, Cost.), i costituenti trovano un accordo sul bicameralismo (soluzione notoriamente preferita dai democristiani e dai liberali), seppur con legittimazione (quasi) identica di entrambe le Camere (secondo quanto richiesto specialmente dai socialisti e dai comunisti¹⁷), per alcune peculiari funzioni, quelle poi rimesse al Parlamento in seduta comune, ha maggior peso l'impostazione monocamerale patrocinata dalle sinistre. Tra i difensori del Parlamento in seduta comune, però, si trovano anche costituenti fortemente orientati per la configurazione bicamerale del Parlamento. Mortati, ad esempio, notoriamente si esprime per un Senato delle regioni (e del lavoro), ma prospetta pure l'istituzione del Parlamento in seduta comune e l'attribuzione a quest'ultimo della competenza in ordine alla decisione di accordare la fiducia al Governo. Più precisamente, egli propone di sancire la parità delle funzioni delle due Camere («la seconda Camera dovrebbe avere non solo piena parità di diritti in materia legislativa, ma anche piena parità in ordine alla fiducia da accordare al Governo») o, in alternativa, «di formare un organo misto, una riunione plenaria delle due Camere per votare sulla fiducia al Governo»¹⁸. Su questo consonante è – al netto di alcuni distinguo qui non rilevanti – la posizione espressa dalle sinistre. Per La Rocca, ad esempio, il Governo avrebbe dovuto «avere

¹⁶ Cfr. part. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, resoconto dei lavori della seduta del 4 settembre 1946.

¹⁷ L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, III, Treccani, Roma, 1990, 3.

¹⁸ C. MORTATI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946. Cfr. anche ID., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, cit., 434 (in tale scritto, il bicameralismo è concepito, per definizione, come paritario in quanto «un'assemblea che fosse posta istituzionalmente in posizione di inferiorità non sarebbe una camera»).

la fiducia delle due Camere, ossia di quell'organo che si potrebbe chiamare Assemblea nazionale»¹⁹.

3) L'ipotesi di attribuire al Parlamento in seduta comune il compito di accordare o meno la fiducia all'esecutivo viene dunque affacciata in Assemblea costituente quale possibile mezzo per razionalizzare la forma di governo. Bisogna soffermarsi, però, sulle ragioni per le quali è stata poi respinta. Essa avrebbe potuto determinare il venir meno del coordinamento tra esercizio della funzione legislativa, spettante alle due Camere, ed esercizio della funzione di controllo politico (almeno relativamente alla fiducia/sfiducia al Governo), attribuita in ipotesi al Parlamento riunito²⁰. Infatti, il Governo avrebbe potuto avere la fiducia da quest'ultimo, ma ritrovarsi poi privo di maggioranza in una delle due Camere (con tutto quello che ne sarebbe potuto conseguire in relazione all'approvazione di proposte presentate, o comunque caldegiate, dall'esecutivo). In un certo senso, dunque, il Parlamento in seduta comune viene concepito in relazione a una funzione che, in ultima analisi, non gli è poi accordata. Se è vero, come osservato da Einaudi, che con l'introduzione del Parlamento in seduta comune "il vecchio bicameralismo non c'è più", lo è nondimeno che il progetto della "supercamera" viene fortemente ridimensionato²¹.

4) Nonostante la mancata rimessione al Parlamento in seduta comune della competenza in ordine all'approvazione delle mozioni di fiducia e di sfiducia e la sua completa esclusione dal procedimento di formazione delle leggi, le funzioni assegnate a questo organo sono comunque senza dubbio notevoli (artt. 83, 90, 91, 96 – nell'originaria formulazione²² – 104, comma III, 135, commi I e VII, Cost.). In Assemblea costituente viene anche assunta un'importante decisione in ordine alla

¹⁹ V. LA ROCCA, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946.

²⁰ Sul rapporto tra funzione legislativa e attività d'indirizzo politico v., per tutti, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 432 ss.

²¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 70 (che ricorda le determinanti critiche dell'on. Nitti contro il progetto di una "supercamera").

²² Come noto, la competenza del Parlamento in seduta comune in ordine alla messa in stato d'accusa dei componenti del Governo è stata abrogata dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

fonte abilitata a regolare le funzioni del Parlamento in seduta comune. L'art. 55, comma II, Cost. stabilisce infatti che «il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere *nei soli casi stabiliti dalla Costituzione*»²³.

4. *Il Parlamento in seduta comune nell'attuale assetto istituzionale: qualificazione dell'organo*

Il dibattito e le scelte fatte in Assemblea costituente aiutano a svolgere alcune riflessioni sul Parlamento in seduta comune nell'assetto istituzionale vigente, indispensabili per poter poi valutare ammissibilità, condizioni e conseguenze di un ampliamento delle sue funzioni.

Si è scritto che «l'approfondimento da parte della dottrina dei problemi inerenti a quest'organo appare complessivamente carente sotto molti aspetti. Pur esistendo spunti ricostruttivi interessanti e benché su talune questioni – come a esempio quella relativa al *quorum* con cui debbono essere prese le deliberazioni del Parlamento a Camere riunite – sia stato raggiunto un notevole grado di approfondimento, tuttavia manca una ricostruzione unitaria, sotto l'aspetto strutturale e funzionale, di tale organo»²⁴. Essa, naturalmente, non può essere esaurientemente proposta in un breve articolo come quello che qui si presenta, ma questo non toglie che si possa provare a offrire un contributo su alcuni aspetti di una tema (forse sorprendentemente) vasto, complesso e ricco di motivi d'interesse.

Da quanto si è fin qui osservato, emerge che non v'è contraddizione tra la qualificazione del Parlamento in seduta comune come una delle forme di riunione del Parlamento e la considerazione del Parlamento in seduta comune come

²³ Una prima prospettazione della riserva di cui all'art. 55, comma II, Cost. si ebbe nella relazione dell'on. Conti: cfr. G. CONTI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946 («La Costituzione, poi, prevedrebbe che per talune attribuzioni, da essa determinate, la Camera dei deputati ed il Senato funzionerebbero riuniti insieme, costituendo l'Assemblea nazionale, che sarebbe presieduta dal Presidente del Senato»).

²⁴ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 852.

“organo a sé” (cioè distinto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica)²⁵.

Infatti, a lasciare in disparte critiche sul piano della teoria generale riferibili alla nozione stessa di “organo” e alla tradizionale ricostruzione dei rapporti inter-organici²⁶, il Parlamento è di regola qualificabile come “organo complesso” (composto dalle due Camere) e solo nei casi di cui all’art. 55, comma II, Cost. può invece essere definito “organo semplice”.

Tale tesi risulta incompatibile:

- con il risalente orientamento dottrinale volto a negare che «esista il Parlamento, come organo complesso, del quale le due Camere farebbero parte»²⁷. Una tesi, questa, che – si è sostenuto – potrebbe trovare appigli nelle non poche asimmetrie regolamentari e nella legittimazione accordata a queste ultime dalla giurisprudenza costituzionale²⁸. Tuttavia, in senso opposto – e cioè a favore del riconoscimento dell’esistenza dell’organo “Parlamento”, (ordinariamente) composto dalle due Camere – dovrebbero allora dirsi militare alcune modifiche della Costituzione (si pensi alla parificazione della durata del mandato di deputati e senatori o dell’età richiesta per l’elettorato attivo), le non poche simmetrie (e le asimmetrie cancellate) nei regolamenti parlamentari e la giurisprudenza costituzionale²⁹. In vero, però, né la vicinanza né la distanza tra la disciplina prevista per l’una e l’altra assemblea è dirimente, mentre appare decisivo il tenore letterale dell’art. 55, comma I, Cost. («Il Parlamento si compone...»). D’altronde, in tal senso, si orienta larga parte della dottrina³⁰.

²⁵ Cfr. S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2019, 261.

²⁶ S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1998, 156 ss.

²⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (diritto costituzionale: principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 762.

²⁸ Si v., ad es., C. cost. sent. n. 78 del 1984, sul computo degli astenuti.

²⁹ Cfr., ad es., C. cost. sentt. nn. 202 del 2006 sul *nomen* Parlamento e 35 del 2017 sul sistema elettorale.

³⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 65 e 67, che scrive del Parlamento quale «organo unico a struttura complessa» e di un «ordinamento funzionale» dell’organo complesso Parlamento». Ancora, v. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2018, 140 ss.; S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 51 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 149 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1982, 623; E.

- con l'ipotesi che il Parlamento possa (ordinariamente) qualificarsi come sostanzialmente monocamerale³¹, non solo per la lettera degli artt. 70 e 94 Cost. (anche perché potrebbe comunque dirsi che il bicameralismo è “meramente procedurale”, tenendo conto del sistema elettorale e politico), ma per la differente composizione delle due Camere (impregiudicata in questa sede la questione di quale sia – se vi sia – una *ratio* giustificativa del carattere paritario del bicameralismo);

- con la ricostruzione, d'altronde pacificamente rifiutata in dottrina, per la quale la qualificazione del Parlamento in seduta comune come organo a sé dovrebbe comportare la transizione dal bicameralismo al tricameralismo³².

Sembra dunque di dover aderire alla tesi per la quale il Parlamento in seduta comune è un organo distinto dalle due Camere³³. L'opposta soluzione, per la quale esso sarebbe una mera riunione dei due rami e perciò sarebbe “inesatto” considerarlo «un terzo organo diverso dalle due Camere»³⁴, peraltro già affacciata durante i lavori dell'Assemblea costituente³⁵, si scontra con la lettera della Carta:

ROSSI, *Il Parlamento*, in F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, A. PERTICI, E. ROSSI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, I, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino, 2021, 221 ss.

³¹ Il riferimento è alla nota tesi di A. MANZELLA (*Il Parlamento*, cit., 65 ss., part. 69), per il quale «capovolgendosi la comune opinione, può ben dirsi che poiché l'art. 55 Cost. ha introdotto non già il bicameralismo che c'era già in epoca statutaria, ma la nozione di “parlamento”, ci si trovi di fronte a una forma particolare di monocameralismo».

³² G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1990, 382 (per il quale dirimente è che il Parlamento in seduta comune «non è assolutamente un terzo centro di potere distinto dagli altri», in quanto in esso siedono deputati e senatori, mentre le due Camere sarebbero «due centri di potere distinti [...] se non altro perché in essi siedono uomini del tutto diversi (grazie all'incompatibilità tra deputato e senatore)»); G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, 347 nonché E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 233, che considerano dirimente la norma costituzionale che attribuisce la Presidenza del Parlamento in seduta comune al Presidente della Camera dei deputati; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979, 127 s. (per il quale – argomento questo non particolarmente convincente – dirimente è che la funzione legislativa sia rimessa separatamente alle due Camere, «mentre la riunione in seduta comune avviene essenzialmente per l'esercizio della funzione elettorale di secondo grado»).

³³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1976, 522. Si v. anche S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 259; G. RIVOCCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino, 2006, 1124; E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 232.

³⁴ P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 160.

³⁵ Per una discussione della tesi criticata nel testo, che riprende le posizioni espresse già da alcuni costituenti (part. dall'on. Nitti), v. L. PALADIN, *Sul Parlamento in seduta comune*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 388.

possono richiamarsi non solo l'art. 55, comma II, o l'art. 64, comma II – laddove la regola della pubblicità delle sedute è fissata univocamente per le due Camere singolarmente intese e per le Camere riunite – ma anche l'art. 64, comma III, Cost. Infatti, i *quorum* di partecipazione alle votazioni e di deliberazione contemplati da quest'ultimo comma si riferiscono al Parlamento riunito (oltreché a ciascuna Camera). Ciò significa che nel caso delle Camere riunite si alterano i rapporti di forza tra deputati e senatori e (sebbene poi le dinamiche politiche impongano una diversa lettura delle votazioni), «data la diversa entità numerica delle due Camere, la prevalenza si verifica di fatto a favore di quella dei deputati»³⁶. Nel Parlamento riunito i deputati prevalgono numericamente sui senatori, in una proporzione rimasta (quasi) immutata anche dopo la revisione costituzionale del 2020³⁷. Pertanto, non si tratta di semplice riunione delle due Camere, se con ciò si intende che esse mantengano la loro individualità (cosicché dovrebbero esserci due maggioranze distinte, dell'una e dell'altra), «ma di una riunione dei parlamentari, nella quale va perduta ogni distinzione tra di essi (cosicché esiste una sola maggioranza, calcolata sull'insieme dei parlamentari)»³⁸. Le due Camere, nel Parlamento in seduta comune, «spariscono in una ricomposizione che ne fonde gli appartenenti e ne annulla i rispettivi rapporti interni di forza»³⁹.

Sviluppando, per questo aspetto, l'idea del Parlamento quale organo a struttura complessa⁴⁰, quale “universo policentrico”, può dirsi dunque che quello delineato dalla Carta è un Parlamento di regola qualificabile come organo complesso ed eccezionalmente come organo semplice. Opera, cioè, come un Parlamento monocamerale limitatamente alle funzioni assegnate alle Camere riunite in Costituzione.

³⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 522.

³⁷ Come noto, infatti, anche dopo l'approvazione della legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1, il numero dei deputati è il doppio del numero dei senatori elettivi. Risulta, invece, invariato e perciò in proporzione aumentato, il numero dei senatori a vita (e, nel caso dell'elezione del Presidente della Repubblica, dei delegati regionali): cfr. E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 234 s.

³⁸ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., 381.

³⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 72.

⁴⁰ *Ivi*, 111.

5. *La centralità del Parlamento (anche in seduta comune)*

Chiarito come la presenza del Parlamento in seduta comune incide sul sistema parlamentare complessivamente inteso, è necessario – prima di cercare di offrire una risposta all’interrogativo concernente possibilità, condizioni e conseguenze di un ampliamento delle sue prerogative – soffermarsi brevemente sulle attribuzioni costituzionalmente previste.

La proposta A.S. n. 149 mira a restituire al Parlamento un ruolo centrale “nella definizione dell’indirizzo politico nazionale”. La centralità del Parlamento, però, non risiede unicamente nel ruolo spettante a quest’ultimo nella realizzazione del programma di governo. Proprio le funzioni assegnate al Parlamento in seduta comune lo dimostrano.

Si pensi, anzitutto, all’elezione del Presidente della Repubblica. In Assemblea costituente – scartate l’elezione diretta da parte del popolo⁴¹, l’elezione da parte delle due Camere (anche nell’ipotesi in cui una fosse stata eletta a suffragio indiretto⁴²), l’elezione da parte di un collegio integrato anche dai rappresentanti delle “forze sociali”⁴³ – si scelse di rimetterla al Parlamento in seduta comune con l’aggiunta dei delegati regionali. In questa attribuzione al Parlamento in seduta comune è dato rinvenire conferma dell’opzione per un sistema di democrazia, al contempo, rappresentativa e pluralista⁴⁴. L’idea del Capo dello Stato eletto dal

⁴¹ Cfr., in proposito, gli *Interventi in Assemblea costituente* (Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre) di L. EINAUDI, critico nei riguardi della lettura offerta, durante i lavori della seconda sottocommissione, della forma di governo presidenziale, e di G. AMBROSINI che, invece, esclude nettamente l’elezione diretta del Capo dello Stato. Cfr. anche gli *Interventi*, nella seduta del 5 settembre 1946, di V. LA ROCCA, anch’egli contrario all’elezione diretta del Presidente, e di E. LUSSU, ad essa avverso, ma unicamente per ragioni legate al contesto sociale italiano.

⁴² Cfr. U. TERRACINI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 31 luglio 1946; G. CONTI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

⁴³ C. MORTATI, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946; V. LA ROCCA, *Intervento in Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

⁴⁴ Secondo V. DI CIULO, L. CIAURRO, (*Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 857), in virtù dell’attuale formulazione dell’art. 114 Cost., «forse sarebbe costituzionalmente opportuno,

Parlamento – caratteristica (pur non indefettibile) della forma parlamentare di governo⁴⁵ – è indicativa del ruolo conferito dalla Carta al potere legislativo, della sua “centralità”. Tanto il Governo quanto il Presidente sono – diversamente – espressione della rappresentanza parlamentare: il primo dipende dalla fiducia di ciascuna Camera, singolarmente intesa, il secondo trova la sua investitura nell’elezione da parte delle due Camere riunite, in composizione integrata.

Come osservato dalla Corte costituzionale, «la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell’ordine espositivo dell’apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l’istituto caratterizzante l’ordinamento»⁴⁶.

Riprova di ciò è offerta anche dal giuramento che il Presidente è tenuto a prestare proprio dinanzi all’organo che lo ha eletto e, nondimeno, dalla disciplina costituzionale della messa in stato d’accusa, così ricondotta «alla sfera della decisione politica»⁴⁷.

La centralità del Parlamento – anche in seduta comune – è riprovata altresì dal modo di formazione della Corte costituzionale: come abitualmente si dice, il Parlamento è privilegiato perché può scegliere (almeno in parte) i “propri” giudici⁴⁸. E, ancora, dal modo di formazione del Consiglio superiore della

se non dovuto, prevedere che l’elezione del Presidente della Repubblica avvenga anche con l’integrazione di rappresentanti delle autonomie locali». È dubbio, però, che dalla sola formulazione dell’art. 114 Cost. possa ricavarsi una simile conclusione.

⁴⁵ Cfr., *ex plurimis*, M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, 257 ss.

⁴⁶ C. cost., sent. n. 154 del 1985, p. 5.1. *cons. in dir.*

⁴⁷ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Utet, Torino, 1996, 449.

⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Einaudi, Torino, 2005, 54, che ricorda come l’espressione “privilegio del legislatore” è stata impiegata per la prima volta in una decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco del 1952, nella quale si legge che «proprio il pericolo per la potestà legislativa derivante dall’allargamento del diritto dei giudici di controllare la validità della legge fu una delle preoccupazioni principali contro l’ammissione di un potere di controllo generalizzato da parte dei giudici. Esso fu evitato perché il controllo di costituzionalità fu affidato ad organi speciali, “partecipati” dal potere legislativo stesso».

magistratura⁴⁹. Che persino all'interno dell'organo deputato all'adozione dei provvedimenti concernenti la magistratura ordinaria – della quale occorre massimamente garantire l'autonomia rispetto al *tandem* Parlamento-Governo – debba, per Costituzione, aversi una presenza di esponenti individuati dalla rappresentanza parlamentare è indicativo del ruolo che a quest'ultima è stato assegnato dai costituenti, fermo restando che la prevalenza di esponenti eletti e provenienti dalla magistratura ordinaria costituisce (benché in passato si sia proposto di modificare, per questo aspetto, l'art. 104 Cost.) una garanzia irrinunciabile per assicurare l'indipendenza dei giudici ordinari⁵⁰. Senza dilungarsi oltre può dunque comprendersi perché si sia riconosciuta nelle Camere riunite «la massima localizzazione organica della rappresentanza nazionale»⁵¹ (idea, questa, ripresa pure nella relazione introduttiva della proposta di legge costituzionale citata in apertura)⁵².

6. *Possibilità dell'ampliamento delle prerogative e autonomia normativa del Parlamento in seduta comune*

Tutto ciò premesso, può osservarsi che una modifica delle competenze del Parlamento in seduta comune è possibile.

Anche se l'art. 55, comma II, Cost. fa riferimento alla Costituzione (e non alle leggi costituzionali), da una lettura sistematica di tale comma (che tenga conto dell'art. 138 Cost.) si desume – come d'altronde in altri casi simili – che (inderogabilmente e unicamente) con il procedimento di cui all'art. 138 Cost. sia possibile modificare

⁴⁹ Cfr. E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 231, che ricorda come in Assemblea costituente si fosse proposto di far eleggere dal Parlamento in seduta comune metà dei componenti del CSM.

⁵⁰ S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, il Mulino, Bologna, 2008, 11. In questa sede non è possibile approfondire le recenti modifiche della legge n. 195 del 1958, le quali peraltro hanno inciso sull'assolutezza dell'affermazione per la quale in occasione delle elezioni di spettanza del Parlamento in seduta comune non si accettano candidature. In verità, tale tesi era già criticata da una parte della dottrina (cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 856), per la quale la presentazione di candidature ufficiali sarebbe ad ogni modo legittima «in quanto nessuna norma dell'ordinamento giuridico afferma il contrario».

⁵¹ G. FERRARA, *Il Presidente d'Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, 262.

⁵² Cfr. A.S. n. 149, *Relazione illustrativa*, p. 2 s.

(ampliare o ridurre) il novero delle funzioni di questo organo intervenendo sul testo della Carta o anche integrandolo⁵³. Come noto, del resto, una competenza originariamente prevista del Parlamento in seduta comune è stata abrogata dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. I principi fondamentali costituiscono anche in questo caso limite alla revisione o integrazione del testo della Carta, ma non si può certo assumere pregiudizialmente che vi siano ragioni ostative all'allargamento della sfera di competenza delle Camere riunite.

Tuttavia, questa conclusione – in coerenza con quanto si è osservato sulla natura dell'organo – sembra portarne con sé un'altra. E cioè che il Parlamento in seduta comune, in caso di allargamento della sua sfera di competenza, non potrebbe che essere concepito quale collegio perfetto⁵⁴ e autonomo.

Benché possa dirsi che la prassi sia in senso contrario⁵⁵, già nel sistema costituzionale vigente esso non solo può decidere (deliberare, eleggere), ma anche discutere. Così dispone l'art. 64 Cost. sia nel prevedere la possibilità per il Parlamento in seduta comune di adunarsi in seduta segreta sia nello stabilire genericamente i *quorum* richiesti per le deliberazioni delle Camere riunite (altro elemento che è indicativo della possibilità di ampliare le competenze del Parlamento in seduta comune).

In alcuni casi, certo, sono le funzioni assegnate al Parlamento in seduta comune a escludere la discussione (es. elezioni), ma non anche la "natura" dell'organo, che non è qualificabile come collegio imperfetto o mero collegio elettorale (d'altronde, il Parlamento in seduta comune ha competenze che non hanno a che vedere con elezioni: si pensi alla messa in stato d'accusa). È da ritenere inoltre che, anche nel caso delle elezioni, il Presidente possa concedere la parola ai parlamentari per segnalazioni e richieste di chiarimento relative a questioni di tipo procedimentale.

Non dispone contro quanto appena sostenuto il fatto che, in occasione delle votazioni nell'ambito dei procedimenti elettorali di competenza del Parlamento in seduta comune, nei momenti nei quali sono chiamati al voto i deputati, il Senato

⁵³ S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 259.

⁵⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 522.

⁵⁵ E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 233.

abbia ritenuto di potersi riunire ed esplicare le sue funzioni⁵⁶. Sarebbe inoltre inappropriato immaginare una doppia qualificazione dell'organo – ora mero collegio elettorale e ora collegio perfetto – perché con ciò perderebbe di senso la distinzione: infatti, ove si accogliesse una tale lettura, qualsiasi organo al quale siano affidate (anche) funzioni elettive sarebbe – relativamente a queste ultime – un mero collegio elettorale.

A una simile ricostruzione della natura dell'organo (collegio perfetto) si ricollega, peraltro, il riconoscimento (che è rinvenibile pure nei regolamenti parlamentari e specialmente nel regolamento del Senato⁵⁷) della sua autonomia normativa.

Di sicuro, se le sue funzioni venissero ampliate, il Parlamento in seduta comune dovrebbe ritenersi abilitato a dotarsi di un suo regolamento. Così, ad ogni modo, pare già essere nell'ordinamento costituzionale vigente.

Non pare, infatti, che la Costituzione – nello stabilire che nel caso delle sedute a Camere riunite il Presidente e l'Ufficio di presidenza siano quelli della Camera dei deputati – escluda l'eventualità di un regolamento del Parlamento in seduta comune. Né contrariamente sembra deporre il fatto che l'art. 64, comma I, Cost., a differenza dei due commi successivi, si riferisca esclusivamente a ciascuna Camera. A ragionar così dovrebbe escludersi altresì che il Parlamento in seduta comune possa procedere alla verifica dei titoli dei suoi componenti (si pensi, in particolare, nel caso dell'elezione del Presidente della Repubblica, ai delegati regionali), visto che l'art. 66 Cost. si riferisce letteralmente a «ciascuna Camera». Conclusione, questa, da respingere perché «benché la Costituzione non detti alcuna norma al riguardo, si deve ritenere che l'esame ed il giudizio sui titoli d'ammissione dei membri eletti dalle singole assemblee regionali per prender parte all'elezione del Presidente della Repubblica spetti, conformemente ai principi vigenti in questa

⁵⁶ Cfr., ad es., seduta del 17 aprile 2002.

⁵⁷ L'art. 65 r.S. prevede espressamente che «per le sedute in comune delle due Camere si applica il Regolamento della Camera dei deputati, salva sempre la facoltà di stabilire norme diverse»; meno chiaro in proposito l'art. 35, comma 2, r.C., ai sensi del quale «il Regolamento della Camera è applicato *normalmente* nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri».

materia [...] allo stesso organo di cui tali membri entrano a far parte»⁵⁸. Neppure dirimente appare il fatto che il regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, che disciplina una delle principali funzioni del Parlamento in seduta comune, non sia stato approvato da quest'ultimo, ma risulti dalla giustapposizione di due distinte delibere di Camera e Senato (rispettivamente del 7 giugno e del 28 giugno 1989).

Non si vede, infatti, perché dovrebbe ritenersi discendere dalla Carta un illogico e disfunzionale divieto per le Camere riunite di adottare un proprio regolamento, dal momento che da una lettura sistematica della Costituzione è dato desumere (e per di più come principio fondamentale) quello dell'autonomia (anche normativa) del Parlamento⁵⁹, indipendentemente dalla sua riunione in sedute disgiunte o in seduta comune. Del resto, la "centralità" del Parlamento (anche in seduta comune) non sarebbe realmente tale in assenza di autonomia normativa. Inoltre, le garanzie previste in Costituzione per i singoli membri del Parlamento (si pensi, in particolare, agli artt. 67 e 68, comma I, Cost.) operano anche in relazione alle funzioni esercitate entro le Camere riunite; ciò che è significativo, in quanto l'autonomia del Parlamento, pure in seduta comune, non può essere disgiunta, per Costituzione, dall'indipendenza dei suoi componenti.

In definitiva, un ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune, quale quello proposto in A.S. n. 149, richiederebbe verosimilmente l'adozione di un regolamento da parte di quest'ultimo. Ciò che non sembra – per le ragioni anzidette – escluso dalla Costituzione (e, anzi, si è pure sostenuto essere necessario a partire dal rilievo per il quale – già in relazione alle funzioni attribuite alle Camere riunite dalla Costituzione vigente – l'applicazione del regolamento della Camera, con i dovuti adattamenti, non è agevole⁶⁰). È quindi opportuna (anche se non strettamente necessaria) la previsione dell'art. 2 della proposta cit., per la quale

⁵⁸ T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, ora in *Opere*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 15, in nota.

⁵⁹ Cfr. V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 159, che ricorda altresì come pacificamente si estenda al Parlamento in seduta comune la c.d. "immunità della sede".

⁶⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 73.

il Parlamento in seduta comune adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei propri componenti.

In nessun modo, ferma la riserva di cui all'art. 55, comma II, Cost., il regolamento del Parlamento in seduta comune potrebbe ampliare ulteriormente le competenze dell'organo (si noti che un'analogia riserva di legge costituzionale non è prevista per le funzioni delle due Camere). Neppure potrebbe questo regolamento disciplinare aspetti relativi all'organizzazione o al funzionamento delle singole Camere: discutibile appare, però, la tesi⁶¹ per la quale il regolamento del Parlamento in seduta comune non sarebbe pari ordinato rispetto ai regolamenti di Camera e Senato; piuttosto, sarebbe necessario inquadrare il rapporto tra quest'ultimo (ove mai venisse approvato) e gli altri due non in senso gerarchico, ma a partire dall'idea di una separazione delle competenze per materia.

7. Conseguenze dell'ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune e corretto funzionamento della forma di governo

Si è così individuata una condizione alla quale l'ampliamento delle funzioni delle Camere riunite è subordinata: il riconoscimento dell'autonomia normativa del Parlamento in seduta comune (il quale sarebbe dunque chiamato ad adottare un proprio regolamento per disciplinare la propria organizzazione interna e l'esercizio delle proprie funzioni – ciò che, come si è detto, può già fare in atto). Ve ne è una seconda.

Come si è visto, l'esclusione del Parlamento riunito dai procedimenti fiduciari costituisce un tratto determinante nella configurazione della forma di governo. Si è soliti osservare come la possibilità che la crisi di governo venga causata dall'incrinarsi del rapporto di fiducia anche solo in una delle due Camere sia un elemento potenzialmente idoneo a rendere meno stabile l'attività di governo⁶².

⁶¹ S.M. CICCONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 260.

⁶² Sul carattere "anomalo" del bicameralismo italiano, *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 349; A. D'ALOIA, R. MANFRELOTTI, *Bicameralismo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a

Attribuire l'approvazione della mozione di fiducia e di sfiducia alle Camere riunite avrebbe potuto costituire un elemento di razionalizzazione. In vero, però, si può pure ipotizzare il contrario, e in particolare che avrebbe eccessivamente indebolito l'esecutivo. Non è detto che avrebbe garantito una maggiore stabilità ed è dubbio che avrebbe prodotto risultati positivi sotto il profilo della "governabilità". Almeno nell'esperienza costituzionale italiana, l'idea di coniugare entrambi i sistemi – monocamerale e bicamerale – è stata ritenuta praticabile a condizione che l'attribuzione delle funzioni alle Camere riunite e alle due Camere separate non determini una compromissione della funzionalità del Parlamento e del Governo. Per la stessa ragione, in Assemblea costituente, altre proposte, volte ad attribuire al Parlamento in seduta comune funzioni quali la deliberazione dello stato di guerra o l'adozione di provvedimenti di amnistia e di indulto, sono state respinte⁶³.

Autorevole dottrina non ha mancato di sottolineare la necessità di coordinare sotto il profilo soggettivo la dislocazione delle funzioni legislative e di controllo spettanti al Parlamento. Si è scritto, infatti: «Non convince l'idea di scindere le competenze parlamentari, affidando a un ramo la funzione di controllo e al secondo la legislazione [...] poiché fra le due specie di attività, comunque individuate e circoscritte, esisterebbero sempre tali e tante interferenze, da rendere impraticabile ogni ipotesi di separazione e da creare il pericolo di costanti conflitti»⁶⁴.

Non a caso, le attribuzioni attualmente previste in Costituzione per il Parlamento in seduta comune sono distribuite tenendo conto dell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento della forma di governo. A tal fine, la Costituzione richiede che sia possibile la formazione di maggioranze parlamentari omogenee nei due rami (competenti in ordine tanto alla fiducia/sfiducia quanto alla formazione delle leggi). Che la Costituzione debba garantire il corretto funzionamento della forma di governo da essa stessa stabilita è riconosciuto anche dalla Corte costituzionale. Si pensi, specialmente, alla giurisprudenza costituzionale relativa al sistema

cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, 733; T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, 3; A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, 113.

⁶³ Cfr. E. ROSSI, *Il Parlamento*, cit., 232.

⁶⁴ L. PALADIN, *Bicameralismo*, cit., 7.

elettorale, dalla quale si apprende che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»⁶⁵.

Se la fiducia/sfiducia dipendesse dalle Camere riunite si potrebbero avere – vale la pena di ripetere – Governi stabili sul piano del rapporto fiduciario, ma senza maggioranza in una delle due Camere deputate all'approvazione di leggi indispensabili per la realizzazione del programma di governo. Il corretto funzionamento della forma di governo richiederebbe non soltanto, com'è in atto, la maggioranza nelle due Camere, ma anche la maggioranza nelle Camere riunite (cioè tre maggioranze, anziché due), anche se il Governo, pur privo di maggioranza in uno dei due rami, potrebbe comunque rimanere in carica per via della “sola” fiducia accordata dal Parlamento in seduta comune. Un'ulteriore difficoltà si potrebbe porre in relazione alla questione di fiducia: infatti, se le Camere riunite approvano la mozione di fiducia e di sfiducia, soltanto davanti a queste ultime sarebbe coerente consentire al Governo di porre la questione di fiducia.

Proprio per evitare tali problemi di coordinamento, le attribuzioni costituzionalmente previste in Costituzione per le Camere riunite afferiscono tutte alla formazione di organi di garanzia o comunque a procedimenti nei quali l'eventuale (e per alcuni versi auspicabile) formazione di maggioranze numeriche non rispondenti alla contrapposizione politica maggioranza-opposizione non può incidere negativamente sul funzionamento della forma di governo.

La proposta A.S. n. 149 sembra animata dalla volontà, ampliando le competenze delle Camere riunite, di razionalizzare la forma di governo. Secondo quanto previsto, però, in questo disegno di legge costituzionale diverse leggi potenzialmente decisive per l'attuazione del programma di governo dovrebbero continuare a essere approvate dalle due Camere o sarebbero rimesse

⁶⁵ C. cost. sent. n. 35 del 2017, p. 15.2. *cons. in dir.*

all'approvazione della sola Camera dei deputati (con la partecipazione del Senato)⁶⁶.

In sintesi, sembra che l'ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune sia costituzionalmente ammissibile, non modificherebbe la caratterizzazione mista del sistema parlamentare, ma ne accentuerebbe la componente monocamerale; conseguenza di un allargamento delle funzioni non potrebbe che essere l'adozione di un regolamento delle Camere riunite (d'altronde già possibile secondo la Costituzione vigente). Tuttavia, condizione perché si incrementino le funzioni del Parlamento in seduta comune non è solo l'adozione del regolamento interno, ma anche che tale modifica non comprometta il corretto funzionamento della forma di governo attraverso l'allocazione delle funzioni legislative e di controllo sul Governo in capo a organi differenti.

8. *Il c.d. "monocameralismo alternato" e il dibattito sempre aperto sulla forma del Parlamento*

Rimane, infine, da chiarire se un ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune possa essere inteso come rispecchiamento di trasformazioni intervenute sul terreno della prassi parlamentare o anche come compimento di un processo graduale di trasformazione dell'assetto parlamentare italiano, mediante progressivi interventi di riforma.

La dottrina ha rilevato che sempre più spesso nel procedimento legislativo le due Camere non esaminano approfonditamente le proposte di legge, ma che solo una delle due se ne occupa in modo puntuale, intervenendo sul testo, limitandosi l'altra a una mera approvazione senza emendamenti. Si è discusso, in proposito, di "monocameralismo alternato"⁶⁷ e si è sottolineato come esso sia indicativo di un accresciuto ruolo del Governo⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. A.S. n. 149, art. 2.

⁶⁷ C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 1 ss.; S. LEONE, *Un Parlamento a metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, 327 ss.; A. VERNATA,

Tra le proposte di legge rispetto alle quali più spesso ciò si verifica⁶⁹ ve ne sono alcune (si pensi alle leggi di bilancio o alle leggi di conversione dei decreti-legge) che nella proposta A.S. n. 149 sarebbero da rimettere all'approvazione del Parlamento in seduta comune. Sulla scorta della prassi si potrebbe sostenere dunque che A.S. n. 149 non farebbe altro che rispecchiare, almeno in parte, un'inversione, tra regola (bicameralismo) ed eccezione (monocameralismo) di fatto (in alcuni casi) già avutasi.

Un simile argomento è stato presentato, d'altronde, per difendere una riforma in senso monocamerale dell'organizzazione del Parlamento⁷⁰. In dottrina, ancora di recente, si è proposto infatti il superamento del bicameralismo e l'introduzione di un sistema monocamerale puro. Per alcuni versi, ciò sulla base della convinzione che siano fondati gli argomenti contro il sistema bicamerale perfetto (e in particolare quello per il quale una Camera sarebbe l'inutile doppione dell'altra) e che, in effetti, il sistema monocamerale sia – come per i rivoluzionari francesi (e i comunisti italiani in Assemblea costituente) – il sistema che meglio si sposa con la

Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 148 ss.

⁶⁸ S. CASSESE, *Prefazione. I Presidenti del Consiglio dei ministri nella storia repubblicana*, in AA.VV., *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nella storia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, I, a cura di S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, Laterza, Roma-Bari, 2022, 9. Sull'accresciuto ruolo del Governo nella produzione normativa amplissima è, come noto, la letteratura. Sulla specifica questione dei tempi del procedimento legislativo (principale fattore "giustificativo" del monocameralismo alternato), per tutti, v. S. PANIZZA, *Materiali per uno studio del rapporto tra Parlamento e Governo a partire dalla produzione normativa e dalle modalità del suo aggiornamento*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 906 ss.

⁶⁹ S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critiche e proposte*, cit., 335 ss.

⁷⁰ B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 9 s.; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 42; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 532, in nota; cfr. anche A. RUGGERI, *La forma di Stato a-democratica (cause, effetti, rimedi)*, in *Consulta online*, n. 1/2023, 294 s. per il quale «è da chiedersi se non sia il caso di commutare l'attuale monocameralismo di fatto [...] in uno anche di diritto che, lungi dall'apportare una *deminutio capitis* alla rappresentanza politica, potrebbe di contro darvi rinnovato vigore»; perplessità, invece, sull'ipotesi di introduzione di un sistema monocamerale "puro", *ex plurimis*, in S. LEONE, *Un Parlamento a metà, tra critica e proposte*, cit., 349 e (anche sull'eventualità di un rafforzamento delle competenze del Parlamento in seduta comune) in M. DELLA MORTE, *Il dopo referendum/2. Il peggiore architetto e l'ape migliore*, in *il Mulino*, n. 6/2020, 1094. Non si deve trascurare di ricordare che, almeno per una parte della dottrina, alcuni tentativi di riforma del bicameralismo esperiti in passato potevano considerarsi volti a introdurre sistemi "sostanzialmente monocamerale": v. per tutti, V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 7.

democrazia e con la “centralità” della rappresentanza parlamentare⁷¹. A questo si aggiunge, però, anche la rilevazione di una transizione al monocameralismo che sarebbe già in atto e che si coglierebbe in riforme più o meno recenti della Carta costituzionale (volte a eliminare elementi di distinzione tra i due rami) e, anche, in prassi criticate e criticabili: le stesse che hanno fatto discorrere, per l'appunto, di “monocameralismo alternato”⁷².

Ebbene tali riforme e tali prassi potrebbero allora dirsi giustificare anche l'ampliamento delle funzioni del Parlamento in seduta comune⁷³.

Con riferimento proprio alle riforme che hanno cancellato elementi di differenziazione nell'organizzazione delle due Camere si è scritto: «Se guardiamo alle riforme che nell'arco della nostra storia repubblicana hanno inciso sul nostro bicameralismo, vediamo che queste riforme, senza mai intaccare la parità delle funzioni, hanno progressivamente ridotto le diversità strutturali tra le due Camere [...] un percorso che, nel corso del tempo, ha favorito non tanto la distinzione quanto l'uso congiunto o coordinato delle competenze attribuite ai due organi. Un uso congiunto e coordinato che potrebbe notevolmente arricchirsi migliorando l'efficienza operativa della sfera parlamentare ove le future riforme costituzionali venissero orientate verso un più largo impiego del Parlamento in seduta comune, impiego che la riduzione del numero dei componenti le due Assemblee viene a rendere oggi più agevole e praticabile»⁷⁴. A seguire questo orientamento, «l'utilizzo del Parlamento in seduta comune potrebbe, pertanto, estendersi a tutte le funzioni di maggior rilievo costituzionale, quali quelle inerenti al voto di fiducia e di sfiducia, alla sessione di bilancio, alle sessioni dedicate alla materia internazionale e comunitaria, alla conversione dei decreti-legge»⁷⁵.

⁷¹ C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 19 ss.

⁷² *Ivi*, 40 ss., part. 43 ss.

⁷³ Cfr. anche A.M. POGGI, *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: monocameralismo o bicameralismo razionalizzato?*, in *Scritti in onore di P. Ciarlo*, I, ESI, Napoli, 2022, 487 ss.

⁷⁴ E. CHELI, *Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 699.

⁷⁵ *Ibidem*.

Similmente, potrebbe aggiungersi che l'estensione delle competenze del Parlamento in seduta comune si ricollega al modo in cui, sempre più frequentemente, le Camere operano in concreto.

Quel che in questa sede interessa sottolineare è, ad ogni modo, l'impossibilità di trarre da prassi e tendenze riformatrici un argomento valido a sostegno dell'ampliamento delle funzioni del Parlamento in seduta comune. Trattasi, infatti, di valutazioni da rimettere al legislatore costituzionale.

Si può soltanto osservare che una simile revisione della Carta non potrebbe essere giuridicamente intesa come formalizzazione di modifiche tacite della stessa già verificatesi. Per una parte della dottrina dalle prassi in parola sarebbe possibile desumere l'esistenza di una consuetudine idonea a determinare una modifica tacita della Costituzione⁷⁶. Per altra parte della dottrina, invece, si tratterebbe di una consuetudine che tuttavia bisognerebbe qualificare come "*extra constitutionem*" (piuttosto che "*contra*"), proprio per sottolineare l'inidoneità a scalfire il modello costituzionale⁷⁷.

In realtà, non sembra che vi siano i presupposti per discutere di "consuetudine". In primo luogo, è in verità dubbio che il monocameralismo alternato sia una prassi, in un contesto segnato – come si è scritto – dal "regime delle eccezioni"⁷⁸. Infatti, la ripetizione nel tempo del comportamento non è costante. Anche ove si ritenesse costante in relazione a questo o quel tipo di proposta di legge da approvare, essa non potrebbe in ogni caso dirsi sorretta da una *opinio iuris ac necessitatis* in grado di darle il crisma di consuetudine (costituzionale). Con l'espressione monocameralismo alternato si indicano casi nei quali le regole del diritto costituzionale e parlamentare sono messe sotto *stress* per via di scelte e contingenze politiche. Si può lasciare in disparte, in questa sede, l'interrogativo circa la loro conformità a Costituzione, perché – quale che sia la risposta – rimane sempre una distanza tra la disciplina costituzionale della forma di governo (e, per quanto

⁷⁶ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 541.

⁷⁷ I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 108.

⁷⁸ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit., 541.

adesso maggiormente interessa, del procedimento legislativo) e il modo di funzionamento della forma di governo, in un dato momento storico, per via della sua interazione con la sfera politica (e sociale in genere). Come si è osservato, «se la forma di governo come “forma” deve ancora avere un senso, essa può abbracciare solo il dato normativo e deve tenere lontani tutti gli altri»⁷⁹, pure importanti per il suo funzionamento.

Neppure potrebbe ritenersi che l'ampliamento delle funzioni del Parlamento in seduta comune costituisca formalizzazione di una convenzione costituzionale in virtù della quale il procedimento legislativo assumerebbe già una connotazione sostanzialmente monocamerale. Il monocameralismo alternato è determinato spesso (e sicuramente nei casi di maggior rilievo politico-istituzionale⁸⁰) da scelte unilaterali del Governo che limitano il dibattito parlamentare (ad esempio, attraverso la posizione della questione di fiducia) o, se si vuole, da una combinazione di scelte unilaterali del Governo e volontà delle Camere di scongiurare le conseguenze di tempi lunghi di approvazione (ad esempio, nel caso in cui vi sia un termine entro il quale è opportuno approvare la proposta, come per il disegno di legge di bilancio: se si ha la tardiva presentazione alla Camere da parte del Governo, l'assemblea che riceve la proposta per seconda può non avere tempo per svolgere le proprie funzioni in modo approfondito prima della fine dell'anno). Per discutersi di convenzione costituzionale, invece, è necessario un accordo (tacito o espresso)⁸¹ tra attori politici distinti⁸². In questo caso non c'è l'accordo e non ci sono neppure gli attori politici distinti, perché generalmente l'opposizione contesta la scelta del Governo (e della maggioranza che lo sostiene in Parlamento) di non consentire un esame approfondito della proposta in entrambi i rami del legislativo.

⁷⁹ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, ann. III, Giuffrè, Milano, 2009, 556.

⁸⁰ S. LEONE, *Un Parlamento a metà, tra critica e proposte*, cit., 334 ss., part. 341.

⁸¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II-1, Cedam, Padova, 1971, 148.

⁸² G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, 24 ss.

In definitiva, da «un uso monocamerale del bicameralismo perfetto»⁸³ non solo non si può inferire la necessità di una riforma dell'assetto istituzionale delineato in Costituzione – dal momento che queste sono valutazioni squisitamente politiche –, ma neppure si può desumere che questa o quella riforma (ampliamento delle prerogative del Parlamento in seduta comune, transizione al monocameralismo puro, ecc.) costituirebbe la formalizzazione di trasformazioni del sistema istituzionale già verificatesi in fatto⁸⁴.

9. Conclusioni

Alla luce di quanto si è osservato, ogni considerazione relativa al superamento dell'attuale organizzazione parlamentare richiede di essere inserita nel quadro di una riflessione più ampia che tenga conto della sua attuale caratterizzazione mista, di regola bicamerale ed eccezionalmente monocamerale.

È possibile, per le ragioni indicate *supra*, rimettere alle Camere riunite nuove attribuzioni, unicamente nelle forme di cui all'art. 138 Cost., purché però vi sia un coordinamento tra queste e quelle spettanti alle due Camere, in modo che sia assicurato il corretto funzionamento della forma di governo. E, ancora, a condizione che il Parlamento in seduta comune si doti – com'è costituzionalmente ammissibile – di un proprio regolamento.

Nessuna contingenza storica implica necessariamente l'allargamento delle competenze del Parlamento riunito (o altre riforme): le valutazioni, in proposito, non possono che essere politiche e le riforme in questione non possono essere intese come formalizzazione di modifiche già avutesi in via consuetudinaria né come trasposizione nella Carta di regole stabilite in convenzioni costituzionali.

⁸³ A. MANZELLA, *Per un monocameralismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, 603.

⁸⁴ Cfr. anche C. cost. ordd. nn. 17 del 2019 e 60 del 2020, nelle quali – pur dandosi rilievo alla “elasticità” delle norme regolative del procedimento legislativo, e discorrendosi di usi e prassi applicative (e dell'esigenza di arginarle ove in contrasto con la Costituzione) – non si riconosce la formazione di alcuna consuetudine costituzionale né si discute di convenzioni costituzionali.