

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 23/09/2019

AUTORE: Franca Meola*

GOVERNARE PER DECRETO. SISTEMA DELLE FONTI E FORMA DI GOVERNO ALLA RICERCA DELLA RAPPRESENTANZA PERDUTA

Sommario: 1. Sul “ruolo normativo” del primo Governo Conte: qualche considerazione introduttiva a mo’ di premessa. – 2. Caratterizzazione dell’organo governativo e possibili strategie di cambiamento. – 3. L’“eccezionalità” della decretazione governativa tra Costituzione e prassi. – 4. Gli atti normativi del Governo quale strumento di attuazione dell’indirizzo politico. – 5. Governabilità vs rappresentatività. – 6. Efficienza decisionale vs rappresentanza. – 7. Nuove condizioni di forza del Governo e marginalizzazione dell’organo parlamentare: qualche osservazione critica sul ruolo esercitato degli organi di controllo politico e di garanzia costituzionale. – 8. Sulla necessità di un irrobustimento dei limiti e dei controlli sul potere normativo del Governo... e non solo: qualche spunto conclusivo alla luce dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019.

1. Sul “ruolo normativo” del primo Governo Conte: qualche considerazione introduttiva a mo’ di premessa

La peculiare caratterizzazione della compagine del primo Governo Conte, che non sarebbe sbagliato definire a guida tecnica e a “direzione duale dissociata”, e le cifre e le caratteristiche della produzione normativa dell’Esecutivo, significativamente più cospicua e contenutisticamente più rilevante delle leggi *medio tempore* approvate dalle Camere, hanno di recente richiamato nuovamente l’attenzione del giurista, ed in particolare del costituzionalista, sullo strettissimo nesso intercorrente fra l’assetto della forma di governo e il quadro delle fonti del diritto¹.

* Avvocata e Dottoressa di Ricerca presso l’Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.

¹ Tra i tanti ed interessanti saggi che indagano il nesso in questione, si rinvia, in particolare, a A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, nn. 2,3, p. 301 ss.; B. CARAVITA, M. LUCIANI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, in *Politica del diritto*, 1986, p. 263 ss.; e L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, n. 1, p. 7 ss.

In effetti, i dati ad oggi raccolti relativamente alla produzione normativa frutto dell'attuale legislatura², non attestano semplicemente l'approvazione di un numero di leggi (69) di gran lunga inferiore alla somma dei decreti legge (30), dei decreti legislativi (55) e dei regolamenti di delegificazione (11) fin qui emanati. In realtà, essi rimarcano soprattutto la matrice per lo più governativa della normazione adottata in questi ultimi mesi. E ciò non solo in ragione dell'imputabilità della relativa iniziativa al Governo, ma soprattutto nel senso della diretta riferibilità dei contenuti dei predetti atti alla volontà delle forze politiche di maggioranza³. Il che, se da un lato consente di riferire anche all'Italia una più generale tendenza propria delle forme di governo parlamentari contemporanee, nelle quali, oramai, la legislazione è, per la maggior parte, fisiologicamente conseguente all'azione dei Governi⁴, dall'altro offre argomenti utili a sostenere la tesi del graduale, ma deciso trasferimento dell'attività legislativa «dalle aule parlamentari alle diverse sedi governative»⁵.

Indiscutibilmente, nella prospettiva di una più complessa analisi, incentrata sulle trasformazioni in senso materiale della forma di governo, tali dati rivestono un'indubbia centralità. Un'analisi del tipo indicato che volesse prescindere dalla prassi, limitandosi «a riflettere sulle disposizioni vigenti, a partire da quelle collocate nella Carta costituzionale, e sulle loro possibili interpretazioni, ignorando del tutto quali applicazioni queste norme abbiano avuto nell'esperienza repubblicana»⁶, sarebbe infatti «fuorviante»⁷. Tuttavia, sempre nella prospettiva indicata, quegli stessi dati, che pure confermano l'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo⁸, e paiono corroborare la tesi della trasformazione del Governo in vero e proprio colegislatore⁹, non sono da soli sufficienti ad avallare conclusioni definitive in tema. Non si tratta semplicemente di apprezzarne l'aspetto qualitativo, oltre che quantitativo, pur certamente utile ad aggiungere tasselli significativi alla ricostruzione del «ruolo normativo del Governo»¹⁰. Piuttosto, occorre prendere atto che, ai fini di tale ricostruzione, è oggi necessario altresì tener conto del peso esercitato dal Governo nel procedimento legislativo, *quid est* del

² Al riguardo, si rimanda alle risultanze del documento elaborato dalla Camera dei Deputati – Servizi Studi, *La produzione normativa. Cifre e caratteristiche*, Roma, 09 settembre 2019.

³ In effetti, stando alle risultanze del documento elaborato dalla Camera dei Deputati – Servizi Studi, *La produzione normativa. Cifre e caratteristiche*, cit., dall'inizio della XVIII Legislatura, oltre a 30 decreti legge, 55 decreti legislativi, e 11 regolamenti di delegificazione, sono state approvate 69 leggi, di cui 23 sono leggi di conversione di decreti-legge e 46 leggi ordinarie. Di queste, 24 sono di iniziativa governativa, 21 di iniziativa parlamentare, ed 1 di iniziativa mista popolare e parlamentare.

⁴ In tema, cfr. S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999.

⁵ Così, U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, in P. Caretti, M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, p. 279 ss., e spec. 291.

⁶ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010, p. 85.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Per esprimersi come E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 492 ss.

⁹ Su cui A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano, 1975, VII ss.; e G. D'AMICO, *Governo legislatore o Governo giudice? Il decreto legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 1123 ss.

¹⁰ Per riprendere qui il titolo del lavoro di N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, già più volte citato.

suo ruolo «in» Parlamento¹¹, riferendo quindi alle attuali dinamiche politico-istituzionali una riflessione più risalente nel tempo riguardo al continuo ricorso da parte dell'Esecutivo alla questione di fiducia, al suo frequente abbinamento a maxiemendamenti, sia di iniziativa governativa sia di provenienza parlamentare, ed altresì alla prassi, assai frequente, di una sua posizione anche su leggi di conversione di decreti-legge, oltre che su disegni di legge di delega. È infatti anche solo intuitivo che tale strumento, soprattutto nelle opinabili applicazioni di cui si è appena detto, possa costituire, come di fatto è accaduto, anche assai recentemente¹², un importante strumento di imposizione della volontà governativa nei confronti dell'assemblea parlamentare¹³. La sua analisi, dunque, è fondamentale per comprendere il peso effettivamente esercitato dal Governo nel processo decisionale legislativo¹⁴. Ovvero, al fine di intendere la neutralizzazione di senso della «partecipazione parlamentare ai procedimenti di formazione degli atti normativi del Governo»¹⁵.

L'assunzione di un così ampio angolo prospettico, quale quello qui adottato a presupposto dell'analisi in tema, ha peraltro una sua precisa *ratio*. L'incrocio tra i profili d'indagine indicati, vale, infatti, a consentire di meglio intendere, nella sua pienezza e complessità, l'obiettivo cui l'indagine mira: capire come il "ruolo normativo" del Governo si concili, ovvero possa conciliarsi, con le ragioni proprie della rappresentanza politica.

2. Caratterizzazione dell'organo governativo e possibili strategie di cambiamento

A fronte di dati sempre più espressivi dell'indubbia preminenza dell'Esecutivo nella produzione normativa¹⁶, già da tempo la dottrina, interrogandosi sul rapporto causa-effetto, si

¹¹ La formula «Governo "in" Parlamento» è stata coniata oramai anni fa da A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, p. 87 ss. Sul tema, è tornato più tardi M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998, p. 266 ss.; nonché, più di recente, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, n. 1.

¹² Qui, il riferimento è al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, deciso dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 17 dell'08 febbraio 2019, in *www.giurcost.it*, su cui, ampiamente, vedi *infra*.

¹³ E ciò soprattutto in considerazione del fatto che il "ricatto" insito nello strumento *de quo* risulta ancor più forte con un sistema maggioritario, in cui «la eventuale mancata approvazione della questione di fiducia rischia di comportare altresì lo scioglimento anticipato delle Camere; dall'altro la circostanza che, nella stragrande maggioranza dei casi, la questione di fiducia venga posta non su una singola disposizione, bensì su un maxiemendamento (o un maxiarticolo) contenente una molteplicità di disposizioni, imponendo in tal modo il "voto in blocco" dell'insieme di disposizioni di cui si compone il suddetto emendamento o articolo»; così N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 91.

¹⁴ Sul punto, cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 91.

¹⁵ In questi termini, N. LUPO, *ult. op.*, cit., p. 92.

¹⁶ Su cui, M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1153; nonché M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, che utilizza, nello stesso titolo del suo contributo, un'espressione assolutamente significativa della preminenza governativa nella produzione normativa.

è divisa sul significato da attribuire a quegli stessi dati in rapporto all'atteggiarsi dei rapporti Governo/Parlamento, considerandoli ora come un segno di "forza"¹⁷, ora invece come un'espressione di "debolezza"¹⁸, sia politica che istituzionale, della maggioranza governativa.

In particolare, in relazione a tale ultima interpretazione, alimentata dalla constatazione che difettano «sia le condizioni politiche per la stabilità e compattezza delle coalizioni governative, sia adeguati strumenti per un fisiologico esercizio della funzione di indirizzo politico», c'è chi, ancora di recente, ha parlato di una sorta di scelta obbligata da parte del Governo. Questi, infatti, sarebbe «costretto a utilizzare, seppure impropriamente, atti normativi eccezionali e strumenti fortemente pervasivi della discussione parlamentare», in quanto «gli unici che, *rebus sic stantibus*, gli consentirebbero di superare la lentezza del procedimento legislativo, di far fronte all'anomalia di un bicameralismo perfetto (con due Camere funzionalmente identiche dove talvolta si trovano maggioranze diverse o riscalate), di arginare la pressione di micro-interessi che pretendono tutti soddisfacimento nell'atto legislativo»¹⁹.

Tuttavia, a riprova della possibilità di divergenti chiavi di lettura di uguali elementi di valutazione, si è altresì ricordato come, in senso diametralmente opposto, quegli stessi atti e strumenti siano stati interpretati come «prassi incostituzionali» e «indici di spregiudicatezza rinvenibile in Governi di qualsiasi colore politico, i quali, per varie ragioni, ritengono conveniente e opportuno non percorrere la via parlamentare anche quando godono di un solido appoggio della maggioranza, preferendo invece forzare le "regole del gioco"»²⁰.

Rispetto a tali divergenti interpretazioni, è facile peraltro argomentare la sostanziale correttezza di ciascuna di esse, anche solo per la capacità di esprimere il modo d'essere del rapporto forma di governo/sistema delle fonti nei successivi momenti della vita repubblicana, ovvero per il modo in cui, talvolta, finiscono per cogliere l'andamento non univoco di una stessa maggioranza governativa e della relativa azione.

Allo stesso tempo, riferita all'attuale compagine governativa, e in ragione dei dati sulla produzione normativa sopra riportati, sembrerebbe altrettanto facile, almeno in apparenza, risolvere tale tipo di *querelle* a favore del riconoscimento di un esecutivo "forte"; e ciò non solo in considerazione del dato numerico che, come già evidenziato, segna un deciso stacco tra la legislazione parlamentare e la normazione governativa primaria. Ad incidere nella valutazione è altresì la matrice per lo più governativa delle leggi intanto approvate (complessivamente pari a 28). Di esse, infatti, una buona parte (e precisamente 12) sono di conversione di decreti legge, e solo le altre (16) sono leggi ordinarie. Di queste, però, solo un certo numero (6) sono di iniziativa parlamentare, e tra esse ve ne sono due istitutive di Commissioni d'inchiesta parlamentare, e due di ratifica.

¹⁷ Tale tesi è stata in particolare sostenuta da V. ONIDA, *Brevi riflessioni sulle riforme istituzionali*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario*, Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato, Camera dei deputati, Roma, 14 giugno 2010, p. 263.

¹⁸ Al riguardo, A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario*, cit., p. 55 ss.

¹⁹ Così, M.P. IADICICCO, *Rappresentanza politica e funzione di governo: brevi note sulle trasformazioni del sistema delle fonti*, in *Democrazia e diritto*, 2017, n. 3, pp. 137, 138.

²⁰ In questi termini, M.P. IADICICCO, *ult. op.*, cit., p. 138.

Tuttavia, se analizzata anche solo in rapporto ai medesimi dati registrati nel corso delle legislature immediatamente precedenti, ed in particolare di quelle succedutesi a far data dall'entrata in carica dell'esecutivo tecnico di Mario Monti, con cui si inaugura la stagione degli accordi di governo tra forze politiche non alleate durante la competizione elettorale, oggi espressa dal Governo Conte, la normativa primaria prodotta dall'esecutivo in questi mesi, pur di massima chiaramente allineata, in termini strettamente numerici, con quella a firma dei Governi Letta (2013 - 2014), Renzi (2014 - 2016) e Gentiloni (2016 - 2018), risulta, diversamente da quest'ultima, scarsamente espressiva di una qualche capacità propositiva dell'esecutivo in carica, essendo pochi, ad oggi, i provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri che possono qualificarsi quali proposte politiche di governo²¹.

Sicché, in forza del profilo appena evidenziato, l'immagine, pure ricorrente, di un Governo "forte", già minata dall'indubbia diversità, ideologica e storica, dei partiti di maggioranza, oltre che dalla fragile stabilità numerica che in Parlamento lo sostiene²², sembra sbiadire fortemente.

In questo senso potrebbe, del resto, leggersi l'impiego da parte del primo governo Conte di strumenti, quali in particolare la questione di fiducia, che pure hanno fortemente caratterizzato l'azione delle coalizioni partitiche atipiche che hanno retto gli esecutivi immediatamente precedenti. Diversamente da questi, infatti, che, fin dai primi momenti successivi all'insediamento, si sono imposti con provvedimenti immediatamente significativi del loro programma, ed hanno in molti casi legato all'approvazione di tali atti la propria permanenza in carica, sfidando con la fiducia l'ostruzionismo parlamentare, la maggioranza del governo giallo-verde, che pure ha utilizzato tale strumento in misura certo inferiore, è parsa impiegarlo con finalità assolutamente differenti. In effetti, messa in relazione con il limitato numero di

²¹ Assai interessanti, sotto tale profilo, sono i dati inerenti i disegni di legge e le proposte di riforma promossi, nei primi 100 giorni di governo, dagli esecutivi Letta, Renzi e Gentiloni, che, nel confronto con quelli riferibili all'attuale esecutivo, sono assolutamente più ricchi di proposte politiche. Tra i più significativi ed emblematici provvedimenti proposti dai precedenti esecutivi in tale lasso di tempo, basti ricordare, quanto al Governo Letta, la riforma per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, il ddl costituzionale per l'abolizione delle province, il decreto del fare, il decreto lavoro e quello per la sospensione dell'IMU. A sua volta, l'attività del Governo Renzi, nei primi cento giorni, è stata fortemente caratterizzata dalla presentazione del ddl di riforma costituzionale Bossi, dal ddl sul Jobs act e dal decreto bonus 80 euro. Infine, per quel che riguarda il Governo Gentiloni, certo significativa è stata la proposizione del decreto per il mezzogiorno, del decreto migranti, del decreto sulla sicurezza urbana e quello per l'abolizione dei voucher. Al contrario, nei primi cento giorni del Governo Conte «i disegni di legge deliberati dal consiglio dei ministri sono stati circa 11, di cui 8 per la ratifica di trattati internazionali. Gli altri 3 sono rispettivamente: il rendiconto generale dello stato per il 2017, l'assestamento di bilancio, entrambi provvedimenti standard e annuali, e una proposta di legge del ministro Grillo in materia di sicurezza per le professioni sanitarie. Su 11 disegni di legge, quindi, solamente 1 è frutto di una vera proposta di governo». «Discorso simile può essere fatto sui decreti legge» Sicché, «di fatto, solamente il decreto dignità risulta essere una vera proposta di politica di governo». Tali dati sono riportati da Openpolis, in collaborazione con Agi-Agenzia Italiana, e sono reperibili sul relativo sito www.openpolis.it.

²² Al pari dei precedenti esecutivi Renzi e Gentiloni, il primo Governo Conte ha, in effetti, basato la sua attività parlamentare su dei numeri tutt'altro che rassicuranti. Alla Camera, infatti, in occasione della votazione della mozione di fiducia, il Governo ha ottenuto 350 voti favorevoli, e cioè solo 34 voti oltre la soglia di maggioranza (quota 316). Soltanto il successivo ingresso del Movimento associativo italiani all'estero (MAIE) nella squadra di governo ha consentito il rafforzamento dei numeri della maggioranza, che, tuttavia, specie al Senato, continuano a non essere i più solidi. Ed infatti, al momento della votazione della mozione di fiducia, i senatori a sostegno dell'esecutivo sono stati 171; dato, questo, superiore alla quota espressiva della maggioranza assoluta, pari a 161, di solo 10 numeri.

leggi intanto licenziate, la posizione della questione di fiducia è risultata in realtà non solo indispensabile ai fini dell'approvazione della maggior parte di quelle stesse leggi²³, ma soprattutto necessaria in ragione delle preoccupazioni nutrite dalla compagine governativa sulla tenuta della sua stessa maggioranza.

In conseguenza di tanto, quindi, la possibilità, per questa via, di recuperare delle espressioni di forza dell'attuale compagine governativa, di fatto mancanti in termini di compattezza politica ed ideologica e proposte politiche di governo, pare destinata a fallire.

Indiscutibilmente, la ricostruzione appena offerta in merito all'atteggiarsi dei rapporti Parlamento/Governo, alla luce del ruolo normativo ricoperto dal primo esecutivo Conte, è certamente opinabile, anche per la componente fortemente politica di una valutazione di questo tipo.

È indubbio però che il problema della caratterizzazione del Governo ha una sua peculiare rilevanza. La sua definizione, infatti, è chiaramente strumentale alla risoluzione delle molte questioni naturalmente conseguenti agli squilibri causati dall'erosione da parte dell'esecutivo di funzioni proprie dell'organo di rappresentanza popolare.

Qui, peraltro, non si tratta di decidere in ordine ad uno *status quo* evidentemente insoddisfacente: «la distanza tra le due opinioni riportate non si misura sull'alternativa conservazione-rinnovamento, ma sulla strategia del cambiamento, la quale, in estrema sintesi, corre lungo percorsi assai lontani: da un lato, il rafforzamento strutturale e funzionale del Governo, dall'altro, l'irrobustimento dei limiti e dei controlli sul potere normativo dello stesso»²⁴. Ed allora, proprio in quanto prodromica e funzionale alla scelta della strategia del cambiamento, la valutazione delle condizioni di forza ovvero di debolezza dell'esecutivo non può legarsi alle contingenze politiche. Essa deve piuttosto risolversi alla luce di quell'intelaiatura normativa che, nel suo complesso, definisce, ad oggi, ruolo e funzioni del Governo. È solo di qui, infatti, che essa pare poter poi indicare, su più solide basi, quale debba essere la direttrice di sviluppo del cambiamento.

3. L'“eccezionalità” della decretazione governativa tra Costituzione e prassi

Già qualche anno fa, in ragione di un Governo impostosi, in maniera sempre più decisa, quale «principale produttore normativo»²⁵, e di un Parlamento, al contrario, fortemente esautorato nell'esercizio dei propri poteri, parte della dottrina, interrogandosi sui contenuti dell'art. 70 Cost., si è chiesta, con tono chiaramente polemico, se tale disposizione dovesse

²³ Su tali dati, e per un approfondimento del profilo in questione, si rinvia alle risultanze presenti sul sito www.agi.it.

²⁴ Così, M.P. IADICICCO, *ult. op.*, cit., p. 138.

²⁵ In questi termini, G. DI COSIMO, *E le Camere stanno a guardare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2009, n. 2, p. 3.

ritenersi oramai riscritta nel senso che: “La funzione legislativa governativa è controllata collettivamente dalle due Camere”²⁶.

Indiscutibilmente provocatoria, l’osservazione *de qua* pare non di meno efficace nell’esprimere la portata assolutamente dirompende di quel processo di progressiva «“esecutivizzazione” della produzione legislativa»²⁷ che da anni ormai caratterizza il sistema dei rapporti Parlamento/Governo quanto all’esercizio della funzione *de qua*.

Per quel qui interessa, però, essa rileva soprattutto in quanto espressiva di un’indicazione metodologica importante ai fini della più corretta impostazione dell’analisi. Evocando, infatti, il parametro dell’art. 70 Cost., essa rimarca l’improcrastinabilità di una rilettura delle prassi in corso in chiave costituzionale, in particolare richiamando il giurista, ed in specie il costituzionalista, a quel che è “geneticamente” il suo compito: accertare e denunciare eventuali prassi costituzionalmente eversive, senza affatto tentare di “legittimare” *sempre e comunque*, ogni forma di manifestazione e di comando proveniente dal potere politico»²⁸.

Naturalmente, per questa parte, l’ancoraggio del tema al piano costituzionale finisce anzitutto per ripetere quell’interpretazione del disposto degli artt. 76 e 77 Cost. che, alla luce del dettato dell’art. 70 Cost., specifica il carattere della normativa governativa in termini eccezionali, in quanto derogatorio del principio della separazione dei poteri e dell’ordinaria caratterizzazione parlamentare della legislazione.

Avallata dalla dottrina²⁹, non meno che dalla giurisprudenza costituzionale³⁰, tale interpretazione in realtà risulta già chiaramente espressa dalla struttura sintattica degli articoli in commento. Significativo in questo senso è *in primis* il disposto dell’art. 70 Cost. Il testo, che nella sua brevità si limita ad affermare che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere», si segnala, infatti, non solo per la sua portata immediatamente espressiva del principio di separazione dei poteri accolto in Costituzione, ma anche per la

²⁶ R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 31.

²⁷ R. RUSSO, *ult. op.*, cit., p. 29.

²⁸ C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, p. 31.

²⁹ In dottrina, quanto al carattere derogatorio ed eccezionale della delega legislativa, cfr. G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 47 ss.; A. SANDULLI, *L’attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, 1970, p. 6 ss.; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 6 ss.; ID., *Art. 70*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 1 ss.; P.G. GRASSO, *Il principio «nullum crimen sine lege» nella Costituzione italiana*, Milano, 1972, p. 252; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, p. 276; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 79; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Nuovissimo Digesto*, Vol. V, Torino, 1975, p. 293ss.; L. PALADIN, *Commento all’art. 76 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 3; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Vol. X, Roma, 1988, p. 2 ss.; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Leggi (atti con forza di)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Vol. X, Torino, 1994, p. 100 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 203; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1997, p. 19. Per quanto riguarda invece la decretazione d’urgenza si rinvia, per la completezza dell’opera, sia sotto il profilo teorico che sul piano della prassi, ad A. CELOTTO, *L’abuso del decreto legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997.

³⁰ Sul punto, basti anche solo considerare quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza 3 del 1957, in cui osservava come «la funzione legislativa [può] essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite (artt. 76 e 77)».

sua valenza «esclusiva»³¹, tale cioè da negare, ad organi diversi dalle due Camere, l'esercizio della funzione in questione. In questa stessa direzione, peraltro, milita anche la formula di apertura della disposizione in tema di legislazione delegata. Il disposto, secondo cui «l'esercizio della funzione legislativa *non* può essere delegato al governo *se non* con determinazione di principi e criteri diretti e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti» colpisce infatti non soltanto per l'evidente continuità di suoi contenuti rispetto al dettato dell'art. 70, ma altresì per il rafforzamento del principio che quest'ultimo esprime, e che viene ora rimarcato a mezzo dell'uso della doppia negazione. Sicché, in ragione della titolarità esclusivamente parlamentare dell'esercizio della funzione legislativa, questa non può costituire oggetto di delega a favore del Governo, se non nel rispetto delle condizioni specificamente previste in Costituzione quali requisiti di validità della delega stessa. Ugualmente, per quel che concerne la decretazione d'urgenza, la struttura letterale dell'art. 77 si mostra non meno significativa del carattere eccezionale, e perciò derogatorio, dello strumento normativo in questione. E ciò non solo per l'esplicito riferimento a quei «casi straordinari di necessità ed urgenza» la cui ricorrenza è presupposto legittimante l'adozione di un provvedimento per sua natura già straordinario. Piuttosto, ciò che colpisce è la precedenza che, rispetto alla stessa previsione del decreto legge, il testo accorda alla secca precisazione secondo cui «il governo *non* può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». In questo modo, infatti, ancor prima di condizionare il ricorso alla decretazione *de qua*, ancorandolo alla ricorrenza di puntuali e specifici presupposti, il testo fondamentale ne nega in via di principio l'adozione, e ciò, chiaramente, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, oltre che in aderenza al carattere squisitamente parlamentare della funzione legislativa. È, del resto, in ragione di tanto che lo stesso articolo immediatamente dopo chiarisce che «quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere [...]».

D'altro canto, così interpretata, la struttura sintattica degli articoli in commento finisce semplicemente per anticipare conclusioni ancor più evidenti alla luce dei contenuti di quelle stesse disposizioni, ed in particolare dei limiti in cui esse costringono l'esercizio dei poteri normativi primari del Governo. Ed infatti, lo stretto ancoraggio della validità della decretazione delegata al rispetto dell'"oggetto", del "tempo" e dei "principi e criteri direttivi" contenuti nella legge delega, la chiara subordinazione dell'adozione del decreto legge alla ricorrenza di "casi straordinari di necessità ed urgenza", il carattere "provvisorio" di tale provvedimento, l'effetto retroattivo della decadenza causata dalla sua mancata conversione, sono tutti elementi che, nel definire i rapporti tra Governo e Parlamento sul piano della produzione normativa, delimitandone i rispettivi ambiti, rimarcano l'eccezionalità dei poteri allo scopo esercitati dall'Esecutivo.

³¹ Al riguardo, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, p. 54.

Peraltro, per nulla confinato sul piano dell'interpretazione del dato costituzionale, tale peculiare modo di intendere e rappresentare il ricorso governativo alla decretazione d'urgenza ed alla decretazione delegata ha attraversato quasi tutta la storia della prima repubblicana, spiegandone la *ratio* d'uso, ma anche offrendo infine avallo a certe opinabili prassi diffuse nel tempo in relazione all'evoluzione degli assetti politico-istituzionali del nostro Paese.

È infatti proprio quella logica che spiega l'uso non particolarmente significativo ma certamente non patologico che, nei primi due decenni dell'esperienza parlamentare repubblicana, il Governo fa dei propri poteri normativi³²; in ciò favorito anche dalle peculiari connotazioni del sistema politico-partitico di quegli anni. Al tempo, infatti, l'indubbia dissociazione tra indirizzo politico governativo e attività legislativa parlamentare³³, la conseguente costruzione della legislazione parlamentare «come frutto di un indirizzo in qualche modo autonomo da quello dettato dall'Esecutivo»³⁴, nonché l'assetto "consociativo" dell'assetto istituzionale³⁵ disegnano un sistema di rapporti politico-partitici naturalmente rispettoso del riparto costituzionale delle competenze normative. A tanto, del resto, contribuisce, in misura ancor più significativa, la tendenza della maggioranza di quegli anni a ricercare, anche grazie alla regola dello scrutinio segreto nella votazione finale, il più ampio consenso possibile sulle proposte legislative, coinvolgendo quindi anche le forze politiche al governo.

Uguualmente, però, è in quella stessa logica che si rintraccia la matrice della serie continua di abusi che si registrano via via nella prassi, in conseguenza delle successive trasformazioni del quadro politico-istituzionale di riferimento. Qui, ovviamente, il riferimento è alla grave crisi economico sociale, che, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, si registra nel nostro Paese. Tale crisi, infatti, esaurendo, nel giro di pochissimo, l'esperienza dei governi di unità nazionale maturatasi fino ad allora, imprime un importante cambio di rotta negli assetti del sistema. Quella proficua collaborazione tra le diverse forze politiche e partitiche che, ancora di recente, aveva consentito l'approvazione di una serie significativa di leggi,

³² In questo senso, F. MUSELLA, *Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana*, reperibile sul sito della Società italiana di scienza politica, www.sisp.it.

³³ Dato, questo, che spinge A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in Id. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 23, a parlare di una «distinzione fra due diverse maggioranze, quella governativa e quella legislativa», fatta storicamente risalire «alla rottura fra DC e sinistre nel corso della Costituente». Tuttavia, come ricorda N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 96 ss., «tale dissociazione costituiva una regolarità, che poteva subire eccezioni, non essendo mancati casi in cui i Governi provavano, non sempre con successo, a far valere l'indirizzo politico da essi indicato e a richiamare all'ordine a propria maggioranza (ricorrendo, in casi estremi, alla posizione della questione di fiducia)». Al riguardo, alla nota n. 43, lo studioso rimanda, ai fini di un approfondimento, all'opera monografica di C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, p. 197 ss.

³⁴ Così, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 96 ss., che ricorda altresì come tale indirizzo fosse definito «essenzialmente all'interno delle commissioni parlamentari, dai responsabili delle politiche di settore dei diversi partiti politici, perlopiù indipendentemente dalla collocazione di quel partito nella maggioranza o all'opposizione».

³⁵ Assetto, questo, favorito dalle caratteristiche proprie del sistema politico italiano, ed in particolare dall'impossibilità, in tutto il periodo che va dal 1948 al 1992, di un'alternanza tra le forze politiche al governo del Paese, per effetto della c.d. *conventio ad excludendum*, su cui L. ELIA, *Governo* (forme di) (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, XIX, p. 634 ss.

altresi attuative della Costituzione³⁶, cede ora il passo ad una ricerca piuttosto affannosa di un consenso su singole iniziative, causa l'accentuarsi della disomogeneità delle coalizioni politico/partitiche. Crescono le difficoltà di fissare un indirizzo politico coerente attorno al quale potessero coalizzarsi le maggioranze spesso eterogenee che reggevano i vari governi, e si moltiplicano gli ostacoli alla possibilità di imporre tale indirizzo ad un Parlamento sempre più spesso dominato dalle opposizioni. Soprattutto, si accentua la formazione di esecutivi assai deboli. *Sic stantibus rebus*, non sorprende, allora, che, sul piano normativo, il regolare ed ordinato esercizio dei poteri, così come ripartiti in Costituzione, venga scansato da una massiccia proliferazione di decreti-legge, e da un altrettanto significativo ricorso alla reiterazione³⁷.

Ciò che occorre piuttosto evidenziare è come il tutto avvenga in una logica di "confronto" Parlamento/Governo, tale da escludere ogni eccesso solo governativo³⁸. Lo dimostra la tendenza, propria di quegli anni, a qualificare la presentazione di un decreto legge alle Camere come una sorta di «iniziativa legislativa rinforzata»³⁹; ovvero la spinta, sempre di quel tempo, ad intendere la reiterazione del decreto-legge come un procedimento di produzione normativa di carattere "duale", che vede compartecipi di esso sia il Governo che il Parlamento, e che si pone in rapporto di alterità rispetto al procedimento legislativo ordinario⁴⁰.

Soprattutto, è opportuno marcare come sia proprio la caratterizzazione "eccezionale" attribuita all'esercizio dei poteri normativi *de quibus* a favorirne, in tale contesto, un uso talmente distorsivo a danno del sistema, da spingere, da lì in poi, la dottrina costituzionalistica ad interessarsi del nesso intercorrente fra il quadro delle fonti normative e l'assetto della forma di governo sempre più nella prospettiva delle "patologie costituzionali"⁴¹. È indubbio, in-

³⁶ Si pensi alla normativa di attuazione del dettato costituzionale in materia regionale, realizzatasi dapprima con la legge n. 108 del 1968, «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», e poi con la legge n. 281 del 16 maggio 1970, «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario». Ovvero, si consideri la legge n. 300 del 20 maggio 1970, contenente «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento», meglio nota come «Statuto dei lavoratori».

³⁷ Sulla reiterazione del decreto-legge la bibliografia è oramai vastissima. Tra i tanti, cfr. V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, in *Diritto e società*, 1981, p. 241 ss.; S.M. CICCONE, *La reiterazione dei decreti legge*, in *I decreti-legge non convertiti*, Atti del seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 11 novembre 1994, Milano, 1996, p. 61 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 446 ss.

³⁸ In tal senso, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 99. Analogamente, F. MUSELLA, *Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana*, cit., p. 7. Sul punto, altresì S. RISTUCCIA, *Introduzione: la funzione di governo nella crisi del sistema politico*, in AA.VV. (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1978, p. 36.

³⁹ Del decreto-legge come «disegno di legge governativo rafforzato» parla A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., p. XX. Concordano nel ritenere che una tale qualificazione del decreto legge sia fra i fattori maggiormente sintomatici di un uso "concordato" di tale strumento fra Parlamento e Governo, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 99, e F. MUSELLA, *Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana*, cit., p. 7.

⁴⁰ Anche rispetto a tale profilo, il richiamo è alla lezione di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., p. XVIII, che, proprio in relazione agli usi della decretazione d'urgenza degli anni '70, affermava: «i decreti-legge sono diventati una alternativa al normale procedimento di formazione della legge». Ma, sul punto, in tempi più recenti, cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 99.

⁴¹ Sullo strettissimo nesso intercorrente fra il quadro delle fonti normative e l'assetto della forma di governo, nella prospettiva delle patologie costituzionali, L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, cit., p. 11 ss.

fatti, che l'aver qualificato come eccezionali tali poteri abbia finito «per rendere assai poco controllabili, in fatto, le modalità attraverso cui essi sono stati in concreto esercitati, e per rendere inefficaci i limiti che ad essi erano stati posti, nel testo costituzionale o altrove»⁴². Ugualmente, non pare scorretto sostenere che esso abbia favorito un certo “lassismo”, o anche “poca accortezza” nei controlli.

In questo senso, basterebbe anche solo richiamare, quanto alla decretazione d'urgenza, la tesi, avallata dalla stessa Corte costituzionale⁴³, della non sindacabilità in sede giudiziaria del decreto legge per mancato rispetto dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza. Ovvero quella che definisce la legge di conversione, al pari delle altre, manifestazione piena della funzione legislativa delle Camere, e le attribuisce capacità novativa della fonte, in grado perciò di sanare eventuali vizi del decreto-legge che essa stessa converte⁴⁴. Ma, nella stessa prospettiva, può altresì ricordarsi, quanto alla delegazione legislativa, quell'impostazione, anch'essa condivisa dalla giurisprudenza costituzionale, che, dopo aver chiarito che «la funzione legislativa [può] essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite»⁴⁵, ed aver quindi individuato nella delegazione legislativa «una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo»⁴⁶, finisce per depotenziare i limiti imposti dal dettato costituzionale tanto al legislatore delegante quanto a quello delegato, considerando la loro mancanza «talvolta “sanabile” dal “gioco” dei rapporti di forza tra potere legislativo e potere esecutivo»⁴⁷. Ugualmente interessante, del resto, è, unitamente alla sua ammissibilità, il riconoscimento dell'eccezionalità dell'istituto della questione di fiducia⁴⁸, che, spesso usato in relazione agli strumenti normativi considerati, viene considerato idoneo «a “rompere” l'ordinato ed ordinario svolgimento del procedimento legislativo e a derogare legittimamente, appunto in quanto eccezionalmente, a pressoché tutti i principi, costituzionali o regolamentari, che lo informano»⁴⁹.

⁴² In questi termini, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 100 ss.

⁴³ In effetti, prima della pronuncia della sentenza n. 29 del 1995, la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata sempre contraria ad ammettere il sindacato di legittimità sui requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge, sul presupposto che l'intervento della legge di conversione sanasse eventuali vizi dell'atto. In questo senso, ed in ordine successivo di tempo, si ricordino: ordinanza n. 108 del 23 aprile 1986; ordinanza n. 243 del 6 luglio 1987; ordinanze nn. 808 e 810 del 14 luglio 1988; sentenza n. 1033 del 15 novembre 1988; ordinanza n. 1035 del 15 novembre 1988; sentenza n. 1060 del 06 dicembre 1988; e sentenza n. 263 del 24 giugno 1994.

⁴⁴ In tema, cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989.

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 26 gennaio 1957, in *www.giurcost.it*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Così, R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *www.osservatoriosullefonti.it* 2016, n. 3, che, alla nota n. 180, ai fini di una critica della relativa giurisprudenza della Corte costituzionale, rimandano a E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 198 ss.

⁴⁸ Sulla questione di fiducia, la bibliografia è oramai vastissima. Tra gli altri, in particolare, si rinvia a M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, spec. p. 207 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss., spec. p. 84 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 789 ss.; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2008, p. 587 ss.

⁴⁹ In questi termini, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., p. 101.

Né meno significative, per i profili che qui interessano, sono le «manchevolezze del Parlamento»⁵⁰. Anzi, specie se valutate alla luce di talune previsioni introdotte, proprio in quegli anni, in via di riforma, nei regolamenti parlamentari all'evidente scopo di frenare gli abusi governativi, ad esempio imponendo il ricorso a specifiche procedure di verifica dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge⁵¹, le mancanze imputabili alle Camere paiono addirittura inaccettabili. Il controllo da esse effettuato risulta, infatti, assolutamente «poco efficace»⁵², e comunque inadeguato a tutelare la «centralità parlamentare [...] con squilibri e scompensi nella separazione dei poteri e forti impatti su altri valori costituzionalmente tutelati»⁵³. Il prevalere di valutazioni di carattere politico, ma soprattutto il diffondersi di quello che è stato definito «il richiamo [...] della foresta governativa»⁵⁴, spinge, infatti, la maggioranza «ad accettare senza troppi scrupoli (anche di fronte all'evidenza dell'abuso) decreti né necessari è urgenti»⁵⁵.

Infine, la scarsa attenzione e la poca severità mostrata dal Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, di fronte alla pressoché costante violazione, da parte del Governo, del dettato costituzionale e dei principi fissati dalla legge 400/1988⁵⁶ danno il senso del «clima di sostanziale "impunità"»⁵⁷ che, al tempo, circondava il ricorso, da parte del Governo, ai propri poteri normativi.

4. Gli atti normativi del Governo quale strumento di attuazione dell'indirizzo politico

Anche per il fatto di aver consentito agli stessi organi di controllo di legittimare certi usi della normazione governativa in senso fortemente distorsivo del sistema, l'eccezionalità,

⁵⁰ L'espressione è di D. CHINNI, *Un passo avanti (col salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2675.

⁵¹ Il riferimento è alla particolare procedura stabilita per i disegni di legge di conversione di decreti legge prevista dagli artt. 96 *bis* del regolamento della Camera e 78 del regolamento del Senato, su cui, criticamente, cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 213 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 179; V. DI CIOLO, *Riflessioni in tema di decreti-legge non convertiti*, in *I decreti-legge non convertiti*, cit., p. 130; F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 3237 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 252.

⁵² Quando non addirittura contrario allo scopo, giusto quanto osservato da L. PALADIN, *Atti legislativi del governo e rapporti fra i poteri*, cit., pp. 20, 21, che parla in proposito di un effetto boomerang, «visto che esse (le suddette disposizioni regolamentari) rendono ancora più lento e faticoso l'iter della conversione, concorrendo a determinare la decadenza dei decreti-legge, pur quando le camere riconoscono la presenza dei requisiti costituzionalmente prescritti».

⁵³ Così, A. CELOTTO, *Decreto legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 2001, p. 3.

⁵⁴ L. ELIA, *Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza*, in *I decreti-legge non convertiti*, cit., p. 118.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Sul punto, cfr. L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 324.

⁵⁷ In tali termini, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, p. 104.

quale carattere primo della normazione *de qua*, si impone ancora oggi quale elemento di riflessione di assoluta centralità.

Non di meno, esso presenta profili di complessità di non poco spessore, specie se rimeditati nella prospettiva della forma di governo.

L'eccezionalità, infatti, è indiscutibilmente legata ad una peculiare raffigurazione del Governo, che ad esso guarda quale organo strettamente esecutivo delle scelte parlamentari. Sicuramente in ragione delle vicende storiche che caratterizzano la storia italiana del primo Novecento, e dall'atteggiamento assolutamente prudente (e per certi aspetti prevenuto) che esse sollecitano nei riguardi di tale organo, tale concezione, in verità, s'impone fin da subito, già in seno alla stessa Costituente, quale elemento indefettibile del sistema di poteri che si andava disegnando. In particolare, la necessità di una chiara delimitazione dei poteri dell'Esecutivo, in funzione di salvaguardia della titolarità parlamentare del potere legislativo, traspare chiaramente dal tenore delle discussioni che animano la Seconda Sottocommissione in occasione del dibattito concernente la possibilità di riconoscere al Governo un potere normativo d'urgenza⁵⁸.

Ma, sebbene certamente annoverabile tra le scelte fondanti il nostro sistema istituzionale, è indubbio che una caratterizzazione di questo tipo dell'organo governativo è ormai divenuta un «mito»⁵⁹.

La progressiva espansione delle attività e delle attribuzioni governative che, specie sul terreno della funzione normativa, si registra nel corso del XX secolo, finisce infatti per attribuire al Governo di oggi una posizione assolutamente centrale e cruciale all'interno delle dinamiche politiche, oltre a renderlo un vero e proprio «soggetto normatore»⁶⁰. Contestualmente, la riallocazione dei compiti di amministrazione e il deciso affermarsi della distinzione tra attività di indirizzo e controllo da un lato e attività di attuazione e gestione dall'altro segnano il definitivo superamento di quella peculiare rappresentazione dell'organo governativo che in esso addita il mero esecutore della volontà parlamentare, cui, significativamente, si sostituisce quella di titolare di funzioni di governo⁶¹.

Si tratta di un ribaltamento di ruolo e funzioni pregno di conseguenze; specie se ripensato alla luce del nesso che lega tra loro forma di governo e sistema delle fonti.

In ragione, infatti, del peculiare rilievo oggi assunto dall'Esecutivo in sede di determinazione e realizzazione dell'indirizzo politico, è indubbia la necessità di riconoscere che, quando esercita la funzione normativa, il Governo «agisce in quanto organo di indirizzo politico, non già come organo "esecutivo"»⁶². Conseguenzialmente, la normazione da esso prodotta deve ormai più correttamente intendersi come «uno strumento, non certo unico, ma

⁵⁸ Così, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, p. 1, cui si rimanda per un'accurata ricostruzione critica del dibattito sull'emendabilità del decreto legge in seno alla Seconda Sottocommissione.

⁵⁹ M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., p. 60.

⁶⁰ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 93.

⁶¹ Sul punto, e per un approfondimento, M. CARTABIA, *ult. op.*, cit., p. 82 ss.

⁶² In questi termini, M. CARTABIA, *ult. op.*, cit., p. 82.

nemmeno secondario, di realizzazione dell'indirizzo politico»⁶³. Soprattutto, occorre prender atto che il più ampio ricorso alla decretazione governativa di per sé non costituisce un abuso; o comunque non suscita questioni di ordine costituzionale. Piuttosto, e sempre che «sia salvaguardato in concreto il rispetto dei vincoli procedurali e di contenuto che la Costituzione impone»⁶⁴, esso riflette, sul piano delle fonti, il maggior peso che l'Esecutivo va esercitando in seno a quel coacervo di relazioni con gli altri organi costituzionali, che, nel loro insieme, definiscono la forma di governo.

5. Governabilità vs rappresentatività

Si tratta peraltro di conclusioni la cui fondatezza sembra chiaramente avallata anche dalle molte altre vicende che, nel tempo, e in diversa misura, hanno ulteriormente ridefinito il “peso” dell'Esecutivo all'interno del sistema.

In effetti, i rivolgimenti che nel corso degli anni hanno interessato l'organo governativo, contribuendo a rafforzarne ruolo e funzioni, sono stati tanti, differenti, e non sempre di univoca lettura.

E ciò non solo a livello sovranazionale, laddove pure il sempre più importante inserimento del Governo nelle istituzioni comunitarie, ben presto suggella, a scapito dell'organo parlamentare, una situazione di sostanziale centralità oramai raggiunta dall'Esecutivo all'interno delle relazioni politiche.

Già sul piano interno, in realtà, sono stati tanti i fattori che, nel giro di poco più di un decennio, hanno contribuito non poco ad un primo significativo rafforzamento dell'Esecutivo, quando non addirittura, secondo molti, ad una vera e propria svolta epocale. Ed infatti, non è mancato chi, all'indomani della riforma elettorale del 1993, e quindi del passaggio del sistema elettorale da proporzionale a prevalentemente maggioritario, ha concluso addirittura per il superamento della forma di governo parlamentare, e la nascita di una “Seconda Repubblica”⁶⁵, frutto del nuovo equilibrio conseguente allo stravolgimento dell'impianto dei rapporti fra i poteri previsto dalla Costituzione ed al contemporaneo collasso del sistema dei partiti alla base del patto costituente. Del resto, già l'approvazione della legge n. 400 del 1988, con la valorizzazione del principio di collegialità⁶⁶ ed il potenziamento dei poteri di indirizzo, direzione e coordinamento in Capo al Presidente del Consiglio era parsa al tempo chiaramente introdurre, all'interno del sistema, una nuova concezione del governare⁶⁷. Ancor prima, però, a

⁶³ M. CARTABIA, *ult. op.*, cit., p. 83.

⁶⁴ M. CARTABIA, *ult. op.*, cit., p. 86.

⁶⁵ G.U. RESCIGNO, *A proposito della Prima e Seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, p. 5 ss.

⁶⁶ Principio da applicare sia nella fase di deliberazione della politica generale del Governo che in quella del suo mantenimento, in relazione «all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»; art. 2, comma 1, legge n. 400 del 1988.

⁶⁷ Su cui, criticamente, cfr. G.T. BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, p. 3.

marcare un sensibile rivolgimento del quadro istituzionale di riferimento era stata la portata della riforma che, agli inizi degli anni '80, aveva riscritto, *in parte qua*⁶⁸, i regolamenti parlamentari nel segno di un chiaro rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo "in" Parlamento. Ad essa, infatti, è da imputare l'introduzione di regole atte a contenere le tattiche ostruzionistiche, nonché a consentire, a mezzo delle indicazioni di priorità date dal Governo e vincolanti per le Aule, una diversa programmazione dei lavori delle aule. Soprattutto, ad essa è da ricondurre il ribaltamento delle modalità di votazione, con l'affermazione della regola del voto palese⁶⁹, che, fornendo all'Esecutivo un'arma importante da utilizzare nei riguardi della propria maggioranza⁷⁰, scava un solco profondo nella direzione di un irrobustimento della posizione del Governo nell'ambito dei procedimenti parlamentari. Un solco, questo, nel quale, a seguito della svolta maggioritaria, s'innesteranno poi le successive modifiche regolamentari, di fine anni '90, che, in questa direzione, riscriveranno le disposizioni riguardanti la programmazione dei lavori ed il contingentamento dei tempi.

Tali rivolgimenti hanno determinato, come è ovvio, ripercussioni di non poco momento sul sistema interno delle fonti. Ed infatti è proprio nel contesto sopra delineato che si registra dapprima «la banalizzazione, se non la vanificazione dei requisiti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza»⁷¹ dei decreti legge *medio tempore* adottati, e poi il ricorso, sempre più frequente, a decreti legislativi attuativi di riforme, spesso anche di certo respiro, realizzate con successive deleghe, espressamente qualificate come "correttive" anziché "nuove", come sarebbe stato invece necessario fare alla luce dei nuovi principi e criteri direttivi in esse posti. Ed è sempre nello stesso contesto che, per la prima volta, attecchisce altresì il ricorso a certe prassi elusive del dettato legislativo sui poteri normativi dell'Esecutivo, e specificamente la sistematica sottrazione di atti sostanzialmente normativi allo statuto del regolamento (chiara qui l'allusione alla c.d. «fuga dal regolamento»⁷²). Del resto, anche per quel che concerne la partecipazione del Governo al procedimento legislativo, non mancano, per quegli anni, elementi chiaramente espressivi della nuova condizione di forza dell'Esecutivo. In particolare, massimamente rilevante è il ricorso che al tempo viene fatto alla questione di fiducia. Questa, anzi, diviene un mezzo di coazione della volontà «particolarmente potente»⁷³. E ciò non solo perché, in un sistema maggioritario, il «"ricatto" insito nello strumento» risulta essere «ancora più forte»⁷⁴, causa la possibilità di uno scioglimento anticipato delle Camere quale effetto di una votazione contraria. In realtà, ciò che la rende

⁶⁸ Più precisamente, al Senato si procedette, con un unico intervento innovatore, a modificare ben 46 articoli. Alla Camera, invece, le modifiche apportate ai regolamenti vennero approvate nel giro di un decennio, che va dal 1981 al 1990.

⁶⁹ In argomento, cfr. G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Torino, 1992.

⁷⁰ Sul punto, cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *ult. op.*, cit., p. 8 ss.

⁷¹ Così, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 88.

⁷² Una più ampia specificazione dei contenuti della prassi che va sotto il nome di "fuga dal regolamento" si rinviene nelle pagine del saggio di U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 l. 400/1988)*, in *Scritti per Mario Nigro, Stato e Amministrazione*, Milano, 1991, p. 285.

⁷³ N. LUPO, *ult. op.*, cit., p. 91.

⁷⁴ *Ibidem*.

assolutamente rilevante è il suo peculiare modo d'uso. La questione, infatti, viene posta pressoché sistematicamente su maxi emendamenti o maxi articoli.

Peraltro, la circostanza che tali opinabili usi degli strumenti *de quibus* caratterizzi anche la forma di governo parlamentare di tipo maggioritario, in cui la prevalenza del Governo sul Parlamento è tale da assicurare all'Esecutivo un agevole ricorso anche all'atto legislativo, dimostra come la scelta a favore di quegli stessi strumenti sia, intenzionalmente e fondamentalmente, volta a ridurre non solo (e non tanto) i tempi di approvazione della proposta governativa, ma anche (e soprattutto) gli spazi e le possibilità di confronto (e trattativa) con l'organo parlamentare.

Ripensato in questo senso, l'uso degli strumenti qui analizzati finisce allora non solo per confermare le preoccupazioni in merito ad un significativo svilimento del dibattito parlamentare e della dialettica che lo caratterizza, ma accentua per ciò stesso la necessità di un controllo puntuale ed attento dei limiti procedurali e di contenuto a cui le funzioni governative considerate sono vincolate. E ciò soprattutto per evitare che, specie nei "procedimenti duali", in cui la diversità dei ruoli che Parlamento e Governo sono chiamati ricoprire è funzionale alla più corretta co-determinazione della disciplina da adottare, la fase parlamentare sia di fatto svuotata di ogni *ratio*.

6. Efficienza decisionale vs rappresentanza

È notorio che il protagonismo governativo fin qui evidenziato si accentua negli anni della crisi, e per effetto delle esigenze da essa imposte come priorità. È in tale contesto, infatti, che, specie sotto la spinta degli organi europei, si valorizza il ruolo di guida politica della compagine governativa. Ed è sempre in tale contesto che si constata «una significativa libertà dimostrata nell'utilizzo, nell'abuso, o se vogliamo nella reinterpretazione degli strumenti costituzionali a disposizione dell'esecutivo in materia di fonti oltre che nell'ambito dei rapporti tra il Governo e le Camere»⁷⁵. Ed infatti, alle diverse urgenze poste dall'esplosione della economica e dei mercati, i Governi che si sono succeduti nel tempo, riscoprendo vecchie prassi abusive, rispondono facendo nuovamente uso, in maniera massiccia, della decretazione d'urgenza. Anzi, relegato in secondo piano il ricorso alla legislazione delegata ed ai processi di delegificazione di cui nell'immediato passato era stato fatto largo impiego, tale strumento diviene «mezzo di intervento ordinario per l'attuazione del programma»⁷⁶. Tuttavia, la decretazione a carattere emergenziale adottata in questi anni, ancor più che per i numeri del suo utilizzo, si segnala soprattutto per i contenuti, molto spesso assolutamente eterogenei, oltre che per le peculiari modalità procedurali seguite in fase di conversione, caratterizzata dalla frequente presentazione di maxi emendamenti, e dal ricorso, anch'esso costan-

⁷⁵ R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, p. 4.

⁷⁶ Così, R. CALVANO, *ult. op.*, cit., p. 6.

te, alle questioni di fiducia. Addirittura, nell'esperienza di due dei governi in carica nel periodo considerato, si registra il tentativo «di porre nei contenuti dei decreti legge in discorso massicci interventi di tipo riformatore, con l'inserimento di corpi di norme di carattere ordinamentale»⁷⁷.

Per i profili fin qui considerati è indubbio che la decretazione governativa *de qua* si presta ad essere oggetto di una molteplicità di osservazioni critiche, che attengono sia agli aspetti procedurali che a quelli contenutisti.

Ma, per quel che qui rileva, le peculiari modalità di utilizzo della decretazione d'urgenza evidenziano, a loro fondamento, oltre a ricorrenti motivazioni tecniche, legate soprattutto ai tempi certi di approvazione del provvedimento, motivazioni ancor più marcatamente di carattere politico.

La ragione del frequente ricorso a tale strumento normativo è, infatti, da ricercare «soprattutto nella volontà di dimostrare al proprio elettorato di riferimento che il Governo ha capacità decisionale»⁷⁸. Anzi, il perseguimento dell'efficienza decisionale finisce ora per essere assunto «quale valore assorbente o dominante rispetto a qualsiasi altro valore, principio o obiettivo politico-costituzionale»⁷⁹. E proprio l'assunzione di tale finalità ad obiettivo principe dei governanti spiega la chiara preferenza che, rispetto alla legislazione di matrice parlamentare, viene marcatamente accordata ai decreti legge, stante l'intrinseca capacità di tale atti di dare immediata risposta alle urgenze per le quali è approvato, e la già rilevata circostanza che la decisione assunta nella sede governativa comporta l'ulteriore vantaggio di essere meno esposta alle pressioni di micro-interessi. Tra l'altro, l'assoluto favore accordato a procedimenti decisionali di rapida conclusione sembrerebbe chiaramente desumersi altresì dalla comparsa, tra gli emendamenti destinati ad accrescere contenutisticamente i decreti-legge in sede di conversione, anche di disposizioni «eccentriche»⁸⁰, cioè totalmente estranee all'oggetto disciplinato dal provvedimento originario. Tale tendenza, infatti, oltre a confermare la preferenza nei riguardi di atti a rapida approvazione, evidenzia la scelta consapevole di utilizzare proprio tale celere procedimento per poter, attraverso esso, ottenere una pluralità e diversità di risultati in tempi celeri. E a tanto ugualmente contribuisce sia l'uso quasi spasmodico fatto del voto di fiducia, che viene infatti posto su una mole davvero notevole di provvedimenti normativi, sia il suo sempre più frequente abbinamento a maxiemendamenti.

Inutile insistere sulla possibilità di ravvisare in queste prassi delle chiare espressioni di forza della compagine governativa.

Piuttosto, pare opportuno evidenziare come la primarietà accordata all'obiettivo dell'efficienza decisionale, e con esso alla contemporanea normazione di una pluralità di ambiti materiali assai spesso accomunati solo da finalità di carattere teleologico, finisce in tutta evidenza per sconfessare *in toto* le ragioni della rappresentanza politica. Più

⁷⁷ Sul punto, R. CALVANO, *ult. op.*, cit., p. 8.

⁷⁸ In questi termini, F. BIONDI, S. LEONE, *ult. op.*, cit., p. 16.

⁷⁹ M.P. IADICICCO, *Rappresentanza politica e funzione di governo: brevi note sulle trasformazioni del sistema delle fonti*, in *Democrazia e diritto*, 2017, n. 3, p.

⁸⁰ Su cui, ampiamente, Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni «eccentriche» introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 1, p. 91 ss.

precisamente, essa dimentica che la differente conformazione costituzionale della legge parlamentare e degli atti normativi di matrice governativa va ricondotta al carattere democratico-rappresentativo del nostro ordinamento, «la cui preservazione non può essere messa in discussione, pena il dissolvimento dei principi politici sulla base dei quali il nostro ordinamento giuridico determina le proprie fonti»⁸¹.

7. Nuove condizioni di forza del Governo e marginalizzazione dell'organo parlamentare: qualche osservazione critica sul ruolo esercitato degli organi di controllo politico e di garanzia costituzionale

Riferire i più recenti fenomeni di marginalizzazione dell'organo parlamentare e delle sue attribuzioni all'espansione dei poteri normativi dell'Esecutivo, ed alle nuove condizioni di forza di tale organo all'interno dell'intelaiatura politico/istituzionale, è certamente corretto. L'osservazione, infatti, come fin qui evidenziato, è suffragata da tutta una serie di dati d'esperienza, di certa importanza.

Tuttavia, l'ancoraggio delle problematiche connesse allo svilimento dell'assemblea elettiva all'accentuarsi del protagonismo governativo non può né deve mettere in ombra il ruolo rivestito, in ambito, dagli organi chiamati a contenere il ricorso da parte dell'Esecutivo al proprio strumentario normativo nei vincoli costituzionali.

Sotto tale profilo, peraltro, sono ben note le mancanze che, per anni, hanno accomunato, nell'approccio a tali questioni, gli organi di controllo politico e quelli di garanzia costituzionale. Ugualmente, sono indubbie le aperture che, da un certo punto in poi, quegli stessi organi hanno mostrato a favore di un controllo più attento di talune delle prassi più distorsive del sistema, spesso divenute oggetto di vera e propria censura.

È peraltro evidente che ogni ricostruzione critica di tale percorso, comunque già troppo noto e annotato per essere qui oggetto di una puntigliosa analisi, non può esimersi da un'analisi, questa sì accurata, delle responsabilità che, nella causazione delle storture del sistema più volte marcate, sono imputabili agli stessi "controllori".

Al riguardo, in effetti, pare incontestabile che il pur costante riferimento alle ragioni di opportunità politica a cui molto spesso è piegato il *placet* accordato dalle Camere al varo definitivo di taluni controversi atti di matrice governativa, non valga da solo a giustificare le ragioni di un controllo parlamentare per molto tempo assolutamente carente, quando non addirittura assente.

Vero è, piuttosto, che le manchevolezze degli organi di controllo politico nei riguardi delle "sregolatezze normative" della compagine governativa paiono per lo più imputabili a precise scelte del Parlamento che, consapevolmente, non è riuscito a tutelare la «centralità parlamentare [...] con squilibri e scompensi nella separazione dei poteri e forti impatti su

⁸¹ Così, M.P. IADICICCO, *ult. op.*, cit., p. 130.

altri valori costituzionalmente tutelati»⁸². A suffragare tale assunto la circostanza che, nella maggior parte dei casi, gli “abusi” generalmente imputati al Governo sono stati in realtà determinati da un cattivo funzionamento della fase parlamentare dei procedimenti «duali»⁸³. Basti in questo senso pensare al ricorso alla reiterazione dei decreti-legge, in quanto prassi nascente dalle carenze proprie del dibattito parlamentare, incapace di pervenire ad una decisione in merito alla conversione o al suo rifiuto entro i tempi definiti dalla Costituzione. Parimenti, si consideri l’adozione di decreti *omnibus*, che, spesso, accrescono i propri contenuti, nonché la propria eterogeneità, in esito alla discussione in Aula. Né meno significativa, in questa prospettiva, è la continua posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti, «che sono sì il frutto di un’opzione del Governo, ma anche di significative [...] autolimitazioni delle Camere, oltre che della violazione di alcune regole cardine che dovrebbero ispirare qualsiasi procedimento legislativo»⁸⁴. Ma, altrettanto rilevante in questo senso sono altresì la carenza di principi e criteri direttivi delle leggi di delega, nonché le continue e numerose deroghe al modello di delegificazione delineato dalla legge n. 400 del 1988.

Del resto, anche solo intuitive sono le ragioni al fondo di tali torsioni del dibattito in assemblea. L’atteggiamento delle forze parlamentari, che pure contribuiscono ad alimentare tali storture, pare infatti chiaramente guidato dalla convenienza che esse stesse provano nell’approfittare di certe prassi distorsive, per poter così conseguire, più facilmente, ed in tempi più rapidi, determinati risultati.

In questo modo, però, il “controllore”, chiamato a garantire assieme alla centralità dell’organo parlamentare il rispetto dei valori di democraticità e rappresentatività del sistema, finisce per diventare “carnefice” di se stesso, o comunque “complice” di un disegno politico scientemente volto ad erodere, a favore del Governo, attribuzioni proprie dell’assemblea elettiva.

Né, meno significative sono le ricadute che, a danno dell’istituzione parlamentare, paiono riconducibili al controllo del giudice costituzionale, sebbene esercitato su un piano e con prospettive diverse da quello politico, in quanto volto esclusivamente a garantire il rispetto delle competenze normative e la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini, così come definiti in Costituzione⁸⁵.

In realtà, sulle prime, l’atteggiamento lungamente rinunciatario tenuto dalla Corte nei riguardi di molte discutibili prassi seguite dal Governo nell’esercizio della potestà legislativa delegata nonché nell’adozione di decreti legge pare semplicemente saldarsi alla cautela da sempre adottata dal Giudice costituzionale nell’affrontare i «gangli nodali del rapporto Parlamento-Governo in tema di fonti»⁸⁶. E di fatto, è oramai opinione maggioritaria in dottrina che la preoccupazione prima che ha sempre spinto il giudice delle leggi ad adottare

⁸² Così, A. CELOTTO, *Decreto legge (postilla di aggiornamenti)*, in Enciclopedia Giuridica, 2001, p. 3

⁸³ Al riguardo, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 132.

⁸⁴ Così N. LUPO, *ult. op.*, cit., p. 133.

⁸⁵ A sottolineare l’ambito del sindacato di legittimità e la sua diversità da quello del controllo politico è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 23 maggio 2007, n. 171, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 2675 ss.

⁸⁶ A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 137.

un atteggiamento di *self restraint* nei riguardi delle diverse questioni dedotte alla propria cognizione quali vizi della decretazione governativa sia da ricercare, ancor più che nelle problematiche di carattere processual-costituzionale⁸⁷, nella consapevolezza delle molte difficoltà che, in concreto, emergono ad ogni tentativo di specificazione di concetti ad alto tasso di politicità. Basti in questo senso anche solo pensare all'opinabilità di ogni scelta volta a dare contenuto a quell'"oggetto", la cui previsione, ai sensi dell'art. 76 Cost., è requisito di validità della legge delega, o anche alla problematicità di qualunque tentativo di circoscrivere la dimensione politica della decisione circa la ricorrenza di quei "casi straordinari" cui l'art. 77 Cost. subordina l'adozione del decreto legge.

Tale atteggiamento, assolutamente cristallino nella più risalente giurisprudenza che esclude ogni tipo di sindacato sul decreto legge, ovvero lo esercita in modo molto blando sia sul piano della legge delega che su quello del decreto legislativo, pare non di meno trasparire dalle maglie di quelle successive pronunce con le quali la Corte costituzionale pur sembra infrangere certi tabù.

E così, per quel che concerne il versante "parlamentare" della delega legislativa, non sembra possa negarsi che i successivi tentativi operati dai giudici costituzionali al fine di ribaltare la propria giurisprudenza in tema, e realizzare una definizione in positivo del limite dei "principi e criteri direttivi", abbiano di fatto comunque lasciato inalterata la «banda di oscillazione» entro la quale il legislatore delegante può muoversi⁸⁸, ed abbiano conseguentemente favorito l'approvazione di principi e criteri direttivi in gran parte indeterminati o del tutto evanescenti⁸⁹. E ciò, proprio in considerazione dell'«irriducibile politicità» di quanto avrebbe dovuto essere valutato⁹⁰. Analogamente, per quanto riguarda il limite dell'"oggetto", le decisioni intervenute in ultimo sul punto⁹¹, che lo hanno delimitato in "negativo", affidandone la sua "positivizzazione" ai criteri direttivi, hanno consentito quel che è stato definito «una sorta di "circolo vizioso": tanto più sono i poteri delegati all'Esecutivo, tanto meno essi sono specificamente e puntualmente limitabili dal legislatore delegante»⁹². Anche a proposito dei tempi di esercizio della delega, l'ultima giurisprudenza dei giudici costituzionali, fondata sul presupposto che «né dalla lettera, né dalla *ratio* ispiratrice è dato trarre alcun elemento da cui si argomenti l'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato»⁹³, non pare semplicemente aver acconsentito ad un uso alquanto estensivo dell'elemento temporale. Piuttosto, per quel che qui rileva, essa ha di fatto accettato che tale elemento fosse nella

⁸⁷ Su cui, cfr. D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2010*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, p. 1.

⁸⁸ Sul punto, cfr. N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano, 2005, p. 14 ss.

⁸⁹ Sul punto, cfr. R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, cit., p. 50.

⁹⁰ S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, p. 182 ss.

⁹¹ Corte costituzionale, sentenza del 07 aprile 1988 n. 408; sentenza del 22 maggio 2001 n. 159 e del 16 aprile 2003 n. 125; il testo di tutte queste pronunce è reperibile sul sito www.giurcost.it.

⁹² Così, N. MACCABIANI, *La legge delegata*, cit., p. 27.

⁹³ Si tratta di una giurisprudenza della Corte costituzionale che ha la sua matrice nella sentenza del 19 dicembre 1963, n. 163.

disponibilità dell'Esecutivo⁹⁴. Non di meno, a proposito del versante “governativo” della delega legislativa, ed in particolare delle problematiche inerenti il vizio di “eccesso di delega”, sembra difficile non intravedere una certa attenzione da parte della Corte a non invadere il campo discrezionale attribuito agli organi politici, laddove precisa infine che il controllo di costituzionalità sul punto deve riguardare «le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata»⁹⁵, statuendo come l'unica indagine da compiere sia che quest'ultima «non ecceda i limiti della delega e sia valida sotto ogni altro aspetto»⁹⁶.

Ma, per i profili qui indagati, ancor più significativa di quella finora analizzata pare essere l'assai copiosa giurisprudenza elaborata in questi anni dalla Corte costituzionale in tema di decretazione d'urgenza, con riferimento a molti tra i più discussi aspetti dello strumento normativo *de quo*. È noto che, a far data dal riconoscimento della sindacabilità del decreto legge per mancato rispetto dei presupposti costituzionali della necessità e dell'urgenza⁹⁷, e quindi della declaratoria di illegittimità della prassi della reiterazione⁹⁸, si è registrato, da parte della Consulta, un atteggiamento sempre più attento nei riguardi degli usi governativi della decretazione d'urgenza. Anzitutto scandito dall'annullamento effettivi di taluni decreti privi dei requisiti della necessità e dell'urgenza⁹⁹, tale percorso si è da ultimo caratterizzato per la peculiare attenzione rivolta al requisito dell'“omogeneità” dei decreti legge e delle leggi di conversione, e quindi ai limiti di emendabilità dei primi in sede di conversione¹⁰⁰.

Si tratta di aperture assolutamente significative, che, però, presentano dei chiaroscuri non poco rilevanti. Si pensi ad esempio all'“evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che rende un decreto sindacabile da parte del Giudice costituzionale anche se già convertito in legge. È anche solo intuitivo al riguardo che la costrizione dello scrutinio di legittimità entro i confini qui delineati sia funzionale a conservare uno spazio comunque notevole alla dialettica Parlamento/Governo. E ciò non solo per il carattere assai asfittico delle ipotesi riconducibili al vizio di *evidente mancanza* dei requisiti costituzionali, ma anche per l'ampiezza dell'area coperta dal diverso vizio della *semplice mancanza*, che può

⁹⁴ Tra le tecniche che, frutto della prassi parlamentare, successivamente avallata dalla giurisprudenza costituzionale, hanno contribuito a “depotenziare” il limite stabilito in Costituzione, R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *ult. op.*, cit., p. 51, rimandano ai «“meccanismi di flessibilizzazione del termine”», alla «riapertura dei termini di delega», nonché alla «pratica dei cc.dd. decreti integrativi e correttivi».

⁹⁵ Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 1985, n. 158, in *www.giurcost.it*.

⁹⁶ Corte costituzionale, sentenza 21 gennaio 1967, n. 4, in *www.giurcost.it*. In dottrina, sui rischi che la progressiva restrizione del controllo di costituzionalità alla coerenza e alla sola *ratio* della delegazione legislativa possa trasformare il giudizio di legittimità costituzionale sui decreti in un mero sindacato sull'eccesso di potere legislativo delegato, cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 76 ss.

⁹⁷ Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 1995, n. 29, in *www.giurcost.it*.

⁹⁸ Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 1996, n. 360, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, p. 529.

⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 2007, n. 171, cit. L'orientamento espresso nella pronuncia del 2007 viene ribadito ed arricchito dalla Corte nella successiva sentenza 30 aprile 2008, n. 128, in *Giurisprudenza italiana*, p. 2670.

¹⁰⁰ Corte costituzionale, sentenza 1° dicembre 2010, n. 335; sentenza del 13 febbraio 2012, n. 22; sentenza del 3 luglio 2013, n. 220; sentenza del 23 luglio 2013, n. 237; sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, tutte in *www.giurcost.org*.

essere fatto valere unicamente nell'ambito del rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento. Ugualmente, alla luce della pur complessa giurisprudenza che guarda al decreto legge ed alla legge di conversione sotto il profilo della omogeneità dei contenuti non sembra possa dirsi completamente priva di ogni solido fondamento l'idea di «un sensibile allargamento degli spazi di manovra offerti ai decisori politici (Governo prima e Parlamento poi)»¹⁰¹. I molti distinguo operati dalla Corte in merito alla natura degli emendamenti che possono essere apportati al decreto legge in sede di conversione sembrano infatti offrire «un generoso avallo» all'uso peculiare che di questi strumenti di normazione viene fatto dagli organi di direzione politica, portati per lo più a piegarne i contenuti «davanti alle contingenze ed ai loro più pressanti interessi»¹⁰².

Né meno interessante in questo senso pare la pur scarna giurisprudenza elaborata dai giudici costituzionali in tema di maxi-emendamenti e questione di fiducia. Il rigetto dei dubbi sollevati a proposito della conformità a Costituzione di tali prassi¹⁰³, ed in particolare le motivazioni addotte nell'occasione, non valgono semplicemente ad escludere la possibilità che la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti si traduca in una violazione dell'art. 72, comma 1, Cost.

Ancor più, esse testimoniano la decisa volontà da parte della Corte di sottrarre al proprio sindacato scelte procedurali che devono restare unicamente «nell'alveo dell'autonomia del Parlamento»¹⁰⁴. Indiscutibilmente, anche rispetto a tali problematiche, è possibile da ultimo registrare un diverso atteggiamento da parte del giudice delle leggi, più attento nei riguardi della prassi dei maxi-emendamenti, specie come strumento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge, e della necessità che siano rispettate le regole che disciplinano il procedimento parlamentare¹⁰⁵. Tuttavia, tali aperture¹⁰⁶ non valgono a sconfessare la sostanziale libertà dell'organo parlamentare di introdurre, tramite dispo-

¹⁰¹ A. RUGGERI, *L'impossibile "omogeneità" di decreti legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega*, in www.forumcostituzionale.it, 2013, p. 1.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 1995, n. 391, in www.giurcost.it.

¹⁰⁴ Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 2008, n. 1, punto 5.1 del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.it.

¹⁰⁵ Qui, il riferimento è a Corte costituzionale, sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, cit. A proposito dell'equiparazione del trattamento sanzionatorio di droghe 'leggere' e droghe 'pesanti' disposta in sede di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, la Corte, per la prima volta, in sentenza, atteso il rilievo della scelta normativa, osserva che: «Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgendo delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex articolo 72 della Costituzione» (punto 4.4 del *Considerato in diritto*). Un intervento normativo di quel rilievo, aggiungono i giudici, fu di contro «frettolosamente inserito in un 'maxi-emendamento' del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione», su cui inoltre fu posta la questione di fiducia (punto 4.4 del *Considerato in diritto*). E qui la Corte annota che, in quel modo, «la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione» (punto 4.4 del *Considerato in diritto*).

¹⁰⁶ In effetti, la sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, cit., punto 4.3 del *Considerato in diritto*, contiene un richiamo al «significativo» parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nella seduta del 1 febbraio 2006, sul disegno di legge A.C. 6297, di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005.

sizioni aggiuntive, ulteriori contenuti normativi al testo originario del decreto; il tutto perfettamente in linea con quanto già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale.

Ancora di recente, insomma, la Corte, chiamata, in qualità di “giudice dei poteri”¹⁰⁷, a garantire il rispetto di quelle regole che, definendo il ruolo del legislativo e dell’esecutivo quanto all’esercizio del potere normativo, contribuiscono a dar contenuto alla forma di governo, pare decisa nel voler continuare a collocare il suo sindacato su un «crinale sottilissimo»: «attenta a non finire preda, per un verso, della morsa soffocante esercitata dalla critica diffusa (tuttora ricorrente) di quanti temono la sempre possibile sovrapposizione del giudizio di costituzionalità alla valutazione politica» e, «per un altro ed opposto verso, della censura di quanti manifestano seria apprensione per la rigidità della Costituzione, gravemente esposta e non adeguatamente protetta per il caso che il giudizio suddetto dovesse da sé medesimo risultare assoggettato a condizioni particolarmente severe e stringenti»¹⁰⁸.

8. Sulla necessità di un irrobustimento dei limiti e dei controlli sul potere normativo del Governo... e non solo: qualche spunto conclusivo alla luce dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019

Quel viluppo quasi inestricabile di rivolgimenti politico-istituzionali che nel tempo hanno interessato l’apparato governativo, il sostanziale rafforzamento di tale organo, ma soprattutto la primazia che la normazione da esso prodotta è venuta acquisendo in rapporto alle altre fonti del diritto, paiono decisamente avallare precise conclusioni in merito ad una caratterizzazione in senso “forte” dell’Esecutivo. Al tempo stesso, quindi, sembrano chiare, oltre che fondate, le ragioni di quanti, a proposito delle possibili linee di sviluppo di quella strategia del cambiamento da anni al centro del dibattito politico-giuridico negano in pieno la necessità di un ulteriore rafforzamento strutturale e funzionale del Governo, evidenziando piuttosto l’improcrastinabilità di un maggiore irrobustimento della rete di limiti e controlli entro cui costringerne l’azione, ed in particolare l’esercizio dei poteri di tipo normativo. E ciò in vista di un recupero del ruolo del Parlamento, o meglio della sua centralità.

In questa prospettiva, possono certo leggersi i numerosi progetti di riforma tesi a limitare l’utilizzo degli strumenti normativi del Governo, ed in particolare il ricorso al decreto-legge, attraverso una puntuale individuazione delle materie che possono essere così disciplinate, ovvero degli oggetti che ne sono esclusi¹⁰⁹, oppure ancora, a mezzo di una «tutta

¹⁰⁷ Sulla diversità dell’attività che, a fronte del fenomeno del “Governo legislatore”, viene svolta dalla Corte ora quale “giudice dei diritti” ora come “giudice dei poteri”, G. DI COSIMO, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, 2007, p.

¹⁰⁸ Così, A. RUGGERI, «Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge, in *Il Foro italiano*, 2008, n. 10, p. 3048 ss.

¹⁰⁹ Per un esame assai attento delle varie proposte presentate in tema, cfr. A. DI GIOVINE, *La decretazione d’urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 5 ss.; nonché A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 147 ss.

una serie di limitazioni di diverso tipo e a differente livello, neppure ben articolate fra loro»¹¹⁰. In particolare, in questo stesso senso può interpretarsi la diversa proposta, parte di un più recente e corposo progetto di riforma costituzionale, finalizzata ad introdurre nel sistema un “procedimento legislativo a data certa”¹¹¹, alternativo alla decretazione d’urgenza, che garantisca al Governo tempi certi e brevi per l’esame di taluni disegni di legge, nonché effettive possibilità di esercizio, da parte del Parlamento, della funzione legislativa.

Al riguardo, però, non possono celarsi le numerose difficoltà che da sempre hanno accompagnato i tentativi di positivizzazione degli ambiti materiali riservati ovvero sottratti alla decretazione d’urgenza. Analogamente, non possono nascondersi i molti dubbi che l’introduzione di un nuovo procedimento solleva a proposito di una proliferazione di strumenti normativi nella disponibilità del Governo, per nulla in grado di garantire un più composto ricorso agli altri atti estrinsecazione dei diversi poteri normativi di cui lo stesso dispone.

Tuttavia, anche a tacere dei limiti sopra evidenziati, non può negarsi l’angustia di questo tipo di proposte in relazione al respiro delle problematiche da sciogliere.

Se, come sopra evidenziato, le problematiche connesse agli usi alquanto peculiari dei poteri normativi di matrice governativa sono da ricercare soprattutto nel cattivo funzionamento della fase parlamentare dei procedimenti «duali», è evidente che «non è agendo sul solo Governo, magari in nome di un preteso ritorno ad un ruolo meramente “esecutivo” della volontà del legislatore, che si può pensare di fronteggiare tali degenerazioni». Piuttosto, «quello che è necessario, a tutela dei valori fondamentali del sistema e della stessa legittimazione della decisione normativa che ne costituisce il frutto, è che il procedimento si svolga assicurando forme adeguate di partecipazione delle forze politiche presenti in Parlamento»¹¹², ivi comprese, ovviamente, le minoranze.

Sebbene formulate già qualche anno fa, osservazioni di questo tipo paiono in realtà più che mai attuali. Esse, infatti, ben potrebbero ripetersi a commento della più recente giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale, in qualità di giudice dei conflitti.

Qui, come è intuitivo, il riferimento è alla recente ordinanza n. 17 del 2019¹¹³, con cui il giudice delle leggi, pronunciandosi in camera di consiglio, dichiara l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da trentasette senatori in relazione alle modalità di approvazione del disegno di legge in materia di bilancio seguite dal Senato lo scorso dicembre. Il ricorso, infatti, denuncia la grave compressione dei tempi di discussione del disegno di legge *de quo*,

¹¹⁰ Questo il commento di R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione d’urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale e ipotesi di revisione dell’art. 77 della Costituzione*, in Studi in onore di Leopoldo Elia, 1999, p. 1512 ss. a fronte delle ipotesi di revisione dell’art. 77 Cost. presentate alla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionale (c.d. Bicamerale) istituita con l. cost. n. 1/1997.

¹¹¹ In base alla proposta di revisione dell’art. 72, comma 7, Cost., di cui al Ddl Cost. 2613-A e abb., poi bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre del 2016: «il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l’attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all’ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni della deliberazione» (c.d. “procedimento legislativo a data certa”).

¹¹² N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 132 ss.

¹¹³ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 dell’08 febbraio 2019, cit.

in particolare a causa della presentazione da parte del Governo di un maxiemendamento, accompagnato dalla posizione della questione di fiducia.

Nello specifico, per il profilo qui evidenziato, il conflitto, promosso da senatori che agiscono a titolo individuale, in qualità di gruppo parlamentare PD, nonché quale minoranza qualificata pari ad un decimo dei componenti del Senato, sollecita un intervento della Corte volto a far luce sull'incidenza che il perpetrarsi del ricorso da parte del Governo a tal genere di prassi esercita a danno delle prerogative costituzionali dei singoli (e delle minoranze) inerenti il procedimento legislativo.

Inutile, qui, anche solo rimarcare la rilevanza che il tipo di menomazione lamentata dinanzi ai giudici costituzionali riveste nell'economia dell'indagine che si sta svolgendo.

Tuttavia, è oramai notorio come tali doglianze siano state, almeno espressamente, disattese dal giudice costituzionale, che, infatti, in sede preliminare e sommaria di ammissibilità, nega la ricorrenza dei requisiti oggettivi ed in parte soggettivi di un conflitto di attribuzione interorganico.

Ancora una volta, l'atteggiamento tendenzialmente prudentiale di solito assunto dalla Corte nella qualità di "giudice dei poteri" sacrifica una più attenta argomentazione delle motivazioni poste a base della decisione del conflitto per menomazione sollevato dinanzi ad essa. E forse anche una maggiore audacia nella definizione del giudizio. Il tutto, a danno della portata della pronuncia infine resa, certamente significativa, ma per molti profili altrettanto opinabile.

E così, sotto il profilo oggettivo, la Corte, che pure non mette in dubbio la «compressione dell'esame parlamentare» registratasi nella fase approvazione della legge di bilancio 2019, per effetto dell'uso combinato fra maxiemendamento governativo e voto di fiducia, ma nega infine un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari» che assurgono a requisiti di ammissibilità del conflitto stesso, pone non pochi dubbi sulla sostanziale correttezza del giudicato. E ciò specie in ragione degli «elementi procedimentali e di contesto» su cui, per questa parte, esso si fonda. Analogamente, sotto il profilo soggettivo, la pronuncia, che nega la legittimazione al gruppo parlamentare e alla minoranza qualificata, ma l'ammette a favore del singolo parlamentare, pone l'interprete, se non proprio dinanzi ad «una tipica rappresentazione dell'assurdo»¹¹⁴, ad una decisione davvero difficile da intendere e giustificare.

Ma, al di là delle molte criticità che ne inficiano, *in parte qua*, la rilevanza, è indubbio che, riletta nella prospettiva d'indagine prescelta, questa stessa ordinanza suggerisce ben altri e più solidi scenari. Molti dei passaggi motivazionali su cui essa si struttura paiono infatti chiaramente espressivi di una precisa spinta da parte della Corte verso una ridefinizione (o meglio un riequilibrio) dei rapporti tra Governo e Parlamento nel segno della salvaguardia delle prerogative parlamentari. Tanto in particolare emerge dalla viva preoccupazione con cui, nelle motivazioni della propria decisione, i giudici costituzionali riflettono sulle strozzature

¹¹⁴ A. MORRONE, Lucciole per lanterne. *La n. 179/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in www.federalismi.it, p. 1.

del dibattito parlamentare censurate dai ricorrenti quale effetto della pressione governativa verso una “estremizzazione” della prassi dei maxiemendamenti approvati attraverso il voto di fiducia.

Indiscutibilmente, a fronte di una chiara definizione dei limiti costituzionali entro cui costringere l'uso di tale prassi¹¹⁵, chiaramente posta quale necessità dal conflitto interorganico sollevato, l'ordinanza *de qua*, in molte sue parti, riflette piuttosto la volontà della Corte di ritrarsi ancora una volta dall'agone politico, e di spogliarsi delle vesti di “giudice dei poteri”.

Così, ad esempio, non pare possa negarsi che, sullo sfondo del richiamo ai diversi profili procedurali considerati ostativi al superamento del vaglio di ammissibilità, debba in realtà null'altro rintracciarsi se non la chiara volontà della Corte di discostarsi dal *petitum*, ed evitare in questo modo di dare risposta alla richiesta dei ricorrenti di «ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo». Tale volontà, del resto, sembra trasparire anche dalle puntualizzazioni offerte dai giudici costituzionali in ordine ai presupposti che, sotto il profilo oggettivo, legittimano il ricorso al conflitto. La portata “grave” e “manifesta” di quelle violazioni, che sole possono consentire il superamento del vaglio di ammissibilità¹¹⁶, se suscita non poche perplessità in ordine alle concrete possibilità, in ipotesi del genere, di un utile ricorso alla Consulta, non pare invece sollevare alcun dubbio riguardo alla *ratio* dell'elaborazione in via giurisprudenziale di tale requisito¹¹⁷. Al contrario, la formulazione adottata dai giudici sembra volutamente rimarcare, anche in quest'ambito, l'innata ritrosia della Corte ad arbitrare conflitti di natura squisitamente politica¹¹⁸.

Sarebbe tuttavia un errore interpretare tale ritrosia quale categorico e definitivo rifiuto da parte dei giudici costituzionali a vagliare, per il futuro, l'effettiva lesione di attribuzioni quali quelle poste, nell'occasione, a fondamento del ricorso per conflitto interorganico sollevato dinanzi ad essi.

Ad inverare la fondatezza di tale osservazione paiono concorrere una pluralità di dati.

Certamente significative in questo senso sono anzitutto le motivazioni poste a base della negazione della legittimazione ad agire in capo al gruppo PD. Il “difetto “procedurale” dietro cui, nell'occasione, il giudice delle leggi si trincerava¹¹⁹, sembra infatti chiaramente lasciare aperta la porta a successive e diverse definizioni della questione, che rimane, allo stato, assolutamente impregiudicata. Analogamente, le stesse argomentazioni che, sull'istante, rendono di fatto la legittimazione all'accesso a Corte del singolo parlamentare una «vittoria di

¹¹⁵ Sul problema di una delimitazione della disciplina costituzionale della questione di fiducia, R. MANFRELLOTTI, “*Quindici uomini sulla cassa del morto*”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento, in www.federalismi.it.

¹¹⁶ Sul punto, e per un approfondimento, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in www.federalismi.it, p. 3.

¹¹⁷ Sulla novità di tale creazione giurisprudenziale, N. LUPO, *ult. op.*, cit., p.

¹¹⁸ Su questo profilo, N. LUPO, *ult. op.*, cit., p. 11.

¹¹⁹ In particolare, sotto tale profilo, la domanda viene dichiarata inammissibile «per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»; così Corte costituzionale, ordinanza n. 17 dell'08 febbraio 2019, cit., punto 3 del *Considerato in diritto*.

Pirro»¹²⁰, non pregiudicano, per l'innanzi, la possibilità di una differente risoluzione del conflitto costituzionale, laddove il singolo riesca a provare la ricorrenza di condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi nel caso oggi deciso dalla Consulta. E ciò anche in ragione di quanto nell'ordinanza in commento la Corte costituzionale lascia trapelare riguardo alla futura perdurante ammissibilità di una compressione del dibattito parlamentare per effetto del ricorso a maxi-emendanti e voto di fiducia.

È proprio su questo punto, anzi, che la pronuncia *de qua* pare foriera di futuri, importanti rivolgimenti. L'accenno a questa, quale prassi dagli "effetti problematici", sembra infatti chiaramente richiamare precedenti giurisprudenziali ancora recenti in cui la questione di fiducia su maxiemendamenti è stata definita non già una «consuetudine costituzionale», ma specificamente una «problematica prassi»¹²¹, preclusiva di «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina» oggetto di approvazione, ed ostativa della possibilità per le commissioni di svolgere l'esame in sede referente, come previsto dall'art. 72, primo comma, Cost¹²². Il rilievo di tale impostazione, già di per sé intuitivo, acquista peraltro ulteriore spessore in ragione di taluni passaggi della decisione in esame, in cui la Corte, che pure si pronuncia per l'assenza delle violazioni lamentate in ricorso, finisce tuttavia per individuare e valorizzare «con convinzione una serie di principi costituzionali che il Parlamento è tenuto a rispettare nel procedimento di approvazione delle leggi»¹²³. Si consideri quanto sostenuto a proposito della necessità che «il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale». E, di qui, l'avvertenza che «gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa». Si tratta di principi che, come ben sottolinea la Corte, «sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti».

In questo senso, allora, le severe critiche che pure l'ordinanza *de qua* ha alimentato in molti riguardo al continuo tentativo della Corte di derubricare in termini di applicazione di norme regolamentari, per loro natura insindacabili, quella che, più correttamente, dovrebbe intendersi come violazione diretta delle norme sul procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost. e delle prerogative dei parlamentari ad esso attinenti¹²⁴, sembrano destinate, in futuro, ad essere superate dal riconoscimento della piena sindacabilità delle violazioni delle disposi-

¹²⁰ Così, S. CURRERI, *L'occasione persa*, in *www.federalismi.it*, p. 5.

¹²¹ Corte costituzionale, sentenza del 07 novembre 2014, n. 251, punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹²² Corte costituzionale, sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32.

¹²³ In questo senso, N. LUPO, *ult. op.*, cit., p. 5.

¹²⁴ Su tali profili, S. CURRERI, *ult. op.*, p. 3; nonché A. LUCARELLI, *ult. op.*, p. 3.

zioni costituzionali sul procedimento legislativo, e dei poteri di partecipazione ad esso dei rappresentanti del corpo elettorale, da parte dei regolamenti e delle prassi parlamentari¹²⁵.

Indubbiamente, in quest'occasione, la Corte, che qui rafforza un atteggiamento recentemente assunto anche rispetto ad altre questioni dedotte alla propria cognizione¹²⁶, finisce di fatto per non decidere, volutamente optando per un differimento nel tempo di un suo più incisivo intervento.

È infatti anzitutto al Parlamento che, secondo i giudici, spetta «arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme di esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché a legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei principi e interessi in gioco».

Ovviamente, la “ricetta” della Corte non cura tutti i mali delle Camere elettive. È certo infatti che la crisi della rappresentanza è anzitutto crisi della politica, e che le cause di questa vadano ricercate in una pluralità di fattori, che necessitano di ulteriori e diversi interventi correttivi per il riequilibrio del sistema.

Tuttavia, nella prospettiva con cui si è qui approcciato il tema, è indubbio che la cura oggi prescritta dal giudice costituzionale sia certamente utile ad evitare il perpetrarsi per il futuro di usi normativi dagli effetti chiaramente distorsivi non solo a danno dell'assetto delle fonti, ma anche della forma di governo, con ciò che ne consegue sul piano dei diritti di partecipazione al procedimento legislativo, e quindi alle scelte più importanti in termini di rappresentatività per la comunità statale tutta, da parte dei singoli e dei gruppi rappresentativi della volontà dell'elettorato.

Soprattutto, è evidente come la somministrazione di tale cura non possa più essere né discussa, né ritardata e/o rimandata *ad libitum* dall'assemblea elettiva. Le probabilità che, in futuro, l'inerzia del legislatore possa contribuire nuovamente a determinare un abuso del procedimento legislativo, e che a fronte di ciò il giudice costituzionale possa continuare ad assumere un atteggiamento di *self restraint*, ritenendo non soddisfatte le condizioni di ammissibilità del ricorso, paiono davvero poche. Ad avvisare di questo possibile (o forse, sarebbe meglio dire certo) *revirement* della giurisprudenza costituzionale è la stessa Consulta. Laddove, infatti, nella chiusa della parte motiva della decisione di inammissibilità, si evidenzia come, nel caso di specie, nonostante l'abuso del procedimento legislativo, non risultino comprovate «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità» del ricorso, si intuisce distintamente la volontà dei giudici costituzionali di costringere gli effetti della pronuncia *de qua* entro limiti assai rigorosi, legati non solo alla particolarità del caso discusso, ma anche alle contingenze del tempo. Ed infatti, quasi a compulsare un controllore politico un po' troppo assente ed indolente, la Cor-

¹²⁵ Tale giurisprudenza ha il suo precedente storico nella sentenza del 09 marzo 1959, n. 9, in www.giurcost.it.

¹²⁶ Qui, il riferimento è all'ordinanza della Corte costituzionale del 16 novembre 2018, n. 207, in www.giurcost.it, sul c.d. “caso Cappato”, in cui, pure, i giudici, al dichiarato scopo di provocare un intervento del legislatore, hanno rinviato all'udienza del 24 settembre 2019 la discussione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale.

te, infine, conclude che «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale potrebbe portare a esiti differenti».