



SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “ROMA TRE” – 29 SETTEMBRE 2021

IL RUOLO DELL’EMERGENZA NELL’EVOLUZIONE DI PRASSI,
CONVENZIONI E CONSUETUDINI COSTITUZIONALI CHE INCIDONO SULLA
FORMA DI GOVERNO*

ELIA AURELI**

SOMMARIO: 1. Il ruolo di prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale e nella definizione della forma di governo. – 2. ‘Crisi’ ed ‘emergenza’ come catalizzatori dell’evoluzione delle fonti non scritte. – 3. L’emersione di nuovi fenomeni in grado di incidere sulla forma di governo. – 3.1. Il ruolo di crescente centralità assunto dall’esecutivo e, al suo interno, della Presidenza del Consiglio e il declino dell’istituzione parlamentare nella forma di governo. – 3.2. L’emersione di importanti precedenti in merito al ruolo del Presidente della Repubblica nel quadro della forma di governo. – 4. Conclusioni. Quale futuro per precedenti e prassi sorti nella fase emergenziale?

1. Il ruolo di prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale e nella definizione della forma di governo

Il sistema delle fonti contemporaneo si presenta come un complesso e stratificato apparato normativo volto alla disciplina capillare, tramite norme scritte, di ogni aspetto dell’ordinamento¹.

È stato sostenuto che all’interno di questo sistema non vi sia più uno spazio rilevante per il diritto consuetudinario, ormai “non più che un relitto di epoche giuridiche tramontate”².

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei nell’Università degli studi di Trento.

¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, III ed., Torino, 2019.

² N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Introduzione di P. GROSSI, Torino, 2010, 29 (ed. originale N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, 1942). L’illustre giurista prosegue,

Sebbene ciò possa valere per alcune branche del diritto, esistono, tuttavia, due rilevanti eccezioni, individuabili nel diritto internazionale e nel diritto costituzionale. Con diritto costituzionale, in questo contesto, si intende quanto attiene alla disciplina e al funzionamento delle istituzioni e dei rapporti tra di esse, con particolare riferimento a quelle che formano il circuito politico e della rappresentanza³. Pertanto, è opportuno inserire, all'interno dello studio della materia, anche norme di rango sub costituzionale, quali leggi, regolamenti e i regolamenti parlamentari.

Al contempo, rileva ai fini dello studio anche tutta quella galassia di norme non scritte, variamente qualificate come prassi, convenzioni e consuetudini, che intervengono -a volta in maniera assai significativa- a definire il concreto funzionamento delle dinamiche istituzionali. In un quadro costituzionale caratterizzato da uno scarso livello di razionalizzazione, infatti, residua un ampio spazio di intervento per le fonti legislative e per i regolamenti parlamentari per disciplinare le attività e le procedure interne a ciascuna istituzione. Contestualmente, ed in particolare ove anche queste fonti non stabiliscano capillarmente la materia in esame, aumenta il rilievo delle fonti convenzionali che si consolidano nell'esperienza politica ed istituzionale⁴.

Lo studio del ruolo delle fonti non scritte nell'ambito del diritto costituzionale⁵, e, al suo interno, del diritto parlamentare⁶, è un tema che ha interessato lungamente la dottrina giuspubblicistica. Gli studi sul punto sono numerosi e assai diversificati tra loro, tanto dal punto di vista dell'inquadramento del tema, quanto da quello delle conclusioni raggiunte⁷.

tuttavia, affermando con grande lucidità come “*vi saranno sempre rapporti che o sfuggiranno alla disciplina legislativa o saranno insoggettabili per la loro quantità e varietà ad una determinazione generale e statica come è quella della legge*”. V. anche R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIII ed., Torino, 2012, 312.

³ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2006, 1643-1668.

⁴ A sottolineare il collegamento tra la scarsa razionalizzazione della forma di governo e il ruolo delle convenzioni e consuetudini costituzionali: G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, XXIX Convegno annuale AIC – Catanzaro 2014, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 2; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019, 24.

⁵ cfr. *ex multis* G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970; C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale*, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali*, Napoli, 1992; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 381 ss.; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2003; M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto. Dalla teoria generale all'ordinamento italiano*, Roma, 2008; molti interventi di grande interesse nel volume: A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.

⁶ Cfr. F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale «esterno», precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, Roma, 1998, 233 ss.; M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 353 ss.; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2007, 309 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, 741 ss.; G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 4.

⁷ Il tema del ruolo di convenzioni e consuetudini costituzionali all'interno del sistema delle fonti è un tema assai risalente, che ha interessato la dottrina fin dall'epoca statutaria. Sul punto, senza alcuna pretesa

Se è pacifico che esse abbiano un ruolo rilevante nell’ordinamento, è controverso il punto relativo al fatto che siano o meno in grado di incidere sulla forma di governo, fino a poterne essere definite un elemento qualificante. Si tratta di posizioni ampiamente argomentate e autorevolmente sostenute. Da un lato, è stato asserito che, se la forma di governo rappresenta “l’insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica [...], rientrano nel concetto le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine”⁸. Dall’altro, con impostazione maggiormente aperta ad un allargamento degli elementi caratterizzanti la forma di governo, si è affermato che “le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo”⁹.

È forse possibile trovare un punto di incontro tra le differenti argomentazioni spostando l’attenzione sul concetto di forma di governo. La sua concezione tradizionale è quella che prende in considerazione il contenuto delle disposizioni costituzionali in materia di allocazione dei poteri tra gli organi costituzionali ed ai rapporti tra di essi¹⁰. Questo genere di analisi delle forme di governo, per quanto utile a comprendere in linea di principio l’architettura costituzionale e il riparto dei poteri nei vari Paesi, incontra un limite nel fatto che considera come elementi qualificanti soltanto -o almeno primariamente- quelli che disciplinano la distribuzione della funzione di indirizzo politico a livello costituzionale¹¹. Sebbene sia indubbia l’importanza centrale che assume la

di completezza, si vedano: S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909; O. RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1913; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano, 1939; N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, cit. Sul punto, nei primi anni dell’ordinamento repubblicano: C. CARBONE, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, Padova, 1948; F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le “modificazioni tacite” della Costituzione*, in *Foro padano*, 1951, IV, 185 ss.; A. TESAURO, *La consuetudine costituzionale e le norme di correttezza*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, II; C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961.

⁸ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, 540; si veda, per ulteriori e più recenti spunti, anche ID., *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018.

⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 649. Più recentemente, con analoghe considerazioni: M. DOGLIANI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 999.

¹⁰ Lo studio del concetto di forma di governo è uno dei temi classici del costituzionalismo contemporaneo; il panorama giuspublicistico italiano, in particolare, si dimostra particolarmente ricco di spunti sul tema. Si vadano, a questo proposito, le riflessioni di Bobbio, il quale ripercorre con occhio critico l’evoluzione storica della teoria delle forme di governo: N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976, 9 ss.

Con riferimento alla definizione, al contenuto e alla classificazione delle forme di governo si vedano, *ex multis*: L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 640 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, 3; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, 4; M. VOLPI, *Forme di governo*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Roma, 2009, 142; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540 ss.; G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, II ed., Bologna, 2012, 12-21.

¹¹ Con note assai critiche M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 224, il quale ritiene che siano stati compiuti “gravi errori” nella

normativa costituzionale nel definire il quadro generale della forma di governo, attualmente viene pacificamente riconosciuto come vi siano ulteriori elementi che incidono sul tema in esame rispetto a quelli formalizzati nel testo della Costituzione¹². Tra i fattori maggiormente studiati in questo senso c'è il sistema elettorale, inteso come il complesso delle norme giuridiche che regola la traduzione dei voti in seggi¹³, così come il ruolo del sistema dei partiti all'interno dell'ordinamento¹⁴, nonché il modo in cui questi due elementi si combinano e influenzano vicendevolmente¹⁵.

manualistica classica, la quale ha omesso di tenere in debita considerazione elementi che si sono dimostrato storicamente centrali nella concreta definizione delle forme di governo, quali in primis i partiti politici.

¹² Se il presupposto è sostanzialmente unanime, lo stesso non può certamente dirsi in merito alle posizioni concernenti quali siano detti elementi. Già Elia affermava, oltre cinquant'anni fa, che “*il nodo del tema consiste proprio nella valutazione degli elementi giuridicamente rilevanti ai fini di una tipizzazione*”. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634.

¹³ Il concetto non comprende soltanto la legislazione elettorale in senso stretto, ma anche le procedure e le condizioni di elezione, la regolazione delle campagne elettorali e dell'informazione politica, l'eventuale presenza di primarie all'interno dei partiti e il loro finanziamento da parte dello Stato o di soggetti privati. Sul punto T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2011, 224. Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006, 8; M. COSULICH, *I sistemi elettorali*, in C. AMIRANTE (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Torino, 2016, 49-58; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018. Sul rilievo del sistema elettorale nell'assetto della forma di governo la dottrina ampiamente maggioritaria concorda nell'attribuire ad esso un ruolo essenziale. Sul punto: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 150; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare: l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, 27-41; P. GRIMAUDDO, *Sistemi elettorali e democrazia pluralista*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, Milano 2008, 103 ss.: Nello stesso volume S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della ‘costituzione materiale’ del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, 19-60; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 572; O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015.

¹⁴ Pur essendo ampiamente riconosciuto il ruolo del sistema dei partiti tra gli elementi che in concreto incidono sul tema, non è universalmente accolta la teoria per cui ciò determinerebbe un vero e proprio inserimento del sistema dei partiti all'interno degli elementi che qualificano la forma di governo. si discute se essi siano “*elemento essenziale e costitutivo della nostra forma di governo [...] ovvero elemento accidentale e solo condizionante*” O. CHESSA, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, 41. Tra gli Autori a favore del ruolo costitutivo del sistema partitico nella forma di governo: M. DUVERGER, *Les parties politiques*, 1967. trad. ita., *I partiti politici*, Milano, 1970, 431; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638 ss.; S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993, 153 ss.; S. MERLINI, *La prassi nell'evoluzione della forma di Governo*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 587 ss.; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3/2012, 1 ss. Con posizioni critiche verso l'allargamento del concetto di forma di governo fino a ricomprendere il sistema dei partiti quale elemento qualificante della stessa: M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 551 ss. Sul punto cfr. anche G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1995, 43; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici e esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 1997; G. DEMURO, *gli organi di governo nella realtà costituzionale*, cit., 1-15.

¹⁵ S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 107-126, spec. 109 ss.; P. GRIMAUDDO, *Sistemi elettorali e democrazia pluralista*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, Milano, 2008, 103 ss.: Nello stesso volume S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della ‘costituzione materiale’ del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, 19-60; A. SAIITA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, XXIX Convegno annuale AIC – Catanzaro 2014, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, In *Rivista AIC*, 4/2014;

Utilizzando un’analoga argomentazione, è possibile ampliare ulteriormente il campo di studio e provare a dare una definizione di forma di governo ‘in senso sostanziale’¹⁶. Il criterio distintivo per l’individuazione di ciò che rientra nella forma di governo, in questo senso intesa, prescinde dalla qualificazione formale degli elementi considerati: ciò che ne connota la rilevanza è il fatto che essi incidano a livello sostanziale su quella che è la concreta distribuzione dei poteri tra le istituzioni di indirizzo politico, sul loro funzionamento e sui loro rapporti. In questa accezione, pertanto, rientrano a pieno titolo tra i fattori che contribuiscono alla definizione degli assetti istituzionali non solo le fonti di rango costituzionale e legislativo (ivi compresa la legislazione elettorale) ma anche i regolamenti parlamentari¹⁷, e il sistema dei partiti. Inoltre, incidono sulla forma di governo in senso sostanziale anche le consuetudini, le convenzioni e le prassi costituzionali.

Questa accezione della forma di governo consente di evitare la nota discussione in merito al ruolo delle fonti fatto all’interno dell’ordinamento¹⁸, limitandosi a riconoscere l’evidente circostanza per cui esse abbiano un ruolo non secondario all’interno delle dinamiche istituzionali, a maggior ragione all’interno di una forma di governo scarsamente razionalizzata, quale quella italiana.

G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, Atti del convegno Partiti Politici E Dinamiche Della Forma Di Governo, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 134-165.

¹⁶È possibile individuare una concezione in qualche modo simile a quella qui esposta in: A. PIZZORUSSO, *L’interpretazione della Costituzione e la difesa di essa attraverso la prassi*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1989, 3-15; P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, *Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della corte costituzionale*, atti del XXIX Convegno annuale AIC – Catanzaro 2014, in *Rivista AIC*, 4/2014, 1-81; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 134-165.

¹⁷ Gli studiosi del diritto parlamentare tendono a riconoscere pacificamente il valore dei regolamenti parlamentari quale fonte in grado di incidere sulla forma di governo, almeno per quanto concerne il funzionamento delle Camere e dei rapporti tra di esse e l’esecutivo. In questo senso i regolamenti parlamentari assumono il ruolo di “camera di compensazione fra i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di governo, che è rimasta invariata” V. LIPPOLIS, *Intervento*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, in *Quaderni della rassegna parlamentare*, Milano, 2001, 303. Cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, spec. 41; F. POLI, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per i regolamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015, 1-29.

¹⁸ Per alcuni Autori sono in grado concorrere a configurare l’assetto della forma di governo soltanto le “regole propriamente giuridiche in quanto positivamente vincolanti (ancorché non necessariamente ognuna di esse sia enforceable con mezzi giurisdizionali). Per questo rientrano nel concetto (oltre – ovviamente – alle norme scritte) le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine”. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 538 ss.; cfr. S. FOIS, *Costituzione legale e Costituzione materiale*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, cit., 21-41; Altri sostengono, invece, che le fonti fatte che vanno ad incidere concretamente sul funzionamento delle istituzioni e sui loro rapporti siano parte integrante della forma di governo, e sia pertanto necessario riconoscerne il valore costitutivo e qualificante, pur mancando della forma scritta e, nella maggior parte dei casi, della giustiziabilità. Vd. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 639 ss.; G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 20; A. PIZZORUSSO, *L’interpretazione della Costituzione e la difesa di essa attraverso la prassi*, cit., 11; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 4 ss.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13/2021, 13.

È noto il rilievo del consolidamento in via di prassi di alcune particolari elementi propri delle più delicate procedure istituzionali, poi sedimentate in convenzioni, se non in consuetudini costituzionali. In particolare, in relazione all'estensione dei poteri e del ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica, al procedimento di formazione e di dimissioni degli esecutivi, così come all'interno delle procedure parlamentari e nei rapporti tra Camere e Governo, la nascita e l'evoluzione delle convenzioni ha plasmato a tutti gli effetti il concreto attuarsi della forma di governo tracciata dalla Carta costituzionale¹⁹.

Un ulteriore elemento di interesse nello studio delle prassi istituzionali concerne l'eventualità, non certo rara, che alcune norme sorte in via fattuale, una volta consolidate, siano state trasposte all'interno della normativa scritta. A livello parlamentare si pensi all'istituto, di rilievo fondamentale per l'evoluzione dei rapporti tra le Camere e l'esecutivo, della questione di fiducia²⁰, nato in tempi assai risalenti ed utilizzato fin dalla prima legislatura e poi inserito all'interno dei regolamenti parlamentari agli articoli 116 r.C. e 161, comma 3-bis r.S.

Non è esente da questo fenomeno anche la disciplina del funzionamento dell'esecutivo: la stessa legge 400 del 1988 ha ricalcato sotto molti aspetti le prassi che si erano fino ad allora consolidate; è possibile citare, a titolo esemplificativo, la figura dei vice presidenti del consiglio, sorti in via di prassi come organo non necessario dell'esecutivo (il primo caso nella storia repubblicana fu quello di Pietro Nenni, nel governo De Gasperi I, che restò in carica dal 10 dicembre 1945 fino al 14 luglio 1946) formalizzati all'art.8 della legge 400 del 1988. Si pensi anche ad elementi di maggiore dettaglio o tecnicità, quali l'istituto del cd. Preconsiglio²¹, riunione preparatoria di grande importanza nelle attività dell'esecutivo, nella quale vengono esaminati collegialmente i provvedimenti da iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Esso può essere considerato il momento conclusivo dell'istruttoria normativa, ed è elemento necessario della stessa, in quanto l'art. 4, comma 2, Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1993, recante il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, stabilisce che “nessuna questione e nessuna proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non sono state esaminate nella riunione [del Preconsiglio]”.

¹⁹ Per una interessante disamina di come prassi e convenzioni costituzionali abbiano inciso sulla forma di governo della neonata Repubblica: O. CHESSA, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, cit., 31 ss.: cfr. S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

²⁰ Una versione “embrionale” del voto di fiducia è individuabile già nel 1860, con un “voto formale di indirizzo politico”: M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone*, II ed., Torino, 2020, 95; ampiamente, sulla nascita e sullo sviluppo dell'istituto nell'esperienza repubblicana: M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, spec. 88 ss. e 217 ss.

²¹ Sull'istituto in esame cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 9 ss.; M. MALENA, *L'esercizio del potere regolamentare del Governo*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La Prassi degli organi costituzionali*, cit., 170.

È quindi chiaro come lo studio e la conoscenza delle norme convenzionali non possano essere tralasciati, se ci si propone di rappresentare in maniera efficace la realtà costituzionale²².

2. ‘Crisi’ ed ‘emergenza’ come catalizzatori dell’evoluzione delle fonti non scritte

In questo contesto si inserisce un fattore ulteriore, potenzialmente dirompente, ossia quello dell’emergenza. Le fonti convenzionali, come noto, si reggono sulla clausola del *rebus sic stantibus*²³; sono pertanto destinate a venir meno, o ad essere modificate, in virtù della circostanza per cui muti la situazione che intendono disciplinare. In particolare, qualora i cambiamenti avvengano in maniera grave e repentina, come in un contesto di crisi, si esercita un forte stimolo alla loro rimozione e alla nascita di nuove modalità di risoluzione del mutato contesto di riferimento. Quello dell’emergenza è pertanto un elemento che funge da catalizzatore per accelerare, e in parte giustificare, il venir meno delle regole non scritte e la loro sostituzione con nuove prassi, così come l’adozione di atti e comportamenti fuori dalle regole -non soltanto quelle di natura convenzionale. Se l’esistenza di un contesto di eccezionalità rappresenta quasi di per sé un’accettabile giustificazione se non per trasgredire, quantomeno per mettere in discussione i precedenti consolidati, è facilmente intuibile come un periodo di oltre un decennio dominato da un costante riferimento all’emergenzialità del quadro sociale, economico e sanitario abbia certamente dato modo di destabilizzare prassi, convenzioni e consuetudini che si credevano ormai ben salde. Ciò si è riflesso anche sul funzionamento effettivo delle istituzioni, sulla produzione normativa, sui rapporti sostanziali tra i poteri.

Il fenomeno ha riguardato in maniera particolarmente evidente il periodo dell’emergenza pandemica²⁴, ma si riscontrava già pienamente anche negli anni precedenti, in particolare dall’avvento della crisi economico-finanziaria, che ha comportato lo stravolgimento di rilevanti convenzioni costituzionali già dagli ultimi anni della XVI legislatura²⁵. Da quel momento in avanti, a ben vedere, i concetti di crisi e di

²² “Secondo la nostra lettura tradizionale, non si tratta di elementi costitutivi in senso stretto della forma di governo, ma è pur vero che, senza la loro contestuale considerazione, non ci è modo di comprendere il funzionamento delle nostre istituzioni governanti”. S. BARTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, 13.

²³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, 321; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2015, 50; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 134 ss.

²⁴ Sul punto, tra i moltissimi contributi relativi al tema dell’emergenza pandemica, cfr. U. RONGA, *Il governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020, 1 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 705; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020; T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta online*, 1/2020, 192; E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 727-746; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l’impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, 258 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 391 ss.

²⁵ Vd. I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2012; 1-23; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1-26; G.

emergenza hanno svolto un ruolo di assoluti protagonisti nella vita politico-istituzionale nazionale e internazionale, così come sulla società nel suo complesso, influenzando profondamente l'indirizzo politico di qualunque governo. In detto periodo, a fronte di una marcata evoluzione dei rapporti sostanziali tra i poteri e degli equilibri al loro interno, i rapporti formali tra i poteri dello Stato non sono stati oggetto di riforme strutturali. Le uniche riforme normative intervenute nell'ambito della forma di governo in senso stretto sono state, a livello costituzionale, la riforma del settembre 2020 sul cd. 'taglio dei parlamentari' -che pure ha modificato soltanto il numero di deputati e senatori, non anche le loro funzioni o quelle delle Camere-, e, recentemente, la parificazione dell'elettorato attivo -a diciotto anni- per l'elezione di Camera e Senato contenuto nella legge costituzionale n. 1/2021.

Ed è proprio dall'analisi e dall'individuazione dei cambiamenti avvenuti a livello di fonti non scritte che si procederà ad indagare gli spostamenti di equilibrio fattuali di potere, da cui dipende l'assetto sostanziale della forma di governo.

3. L'emersione di nuovi fenomeni in grado di incidere sulla forma di governo

Senza alcuna pretesa di completezza, si proverà di seguito ad evidenziare alcuni fenomeni emersi o consolidatisi nel corso del periodo in esame (dalla crisi economica all'emergenza pandemica), i quali potrebbero aver determinato la variazione dell'articolazione sostanziale della forma di governo²⁶.

Si delimiterà, inoltre, il campo di analisi all'evoluzione del rapporto trilatero tra Parlamento, Governo e Presidenza della Repubblica. Nello studio della forma di governo e dei suoi cambiamenti sostanziali non sono però da sottovalutare, e meriterebbero ulteriori approfondimenti, la posizione sempre più rilevante dell'Unione Europea all'interno dell'ordinamento nazionale²⁷, così come l'attivismo recentemente dimostrato

SAVINI, *L'attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014; F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014; C. PINELLI, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., 75 ss.

²⁶ Sul punto, interessanti spunti in Forum del Gruppo di Pisa, "Emergenza Covid e organi costituzionali" del 10 agosto 2020; "Emergenza Pandemica e Forma di Governo: la Verticalizzazione del Potere tra Tendenze Sistemiche e Discontinuità" convegno del 18 ottobre 2021, La Sapienza, Roma; "Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali" Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 4 dicembre 2020. Con prospettiva comparata, inoltre, si v. R. TARCHI (a cura di) *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato*, Fascicolo monografico della Rivista del Gruppo di Pisa, 2020.

²⁷ Ciò si concretizza in primo luogo sotto l'aspetto della notevole produzione normativa di origine comunitaria, che si inserisce direttamente o indirettamente all'interno dell'ordinamento, considerati anche il numero e rilevanza delle materie devolute all'Unione. Al contempo, la centralità delle politiche comunitarie si ripercuote in maniera rilevante anche sullo stesso indirizzo politico degli esecutivi - necessariamente influenzato da quanto deciso in sede di Consiglio europeo e di Commissione europea- e della forma di governo in senso stretto: nell'analisi dei rapporti tra le istituzioni, che definiscono appunto la forma di governo, non è più possibile prescindere, se si intende fornire una rappresentazione realistica della stessa, dalla presenza delle istituzioni europee. Cfr. T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it*, 5/2012; N. LUPO, G. RIVOCCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia*

dalla Corte costituzionale nello stimolare l’attività legislativa parlamentare²⁸.

3.1. Il ruolo di crescente centralità assunto dall’esecutivo e, al suo interno, della Presidenza del Consiglio e il declino dell’istituzione parlamentare nella forma di governo

Se si esclude la rilevante eccezione del primo Governo Conte, caratterizzato dalla - almeno iniziale- assoluta compressione della posizione politica ed istituzionale del Presidente del Consiglio²⁹ i governi che si sono succeduti nel corso del periodo in esame hanno assunto un ruolo di assoluto rilievo all’interno del panorama istituzionale. Il

italiana: forme, limiti, garanzie, Roma, 2010, 288 ss.; R. IBRIDO, *L’evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell’esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 57 ss.; all’interno dello stesso volume: G. RIVOCCHI, *I riflessi dell’Unione Europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull’organizzazione interna del Governo*, ivi, 361.

Con riferimento alle dinamiche che hanno portato alle dimissioni del primo Governo Conte, legandole ai risultati delle elezioni europee del 2019 e alla conseguente formazione di una maggioranza ostile allo stesso in seno a Parlamento e Commissione: N. LUPO, *L’intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28/2020, spec. 6 ss. Sul rafforzamento degli esecutivi, ed in particolare del Presidente del Consiglio in virtù dell’ingresso dell’Unione all’interno della forma di governo: P. MILAZZO, *Art. 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2021, 233 ss.

²⁸ Il fenomeno si riscontra in particolar modo con riferimento a materie sulle quali la Consulta non ha ritenuto di poter agire direttamente, anche per via della materia trattata. L’utilizzo di sentenze con ‘incostituzionalità a termine’, contenenti indicazioni non solo nel merito dell’auspicato intervento delle Camere, ma anche un termine entro il quale sarebbe opportuno che il Parlamento legiferasse, rappresenta un interessante sviluppo della costruttiva dialettica tra le due istituzioni. Allo stesso modo, il ricorso della Corte a strumenti che esulano dall’ordinario *iter* del ricorso incidentale, quali il porsi della stessa quale giudice *a quo*, si inseriscono nella tendenza del giudice delle leggi ad un maggiore interventismo in caso di -colpevole- inerzia del legislatore. All’interno della vastissima produzione dottrinale cfr. M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Diritto e società*, 1/2020, 53 ss.; A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato (nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020)*, in *Consulta Online*, 2/2020, 1-3; D. MARTIRE, *Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate: il fine giustifica i mezzi? Note a margine della sentenza n. 113 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 6/2020; G. D’AMICO, *Il volto giuridico delle scelte di fine vita. Brevi note a proposito della “creatività” delle decisioni della Corte sul c.d. caso Cappato*, in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, 2020, 311 ss.; R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo di decisione in due tempi ed il superamento delle «rime obbligate»: la Corte costituzionale non terza, ma unica camera dei diritti fondamentali?*, in *Foro it.*, 9/2020, I, 2565 ss.; F. PERCHINUNNO, *Riflessioni a prima lettura sull’ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27/2020, 206 ss.; M. PICCHI, *Un nuovo richiamo allo spirito di leale collaborazione istituzionale nel rispetto dei limiti delle reciproche attribuzioni: brevi riflessioni a margine dell’ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1411 ss.

²⁹ Sul particolare indebolimento della figura presidenziale in tale frangente, in cui il Presidente del Consiglio è sembrato tornare ad un assai risalente ruolo di mediazione tra i partiti che sostengono il governo, senza essere portatore di alcun indirizzo politico proprio: A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, 681 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-Presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2019, 369 ss.; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, cit., 13-24.

fenomeno è stato particolarmente evidente nei periodi di maggiore criticità dell'emergenza³⁰, come testimoniano gli esempi dei governi Monti³¹, Conte II e Draghi.

L'accentramento sostanziale dei poteri nelle mani dell'esecutivo si è manifestato a livello di produzione normativa, attraverso il vasto utilizzo degli atti aventi forza di legge e in quella "fuga dalla legge"³², ormai da anni denunciata come elemento di criticità, che si è ulteriormente evoluta in "fuga dal regolamento"³³. Durante la drammatica esperienza dell'emergenza pandemica si è verificato un uso esponenziale dello strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri³⁴, cui gli esecutivi hanno ricorso per operare con la necessaria prontezza (ma anche in sostanziale autonomia³⁵) le riforme normative che si sono dimostrate necessarie³⁶ per fronteggiare l'aggravarsi della situazione sanitaria.

³⁰ Collimato nella dichiarazione ufficiale dello stato d'emergenza con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e l'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Sul punto: U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti, fasc. speciale*, 2020, 300 ss.; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti, fasc. speciale*, 2020, 542 ss.

³¹ Si pensi al fatto che, fino all'11 luglio 2012, e dunque per i primi otto cruciali mesi dell'esecutivo, il Presidente del Consiglio Monti ha mantenuto la delega all'economia, con risultato di un inedito ed notevole accentrimento dei poteri in capo alla Presidenza. Sul ruolo cruciale assunto nelle più recenti legislature dal ministro dell'economia: L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, 2020, 374 ss. Sulla prassi, ormai consolidata, di nomina di un tecnico al ministero dell'economia: Y. M. CITINO, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2021, 51.

³² Cfr. *ex multis* D. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 135 ss.; R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011; G. MAZZOLA, *Esperienze di "fuga dalla legge" tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011.

³³ N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 3/2017.

³⁴ Non si è trattato, tuttavia, di una novità nel quadro della produzione normativa di origine governativa. Già nel 2016 la dottrina più attenta aveva stato evidenziato l'incremento del ricorso ai dpcm: V. DI PORTO, *La carica dei dpcm*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016, 1-13. Cfr. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019; A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 28/2020, 234-253.

³⁵ Molte voci hanno sollevato note critiche in merito all'operato del governo dal punto di vista delle procedure normative utilizzate, quali l'emanazione di decreti-legge contenenti rinvii a successivi d.P.C.M., i quali avrebbero dovuto disciplinare nel dettaglio rilevanti limitazioni alle libertà costituzionali. Cfr. M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 174 ss.; E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 732; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2/2020, 1-8; E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 18 marzo 2020, 4 ss.; G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020.

³⁶ Il termine non è utilizzato causalmente: nella larga maggioranza dei casi le norme introdotte tramite dpcm o decreto legge sono state accompagnate, nella loro fase di esposizione all'opinione pubblica (spesso mediante dirette televisive o a mezzo di social network), da una clausola di necessità delle stesse, in quanto suffragate dal parere del Comitato tecnico scientifico istituito in seno alla Protezione Civile. Sul punto, evidenziandone le problematiche conseguenze, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 729-732; molti interessanti interrogativi sul rapporto tra tecnica e legislazione, ed in particolare sull'influenza della tecnica sulle scelte politiche in: G. GRASSO, (a cura di),

Un'altra prassi sorta nel periodo della crisi economica, e andata consolidandosi negli anni successivi, sebbene sembri in via di ridimensionamento in particolare durante il Governo Draghi, è quella dei cd. decreti legge salvo intese³⁷. Con tale espressione ci si riferisce alla discutibile approvazione di decreti legge privi di un testo definitivo, in quanto non ancora raggiunto un accordo (sul merito, o su questioni di mera forma o dettaglio tecnici; in tal caso vengono definiti ‘salvo intese tecniche’) in seno al Consiglio dei ministri. Sebbene il decreto legge venga annunciato come approvato e sia fatto riferimento ai suoi contenuti, a livello politico e mediatico, come se si trattasse di un provvedimento sostanzialmente già in vigore, in realtà il testo non è stato ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, garantendo quindi la possibilità di apportare integrazioni e correzioni prima della pubblicazione e del conseguente invio del testo alle Camere³⁸.

Il lasso di tempo intercorrente tra la notizia dell'approvazione del decreto legge ‘salvo intese’ e la sua effettiva pubblicazione in gazzetta ufficiale può estendersi per diversi giorni, fino a superare la settimana, rappresentando tanto una violazione delle procedure formali di produzione legislativa, quanto un segnale di scarsa trasparenza nell'attività dell'esecutivo.

La tendenza in esame appare evidente anche sul piano politico e mediatico, tanto (con)causa quanto conseguenza della sempre maggiore rilevanza del Governo e del Presidente del Consiglio³⁹ all'interno degli equilibri di potere e della narrazione mediatica.

Questo fenomeno non rappresenta certamente una novità all'interno dell'ordinamento italiano, ed era stato ampiamente segnalato dalla dottrina nel corso delle precedenti legislature⁴⁰, ma appare se possibile ulteriormente accelerata nel periodo più

Il Governo tra tecnica e politica, Napoli, 2016. Si v. in particolare P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, ivi, 81-99.

³⁷ A. SAITTA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, cit., 6 ne parla come di “autentico scandalo costituzionale”; Con riferimento alle più recenti vicende cfr. A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; P. VIPIANA, *La recente adozione di due decreti-legge salvo intese*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2019, 894 ss.

³⁸ Come correttamente evidenziato in, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 735, è incerto se questa prassi, lesiva del ruolo del Parlamento, incida anche sul ruolo del Capo dello Stato, in quanto “non si sa bene se al Presidente della Repubblica vengano inviati i testi in itinere al fine di verificare via via la legittimità e di «cooperare» a questo fine con il governo”.

³⁹ Non è probabilmente casuale l'insistere del sistema televisivo e giornalistico sul termine, giuridicamente inesatto, di “Premier” per definire il Presidente del Consiglio dei ministri.

⁴⁰ Sull'incremento del peso istituzionale del Governo e della Presidenza del Consiglio vi è vastissima letteratura scientifica. Si vedano, con riferimento agli anni precedenti all'emersione della crisi: P. PEREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, 93 ss.; E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, 1/2004, 5-25; G. AMATO, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Rivista AIC*, Annuario 2001, *Il Governo*, Padova, 2002, 259 ss., spec. 266; Più recentemente: I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018; E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, 2019, 438 ss.; T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 153 ss.; S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 34-4; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea*:

recente, e si accompagna ad un simultaneo ulteriore indebolimento del Parlamento, sempre meno centro politico-decisionale del Paese e sempre più in crisi dal punto di vista della sua rappresentatività⁴¹.

In particolare, nella presente legislatura, da un lato la situazione di eccezionalità ha portato alla nascita di un “*diritto parlamentare speciale, temporaneo e condiviso da tutti i gruppi politici, costituzionalmente giustificato dal diritto-dovere del Parlamento di affrontare l'emergenza*”⁴² -si pensi alle discussioni circa alle modalità di riunione delle Camere, alle conseguenti modalità di voto e di conteggio degli stessi, alle eventuali limitazioni all'ingresso dei parlamentari sprovvisti di certificato vaccinale-, dall'altro, nei rapporti con l'esecutivo e con le sue linee politiche, l'istituzione rappresentativa sembra essersi spesso limitata ad accettare acriticamente le decisioni del governo⁴³ (e le opposizioni, altrettanto acriticamente, a contestarle).

Inoltre, nel contesto vigente, in cui la produzione legislazione si basa stabilmente, ed in maniera ampiamente maggioritaria, sulle previsioni dei decreti legislativi e dei decreti legge, risulta chiaro lo svilimento del ruolo del Parlamento e della sua funzione costituzionale⁴⁴. Ciò viene ulteriormente rimarcato dal massiccio e ormai sistematico ricorso alla questione di fiducia sui disegni di legge di maggior impatto ordinamentale o di particolare rilevanza nel programma di governo. A delimitare ulteriormente gli spazi normativi per quello che si dovrebbe definire il ‘legislatore’ si inserisce anche l'Unione Europea, ormai dotata di ampie competenze in materia legislativa. Perfino sulla legge di bilancio, forse l'archetipo della legislazione di stretta competenza parlamentare, a livello

il progressivo rafforzamento del Governo, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1/2020, spec. 4 ss.

⁴¹ G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, cit., 1-25; E. MANFRELLOTTI, *Quindici uomini sulla cassa del morto: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forumcostituzionale.it*, 18 aprile 2019; A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, 1/2021, 124-149.

⁴² S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 706. In merito all'ampia discussione dottrinale sul punto si rinvia, *ex multis*, a: F. CLEMENTI, *La democrazia si difende anche con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 379-381; A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 268-283; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto «a distanza» dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una «re-ingegnerizzazione» dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020 23-32; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 24 ottobre 2020; F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento «telematico»*, in *Federalismi.it*, 18/2020, 25-48.

⁴³ Tra i numerosi autori che hanno segnalato questa sostanziale abdicazione del Parlamento dal suo ruolo di decisore politico, o almeno di mediazione e bilanciamento dell'indirizzo politico espresso dal Governo: F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in *Diritti fondamentali*, 3 giugno 2020, 20; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 705 ss.; A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, cit., 124-149; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 395 ss.; P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari non battono più un colpo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020.

⁴⁴ La crisi sanitaria “*determina, sul piano giuridico-costituzionale, la conferma dello svuotamento dei poteri normativi delle Camere a tutto vantaggio dell'esecutivo*”. G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 384.

sostanziale si riscontra oggi il dominio dell'esecutivo⁴⁵, accompagnato dalle rilevanti ingerenze in merito alla sostenibilità dello stesso provenienti dalle istituzioni europee⁴⁶.

In questo contesto si inseriscono le interessanti riflessioni relative alle conseguenze che il referendum costituzionale del 2020 sul taglio dei parlamentari potrà avere sul rilievo istituzionale e sulla rappresentatività delle Camere⁴⁷ (oltre che, chiaramente, sul loro funzionamento), una volta divenuto operativo con la XIX legislatura.

⁴⁵ Quella della posizione della questione di fiducia nella fase di approvazione della legge di bilancio è ormai una prassi ampiamente consolidata. Al contempo, l'esperienza più recente dimostra la tendenza alla presentazione del disegno di legge in grave ritardo rispetto ai tempi formalmente previsti dalla procedura di bilancio, con rilevante compressione dei tempi, per i parlamentari, di analisi del vasto, e spesso scarsamente comprensibile, contenuto dello stesso. Il risultato, se si considera la combinazione di questi due elementi con le drammatiche conseguenze che avrebbe la mancata approvazione del bilancio e il ricorso all'esercizio provvisorio, è quello per cui a livello sostanziale le Camere si limitino ad una ratifica di quanto proposto dall'esecutivo, limitandosi ad un'operazione di inserimento di norme puntuali all'interno dei vari capitoli di spesa, su impulso delle diverse sensibilità politiche, territoriali, e dei portatori di interesse. Con riferimento alla procedura di bilancio e alle recenti prassi instauratesi: cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e procedure di bilancio*, Milano, 2014, 21 ss.; più recentemente ID., *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2021, 215-232; Sul precedente della legge di bilancio del 2018, che ha rappresentato il caso maggiormente critico in un contesto generale comunque assai discutibile: F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 1-6; A. FALCONE, *L'approvazione della legge di bilancio 2018 e la violazione dell'art. 72 Cost.: un problema di sovranità. Prime riflessioni critiche e possibili soluzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 gennaio 2019, 1-5; G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 476-529.

⁴⁶ Cfr. N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, 37 ss.; G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 7 ss.; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di Bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012, 1-23; C. BERGONZINI, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit.

⁴⁷ Sul punto la dottrina maggioritaria ha evidenziato criticamente il rischio di un ulteriore affievolimento della rappresentatività del Parlamento, così come di una sua ulteriore marginalizzazione dal punto di vista delle dinamiche istituzionali, prospettando un ulteriore rafforzamento del Governo nei suoi confronti. Non si tratta, tuttavia, di un'opinione condivisa dalla totalità degli autori: vi sono infatti autorevoli pareri che vedono nella riforma costituzionale del 2020 la possibilità, per il Parlamento, di aumentare la propria efficienza e di migliorare la propria rappresentatività, riducendo il drammatico distacco ormai presente tra il corpo elettorale e i suoi rappresentanti nelle due Camere. Sul punto, con riflessioni a sostegno di entrambe le opinioni, si vedano gli interessanti contributi presenti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, Meno parlamentari, più democrazia?*, 2020. Sul punto cfr. anche P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n° speciale, 2019, 81 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna on-line, 13/2020, 1-3. Con specifico riferimento alle conseguenze della riforma sulle procedure parlamentari: L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2020; 559 ss.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15/2020, 2 ss.; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020.

3.2 L'emersione di importanti precedenti in merito al ruolo del Presidente della Repubblica nel quadro della forma di governo

Nel corso dell'ultradecennale periodo di crisi il Presidente della Repubblica ha svolto un ruolo di fondamentale importanza nel mantenimento degli equilibri istituzionali⁴⁸. Riprendendo la felice metafora dei poteri presidenziali quali una 'fisarmonica'⁴⁹ che si dilata o si restringe a seconda del grado di stabilità del circuito della rappresentanza e dei rapporti tra Governo e Parlamento, il prolungato periodo crisi delle istituzioni e di emergenza internazionale ha certamente contribuito all'apertura della fisarmonica presidenziale fino ai suoi estremi⁵⁰.

Al contempo, in un contesto di progressivo incremento della centralità degli esecutivi, non adeguatamente bilanciato da un forte ruolo del Parlamento, è emersa la figura presidenziale quale garante degli equilibri costituzionali⁵¹. In questo senso l'operato del Presidente della Repubblica è stato improntato, in numerose occasioni, al ridimensionamento della prepotenza normativa dei governi o alla tutela delle procedure legislative che avrebbero voluto eludere⁵². È comunque da sottolineare come entrambi i Presidenti della Repubblica in carica nelle legislature prese in esame abbiano utilizzato i

⁴⁸ Sul fondamentale ruolo di prassi e convenzioni costituzionali nella concreta declinazione del ruolo del Presidente della Repubblica, proponendo un pregevole tentativo di mappatura dei precedenti inerenti alla XVII legislatura e al primo scorcio di XVIII: G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 134 ss.

⁴⁹ L'espressione è attribuita a Giuliano Amato. Si veda sul punto G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, 3/1992, 8 ss.; ID., *Minima Politica. Sei lezioni di Democrazia*, Torino, 2020. Cfr. inoltre M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 11/2011, 419.

⁵⁰ Tra i molti A. che hanno evidenziato questa tendenza: R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, 1/2013, 7-19; M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 1-7; M. GRISOLIA, *Intervento*, in *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, La Sapienza, Roma, 6 giugno 2018, in *Osservatorio AIC*, 2/2018. Sul punto, legando la scarsa razionalizzazione delle forma di governo ad un fisiologico ruolo presidenziale di garante della stabilità istituzionale, in particolare oltre vengano a mancare altri fattori di solidità del sistema: C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/ 2021, 173-176.

⁵¹ Sul ruolo progressivamente assunto dal Presidente della Repubblica di controllo e di confronto dialettico con l'esecutivo, in particolare a fronte dell'affievolimento del controllo parlamentare: Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, 35-58; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22/2010, 1-18; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1-35; G. DICOSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni*, 2014; G. VOSA, *La pretesa "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 186-210.

⁵² È tuttavia necessario considerare che non è specifico compito della Presidenza della Repubblica quello di operare valutazioni di merito rispetto alle strategie governative, anche in merito agli strumenti normativi utilizzati. Pertanto, le indicazioni presidenziali possono riguardare soltanto il rispetto della correttezza procedurale nella formazione degli atti e la necessaria adesione alle prescrizioni costituzionali, spesso evase con specifico riferimento alla legislazione d'urgenza e alla sua conversione in legge. Sul punto cfr. Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, cit., 35-58; Con note critiche sul fatto che la tendenza in parola possa far emergere un volto eccessivamente 'politico' del Presidente della Repubblica, rischiando così di mettere in discussione il suo costituzionale di garanzia: A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 1-21.

propri poteri di influenza nei confronti delle istituzioni di indirizzo politico mediante un ampio ricorso a strumenti di *soft power*, limitando nette prese di posizione contrarie a quanto espresso dagli esecutivi e il ricorso agli strumenti più chiaramente critici dell'operato dei governi e delle Camere⁵³ (quale, ad esempio, il rinvio di disegni di legge alle Camere con messaggio motivato, istituto utilizzato con grande parsimonia tanto da Napolitano quanto da Mattarella⁵⁴).

La rilevanza istituzionale del Quirinale non è certamente venuta meno, anzi se possibile si è ulteriormente rafforzata, manifestandosi tuttavia mediante orientamenti, messaggi e comunicazioni forse più informali, meno mediaticamente evidenti, ma non meno influenti a livello sostanziale⁵⁵. Anche l'evoluzione dello stile comunicativo dei Presidenti, in particolare quando vada ad incidere sui rapporti con gli altri poteri dello stato, è un elemento da tenere in debita considerazione per una piena comprensione degli sviluppi sostanziali della forma di governo⁵⁶.

Anche considerando le convenzioni costituzionali consolidate, le ultime tre legislature hanno presentato alcuni importanti precedenti nell'ambito delle norme che afferiscono al Capo dello Stato. La più evidente è stata forse il venir meno della convenzione costituzionale relativa all'impossibilità -sostanziale- di una rielezione del Presidente della Repubblica⁵⁷. Nel 2013, proprio in ragione della situazione emergenziale

⁵³ Cfr. A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, 42-45; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., 7-20; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 3 ss.; M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella*, in *Federalismi.it*, 6/2018, 1-19; D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 817-820.

⁵⁴ Sulla Presidenza Napolitano: "Per esercitare la sua 'influenza', raramente ha usato i suoi poteri formali: nessun messaggio inviato alle Camere, [...] e un solo rinvio di un testo di legge; può dirsi davvero che il rifiuto di emanare il decreto legge 'Englaro' (marzo 2009) e il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (febbraio 2011) costituiscono due rilevanti eccezioni spiegabili con insuperabili carenze formali delle rispettive deliberazioni", A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, cit., 44. L'unico esempio di esercizio del potere ex art. 74, primo comma, Cost., da parte di Mattarella, risale al 31 ottobre 2017 e ha riguardato un progetto di legge di iniziativa parlamentare, recante "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo". Per un'accurata analisi del precedente: M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella*, cit., spec. 6 ss.

⁵⁵ Con riferimento al presidenziale ad esternazioni, osservazioni, messaggi ai Presidenti delle Camere o agli esecutivi e promulgazioni con osservazioni critiche, la dottrina si dimostra concorde nel considerarle un elemento assai rilevante nella per l'analisi dell'articolazione sostanziale dei rapporti interistituzionali. Sulle presidenze Napolitano: R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., 7-19; M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, cit., 1-7. Con spunti più recenti, e con uno sguardo comparativo tra i più recenti Presidenti della Repubblica: A. BURATTI, "Preferirei di no". *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2/2014, 187-265; G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, 404-407; G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, 321-353.

⁵⁶ Un esempio calzante è ripreso in D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, cit., 817-820.

⁵⁷ Per alcuni autori quella in parola era stata utilizzata come esempio di quella che si poteva a tutti gli effetti definire una consuetudine costituzionale. Cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 165 ss., spec. 183; G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 52, parla di "deroga ad una regola consuetudinaria". Lo stesso Presidente Ciampi, nel 2006, negli ultimi giorni del suo mandato, parlava di una "consuetudine

e della forte instabilità parlamentare, si è verificata per la prima volta la rielezione del Presidente uscente, seppur accompagnata dalla dichiarazione di Napolitano in merito alla presentazione di dimissioni anticipate -come effettivamente avvenuto nel gennaio 2015- nel momento in cui si fossero risolti i più urgenti problemi istituzionali e attivato un piano di riforme strutturali.

Il precedente, che potrebbe aver di per sé eliminato la convenzione fino a quel momento esistente, è stato talvolta richiamato anche con riferimento alle elezioni presidenziali del 2022, ipotizzando un secondo mandato, anch'esso legato al contesto emergenziale, per il Presidente Mattarella. Nel caso in cui si ripetesse immediatamente tale eventualità, si potrebbe considerare definitivamente tramontata la convenzione relativa al divieto di rinnovo della carica presidenziale. Lo stesso Mattarella ha prontamente smentito l'ipotesi in parola, senza peraltro esporsi direttamente⁵⁸, citando precedenti esternazioni presidenziali scettiche in merito alla possibilità o all'opportunità di una rielezione⁵⁹, cercando quindi se non di re-instaurare la convenzione, almeno di non reiterare immediatamente il precedente del 2013.

Un ulteriore episodio in netta discontinuità con le regole di comportamento consolidate si è registrato in relazione alla formazione del I Governo Conte, nel 2019, con riferimento al cd. caso Savona. Come in più occasioni evidenziato⁶⁰, la peculiarità di quanto avvenuto non ha riguardato tanto le remore presidenziali, arrivate finanche al veto, relative all'indicazione di un ministro da parte del Presidente del Consiglio incaricato, quanto le modalità in cui il confronto si è svolto. La prassi, ampiamente consolidata, che è venuta meno in detto frangente è stata quella della riservatezza del confronto tra Presidenza della Repubblica e forze politiche a sostegno del nascente esecutivo (così come diverse norme di correttezza e galateo istituzionale).

significativa” con riferimento al divieto di rinnovo del mandato presidenziale, adducendo che “*il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato*”, Comunicato della Presidenza della Repubblica, 3 maggio 2006.

⁵⁸ È stato segnalato l'uso, già affermatosi in precedenza ma utilizzato con particolare frequenza dall'attuale Presidente, del ricorso ad esternazioni, nel corso di incontri pubblici e ufficiali, che facciano riferimento alle dichiarazioni di precedenti inquilini del Quirinale, al fine di esternare il proprio parere su questioni di cronaca istituzionale senza esporsi in maniera diretta. Sul punto, con ampi riferimenti ed esempi: G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, cit., 321-353.

⁵⁹ L'11 novembre 2021, nel corso di un incontro al Quirinale in memoria di Giovanni Leone nel ventesimo anniversario della scomparsa dell'ex presidente della Repubblica, il Presidente Mattarella ha ricordato come “*Leone ripropose la sollecitazione, già sottolineata dal presidente Segni, di introdurre la non rieleggibilità del presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del semestre bianco*”. Si veda https://www.repubblica.it/politica/2021/11/11/news/quirinale_mattarella_allontana_il_bis_anche_leone_chiese_la_non_rieleggibilita_del_presidente_della_repubblica_-326003430/

⁶⁰ Sul punto si vedano i numerosi interventi in: *La intricata vicenda della formazione del governo Conte, Forum de Il Gruppo di Pisa*, 7 novembre 2018, 1-51; si v., inoltre, pur con posizioni tra loro differenti in merito alla valutazione del comportamento istituzionale di Presidenza e partiti politici: C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 360-375; G. VOSA, *La pretesa “responsabilità istituzionale” del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, cit., 186-210; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-4; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-6.

Un tratto comune alle Presidenze Napolitano e Mattarella è stato, visti anche i precedenti citati, l'aver subito accuse, spesso con toni marcatamente ostili, in merito al loro presunto attivismo politico e alla loro mancanza di imparzialità presidenziale⁶¹. Si potrebbero forse ricercare delle similarità, sul punto, con a quanto accaduto durante la Presidenza Scalfaro, in cui alcuni comportamenti che si sono distanziati dalla prassi consolidata e un certo attivismo del Quirinale all'interno delle dinamiche istituzionali si possono giustificare a fronte dell'eccezionalità della situazione nazionale e internazionale e per l'innovatività delle questioni cui il Capo dello Stato si è visto chiamato a rispondere⁶².

Merita una riflessione conclusiva, sul punto, una questione a prima vista di ambito strettamente sociologico/politologico, che ha avuto in realtà ricadute notevoli in merito al concreto funzionamento delle relazioni interistituzionali. Ci si riferisce alla tendenza, da parte dell'opinione pubblica⁶³, alla ricerca di figure autorevoli e affidabili che guidino le posizioni più mediaticamente esposte dell'ordinamento costituzionale, che siano in grado di ispirare sicurezza e nelle quali riporre fiducia, all'interno di un contesto emergenziale senza precedenti. Questo fenomeno ha determinato, a livello sostanziale, un rafforzamento in particolare della Presidenza della Repubblica e della figura del Presidente del Consiglio. Nei momenti di massima crisi, a fronte di una ormai consolidata perdita di fiducia nel sistema partitico, si sono spesso invocati gli interventi di quelle figure che godono di un elevato livello di stima, quali i migliori tecnici e le figure dotate di autorevolezza ed imparzialità, Presidente della Repubblica *in primis*.

Prendendo in considerazione il Presidente del Consiglio, invece, si rileva la tendenza ad una evoluzione di quella 'democrazia del leader'⁶⁴ e 'leaderizzazione' dei partiti che ha caratterizzato gli ultimi decenni dello scenario politico. La maggior parte dei partiti sono rimasti legati al modello del partito personale, con il leader quale sostanzialmente unico punto di riferimento, e che nella cui figura il partito stesso tende a identificarsi. All'interno di questo modello, tuttavia, la presente legislatura ha in particolare messo in luce come, rispetto alla leaderizzazione di ispirazione populista che ha caratterizzato il periodo precedente, in cui il leader del partito doveva al tempo stesso risultare riconoscibile ma anche far il modo che ogni cittadino vi si potesse identificare nei modi, nei toni e negli argomenti, nei momenti più drammatici dell'emergenza è stato richiesto l'intervento di figure dallo spiccato senso istituzionale e dall'alto profilo

⁶¹ Tra gli Autori che hanno evidenziato come il ruolo assunto in determinati frangenti dal Presidente della Repubblica di argine al rafforzamento del governo, o di collaborazione con lo stesso, possa determinare criticità dal punto di vista della sua posizione di imparzialità istituzionale: M. Luciani, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, cit., 1-7; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., 12-62.

⁶² Cfr. M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto: Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, 2017.

⁶³ Così come anche degli stakeholders e dei 'mercati'. Risulta sempre assai evocativa la suggestione proposta da Ruggeri in: A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati"*. Nota minima a commento della nascita del Governo Monti, in *Federalismi.it*, 23/2011, 1-8.

⁶⁴ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; R. CERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2015, 138 ss.; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

professionale⁶⁵. Sarà interessante indagare se la tendenza in atto sarà destinata ad arrestarsi in concomitanza dell'auspicato termine del periodo emergenziale o se ciò possa portare ad un'evoluzione più duratura delle dinamiche politico-elettorali.

4. Conclusioni. Quale futuro per precedenti e prassi sorti nella fase emergenziale?

Svolta un breve panoramica riguardo a come stanno evolvendo i rapporti interistituzionale e del rilievo che in tale contesto assumono le fonti fatto, è necessario porsi l'interrogativo in merito al futuro di questi fenomeni, emersi o sviluppatasi nel contesto eccezionale degli ultimi anni.

Come accennato in precedenza, uno degli elementi che mantiene in vigore le norme convenzionali è la clausola del *rebus sic stantibus*, ed è pertanto possibile che alcuni fenomeni che hanno caratterizzato il periodo in esame, in particolare quelli sorti in via di prassi, vengano meno al termine della fase di crisi⁶⁶. Tuttavia, non sembra altrettanto scontato pronosticare la decadenza di altre 'novità' istituzionali, quali ad esempio l'ampio uso dei Dpcm anche con riferimento ad interventi normativi di primissima importanza⁶⁷, o alla centralizzazione del potere mediatico nella figura del Presidente del Consiglio, rafforzandone l'immagine di 'capo del Governo' che si interfaccia direttamente con la cittadinanza, anche mediante il ricorso a strumenti quali dirette televisive e *social network*⁶⁸.

Va, in questo senso, tenuto conto del fatto che i precedenti possono sedimentarsi e diventare prassi, e finanche formalizzarsi in norme scritte, in particolar modo se il nuovo assetto venutosi a creare risultasse congeniale al funzionamento delle istituzioni, o,

⁶⁵ I leader di partito hanno mantenuto la propria importanza all'interno del sistema dei partiti, ma sono mutate le caratteristiche che questi devono possedere per ottenere un maggior successo elettorale. Si prenda a titolo esemplificativo la figura di Giuseppe Conte, personalità dal profilo spiccatamente tecnico, il quale è divenuto leader di una forza politica, il Movimento 5 Stelle, che più di ogni altra aveva, negli anni precedenti, sostenuto posizioni critiche nei confronti della classe dirigente e del crescente ruolo dei cd. tecnici all'interno del sistema istituzionale. Cfr. L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri. un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 455 ss.

⁶⁶ Si pensi al rilievo assunto, nel corso del periodo pandemico, dai comitati tecnici che coadiuvano le decisioni assunte dal Consiglio dei ministri. Ciò non vuole certamente intendere che il ruolo della tecnica sulla politica sia destinato a diminuire, ma che realisticamente non sarà più utilizzato come elemento di giustificazione delle scelte intraprese in ambito politico. Sul rapporto tra tecnica e politica, in particolar modo con riferimento all'operato del Governo: S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventunesimo Secolo*, 36/2015, 65-79; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 52 ss.; M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 285-294; L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti*, in *BioLaw Journal*, 2/2020, 1-7.

⁶⁷ Cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 181 ss.

⁶⁸ Sul punto L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri. un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 469 ss.

quantomeno, agli interessi della maggioranza. Come la dottrina più attenta ha prontamente evidenziato, ciò che si è introdotto quale misura eccezionale può facilmente stabilizzarsi e permanere nell’ordinamento⁶⁹.

Inoltre, anche ipotizzando che alcuni dei cambiamenti che hanno inciso sulla forma di governo sostanziale vengano meno al termine del periodo emergenziale, non è affatto detto che, con il ritorno ad una situazione di normalità, tornino in auge le precedenti prassi, accantonate in virtù dell’eccezionalità del contingente; non vi è, dunque, alcuna garanzia di un ritorno alla situazione precedente all’avvento della ormai ultradecennale situazione di crisi. Quello che potrebbe, invece, accadere, è un’ulteriore evoluzione degli equilibri istituzionali, che porti all’instaurazione di nuove prassi, differenti tanto da quelle che hanno contraddistinto la fase dell’emergenza, quanto da quelle in vigore negli anni ad essa precedenti.

Pertanto, all’interno di una situazione emergenziale della quale è forse possibile iniziare ad intravedere uno speranzoso allentamento, giunge il momento di chiedersi se sia o meno auspicabile che l’articolazione sostanziale della forma di governo che è venuta a crearsi per ragioni eccezionali si consolidi anche *pro futuro*. Quest’analisi andrebbe svolta valutando caso per caso i singoli fenomeni, pur tenendo sempre in debita considerazione il quadro d’insieme dei mutamenti negli equilibri tra i poteri. Di certo alcuni elementi appaiono assai allarmanti⁷⁰, primo tra tutti il definitivo svilimento delle prerogative parlamentari in merito alla produzione normativa primaria, sostanzialmente affidata al Governo, cui si accompagna una assai limitata, o e poco efficace, funzione di controllo sull’operato dell’esecutivo stesso. Altri elementi, al contrario, potrebbero risultare un valido stimolo per ulteriori evoluzioni del sistema, per superare equilibri non funzionali e per introdurre nuove norme convenzionali più efficaci di quelle previgenti e più rispettose dell’equilibrio istituzionale rispetto a quelle sorte durante l’emergenza pandemica⁷¹.

⁶⁹ Su tutti: E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 727-746. Con un approccio che guarda con preoccupazione alla possibile stabilizzazione dei fenomeni emersi durante l’emergenza pandemica ed esprime valutazioni critiche in merito a questa possibilità: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 120; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit. Sul tema, con specifico riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di salute: M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 3/2021, spec. 579-580.

⁷⁰ Una ferma condanna in G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 388, in cui ci si auspica di “tornare al più presto alla normalità istituzionale, per evitare che restino nella nostra vita pubblica scorie pericolose di quanto è accaduto e ancora sta accadendo”.

⁷¹ È corretto mantenere sempre un elevato grado di attenzione con riferimento a fenomeni che deviano dalla prassi consolidata, in particolare se le nuove tendenze rischiano di contrastare con le norme scritte, *a fortiori* se di rango costituzionale, e se il loro sostanziale risultato configurerebbe un allontanamento dall’assetto costituzionalmente previsto dal punto di vista del riparto dei poteri. Come è stato ampiamente evidenziato, non è possibile attribuire alcuna validità a prassi e convenzioni *contra legem*, o *contra constitutionem*. Cfr. C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale*, (1962), ora in ID., *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, 312; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2007, 324 ss. Al tempo stesso, a parere di chi scrive, sarebbe auspicabile abbandonare la diffusa tendenza a diffidare di qualunque genere di innovazione che interessi l’ambito istituzionale. In una società che evolve in maniera continua non è ipotizzabile il mantenimento di un rigido *status quo*, osteggiando i cambiamenti in quanto tali. L’effetto, paradossale, a cui talvolta si giunge è quello del

Per questi motivi lo studio dell'evoluzione della forma di governo sostanziale, ed in particolar modo quanto attiene alle fonti non scritte, è importante, poiché consente di individuare le nuove prospettive di evoluzione del sistema, in quanto, spesso, le novità in quest'ambito tendono ad emergere quali precedenti o prassi innovative, e non direttamente quali proposte di riforma della normativa scritta.

mantenimento in vigore di norme scritte ormai non più adeguate alla realtà nella quale si inseriscono, che devono essere integrate (quando non sostanzialmente innovate) in via interpretativa e di prassi applicativa. Pertanto, la norma scritta che si voleva tutelare dalle innovazioni che l'evoluzione dell'ordinamento sembrava indicare, finisce per essere comunque riformata, ma al livello non scritto, indebolendo l'intero impianto normativo. In quest'ottica, porterebbe forse a migliori risultati cambiare l'approccio verso i cambiamenti, anche in ambito istituzionale, potendo essi ben essere il portato della fisiologica evoluzione del funzionamento della forma di governo.