

UNISS

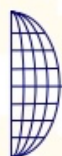
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI SASSARI



DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE E
AZIENDALI
DISEA



DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
MUR



ASSOCIAZIONE DI DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO ED EUROPEO

Cancellariato Berlino



Palazzo Chigi

Downing Street

X° CONVEGNO ANNUALE
dell'Associazione di Diritto Pubblico
Comparato ed Europeo

IL GOVERNO

nei **sistemi parlamentari**



Università degli Studi di Sassari

Giovedì 13 giugno 2024

Venerdì 14 giugno 2024

IL GOVERNO nei sistemi parlamentari

A cura di Rolando Tarchi

Atti del X Convegno dell'Associazione di
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo

Università degli studi di Sassari

13 e 14 giugno 2024

Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline

Collana diretta da Giuseppe Franco Ferrari

Comitato scientifico:

Paolo Bargiacchi, Vittoria Barsotti, Carlo Casonato,
Lorenzo Cuocolo, Patrizia De Pasquale, Angela Di Gregorio,
Miryam Iacometti, Susanna Mancini, Laura Montanari, Maria Donata Panforti,
Paolo Passaglia, Pierluigi Petrillo, Valeria Piergigli, Fabrizio Politi,
Oreste Pollicino, Alessandro Somma, Rolando Tarchi

Il Governo nei sistemi parlamentari
A cura di Rolando Tarchi
Prima edizione, Milano, Giugno 2026
ISBN: 978-88-86552-04-2

PRIMA SESSIONE PARALLELA
STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE DEL GOVERNO

STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE DEI GOVERNI NELL'ETÀ DELLA COMPLESSITÀ: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Cristina Fasone

SOMMARIO: 1. Dalla “statica” alla “dinamica” dei governi - 2. La crescente difficoltà nella formazione e nella tenuta dei governi di fronte a crisi e transizioni - 3. Un cambiamento nei modelli di riferimento

1. Dalla “statica” alla “dinamica” dei governi

La “statica” delle istituzioni, ossia la regolazione dei profili inerenti alla struttura e all’organizzazione dei poteri pubblici, ha da sempre una fortissima influenza sulle dinamiche interistituzionali¹. Ciò vale senz’altro anche per il potere esecutivo, nel quale si includono qui tanto il Governo in senso stretto², quanto la pubblica amministrazione³. Non è un caso che diversi autori abbiano indugiato sulle interdipendenze tra forma “del governo” e forma “di governo”⁴, intendendosi con quest’ultima la configurazione dei rapporti tra gli organi costituzionali – tra cui il Governo, appunto – titolari del potere di indirizzo

¹ Con particolare riferimento al Governo, cfr. P.M. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les Pays occidentaux*, Paris, 1966 e AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo. L’organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, 1982.

² Su cui si vedano S. Fabbrini e S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, 1999, spec. cap. IV.

³ Sulla natura ambigua del potere esecutivo, a cui faceva capo, in epoca liberale, ogni tipo di attività amministrativa, cfr. G. Bognetti, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, 2ª ed., Milano, 2001, spec. 33 ss.

⁴ Cfr., tra i molti, M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e di governo*, Torino, 2010; G. Amato e F. Clementi, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, 2012; P. Carrozza, *Governo e amministrazione*, in P. Carrozza, A. Di Giovine e G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Bari-Roma, 2014 (V rist. 2021), 987 ss. Per una ricognizione complessiva, cfr. R. Tarchi, *Ventique anni di DPCE: gli studi in tema di forme di governo*, in *DPCE*, num. spec., 2024, 109-152.

politico, secondo la celebre definizione di Mortati⁵ e alla luce di tassonomie variegiate elaborate nel corso degli ultimi due secoli dalla dottrina⁶.

Peraltro, il Governo è stato spesso considerato, in Italia come in altre democrazie consolidate, come l'organo costituzionale più articolato e "in ombra" nonostante la sua centralità per la forma di governo⁷. Dei tre poteri tradizionali, forse il potere esecutivo è quello che è stato oggetto di cambiamenti più significativi nell'ultimo secolo⁸, in particolare a partire dagli inizi del XX secolo con la crescita del ruolo dello Stato e delle funzioni pubbliche⁹.

I contributi compresi nel Panel su "Struttura e Organizzazione" del X Convegno annuale di DPCE, raccolti in questo numero speciale, si cimentano precisamente con il rapporto tra dimensione statica e dinamica dei governi nei sistemi parlamentari da una pluralità di approcci metodologici e tematici all'oggetto di studio, testimoniando la ricchezza delle riflessioni sull'architettura del potere esecutivo nel XXI secolo e le potenzialità di una pista di ricerca volta ad indagare la formazione e la composizione dei governi, le dinamiche endogovernative e le (frequenti) crisi di governo che ne conseguono.

⁵ V. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, 74.

⁶ Su cui cfr., per tutti, L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss. e, più recentemente, M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, III aggiornamento, Annali, Milano, 2010, 538 ss.

⁷ Cfr. T. Daintith e A. Page, *The Executive in the Constitution. Structure, Autonomy, and Internal Control*, New Yor, 1999, 2 s. e 6 s.

⁸ Così N. Lupo, *Il Governo italiano, settant'anni dopo*, Relazione al seminario, Gli organi costituzionali a 70 anni dall'entrata in vigore della Carta, Corte costituzionale - Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, Palazzo della Consulta, 19 gennaio 2018, in *Rivista AIC*, 2018, 3, 153 ss.

⁹ Cfr., ad esempio, sulla Francia, P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, 2015, spec. 69 s. e, sull'Italia, S. Cassese, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 2, 141 ss. e G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, spec. 328 ss., il quale evidenzia l'impressionante crescita degli apparati amministrativi anche nel ventennio fascista.

Da un lato, infatti, come ben evidenziato da Duverger ed Elia in poi¹⁰, le dinamiche del sistema dei partiti, la creazione e lo sfaldarsi delle loro alleanze, sono cruciali, in particolare nelle forme di governo basate sul vincolo fiduciario tra esecutivo e parlamento, per comprendere quanto la composizione di un Governo possa prevedibilmente mantenersi stabile nel tempo. Dall'altro, il potere di direzione sull'Esecutivo del Capo del Governo assume varie configurazioni¹¹ e non tutti i dicasteri hanno un eguale "peso". È noto, infatti, che tanto storicamente, quanto di recente, per effetto del ruolo dello Stato nell'economia e delle crisi finanziarie, i Ministri delle Finanze occupino un ruolo cruciale nelle compagini governative¹². Non è un caso, ad esempio, che l'affermazione di una forma di governo parlamentare nel Regno Unito, con il vertice del Governo separato dalla Corona, sia passata proprio per l'assunzione da parte del *Lord High Treasurer* delle funzioni del Primo Ministro¹³.

Inoltre, specie nel caso di governi di coalizione, la "distribuzione" dei Ministeri tra i vari partiti influenza la capacità di tenuta della compagine governativa da parte del Primo Ministro o Presidente del Consiglio dei ministri¹⁴. Da

¹⁰ Cfr. M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2a ed., Paris, 1956, ID., *Les partis politiques*, 7a ed., Paris, 1969 e L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., spec. 638-642. S.F. Regasto, *La forma di governo parlamentare tra "tradizione" e "innovazione"*, Milano, 2008, spec. 291 ss. evidenzia come proprio la crisi sistematica dei partiti e della politica tradizionale metta in difficoltà il funzionamento dei sistemi parlamentari.

¹¹ Cfr. M. P. Viviani Schlein, *La presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa occidentale*, Milano, 1970 e G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005.

¹² Si veda, sul caso italiano, 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, 367 ss.

¹³ Si veda A. Torre, *Robert Walpole. Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in ID. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Padova, 2020, 2-142 e come rilevato anche nella relazione di G. Caravale (v. *supra*, in questo Volume).

¹⁴ Cfr. G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973 e L.C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, 1976, spec. 73 ss. e, sul caso italiano dei "governi a direzione plurima dissociata" si vedano E. Cheli e V.

questa prospettiva, infatti, è chiaro che le regole che definiscono i rapporti all'interno del Governo, l'esistenza di relazioni gerarchiche, per esempio, oppure la configurazione del Capo dell'Esecutivo quale *primus inter pares* influenzano anche le modalità e le chance di risoluzione di possibili conflitti endogovernativi¹⁵. Ciò è stato evidente – a ribadire ancora una volta il ruolo cruciale del Ministro delle Finanze nei rapporti di forza interni all'Esecutivo – nelle vicende tedesche collegate, nell'autunno 2024, alla rimozione di Christian Lindner da quel dicastero da parte del Cancelliere Scholz, innescando così in qualche misura una crisi di governo. In quanto leader del partito liberal-democratico, l'allontanamento di Lindner dalla compagine governativa e il passaggio all'opposizione del suo partito hanno lasciato il Governo Scholz nelle condizioni di governo di minoranza (con SPD e verdi). Va anche sottolineato che, in questo caso, una crisi latente tra Cancelliere e Ministro delle Finanze era stata innescata dall'intervento di un soggetto terzo, il *Bunderveffassungsgericht*, un anno prima¹⁶. Su ricorso di 197 membri del gruppo parlamentare della CDU/CSU del *Bundestag*, il 15 novembre 2023, il Tribunale costituzionale aveva annullato la seconda Legge integrativa del bilancio 2021 che modificava retroattivamente il bilancio federale di quell'anno¹⁷, lasciando così nel budget un "buco" di circa 60 miliardi di euro, assai difficile da coprire¹⁸. I diversi orientamenti di politica economica supportati dai liberali

Spaziente, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, 49.

¹⁵ Cfr. M. Volpi, *Il Governo*, in G. Morbidelli, M. Volpi e G. Cerrina Feroni (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, 2ª ed., Torino, 2024, 396. Si veda anche G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, cit.

¹⁶ Tribunale costituzionale federale tedesco, Secondo Senato, 2 BvF 1/22, 15 novembre 2023, in cui è stata constatata la violazione degli artt. 109(3), 110(2) e 115(2) del *Grundgesetz*.

¹⁷ *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021*.

¹⁸ Cfr. L. Violini, *Vincoli costituzionali al bilancio e spese emergenziali. Il BVerfG impone la linea del rigore*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, 1, 183-186 e, ampiamente, G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e controllo di costituzionalità, spunti dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *DPCE*, 2024, 2, 451-470.

rispetto agli altri partiti della coalizione e il disastro elettorale, per i componenti della coalizione federale, nelle elezioni regionali a settembre 2024 hanno ulteriormente aggravato la situazione.

La breve ricostruzione della parabola discendente dell'Esecutivo Scholz non è che un'illustrazione dei molteplici fattori che incidono sulla "vita" di un governo oggi, senz'altro endogeni (come le regole sulla tenuta del governo o l'eterogeneità delle coalizioni), ma anche esogeni rispetto alla compagine governativa: decisioni delle Corti, elezioni regionali (ed europee), vincoli europei o auto-vincoli di politica economica, come la *debt-brake rule*. Tutti segni tangibili dell'età della complessità in cui viviamo.

Dinanzi a questa crescente complessità, gli esecutivi – come si è già reso evidente da decenni per i parlamenti – fanno sempre più fatica ad operare una sintesi delle istanze, spesso contrapposte, che convivono al loro interno, non solo per l'eventuale compresenza di più partiti, anche polarizzati tra loro, in coalizione, laddove non vi sia un governo monocolore, di maggioranza o di minoranza. Sono sempre più difficilmente conciliabili anche alcuni degli interessi che i vari dicasteri si propongono di perseguire, basti pensare all'impatto della transizione ecologica sullo sviluppo economico o a quello della transizione digitale sul mondo del lavoro. Al punto che da più parti si è fatto riferimento ad una crisi "del politico"¹⁹, ossia della politica "alta" capace di ricondurre ad unità, mediante negoziazioni e compromessi, i diversi interessi in gioco, salvaguardando il pluralismo quale valore comune di fondo. Una crisi che lascia il passo, da un lato, a derive populiste²⁰ e, dall'altro, anche per

¹⁹ Cfr., ad esempio, con argomenti diversi, G. Orsina, *Perfectionism Without Politics. Politicisation, Depoliticisation, and Political History*, in *Ricerche di storia politica*, num spec., 2017, 75-86 e S. Issacharoff, *Democracy's Deficits*, in *The University of Chicago Law Review*, 85, 2018, spec. 485-504.

²⁰ Cfr., tra i molti, P. Taggart, *Populism*, Oxford, 2000; Y. Mény e Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, 2002; C. Mudde e C. Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford, 2017; G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, 2021.

agevolare il governo della complessità, alla valorizzazione del ruolo dei tecnici e dei loro saperi nell'ambito degli esecutivi²¹.

Nel prosieguo, quindi, prendendo spunto dai bei contributi su “Struttura e Organizzazione” dei Governi ricompresi in questo numero, si proverà a riflettere brevemente sull'impatto di crisi e transizioni sulla formazione, sulla tenuta e sulla legittimazione degli Esecutivi, concludendo poi con qualche cenno, alla luce di questo quadro in mutamento, sulla tenuta della modellistica di riferimento.

2. La crescente difficoltà nella formazione e nella tenuta dei governi di fronte a crisi e transizioni

Nello studio della formazione e della vita dei governi non si può prescindere dal contesto politico, economico, culturale e sociale di riferimento, che dovrebbero trovare un riflesso in queste istituzioni.

Da questo punto di vista, l'intersecarsi nello stesso periodo storico di riferimento di più crisi²², nessuna delle quali pienamente superata, e di transizioni che dovrebbero configurarsi come risposte ad esse²³, con effetti su ognuna delle varie dimensioni di contesto menzionate, dà il segno

²¹ Qualcuno, non a caso, operando una sintesi tra le due tendenze, ha parlato, di “tecno-populismo” anche con riferimento al caso italiano: C.J. Bickerton e C. Invernizzi-Accetti, *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford, 2021. È chiaro, comunque, che ogni Governo presenta sempre al suo interno una combinazione tra politica e tecnica.

²² Si pensi alle crisi economico-finanziarie, alle crisi migratorie, alle crisi innescate da conflitti etnici e religiosi, alla crisi ecologica e, più in generale, alla crisi dello stato di diritto e delle liberal democrazie: da più parti, si è parlato di “poli-crisi”: il termine, usato per la prima volta da Edgar Morin nel secolo scorso, è ora stato attualizzato da J. Zeitlin e F. Nicoli (a cura di), *Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages*, in *Journal of European Public Policy*, 2019, 26, nel contesto dell'UE.

²³ Transizioni economico-finanziarie, con regole più o meno stringenti sulle finanze pubbliche e sugli operatori finanziari; transizioni sul sistema di governo della migrazione e dell'asilo, quanto meno, in seno all'UE; transizioni ecologica e digitale, transizioni democratiche e/o regressioni costituzionali.

della “fatica” che si riscontra nella nascita e poi nella tenuta dei governi, soprattutto di quelli ancorati al vincolo fiduciario con il Parlamento²⁴. I programmi di governo, sorti su alcune premesse, sono di frequente costretti a ridefinizioni per tenere conto di nuove emergenze o del mancato raggiungimento di traguardi che si erano fissati²⁵. Infatti, i vari contributi tutti evidenziano come il momento elettorale non sia più quello decisivo per la definizione dell'indirizzo politico di governo, bisognoso di continuo assestamenti. Questa “precarietà” nell'indirizzo politico, variamente declinata, a seconda dei casi di studio, si riflette anche sulla genesi e sulla stabilità delle compagini governative, salvo quanto si dirà in chiusura del paragrafo.

Assai significativi a tal proposito sono i contributi di Francesco Duranti e di Federico Micari sul crescente ricorso ai Governi tecnici in Europa²⁶. Pur nella diversità della regolazione costituzionale di questi Esecutivi, espressamente disciplinati soltanto nelle Costituzioni della Bulgaria, della Croazia e della Grecia, come mette ben in evidenza Duranti²⁷, il numero di governi tecnici è cresciuto esponenzialmente dal 2008, quando la crisi dell'Eurozona ha iniziato a dispiegare i suoi effetti. Si tratta non solo di *caretaker government*, ossia di esecutivi con un mandato

²⁴ Cfr., tra i molti, i contributi raccolti nel numero monografico de *Il Filangieri 2018 - Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*, a cura di V. Lippolis, e S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023.

²⁵ È evidente qui il caso dei target sulla transizione ecologica il cui conseguimento è venuto meno rispetto agli impegni presi dal Governo in più di un Paese: cfr., ad es., Corte suprema olandese, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, sentenza del 13.1.2020 e Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Verein KlimaSeniorinnen and other v Switzerland*, sentenza del 9.4.2024.

²⁶ Per una loro definizione si rinvia, oltre agli Autori appena citati, tra i tanti, anche a N. Lupo, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 1, 65 e ID, *Ancora sui “governi tecnici” alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, 2021, 3, 497, il quale considera come tecnico un Governo caratterizzato, quanto meno, da un “Presidente del Consiglio mai eletto in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo background, di una qualche expertise tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche contraddistinte da un certo tasso di indipendenza dalla politica”.

²⁷ Cfr. anche F. Duranti, *Governi tecnici comparati*, in *DPCE*, 2019, 2, 345 ss.

limitato al disbrigo degli affari correnti per traghettare il Paese verso imminenti elezioni, ma anche di governi con ampio mandato e con capacità programmatoria a medio-lungo raggio. Di solito, quelli tecnici non sono mai governi post-elettorali, ma subentrano, su iniziativa del Capo dello Stato, nel corso della legislatura, a seguito di crisi di governo che non lasciano prefigurare una soluzione politica di breve termine.

In particolare, Micari sottolinea il ruolo fondamentale svolto dal Capo dello Stato nella formazione e sulla durata dei governi tecnici in Italia, Austria e Slovacchia, la discrezionalità che gli compete, anche sulla scelta orientativa dei tempi di vita del governo con funzione di “*stent*” tra la situazione di crisi da gestire e il ripristino del regolare circuito elezioni-parlamento-governo²⁸. Da questo punto di vista, sembra più difficile configurare il ricorso a simili Esecutivi in forme di stato monarchiche dove, per definizione, più modesto è il margine di decisione del Capo dello Stato sull’investitura del Governo. Non pare smentire questa affermazione neppure l’entrata in carica del Governo olandese a luglio 2024, dominato dall’estrema destra, ma con a capo, quale Primo Ministro, un tecnico, Dick Schoof, ex direttore generale dei servizi di intelligence nazionali.

Una questione rilevante è infatti quella della “soglia” da riscontrarsi per considerare un Governo quale tecnico²⁹: se, come osserva Micari, a tal fine non è necessario che tutti i componenti dell’Esecutivo siano tecnici, per configurare un Governo come tecnico forse non è neppure sufficiente che lo sia il solo Primo Ministro. Vi sono delle posizioni chiave all’interno della compagine governativa oltre al Presidente del Consiglio, come, ancora una volta, quella del Ministro dell’Economia e delle Finanze, del Ministro degli Esteri, del Ministro dell’Interno e del Ministro della Giustizia, che se

²⁸ Così nella relazione di F. Micari (v. *infra*, in questo Volume).

²⁹ Per Ministri “tecnici” nell’Esecutivo si intendono qui coloro che non hanno mai svolto mandati elettorali né hanno partecipato o partecipano alle attività di alcun partito politico.

occupate da figure tecniche rappresentano un forte indizio della possibile qualificazione tecnica di un Esecutivo.

Duranti evidenzia come, almeno negli ordinamenti europei, i Governi tecnici si siano formati sia in sistemi parlamentari che in regimi semi-presidenziali, ma quasi mai in ordinamenti caratterizzati da dinamiche maggioritarie. Così, per esempio, almeno finora, il Regno Unito e la Francia non hanno conosciuto Esecutivi tecnici, sebbene le turbolenze politiche degli ultimi anni, nel primo caso in collegamento alla Brexit³⁰, nel secondo in relazione ai frequenti avvicendamenti dei Governi e all'esito delle elezioni parlamentari anticipate del 2024 in collegamento alle europee³¹, abbiano mostrato una profonda crisi dei rispettivi sistemi maggioritari.

In generale, entrambi gli Autori individuano nei vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione europea un elemento di forte incidenza sull'investitura di Governi tecnici, specie nel tentativo di traghettare i Paesi fuori dalle crisi economico-finanziarie e di assicurare un certo livello di stabilità dei conti pubblici in linea con le regole europee. Lo stesso può dirsi del resto anche per la composizione e l'organizzazione degli Esecutivi, da una parte nella scelta dei Ministri, come il "caso Savona" insegna³²; dall'altra parte, nell'interlocuzione del Governo con le istituzioni

³⁰ Cfr. ad esempio, C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione europea*, Torino, 2023, spec. 111 ss. e F. Rosa, *Il costituzionalismo britannico e l'Europa. Dalla fine della Seconda guerra mondiale alla Brexit*, Roma, 2024, spec. 89-116.

³¹ Cfr., in merito, M. Calamo Specchia, *Oltre il mito del presidenzialismo iper-maggioritario: la monarchie républicaine tra crisi politico-sociale e resistenze costituzionali*, in *DPCE*, 2023, 3, 5-18 e A.M. Lecis Cocco Ortu, *Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale francese, ennesimo esempio dello squilibrio dell'iperpresidenzialismo della Quinta Repubblica e La Francia del post-*'fait majoritaire'*: le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito del governo minoritario "di coesistenza"*, in *Blog di Diritticomparati*, rispettivamente, del 19 giugno e dell'8 ottobre 2024.

³² Su cui cfr., ad esempio, A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 2, e A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quad. Cost.*, 1° giugno 2018.

europee, laddove l'amministrazione di gran lunga più "europeizzata" almeno nei Paesi dell'Eurozona, tende ad essere proprio quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze; una circostanza che è emersa chiaramente, almeno per l'Italia, anche nella governance iniziale del Piano nazionale di ripresa e resilienza³³.

Che i vincoli europei e internazionali incidano sulla organizzazione dell'Esecutivo è sottolineato anche dal contributo di Silvia Siciliano sull'*e-government*, dalla prospettiva della transizione digitale. Infatti, nei loro processi di decisione interna e nell'erogazione dei servizi al cittadino il Governo e la pubblica amministrazione sono influenzati dalla generalizzazione nel ricorso alle *Information and Communication Technologies* (ICT). L'OCSE e varie altre organizzazioni internazionali oltre all'UE, che negli ultimi anni ha adottato una serie di atti di diritto derivato in tema³⁴, premono per procedere celermente alla transizione digitale come chiave del "buon governo". Come evidenziato da Siciliano, il processo di adattamento comporta una riorganizzazione interna del governo e dell'amministrazione. Basti pensare al fatto che in diversi Governi europei interi dicasteri siano oggi specificamente dedicati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale. Anche le modalità di lavoro si trasformano e ciò

³³ Cfr. L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, spec. 293 ss.

³⁴ Cfr., pur intervenendo su ambiti diversi, il Regolamento (Ue) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), G.U.U.E. L 265/1, 12.10.2022; il Regolamento (Ue) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), G.U.U.E, serie L 277/1, 27.10.2022; rispetto alla gestione dei dati, cfr. il Regolamento (Ue) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), G.U.U.E L152/1, 3.6.2022 e il Regolamento (Ue) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), G.U.U.E. L, 22.12.2023.

determina l'emergere di nuove professionalità nell'amministrazione e l'eclissamento dei lavori basati sulla ripetitività delle mansioni. Da questo punto di vista, come l'Autrice mette in rilievo, specie il ricorso all'intelligenza artificiale e ai meccanismi di *machine learning* da parte della pubblica amministrazione determina una serie di opportunità (come la prospettiva di "democratizzare" gli apparati di governo, avvalendosi di strumenti digitali di democrazia partecipativa, e di accelerare i tempi di decisione e erogazione dei servizi), ma anche di sfide anzitutto sulla trasparenza e l'*accountability* delle determinazioni assunte³⁵. Ugualmente, per i servizi digitali erogati occorre porre l'attenzione sul problema del *digital divide* all'accesso e sui profili di garanzia della privacy e gestione dei dati³⁶. Si tratta di processi di cambiamento che richiedono sia competenze specialistiche di settore, sia conoscenze sempre più interdisciplinari per essere governati.

Le pubbliche amministrazioni, poi, da qualche decennio, erano già state interessate, sempre su sollecitazione internazionale o per emulazione di altri Paesi, segnatamente degli Stati Uniti, dal tentativo di tradurre in pratica, nella loro organizzazione, la filosofia del *New Public Management*,³⁷ volta a rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Del resto, una conseguenza tangibile di questo cambio di paradigma la ritroviamo oggi anche nel disegno del "nuovo metodo di governo" europeo³⁸, dopo la pandemia: a partire dal Regolamento sul Fondo

³⁵ Cfr., per profili diversi, C. Casonato, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *DPCE*, 2019, num. spec., 101-130 e O. Pollicino e P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano 2024.

³⁶ Cfr., per esempio, L. Cuocolo, *L'utilizzo dei dati della P.A.: dall'accesso «civico» all'accesso «commerciale»*, in *DPCE*, 2019, num. spec., 163-190 e D. Fuschi, *Accesso telematico e utilizzo dei dati nell'e-government*, in *DPCE*, 2020, 4, 973-994.

³⁷ J.-E. Lane, *New Public Management. An Introduction*, Abingdon, 2000.

³⁸ Su cui, volendo, cfr. C. Fasone e N. Lupo, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, advance access, 2024.

Europeo per la Ripresa e la Resilienza³⁹, la gestione di una buona parte delle politiche pubbliche europee (e nazionali) – da quelle collegate alla transizione ecologica, al coordinamento delle politiche economiche, passando per la politica agricola comune fino alla politica industriale – è ancorata alla co-determinazione di obiettivi e target tra istituzioni europee e Stati membri, fissati in piani pluriannuali “*performance-based*”⁴⁰ e il cui conseguimento soddisfacente assicura la garanzia di fondi, incentivi economici o, in altri casi, l’assenza di procedure sanzionatorie. Un simile metodo di governo, la cui efficacia è troppo presto per valutare, inevitabilmente determina la necessità di un riassetto organizzativo negli Stati membri, per definire più chiaramente le responsabilità rispetto al raggiungimento degli obiettivi, ma anche un più efficace coordinamento tra le amministrazioni nazionali e tra queste e quelle europee.

Ciò per dire che se, da un lato, i Governi e i loro apparati sono chiamati a rispondere con rapidità a crisi ed emergenze che si stanno manifestando con una frequenza per certi versi inedita investendo i processi di formazione e la stabilità degli Esecutivi; dall’altro lato, trasformazioni di lungo corso, come quelle digitale ed ecologica, e le necessità programmatiche che prescindono dai cicli elettorali, tipicamente superano la durata della legislatura nazionale, ricollegandosi al raggiungimento di target di medio periodo e attraversando così la vita di vari Governi. L’indirizzo politico di fondo tende a restare più stabile nel tempo rispetto a quanto accadeva in passato, al netto di eventuali adeguamenti e a fronte di una maggiore volatilità delle

³⁹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, G.U.U.E, L 57/17, 18.2.2021.

⁴⁰ Insiste molto sulla programmazione, P. Dermine, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, 2024, 61, 959-992.

compagini governative. Un contrasto che solo all'apparenza è paradossale.

3. Un cambiamento nei modelli di riferimento?

Se si sposta lo sguardo al di là dell'Unione europea, su regimi democratici in via di consolidamento, in transizione o con chiare derive autoritarie, le sfide sulla struttura e l'organizzazione dei Governi non sono meno pressanti. Tali sfide sono però primariamente collegate a crisi e transizioni diverse rispetto a quelle poc'anzi descritte, al punto da mettere in dubbio poi negli esiti i modelli e le categorie di riferimento, prevalentemente ancorati al costituzionalismo occidentale.

Il ricco contributo di Sara Bagnato offre, a tal riguardo, un'interessante prospettiva di indagine. Proponendo una comparazione tra i casi della Bolivia e della Bosnia ed Erzegovina, l'Autrice esamina come in sistemi democratici (fragili) e dai forti profili identitari venga affrontata la questione della "rappresentanza" dei gruppi etnici rispetto all'articolazione territoriale del potere, come in Bosnia, o dei gruppi minoritari, come le popolazioni indigene della Bolivia, rispetto agli organi di governo. Il quadro che ne risulta indica due soluzioni differenti in termini di struttura e organizzazione, ma non per questo antitetiche. In Bosnia ed Erzegovina, nel tentativo di pacificare una società estremamente divisa dopo anni di guerra civile collegata ad un conflitto etnico tuttora latente, l'opzione del federalismo etnico suggellata con gli Accordi di Dayton del 1995 si è tradotta in un complesso meccanismo di power-sharing⁴¹, un sistema consociativo nella sua accezione più "integrale"⁴²,

⁴¹ Cfr. M. Dicosola, *Stati, Nazioni e Minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, 2010; L. Montanari, R. Toniatti e J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010; Palermo

⁴² A. Lijphart, *Consociation and federation: conceptual and empirical links*, in *Canadian Journal of Political Science*, 1979, 3, 499-515 e ID., *The wave of power-*

dove i soli popoli costitutivi si spartiscono per quota parte le posizioni nella Presidenza collettiva della Repubblica⁴³, secondo un sistema di turnazione della posizione apicale, mentre nel Consiglio dei Ministri la rappresentanza è articolata su base territoriale. Al contrario, la Costituzione *del Estado plurinacional* della Bolivia del 2009, accanto al riconoscimento inedito fino ad allora di diritti delle popolazioni indigene, tradizionalmente marginalizzate dalla vita politica ed economica del Paese⁴⁴, fa proprio un “paradigma plurale immanente” – come descritto da Bagnato – che non dà rilievo ad una rappresentanza strutturale della diversità nel Governo quanto, piuttosto, punta sulla rappresentanza degli interessi di tali popolazioni mediante un Ministero nazionale ad hoc a loro dedicato accanto all’uso di una serie di strumenti di democrazia diretta, partecipativa e comunitaria nelle decisioni politiche a vantaggio dei gruppi indigeni.

La diversa soluzione organizzativa proposta nei due ordinamenti alla rappresentanza nell'Esecutivo di gruppi con forti profili identitari deriva, con ogni probabilità, dalle differenti sfide che i Paesi si trovano ad affrontare rispetto alla conformazione del Governo. Da un lato, nel caso della Bosnia ed Erzegovina, l'assetto di Dayton, mai toccato nelle sue fondamenta finora, cristallizza i rapporti di forza in essere alla fine del conflitto armato, discriminando i popoli o i gruppi non costitutivi e irregimentando un sistema di democrazia *etnica* rispetto al modello classico del costituzionalismo liberale fondato sulla partecipazione

sharing democracy, in A. Reynolds (a cura di), *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford, 2002, 37-54.

⁴³ Come del resto nella Camera dei popoli: cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, sentenza del 22.12.2009 e la giurisprudenza successiva.

⁴⁴ Cfr. N. Postero, *The Indigenous State. Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*, Oakland, 2017 e E. Buono, *La questione plurinazionale nel diritto pubblico comparato*, Napoli, 2022

politica alla vita democratica del Paese in ossequio al principio di uguaglianza⁴⁵.

Dall'altro lato, la scelta boliviana si situa nel contesto di un costituzionalismo post-coloniale emergente⁴⁶, che intende reagire a secoli di soprusi e discriminazioni (oltre che di violenze) perpetrati a danno delle popolazioni indigene secondo un sistema di governo prima imposto dalla Madrepatria e poi sostanzialmente adeguato con poche variazioni una volta acquisita l'indipendenza. Sulla scia della Presidenza di Evo Morales, la nuova architettura costituzionale si è affrancata dal vecchio paradigma cercando di proporre uno inclusivo e plurale che salvaguardasse le identità indigene (peraltro difficilmente riconducibili ad unità) e la tutela dei loro interessi "al centro". Non è un caso che la denominazione del nuovo Ministero, *Ministerio de culturas, descolonización y despatriarcalización*, metta insieme la pluralità delle culture, con la decolonizzazione e l'abbandono del patriarcato, tipici del nuovo costituzionalismo "trasformatore" del *Global South*⁴⁷.

È dunque difficile leggere questi sistemi "democratici" dai forti profili identitari, la struttura dei loro Governi e le stesse dinamiche delle rispettive forme di governo alla luce

⁴⁵ Su questa distinzione si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kovačević v Bosnia and Herzegovina*, del 29.8.2023, su cui cfr. L. Bonifati, *Kovačević c. Bosnia ed Erzegovina: un nuovo affondo alla Costituzione di Dayton*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 4, 922-925 e J. Woelk, *Opening Pandora's Box? On the Kovačević Case and the European Court of Human Rights' fundamental criticism of the electoral system in Bosnia and Herzegovina*, in *Verfassungsblog*, 1.9.2023.

⁴⁶ Cfr. P. Dann, *Guest editorial: Liberal constitutionalism and postcolonialism in the South and beyond: On liberalism as an open source and the insights of decolonial critiques*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2022, 20, 1-12 e S. Boysen, *Postcolonial global constitutionalism*, A. F. Lang e A. Wiener (a cura di), *Handbook on Global Constitutionalism*, Cheltenham, 2023, 166-184.

⁴⁷ K. E. Klare, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal of Human Rights*, 150, 1998, 146-188 e A. von Bogdandy, E. Ferrer Mac-Gregor, M. Morales Antoniazzi, F. Piovesan, X. Soley (a cura di), *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune* (Oxford University Press 2017).

della modellistica occidentale di riferimento⁴⁸, semplicemente ascrivendo la Bosnia alla categoria dei semi-presidenzialismi e la Bolivia a quella del presidenzialismo, alle quali in astratto pure sarebbero riferibili.

Un'operazione analoga, pure, sarebbe discutibile se fosse tentata nei confronti del sistema costituzionale russo oggi. Lo mette in risalto Riccardo Arietti nel suo contributo, laddove evidenzia che la forma di governo russa, in astratto semi-presidenziale, difettando di fatto della componente diarchica in ragione di un Presidente della Repubblica onnipotente e un Primo Ministro annichilito nei poteri, sia da configurare più correttamente come un regime iper-presidenziale⁴⁹. L'Autore analizza la *legacy* del regime dell'Unione sovietica e dell'organizzazione del partito comunista russo così come della torsione verticistica inaugurata con Boris Eltsin negli anni Novanta sulle derive autoritarie attuali.

Arietti si sofferma principalmente, però, sulla riforma costituzionale del 2020⁵⁰, approvata con referendum in piena pandemia, il cui obiettivo fittizio era quello di rafforzare il potere del Parlamento federale, la *Duma*, mentre quello reale, deliberatamente conseguito, è consistito nello schiacciare ulteriormente il ruolo del Primo Ministro, sottraendogli ogni facoltà di scelta anche sulla composizione del Governo, per accrescere ancora lo squilibrio istituzionale a vantaggio del Presidente, in assenza di contrappesi e con la manipolazione del vincolo sui limiti dei mandati⁵¹.

⁴⁸ Del resto, come messo in evidenza da L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., 637-638 e M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit. è arduo parlare delle forme di governo "classiche" in regimi che non praticano la separazione dei poteri.

⁴⁹ Cfr. J. Henderson, *The Constitution of the Russian Federation. A Contextual Analysis*, 2ª ed., Oxford, 2022, cap. 4, e A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia: da un modello ibrido a un sistema apertamente autoritario*, in *DPCE Online*, 2023, 1, 1101 ss.

⁵⁰ Tra i molti, cfr. W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, 23, 2.

⁵¹ Ora formalmente limitati a due, ma azzerando il pregresso e dunque non tenendo conto dei mandati presidenziali già svolti da Putin e del periodo c.d. di

Siamo dunque di fronte ad un regime che ben poco ha a che vedere con le democrazie costituzionali. Una disamina comparata sulla struttura e l'organizzazione dei Governi oggi impone una riflessione sulla selezione dei casi di studio e sulla rilevanza di ordinamenti più o meno "eccentrici" rispetto al costituzionalismo occidentale quanto alla "statica" e alla "dinamica" degli Esecutivi. L'evoluzione degli studi di diritto comparato, infatti, ci consegna un quadro in cui "costituzionalismi altri"⁵² stanno gradualmente prendendo il sopravvento sulla mappa mondiale e, anche solo guardando ad una parte dell'Europa e all'Asia, nella circolazione dei modelli i *benchmark* di riferimento sull'assetto del potere esecutivo stanno sempre più diventando la Russia, la Cina e Singapore rispetto al Regno Unito, alla Francia, alla Germania o agli Stati Uniti⁵³, con preoccupanti conseguenze sulla natura democratica e sulla conformazione del Governo.

"tandemocrazia" (2008-2012) su cui cfr. Cfr. A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia*, cit., 1112.

⁵² Oltre a quelli già richiamati, come il costituzionalismo trasformativo e post-coloniale, si possono annoverare, a titolo di esempio, anche il costituzionalismo euroasiatico (A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico tra "costituzionalismo" euroasiatico e condizionalità europea*, in *DPCE*, 2023, 1, 3-27), quello latino-americano (v. R. Gargarella, *Latin American Constitutionalism 1810-2020. The Engine Room of the Constitution*, Oxford, 2013 e A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latino-americano: una lettura in prospettiva*, in *DPCE*, 2020, 2, 319 ss), quello caraibico (S.-S. Wheatle, *Constitutional Principles: Forging Caribbean Constitutionalism*, in R. Albert, D. O'Brien e S.-S. Wheatle (a cura di), *The Oxford handbook of Caribbean constitutions*, Oxford, 2020, 79-104), e quelli più plasmati da un'ispirazione religiosa, come il costituzionalismo confuciano dell'Asia dell'Est (B. Ngoc, *Confucian Constitutionalism in East Asia*, Abingdon, 2016) e il costituzionalismo islamico (V. R. Scotti, *Islamic Constitutionalism*, in R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum (a cura di), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2023).

⁵³ Così R. Dixon e D. Landau, 1989-2019: *From democratic to abusive constitutional borrowing*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, 4, 489-496 e sull'influenza russa, in particolare, si v. C. Filippini, *La costituzionalizzazione della "supremazia del Presidente" e il suo (circoscritto) rifiuto nello spazio post-sovietico*, in *DPCE*, 2023, 3, 687 ss. Anche perché la fascinazione tradizionalmente esercitata dalle democrazie costituzionali dal secondo dopoguerra in poi è messa in discussione dalla grave crisi delle liberal democrazie in corso: cfr. ad esempio, M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet (a cura di), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018.

Abstract

This introductory essay explores the relationship between the “static” structure and the “dynamic” functioning of governments in the age of complexity. It examines how overlapping crises, ecological and digital transitions, and supranational constraints—particularly within the European Union—reshape the formation, organization, and stability of executive power. The growing recourse to technocratic governments, the impact of performance-based governance, and the digital transformation of public administration are analysed as key drivers of institutional change. The contribution also reflects on identity-based constitutional arrangements and authoritarian drifts, questioning the continuing adequacy of traditional Western models in comparative constitutional law and highlighting the pluralization of contemporary constitutional experiences.

Keywords

*executive organization - technocratic governments - european governance -
digital transition - comparative constitutional law*

RUSSIA RELOADED. UN SEMI-
PRESIDENZIALISMO SEMPRE PIÙ “ANOMALO”,
TRA APPARENTE RESTITUZIONE DI
CENTRALITÀ ALLA DUMA E LE INGENTI
MODIFICHE COSTITUZIONALI DEL 2020

Riccardo Arietti

SOMMARIO: 1. Un complicato inquadramento dogmatico? La Francia e la Russia, l'archetipo e il suo rimodellarsi - 2. L'Esecutivo in Russia, dalla stagione socialista all'attualità - 3. Revisione “allargata”. La recente novella costituzionale (2020) - 4. L'impatto sui rapporti Governo-Parlamento - 5. Il Governo nella circolazione del modello semi-presidenziali: qualcosa di nuovo sul Fronte Orientale? - 6. Semi-presidenzialismi e degradazione democratica? Alcuni cenni conclusivi

1. Un complicato inquadramento dogmatico? La Francia e la Russia, l'archetipo e il suo rimodellarsi

Nel novero degli assetti prescelti per la ridefinizione, sul versante costituzionale, delle compagini statuali post-comuniste, una certa fortuna arride alla forma di governo semi-presidenziale. Quest'ultima, introdotta in letteratura a partire dai lavori di Duverger, è stata oggetto di molteplici studi, rivolti a identificarne i tratti minimi essenziali⁵⁴: quando, invero, un regime politico può definirsi, a tutti gli effetti, come tale? Se, da una parte, la risposta è ardua ed esorbita gli scopi del presente contributo, dall'altra sarà sufficiente, crediamo, riportare quell'ossatura basilare ipotizzata dallo stesso Duverger – e plasmata sulla falsariga

⁵⁴ Accanto alle disamine monografiche dell'A. francese, tra le quali vale la pena ricordare almeno M. Duverger, *Échec au roi*, Parigi, 1978, si sono giustapposti due cicli di contributi, rappresentati prevalentemente dalle opere di G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1998, 135-153; R. Elgie (Ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999; A. Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, 1999; nonché, *ex plurimis*, T. Raunio, T. Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Londra, 2019.

della Francia della Quinta Repubblica – il quale isola tre indicatori irrinunciabili per la compiuta individuazione del semi-presidenzialismo. In primo luogo, pare dirimente riscontrare la presenza di un Presidente “scelto” direttamente dal corpo elettorale; secondo, la dotazione di ampi poteri in capo a questi; infine, la sua compartecipazione alla gestione esecutiva congiuntamente alla figura di un Primo Ministro responsabile di fronte al Parlamento⁵⁵. Principiando da tale evidenza si delineano, poi, ulteriori scenari, in grado di condizionare la tenuta politica del sistema: col Presidente che può essere, alternativamente, *leader* della maggioranza; incarnare un’espressione “moderata” di questa; oppure collocarsi in uno schieramento differente rispetto alle forze che dominano l’arco parlamentare (*cohabitation*)⁵⁶. Recentemente, e riflettendo sulle curvature distoniche che possono riverberarsi sul sistema, sono stati descritti, per lo più negli studi politologici, due sotto-tipi di semi-presidenzialismo, in base alla prevalenza dell’elemento presidenziale (*presidential-parliamentary*) – laddove il *premier* sia soggetto a un doppio livello di responsabilità, l’una dinnanzi al Capo dello Stato, l’altra davanti alle Camere – ovvero di quello parlamentare, in cui «the prime minister (and government) are *only* responsible to the parliament» (*premier-presidential*)⁵⁷.

La rimodulazione e la congenita tensione delle componenti presidenziali e semi-presidenziali dà luce, successivamente, a ciò che prende il nome di “iper-presidenzialismo” o “super-presidenzialismo”, con la concentrazione delle leve dello Stato nelle mani del solo vertice esecutivo. Definizione, questa, che si sposa felicemente con la conduzione della *res publica* impostasi in Russia a seguito del crollo dell’Unione Sovietica, giacché la

⁵⁵ Fuori della manifestazione parigina, s’individuano altri cinque paesi a modello semi-presidenziale, di cui «four operating in Finland, Austria, Ireland and Iceland, with the last having operated in Germany from 1919 to 1933 under the Weimar Republic». Cfr. M. Duverger, *A new political system model: Semi-presidential government*, in *Eur. J Polit. Res.*, 8(2), 1980, 165-166.

⁵⁶ Su tutti, v. R. Elgie, *Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype*, in *West Eur. Polit.*, 32:2 (2009), 257.

⁵⁷ W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, in *Int. J. Const. Law*, 20.1, 213 (2022).

medesima qualificazione della forma di governo si è manifestata, da subito, come difficilmente inistradabile su quei criteri cristallizzati dalla dottrina⁵⁸. Oltre a rappresentare, nella lettura ideologicamente orientata affermatasi con l'inizio del XXI Secolo, il culmine di un percorso storico radicato a fondo nella coscienza collettiva del paese⁵⁹, accanto a un'interpretazione dello stesso concetto di *rule of law* distante dalle tipizzazioni della *Western Legal Tradition*⁶⁰, il modello della Federazione di Russia manipola gli archetipi, sfuggendo a un inquadramento comparatistico, così come alla pacifica riconduzione a una altrettanto univoca esperienza di partenza⁶¹. Al contrario, una notevole distanza coinvolge l'indagine sul rapporto col semi-presidenzialismo francese, da cui la Costituzione del 1993 si allontana *ictu oculi*, inverando, in tal modo, quello scollamento tra modello euristico e modelli reali che distingue i processi di ricezione e circolazione del semi-presidenzialismo nell'Europa centro-orientale⁶². E ciò (specialmente!) per quanto attiene

⁵⁸ Sull'inquadramento dogmatico-comparatistico della forma di governo russa F. Burkhardt, *Institutionalizing Personalism: The Russian Presidency after Constitutional Changes*, in *Russ. Politics*, 6(1), 2021, 52.

⁵⁹ Lo stesso Surkov, padre del concetto di *suverennaja demokracija* (lett. "democrazia sovrana"), analizza la figura presidenziale "forte" presente in Russia nella fase post-sovietica quale prosecuzione naturale dei precedenti '*big men*' del periodo monarchico, imperiale e comunista. In proposito, v. F. Delfino, *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *NAD*, 2(1), 2019, 49-54.

⁶⁰ «Se in Occidente, la *rule of law* ha tra i suoi fini quello di garantire libertà e diritti, in Russia [...] essa serve prioritariamente a prevenire il caos e il disordine sociale nell'interesse primario della collettività». Così C. Carpinelli, *La "nuova" Costituzione russa e il suo codice di civiltà*, in *NAD*, 3(1), 2021, 56.

⁶¹ La mescolanza di una componente di derivazione francese, al pari di stimoli significativi mutuati dal presidenzialismo statunitense, rendono il quadro definitorio sicuramente impervio. Vedi W. Partlett, *Separation of Powers without Checks and Balances: The Failure of Semi Presidentialism and the Making of the Russian Constitutional System, 1991-1993*, in T. Borisova, W.B. Simons (Eds.), *The Legal Dimension in Cold-War Interactions. Some Notes from the Field*, Leiden, 2012, 110-111.

⁶² Sul punto, A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997. e Id., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello*

alle procedure della genesi e dello spirare del Governo, stante la lettera inequivocabile della Carta fondamentale gollista che ancora il Primo Ministro, scelto dal Presidente, alla fiducia conferitagli dall'Assemblea Nazionale, in una dinamica dualistica⁶³, che difetta nell'omologa moscovita, quantomeno sotto il profilo materiale. Il raffronto tra i documenti diviene, perciò, fuorviante⁶⁴, mentre sembrerebbe efficace circoscrivere in maniera stringente i binari della comparazione diacronicamente – andando a setacciare i prodromi storici della conformazione dell'esecutivo in Russia emersa dalla revisione costituzionale più recente (2020), e osservando il precedente stato dell'arte sia in epoca comunista, sia in quella immediatamente post-comunista – nonché geograficamente – piegando l'areale di riferimento a talune nazioni est-europee ed evidenziando, se possibile, analogie e divergenze. Ricercando, in ultima istanza, quei fenomeni di presidenzializzazione in piena crescita da un abbondante

francese in *Europa centro-orientale*, Torino, 1997. V. anche S. Batole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro orientale*, Bologna, 1993; W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. Bartole, P. Grilli Di Cortona (Eds), *Transizioni e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale: Élités, istituzioni e partiti*, Torino, 1998; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

⁶³ Data dal combinato degli artt. 8, 50 Cost., che prevedono: «Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions»; «Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement».

⁶⁴ Nell'opinione di R. Tarchi, *Sistema delle fonti e poteri normativi dell'esecutivo in una forma di governo iper-presidenziale: il caso della Federazione Russa*, in *Oss. fon.*, 3, 2018, 25, «se è vero che la Costituzione russa recepisce i due elementi cardine che caratterizzano la forma di governo semipresidenziale [...] tuttavia [...] lo sbilanciamento istituzionale tra i poteri risulta eccessivo e la diversità dei contesti storici, economici, sociali e politici di riferimento, fanno preferire un approccio diverso, seguendo il quale questa forma di governo deve essere valutata in una logica di continuità rispetto alle esperienze costituzionali che hanno caratterizzato la Russia zarista e l'Unione sovietica».

quindicennio⁶⁵, e noti a tutte latitudini del globo⁶⁶, che, talvolta, si sono ampiamente palesati nei paesi selezionati quali campione di studio.

A tal fine, impiegando un approccio critico-problematico che metta in costante discussione le categorie presuntivamente giudicate 'acquisite'⁶⁷, la riflessione si articola, con maggiore interesse, lungo tre direttrici principali. Anzitutto, sarà vagliata concisamente la meccanica governativa nel passato russo (par. 2), premessa indefettibile per profilare intenti (par. 3) ed effetti della novella di cui in intestazione, cui è dedicato un *focus* specifico (par. 4). Secondariamente, l'allargamento grandangolare della cornice ai casi dell'Ucraina, della Lituania e della Polonia (par. 5) consentirà l'elaborazione di alcuni stimoli di sintesi, affrontati in sede conclusiva (par. 6).

2. *L'Esecutivo in Russia, dalla stagione socialista all'attualità*

Preliminarmente, s'è detto, qualche brevissimo cenno merita di essere riferito alla conformazione dell'esecutivo nell'esperienza russa del Novecento, alle periodizzazioni più mature del costituzionalismo sovietico e alla complicata transizione verso la democrazia, con particolare riferimento all'introduzione di quella Presidenza dell'URSS che ha

⁶⁵ Cfr. O. Zazanev, *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, in S. White (Ed.), *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, Basingstoke/New York, 2008, 30-31.

⁶⁶ Seguendo l'esempio riportato da A. Gatti, *Fortuna e declino del semipresidenzialismo nell'Africa francofona subsahariana*, in questa *Rivista*, 57, 1, 1269, ritagliato sulla *Françafrique*, l'enfasi dei poteri presidenziali è sfociato in una gravissima menomazione degli esecutivi, al punto che «l'istituzione del Primo Ministro ricopre, in sostanza, un ruolo allo stesso tempo simbolico e pratico. Simbolico perché, nel quadro di una pretesa – e non avverata – democratizzazione permette al Presidente di ostentare l'esistenza di un decentramento del potere, senza tuttavia perdere la sua incontestabile supremazia. Pratico perché permette al vero detentore dell'indirizzo politico di smarcarsi laddove sia necessario, addossando la responsabilità politica "esecutiva" al Primo Ministro».

⁶⁷ Riprendendo un filone caro, tra gli altri, a M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, 1954, 62, per cui la ricerca giuridica, *lato sensu*, «non è che un mezzo per un mezzo per proporre nuovi problemi».

costituito una solida base per lo sviluppo in senso semi-presidenziale.

Il moto di diffusione di questa forma di governo nell'area esteuropea, invero, diviene da subito motivo di grande attenzione in forza della "originale" fonte di legittimazione dell'esecutivo bicefalo, che proietta in un contesto (formalmente) liberal-democratico la diarchia esecutiva dello Stato comunista⁶⁸: ciò segnatamente in Russia, ove il costituzionalismo contemporaneo – in un processo di mimesi imperfetta dei paradigmi occidentali di riferimento⁶⁹ – somma al dualismo "governativo" un autentico dualismo "statale"⁷⁰. Ancora: la medesima concezione di 'potere esecutivo' risulta quasi assente nel costrutto socialista, essendo per natura condiviso tra molteplici organi e trasfigurando in un eccesso di accentramento e verticismo allorquando incarnato da una carica singola⁷¹. Così, il *design* istituzionale fissato dall'emenda del 2020 sublima la torsione autoritaria operata dalla presidenza di Boris Eltsin (1991-1999) che, spinta proprio dall'intenzione programmatica di sopperire a una conclamata debolezza di governo, mirava a prevenire l'erosione dello Stato e a superare quella dipendenza «on dense patrimonial interlinkage between public actors and private elites» che, «especially in remote regions [...], clearly unsettled the

⁶⁸ Cfr. K. Matsuzato, *Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia*, in *Demokratizatsiya*, 14(3), 2006, 317.

⁶⁹ D. Furman, *Imitation Democracies: The Post-Soviet Penumbra*, in *New Left Rev.*, 54, 2008, 29-47.

⁷⁰ Contrapponendosi, da un lato il '*normative state*', riferito a tutta la regolamentazione riconducibile al dettato costituzionale "formale"; dall'altro il regime propriamente burocratico-amministrativo, che segue una direzione para-costituzionale e fonda una prassi politica in continua evoluzione. Vedi R. Sakwa, *The Dual State in Russia*, in *Post-Sov Aff.*, 26:3, 2010, 185.

⁷¹ Circostanza visibile, piuttosto manifestamente, guardando alle competenze assorbite dalla Presidenza russa, fin dai suoi albori, rispetto ai compiti del Soviet Supremo dell'Unione, laddove quest'ultimo determinava «principal measures in the area of defense and state security, [...] martial law or a state of Emergency throughout the entire country, [...] a state of war if needed to meet the USSR's international treaty commitments with regard to mutual defense against aggression». Così B.M. Lazarev, *The President of the USSR*, in *Soviet L. & Gov't*, 30:1, (1991), 23.

basic structure of the political system»⁷². L'operazione menzionata, sostanzialmente calata dall'alto, non evita, nondimeno, un serratissimo conflitto tra i vari baricentri emersi con la nascita della Federazione, immettendo dosi di «instabilità sul piano politico, economico e costituzionale»⁷³ e dichiarando, sulla carta, il rigetto dei principi dello Stato socialista⁷⁴.

Precedentemente, in effetti, la dottrina russa teorizza e applica una versione sfumata della separazione dei poteri, con un significativo plesso di organismi che coniugano sia un ruolo esecutivo, sia legislativo⁷⁵. Sebbene già nei lavori preparatori della Costituzione staliniana (1936) affiori un'embrionale idea di presidenza, la funzione di governo rimane scissa tra Comitato centrale del PCUS, Consiglio dei ministri e *Presidium* nel documento fondamentale del 1977: è nelle anse di detto tessuto costituzionale a radicarsi la forte guida russa attuale, le cui «real foundations were materialized only by Mikhail Gorbachev», peraltro in costanza della riorganizzazione statale rappresentata dalla cd. *perestrojka*⁷⁶. Proseguendo nell'annacquamento del prisma assembleare, l'azione di Gorbaciov sdoppia il

⁷² M. Smirnova, C. Thornhill, *A Sociological Approach to the Russian Constitution*, in *Comp. Sociol.*, 15(6), 2016, 754.

⁷³ M. Ganino, *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin. Mutamenti politico-costituzionali e continuità*, in *Il Politico*, 59, 2, 1994, 264.

⁷⁴ Che aveva quali assiomi fondamentali: il predominio del partito nella formazione e nella gestione dell'indirizzo politico; la centralità dell'assemblea sugli altri poteri dello Stato; il raccordo generale offerto dal principio della cd. doppia dipendenza... Uno spaccato agile sui cardini della forma di stato socialista in L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, 57-61.

⁷⁵ Illustra, a tale riguardo, B.M. Lazarev, *The President of the USSR*, cit., 8, come «for almost two decades following the Ottobre Revolution, the functions and powers of the head of state were carried out, together with legislative and administrative activity, by the Central Executive Committee [...] of the USSR, the central executive committees of the republics, and their presidiums».

⁷⁶ A. Ogushi, *From the CC CPSU to Russian Presidency: The Development of Semi-Presidentialism in Russia*, in T. Hayashi, A. Ogushi (Eds), *Post-Communist Transformations: The Countries of Central and Eastern Europe and Russia in Comparative Perspective*, Sapporo, 2009, 5, dove l'A. conclude: «thus, the USSR presidency was supposed to be a successor to the CPSU that had been the core of power». In merito, e con peculiare enfasi sui profili storici, istituzionali e costituzionali C. de Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statale sullo spazio ex-sovietico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2015, 503-526.

Parlamento, inducendo una cesura con «l'introduzione di un presidenzialismo in fieri, insieme alla diversa allocazione dell'indirizzo politico»⁷⁷. Un passo ulteriore, tra il 1989 e il 1991, vede comparire il Soviet Supremo come corpo permanente la cui composizione ristretta rassomiglia, in una dimensione collegiale, al Primo Ministro di fatta occidentale, bisognoso del sostegno delle Camere e, del resto, incaricato di coordinare l'indirizzo politico per il tramite delle commissioni parlamentari⁷⁸: da questo momento in poi si apre la strada per la introiezione definitiva della carica. Dapprima contenuto nelle sue prerogative, il Presidente diviene, in specie dopo il colpo di mano del 1992, che genera la Costituzione dell'anno successivo, «il “Capo dello Stato”» munito di «funzioni di garanzia e rappresentanza», «non [...] semplice arbitro sopra le parti», bensì «dotato di poteri decisionali, di governo»⁷⁹.

La corrente “costituzionalizzazione dell'autoritarismo” affonda, dunque, in un pericoloso *cocktail* tra la continuità e gli allontanamenti dal passato⁸⁰, giacché, attraversata la tumultuosa stagione eltsiniana, «la Russia non è solo un chiaro esempio di fallimento del processo di costruzione di uno Stato liberale, ma è divenuto il prototipo di una forma di Stato illiberale per altri Paesi, anche al di fuori del suo storico raggio di influenza»⁸¹. La Costituente di Eltsin, a ben vedere, tratteggia *in nuce* quegli elementi funzionali all'incorporazione presidenziale delle branche delle istituzioni pubbliche. L'operazione sostanziale, fortemente controversa e inizialmente contrastata con energia, vuole un Presidente che, sulla scorta della necessaria riaffermazione del principio di separazione, assuma da un lato tutte quelle funzioni ad appannaggio del Partito, collocandosi, d'altro canto, in una posizione grandemente sovraordinata

⁷⁷ A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia*, cit., 1105.

⁷⁸ W. Partlett, *Separation of Powers*, cit., 117.

⁷⁹ M. Ganino, *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin*, cit., 291.

⁸⁰ R. Tarchi, *Sistema delle fonti e poteri normativi*, cit., 15. Ne è un indicatore la scelta consapevole di ampliare le fonti regolamentabili direttamente dal Presidente in controtendenza con la transizione sovietica.

⁸¹ F. Delfino, *La democrazia “illiberale”*, cit., 49.

all'apparato statuale, dirigendolo con prerogative incrementate: in siffatto modo, viene partorito un approccio all'organizzazione dei poteri del tutto sprezzante verso eventuali controbilanciamenti⁸². La Russia assurge, da questo momento, a sistema slanciato nella direzione di una presidenza 'monopolista' rispetto alle competenze propriamente esecutive, egemonica nei confronti del Parlamento bicamerale, dominante verso le giurisdizioni superiori della magistratura⁸³. In particolare, lo sbilanciamento dei rapporti di forza nei confronti del Governo, in virtù degli amplissimi poteri di nomina e dismissione, risulta solo parzialmente temperato dall'assenza, di un partito presidenziale nelle Camere: anomalia, questa, "corretta" da Putin con la creazione di Russia Unita (*Edinaja Rossija*)⁸⁴.

Similmente, i primi due mandati dell'odierno presidente proseguono nella prassi para-costituzionale, provocando uno scollamento netto tra competenze "catturate" informalmente, di volta in volta, dal vertice dell'esecutivo, e i limiti teorici concretizzati al livello costituzionale. Un atteggiamento tentacolare, in grado di condizionare ogni aspetto della vita della Federazione e sovente giustificato da contingenze impattanti per l'opinione pubblica, che produce un *inner constitution* preordinato a evitare «intra-elite struggles from growing into internecine warfare or even bloodletting»⁸⁵.

3. Revisione "allargata". La recente novella costituzionale (2020)

⁸² Sul punto, Cfr. W. Partlett, *Separation of Powers*, cit., 128-129.

⁸³ Ivi, 133-134.

⁸⁴ Seguendo la ricostruzione di O. Zazanev, *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime*, cit., 32, «the 'drift' of the state machinery towards pure presidentialism was started by the first Russian president. However, under Boris Yeltsin, while this machinery was steadily increasing the president's power, there were also times, when the 'mechanic' had departed and others tried to 'fix' the device, when the system was moving in another direction. Under Vladimir Putin, the Russian regime has continued to evolve towards a purely presidential system».

⁸⁵ R. Sakwa, *The Dual State*, cit., 196-197.

Volendo approcciare, col dovuto ordine, la revisione costituzionale oggetto d'esame del corrente lavoro, sembra opportuno mantenere salda la risultanza, quasi granitica, in ragione della quale la manipolazione e la riscrittura dei dettati costituzionali svolge, nella contemporaneità, un ruolo non paradossale nel contribuire al *deficit* democratico che vede gli Stati degradare in una spirale di crescente 'illiberalità'⁸⁶.

A mo' di spia di segnalazione, vale la pena ragionare sull'iter curiosamente accelerato che accompagna il procedimento in parola, dacché, prendendo le mosse dal discorso annuale del Presidente nel dicembre 2019, il concitato lavorio riformatore vede una prima minuta presentata alla Duma già il 20 gennaio, pur figurando come contenuta a soli 22 articoli della Carta del 1993. Di qui, nel corso dei mesi di febbraio e marzo la bozza è arricchita dalle proposte di Comitati parlamentari, esperti di materie giuridiche e dallo stesso Putin, accrescendo enormemente lo spettro degli articolati modificati dopo le fasi di seconda e terza lettura e la vidimazione da parte della Corte costituzionale, chiudendo il suo percorso il 1° luglio 2020 e interpolando «a raft of 206 separate changes that rewrote almost two-thirds of the amendable articles of the constitution»⁸⁷.

Per quanto non sia affatto verosimile sviscerare ciascun aspetto della riforma, non è al contempo inutile rassegnare (sommariamente) gli obiettivi macroscopici perseguiti e sottesi alla novella. Tra questi, spiccano, *in primis*, il consolidamento, nel testo, delle competenze cucite negli anni attorno alla figura presidenziale; l'indebolimento dei possibili contropoteri e contrappesi del sistema, tramite una illusoria redistribuzione delle competenze tra le varie ramificazioni dello Stato; terzo, proteggere l'ordinamento russo dalle ingerenze sovranazionali, declinando in chiave sovranista il «rapporto tra Costituzione e giurisprudenza internazionale»; infine, depotenziare l'indipendenza degli

⁸⁶ Cfr. W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, cit., 205.

⁸⁷ Vedi S.D. Hutcheson, I. McAllister, *Consolidating the Putin Regime: The 2020 Referendum on Russia's Constitutional Amendments*, in *Russ. Politics*, 6 (2021), 361.

organismi del governo territoriale, nonché della giurisdizione⁸⁸. I risvolti più significativi, certo, attengono all'ulteriore rafforzamento del Presidente, fittiziamente “indebolito” dall'imposizione di un limite di mandati non superiore ai due e non circoscritto, come in passato, alle sole ipotesi consecutive. Il dilemma in questione emerge a causa del quarto interregno putiniano (2018): nel decidere uno sbocco, e vagliata la possibilità di eliminare il vincolo quantitativo alle elezioni presidenziali, al pari del rinverdire la pratica della “tandemocrazia” sperimentata tra il 2008 e il 2012⁸⁹, la scelta ricade sul cd. *zeroing* dei mandati presidenziali. In questo modo, benché s'inserisca la barriera suesposta, chiunque abbia rivestito il ruolo di Presidente vede il suo ufficio precedente azzerato, con l'esito di consentire all'attuale *leader* russo di rimanere al potere per altri dodici anni: in un certo senso, gli emendamenti «do not seek to reform Russia's constitutional system», ma, per converso, «they constitutionalize existing legislative trends toward centralized [...] governance»⁹⁰.

Al di là delle considerazioni ripercorse, è possibile sostenere, piuttosto facilmente, come lo scopo di massima del progetto riposi sull'accentuata subordinazione delle componenti statuali a un quarto potere, incarnato dallo stesso Presidente, che si colloca al di sopra degli altri e consente l'esercizio di una “*general authority*” in linea coi prodromi della stagione eltsiniana⁹¹.

⁸⁸ Così A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *NAD*, 2(1), 2020, 147. Parimenti F. Burkhardt, *Institutionalizing Personalism*, cit., 51.

⁸⁹ Impossibilitato a ricoprire una terza carica consecutiva, Putin veniva creato presidente del Governo da Medvedev, succedutogli all'apice della Federazione. Cfr. A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia: da un modello ibrido a un sistema apertamente autoritario*, in questa *Rivista*, 52, 1, 2023, 1110 e ss.

⁹⁰ W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis*, in *Camb. Yearb. Eur. Leg. Stud.* 23 (2021), 2.

⁹¹ «After a violent confrontation between President Boris Yeltsin and the Russian Parliament, President Yeltsin altered the existing draft constitution to concentrate further power in the office of the presidency. Russia's resulting crown presidential design then became an important instrument in building and maintaining super or hyper-centralized presidential governance in Russia and

4. *L'impatto sui rapporti Governo-Parlamento*

Muovendo verso il cuore della disamina, l'esame delle ripercussioni che la revisione costituzionale concretizza circa il rapporto trilaterale fra Presidente, Governo e Parlamento – ripartito nella Camera bassa, Duma di Stato, e nella Camera alta, Consiglio della Federazione – offre all'interprete un'ottima direttrice sulla cui base valutare l'intero effetto della medesima sulla meccanica ordinamentale.

Se, prima del 2020, la Costituzione (1993) abbozza un esecutivo vulnerabile al rischio di fagocitazione, dotando il Presidente del Governo Federale (Primo Ministro/*premier*) di capacità normativa efficace *erga omnes* (art. 115 Cost.) ma lasciandolo in una «dipendenza [...] nei confronti del Presidente»⁹², la riforma ne deprime ulteriormente le competenze, assoggettandolo anche alla Duma. In passato, questa era sì abilitata a promuovere la mozione di sfiducia (art. 117 Cost.) che, nondimeno, richiedeva un ruolo presidenziale attivo nell'accettare o rigettare le dimissioni del Governo⁹³; oggi conosce prerogative rinnovate, stando lo snodo cruciale della riforma istituzionale russa nella esplicita «volontà [...] di procedere ad una redistribuzione delle competenze»⁹⁴. Più dettagliatamente, la nomina e la revoca del Presidente del Governo restano stabilmente nelle mani del Presidente (art. 83 Cost.; 117 Cost.): durante il periodo antecedente, il Capo dello Stato disponeva della nomina del Primo Ministro col mero assenso della Camera bassa, individuando, peraltro, sia i vice-*premier*, sia i membri del gabinetto su proposta di quest'ultimo, riservandosi di indicare direttamente una sorta di “*inner cabinet*” composto dai vertici di dicasteri cruciali (cd. ministeri “della forza”).

became a model for many other countries in post-Soviet Eurasia». W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, cit., 219.

⁹² R. Tarchi, *Sistema delle fonti e poteri normativi*, cit., 20.

⁹³ Sulla sfiducia prima del 2020 v. T. Sedelius, O. Mashtaler, *Two decades of semipresidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*, in *East Eur. Polit.*, 29, 111–112 (2013).

⁹⁴ C. Carpinelli, *La “nuova” Costituzione russa*, cit., 62.

Nell'eventualità di un parere contrario da parte della Duma, reiterato per tre volte, «il Presidente nominava il candidato presidente del Governo di sua scelta e scioglieva la Duma»⁹⁵. Attualmente, la novella «sostituisce il "consenso" (*soglasie*) della Duma alla nomina del presidente del Governo con l'"approvazione"»⁹⁶, ricercando un corretto bilanciamento dei poteri dello Stato: d'altro canto, in caso di triplice diniego, il Presidente continua a scegliere (si) il Primo Ministro «e può [...], ma non è più obbligato, a sciogliere la Duma»⁹⁷. Susseguentemente, la scelta dei ministri (non esclusivi) e dei vicepresidenti è rimessa all'approvazione della sola Duma e il Presidente, a questo punto, è costretto alla loro nomina. Viene precostituita, a chiusura del procedimento, un'eccezionale scappatoia in grado, nuovamente, di rispendere il dominio presidenziale: se la Camera bassa respinge per tre volte le proposte del Primo Ministro, è compito del Presidente federale selezionare, in ogni caso, i ministri e i vice dalle liste presentate alla Duma, nonché colmare d'imperio tutte le cariche rimaste vacanti, qualora queste superino il terzo del totale⁹⁸.

Con le dovute proporzioni, le velleità putiniane da "restauratore" della centralità assembleare cadono sotto una evidente patina di ineffettività, quantomeno con riguardo ai risultati da conseguire. Le modifiche significative restano quelle ritagliate per la carica di Presidente della Federazione, onnivoro e invasivo, a discapito di un esecutivo specularmente impotente e vittima, ora, anche del ramo legislativo. Malgrado la Corte costituzionale rilevasse, nel vaglio degli emendamenti, un rinvigorimento dell'organo parlamentare, partecipe della fase puramente genetica del Governo, la trasmigrazione dell'onere «di costituzione dell'esecutivo dal Capo dello Stato alla Duma»⁹⁹ è al più fittizia, dominata com'è dal partito di emanazione presidenziale. Quali, sinteticamente, i contraccolpi sulla forma di governo? Per quanto una certa letteratura abbia

⁹⁵ A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia*, cit., 1115.

⁹⁶ A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto*, cit., 149.

⁹⁷ A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia*, cit., 1116.

⁹⁸ Cfr. *ivi*, 1117 e ss.

⁹⁹ A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto*, cit., 151.

inquadrato il passaggio come tentativo di diluire, dall'alto, la postura iper-presidenzialistica del sistema, con un plausibile beneficio futuro sul bilanciamento dei poteri legislativi e di quelli esecutivi, in contrapposizione alla tendenza ormai cronica ad acutizzare la sproporzione in favore degli ultimi, ciò che rimane, in calce, è la evidente menomazione della figura del Primo Ministro¹⁰⁰. La quale adombra un'opera di *camouflage* grazie a cui «Putin shores up presidential supremacy while introducing [...] checks between the executive (excluding the presidency) and the legislature as well as between the two chambers of the assembly»¹⁰¹. Il copione perseguito non elide, neanche formalmente, quella spirale di costante accrescimento e accentramento che «sembrerebbe aver verbalizzato la prassi “presidenzialista” del semipresidenzialismo francese in assenza di coabitazione», finendo «per “deviare” verso forme ibride [...] non democratiche» e, in ultima analisi, «vanificando la [...] flessibilità del modello semipresidenziale i cui elementi funzionali sono altrettanto essenziali di quelli strutturali»¹⁰².

5. Il Governo nella circolazione del modello semi-presidenziali: qualcosa di nuovo sul Fronte Orientale?

Permane da prendere in debita visione, a questo punto, per ottenere una sufficiente completezza, il tracciato percorso da talune esperienze vicine alla Russia, ragionando sulla diffusione e sull'implementazione del semi-presidenzialismo in quei contesti che hanno formato parte integrante dell'Unione Sovietica. Generalmente, il fluire del modello semi-presidenziale percorre binari più o meno autonomi nel copioso complesso del blocco post-comunista,

¹⁰⁰ Secondo F. Burkhardt, *Institutionalizing Personalism*, cit., 61, «the Prime Minister has been considerably weakened. While the President can still pick and dismiss the PM as before, now the President is entitled to dismiss the PM without stripping the whole cabinet of its duties. In the event of a major crisis or disagreement, the President may sack the PM while stability is maintained by retaining the deputy ministers and ministers».

¹⁰¹ Ivi, 58.

¹⁰² A. Di Gregorio, *Il presidenzialismo in Russia*, cit., 1107.

frazionandosi in due gruppi principali: in una opzione, il pallino della nomina e della rimozione del Primo Ministro soggiace, in modo incontrastato, alle decisioni della sola figura del Presidente; nell'altra, le componenti parlamentari persistono con vitalità, inchiodando l'intera impalcatura al meccanismo di fiducia espressa dalle Camere nei confronti del Governo sia nella sua nascita, sia nel suo scioglimento¹⁰³. Al fisiologico mutare delle vicissitudini politiche, è altresì possibile riscontrare uno spostamento tra le maglie delle sopradette conformazioni, nello sforzo di scongiurare il rischio sempre presente dei conflitti intra-esecutivi¹⁰⁴, a testimonianza di una transizione democratica sicuramente meno eterodiretta rispetto a quanto fin ora riportato¹⁰⁵. Una vibrante oscillazione che porta a rintracciare pacificamente, da un lato, il genuino esperimento di eludere la maturazione di elementi presidenziali estremi¹⁰⁶; dall'altro, tali traguardi – anche

¹⁰³ V.S. Lytvyn, A.S. Romanyuk, *Cabinet formation under semi-presidentialism: European countries in comparison*, in *Politics in Central Europe*, 19(4), 2023, 727.

¹⁰⁴ T. Sedelius, O. Mashtaler, *Two decades of semipresidentialism*, cit., 123.

¹⁰⁵ In questo senso, è stato notato come «Central Europe experienced a post-communist transition more characterized by bottom-up revolutions than was the case in the post-Soviet republics, where the transition was primarily led by top-level elites from the previous regime. There were negotiations involving parties or popular movements, not just individual actors; and consequently, constitutional reform was not directed by the president to the same extent as in many former Soviet republics. [...] This factor, together with historical-geographical and political-cultural dimensions such as the close ties of these countries to the West European sphere where parliamentary constitutions are predominant, helps to understand why presidential-parliamentary and presidential constitutions were rejected in favor of models in which the government is anchored in the parliament—parliamentarism and premier-presidentialism». Così T. Raunio, T. Sedelius, *The Semi-Presidential Cases in Comparative Context*, in T. Raunio, T. Sedelius (Eds), *Semi-Presidential Policy-Making in Europe*, Palgrave Macmillan, 2020, 48.

¹⁰⁶ Per M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in questa *Rivista*, 57, 1, 2023, 1130, quei paesi ex sovietici che adottano la forma di governo semipresidenziale «tendono a contenere se non proprio a limitare i poteri assegnati al Presidente della Repubblica che raramente è posto al vertice del potere esecutivo», inserendo meccanismi di garanzia dell'ordinamento contro la creazione di patologici centri di potere, atteso che «in tutti questi ordinamenti il Presidente è eletto per 5 anni e per non più di 2 mandati».

ipotetici – sono incessantemente ostacolati da svariati motivi che inficiano un coeso tragitto di costruzione dell'identità nazionale, tra i quali spiccano «l'acquisizione tardiva della statualità, la disomogeneità sotto il profilo etnico-nazionale della popolazione, la presenza di minoranze russofone, le spinte secessioniste, ed il riemergere di dispute confinarie [...]»¹⁰⁷. Gli indizi di siffatta complessità s'intravedono più nitidamente ponendo attenzione sui modelli ucraini, lituani e polacchi: tre realtà che sviluppano in maniera inedita la loro forma di governo, talvolta acquisendo una marcata distanza dell'esempio russo¹⁰⁸ talaltra condividendone aspetti della dinamica istituzionale¹⁰⁹.

Col dovuto ordine, gli albori dell'assetto costituzionale riferibile all'Ucraina indipendente trovano le loro origini prossime nel precedente moscovita. La storia del paese certifica, come testé premesso, una strada tortuosa verso un compiuto obiettivo di democrazia, contrastata da spinte centrifughe sul piano economico¹¹⁰, nonché dall'intrinseca problematicità di superare la mimesi della posizione occupata dal *Presidium*, frangente che induce a preferire un

¹⁰⁷ A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione nei paesi dello spazio ex-sovietico: il caso dell'Ucraina*, in questa *Rivista*, 63, sp. 1, 2024, 571.

¹⁰⁸ Tratto saliente della Costituzione lituana (1992) è proprio la volontà di ripiegare su una versione semipresidenziale particolarmente temperata, con un accentuato *favor* verso un baricentro squisitamente parlamentare. T. Raunio, T. Sedelius, *The Semi-Presidential Cases in Comparative Context*, in T. Raunio, T. Sedelius (Eds), *Semi-Presidential Policy-Making in Europe*, Palgrave Macmillan, 2020, 49-50.

¹⁰⁹ Nella sua versione "a prevalenza presidenziale", la Costituzione Ucraina del 1996 era assimilata a quelle russe e kazake in forza del potere unilaterale del Presidente circa rimozione del Primo Ministro. Approfondimenti in O. Protsyk, *Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine*, in *Eur.-Asia Stud.*, 55:7 (2003), 1084.

¹¹⁰ Come riportano S. Kudelia, G. Kasianov, *Ukraine's Political Development after Independence*, in M. Rojansky, G. Kasianov, M. Minakov (Eds), *From «the Ukraine» to Ukraine. A Contemporary History of 1991-2021*, Stuttgart/Hannover, 2021, 11, «the [...] role of oligarchs in deciding political outcomes in Ukraine has prevented the adoption of measures to depersonalize the operation of the state apparatus and make it resistant to pressures from special interests, in line with modern bureaucratic ideals».

Presidente forte¹¹¹. La decisione quasi naturale verso il semipresidenzialismo ricalca quei caratteri di flessibilità del tutto necessari nelle delicate contingenze del *regime change* e, a ben vedere, le connessioni col passato lasciano solchi tanto profondi da non essere integralmente recisi neppure dai momenti drammatici di crisi sociale¹¹². Più precisamente, entrambe le variabili di prevalenza (parlamentare/premierale, ovvero presidenziale) si sono alternate nel corso di cinque lustri. Adottata la forma di governo semi-presidenziale nel 1996, l'Ucraina passa da un modello a trazione presidenziale a una forma incentrata sul ruolo della Assembleia monocamerale, la *Rada*¹¹³. Sulla scorta della Rivoluzione Arancione (2004), la presidenza è costretta a un'autentica 'sottomissione' al predominio assembleare, ritagliandosi una discreta ingerenza nelle sole materie degli Affari esteri e della Difesa¹¹⁴, mentre la maggioranza parlamentare acquisisce «an exclusive prerogative to terminate the government and rotate cabinet ministers»¹¹⁵. Terminato questo afflato, la Corte costituzionale annulla le modifiche sull'assetto dello Stato (2010), riconsegnando i poteri di nomina e revoca del gabinetto al Presidente. Una nuova manipolazione della Carta fondamentale (2014) appronta una veste definitiva, con l'Assemblea monocamerale capace di approvare e revocare il Primo Ministro (art. 85.12, 85.13 Cost.), spogliando il Presidente di competenze in merito alla

¹¹¹ Vedi S. Benvenuti, A. Kostruba, *Semipresidentialism in Ukraine. A mixed assessment between institutional conflict and checks on President's superpower*, in *Dem. dir.*, LX, 2, 2023, 116 e ss.

¹¹² E ciò sia con riferimento alla cd. Rivoluzione Arancione (2004), sia alle più recenti proteste di Euromaidan (2013-2014). Nelle parole di S. Kudelia, G. Kasianov, *Ukraine's Political Development*, cit., 25, «the victory of the Orange Revolution [...] did not lead to a radical elite turnover or rupture in the dominant political practices. Although both President Yushchenko and his key opposition ally and later prime minister, Yulia Tymoshenko, represented a generational change, they had been part of the Ukrainian political and business elite». Raggiugli sui moti pro-Ue ivi, 41-42.

¹¹³ T. Sedelius, S. Berglund, *Towards Presidential Rule in Ukraine: Hybrid Regime Dynamics under Semi-Presidentialism*, in *Baltic J.L. & Pol.*, 20:5 (2012), 24-25.

¹¹⁴ O.H. Maican, *Some Aspects*, cit., 29.

¹¹⁵ S. Kudelia, G. Kasianov, *Ukraine's Political Development*, cit., 17.

rimozione del *premier*, lasciando integra la possibilità di nomina dello stesso, pur dietro all'assenso della *Rada*¹¹⁶. Ciò consente, a tutta prima, di prevenire fenomeni di strapotere presidenziale¹¹⁷, mantenendo la sopravvivenza del Governo alla mercé delle forze parlamentari¹¹⁸. Con maggior dettaglio, il sistema combina un Presidente eletto a suffragio universale per un termine di cinque anni a un controcampo esecutivo e legislativo estremamente bilanciato, con opzioni di scioglimento limitate al caso di impossibilità nell'avvio dei lavori parlamentari¹¹⁹. Da una parte, il Capo dello Stato è garante dell'integrità territoriale dell'Ucraina, del rispetto dei diritti umani e, *lato sensu*, della stessa Carta fondamentale (art. 102 Cost.), trattenendo attorno alla propria figura importanti poteri d'iniziativa, come atti di portata normativa e referendum (art. 106 Cost.); dall'altra, la *Rada* può azionare il meccanismo dell'*impeachment* e proporre il Primo Ministro e i membri del gabinetto, poi ratificati dalla presidenza. Accanto a ciò va ricordata l'eccezione per il dicastero della Difesa e degli Esteri, di esclusiva nomina presidenziale sulla falsariga della Costituzione di Mosca. Tuttavia, è il Governo l'attore dell'implementazione dell'indirizzo politico, responsabile dinnanzi al solo Parlamento, unico organo deputato a sfiduciarlo con una votazione a maggioranza assoluta¹²⁰. Ciononostante, non sono mancate occasioni di pronunciato verticismo azionate da crisi sistemiche, al pari di tragiche minacce esterne alla sovranità statuale. Nell'un caso, è doveroso menzionare l'ampio ventaglio di competenze nelle mani del Presidente

¹¹⁶ C.J. McAfee, *Semi-Presidentialism: A Pathway to Democratic Backslide*, 11 Penn St. J.L. & Int'l Aff. 2, 207-210 (2023).

¹¹⁷ Cfr. E. Semenova, K. Dowding, *Presidential power effects on government and ministerial durability: evidence from Central and Eastern Europe*, in *Eur. Polit. Sci. Rev.*, 13.2 (2021), 234.

¹¹⁸ T. Raunio, T. Sedelius, *The Semi-Presidential Cases*, cit., 47.

¹¹⁹ O.H. Maican, *Some Aspects*, cit., 27.

¹²⁰ Dimodoché, è stato osservato da S. Benvenuti, A. Kostruba, *Semipresidentialism in Ukraine*, cit., 120, «[...] the practice of Ukrainian semipresidentialism displayed recurrent features. Two of them are notable: the widening of Presidents' areas of intervention and outshining of the Government [...] and the ability of a fragmented Parliament to limit the use of President's powers».

per tutta la galassia di situazioni riconducibili agli 'stati d'eccezione'¹²¹. In aggiunta, risulta assai radicato un utilizzo strumentale e talvolta abusivo del potere di scioglimento della *Rada*, impiegato trasversalmente nel corso del tempo¹²². Nell'altro, l'aggressione russa del febbraio 2022 ha indubbiamente stimolato un processo di indebolimento della politica nazionale, accrescendo le capacità direttive del presidente-*leader* che avoca a sé competenze esecutive centralizzate¹²³, seppure la balcanizzazione e le fratture altamente polarizzate in seno alla Rada abbiano impedito uno vero e proprio strapotere¹²⁴.

Contrariamente, la Lituania figura quale uno degli stati più stabili nell'incarnare un coerente equilibrio tra Presidente e Governo. La Costituzione (1992) opta per un semi-presidenzialismo a tinte miti, tendenti al parlamentarismo, rivelando la sua natura *de facto* compromissoria e convogliando distinte aspirazioni in favore di un Presidente forte, dunque direttamente eletto, pur non abbandonando il ramo legislativo (*Seimas*) in una posizione di subalternità¹²⁵. Qui, infatti, lo sforzo del costituente si è rivolto in direzione di una manifesta e univoca separazione delle competenze tra le due 'teste' dell'esecutivo, con un certo predominio del Primo Ministro come massimo decisore politico, accettando al contempo il rischio di contrasti intra-ordinamentali¹²⁶. In particolar

¹²¹ Per un elenco minuto, che ripercorre le potestà speciali della presidenza ucraina in ciascun documento costituzionale v. A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione*, cit., 574 e ss.

¹²² S. Benvenuti, A. Kostruba, *Semipresidentialism in Ukraine*, cit., 122.

¹²³ T. Sedelius, O. Mashtaler, T. Raunio, *Semipresidentialism and war: executive leadership models in Ukraine during Zelenskyi's presidency*, in *East Eur. Pol.*, 2024, 16.

¹²⁴ Di contro, l'Ucraina è teatro di rivolgimenti e alternanze di *leadership* pressoché a ciascuna tornata elettorale. Cfr. S. Benvenuti, A. Kostruba, *Semipresidentialism in Ukraine*, cit., 126, che concludono «notwithstanding its authoritarian potential, Ukrainian presidential leadership is one of the few in post-Soviet area that can be said not being authoritarian».

¹²⁵ M.B. Stanić, *Causes, Development and Results of the Semi-Presidential System in Lithuania*, in *Strani pravni život*, 65(4), 613 e ss (2021).

¹²⁶ «Lithuania is nowadays in contemporary literature rather considered to be an example of the balanced form of semi-presidentialism, with the advantages of effective restriction of power concentration "in hands of one or few leaders",

modo, lo stato dell'arte costituisce lo sbocco dei tumultuosi rivolgimenti nell'immediato seguito del crollo dell'Unione Sovietica (1990-1992), laddove un'ala riformatrice preme per la condensazione di un alto numero di competenze specifiche in capo a una presidenza monocratica – profilando, in buona sostanza, una *'one-man rule'* – e ingaggia una dura battaglia contro quelle componenti ancora legate al retaggio socialista e, per tali motivi, attirati dal parlamentarismo puro. Sconfitta, in un referendum, la proposta presidenziale di Vytautas Landsbergis, *dominus* incontrastato della stagione indipendentista, quel che rimane è una via mediana notevolmente accomodante¹²⁷. Anche in questo caso il Presidente viene scelto in via diretta per un periodo di cinque anni, incarna l'unità nazionale e gode di discrete potestà in fatto di Esteri. Pure, la sua capacità di nomina, che spazia dal Primo Ministro alla squadra di governo e ai ruoli chiave degli organismi giurisdizionali superiori necessita, di volta in volta, dell'assenso del Parlamento (art. 84 Cost.): un'identica sorte tocca ai decreti licenziati, bisognosi di controfirma in ogni circostanza¹²⁸. Ne emerge altresì abbastanza smussato anche il potere di veto sospensivo, custodito all'art. 72 Cost. e facilmente scavalcabile dalla maggioranza della *Seimas*¹²⁹. Così, ancorché come anticipato «the President appoints and dismisses, upon the assent of the Seimas, the Prime Minister» e, inoltre, «he charges him to form the Government and approves its composition»¹³⁰ alle turbolenze tra Governo e presidenza non sono seguite crisi in grado di scalfire la solida prassi parlamentare¹³¹.

but also with disadvantages that led to several institutional conflicts». Vedi M.D. Dordevic, *The Presidents of the Baltic States - Comparative Overview*, in *Strani Pravni Život*, 2021, 4, 622.

¹²⁷ Cfr. K. Matsuzato, *Differing Dynamics of Semipresidentialism*, cit., 328.

¹²⁸ M.D. Dordevic, *The Presidents of the Baltic States*, cit., 625-626.

¹²⁹ Ivi, 628, è spiegato che «if the parliament decides to abandon the bill by simply doing nothing, such (in)action still remains the sovereign decision of the parliament. Although it may seem that if the parliament “decides not to reconsider”, the presidential veto becomes [...] absolute – that is not the case, because the parliament solely made such decision»

¹³⁰ M.B. Stanić, *Causes, Development and Results*, cit., 614.

¹³¹ E. Semenova, K. Dowding, *Presidential power*, cit., 242.

Da ultimo, la Polonia descrive un *tertium genus*, rifuggendo una individuazione semipresidenziale *tout court*. Indicativamente incasellato a partire dai suoi elementi spiccatamente ibridi, il caso polacco protende per un amalgama tra archetipo gollista e parlamentarismo razionalizzato, spostandosi al di là delle collocazioni tassonomiche della dottrina¹³². Come emerso dall'analisi delle correghionali Ucraina e Lituania, i fondamenti delle Costituzioni polacche (1992, 1997) incaricate di superare il prisma dell'epoca sovietica giacciono sull'accordo tra differenti sensibilità: la fase d'interregno combina, un'altra volta, scintille di continuità e di rottura¹³³. Il dualismo esecutivo si caratterizza, perciò, alla luce di una viva e personalistica contrapposizione tra Presidente e Primo Ministro, con alterne fortune negli spostamenti dell'asse in favore dell'una o dell'altra posizione apicale¹³⁴. La matrice del peculiare semipresidenzialismo polacco offre un esempio di persistenza dell'istituzione parlamentare (*Sejm*), che resta un'organizzazione d'importanza capitale dal XV Secolo fino al termine della Seconda Repubblica (1918-1939)¹³⁵. Il ritorno alla democrazia (1989) immette sulla scena un Presidente-Capo dello Stato, elevando il Senato a Camera alta del Parlamento: quindi, la Piccola Costituzione del 1992 si concentra sull'equilibrare una forma di governo che, *in nuce*, 'corregge' lo schema parlamentare con una dose non indifferente di presidenzialismo, affidando alla Presidenza

¹³² V. Lytvyn, *The Stages of Installation and Institutional, Procedural, Political and Behavioral Attributes of Semi-Presidentialism in Poland and Ukraine: Comparative Analysis*, in *Studium Europy Środkowej i Wschodniej*, 2017, 8, 18.

¹³³ K. Matsuzato, *Differing Dynamics of Semipresidentialism*, cit., 323. Nozioni sul quadro costituzionale polacco, nonché sulla sua evoluzione secondo profili di illiberalità in M. Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, Basingstoke, 1998; C. Filippini, *Polonia*, Bologna, 2010; A. Fijałkowski, *From Old Times to New Europe. The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*, Londra, 2010; T. Drinóczy, A. Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in *Ger. Law J.*, 20(8), 2019, 1140-1166; M. Wyrzykowski, *Illiberal Constitutionalism and the Judiciary*, in A. Sajó, R. Uitz, S. Holmeser (Eds), *Routledge Handbook of Illiberalism*, New York, 2021.

¹³⁴ V. Lytvyn, *The Stages of Installation*, cit., 26.

¹³⁵ M. Wyrzykowski, A. Cielien, *Presidential Elements in Government Poland: Semi-Presidentialism or Rationalised Parliamentarianism*, in *EuConst*, 2(2) (2006), 254.

della Repubblica la duplice veste di arbitro e vettore compartecipe delle funzioni esecutive. In questa cornice, il Primo Ministro usciva fiaccato dai notevoli poteri di controfirma del Presidente, il quale poteva sia sciogliere le Camere nell'ipotesi di impossibilità nel formare un Governo munito della debita fiducia, sia 'creare' un proprio gabinetto d'emergenza che «per non oltre 6 mesi avrebbe governato il Paese fino a quando il *Sejm* [...] non avesse eletto un nuovo Primo Ministro, o non gli avesse votato la sfiducia»¹³⁶. Non stupisce, di conseguenza, che il successivo e corrente documento fondamentale del paese (1997) ambisca a dimezzare, in prospettiva critica, il peso del Capo dello Stato sull'impianto complessivo dello Stato¹³⁷. Scelto direttamente dal corpo elettorale per una durata quinquennale, come nelle Carte precedenti¹³⁸ questi continua ad essere parte dell'Esecutivo, ma i suoi poteri sono più sfumati (art. 126 Cost.) e, per giunta, i rapporti di forza rispetto al *premier* sono adesso ancorati a un principio di collaborazione e co-gestione. La nascita del Governo è rigidamente strutturata, con tempi contingentati e condivisione dell'individuazione del Primo Ministro in accordo con il *Sejm*, almeno nel caso in cui la persona promossa dal Presidente non abbia ricevuto, in un primo momento, l'investitura a maggioranza assoluta delle Camere (artt. 154, 155 Cost.). In un simile quadro il Presidente, confinato a uno *status* ancillare, «non è più consultato dal Primo Ministro per la scelta dei ministri degli esteri, degli interni e della difesa» e, oltre a ciò, «non può più dar vita a un Esecutivo di emergenza non sostenuto dalla fiducia del *Sejm* qualora non fosse possibile formare un Governo»¹³⁹. Per concludere, l'unico residuo di autonomia in tema di scioglimento anticipato è costituito dalla sola

¹³⁶ Cfr. M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo*, cit., 1148-1150.

¹³⁷ K. Matsuzato, *Differing Dynamics of Semipresidentialism*, cit., 329.

¹³⁸ Sulla Costituzione secondo-repubblicana v. M.A. Orlandi, *La forma di governo nella Costituzione polacca del 1921*, in questa *Rivista*, 48, 3, 2021, 3033-3054.

¹³⁹ Così M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo*, cit., 1156-1157.

incapacità, da parte del Parlamento, nell'approvare la legge di bilancio¹⁴⁰.

6. Semi-presidenzialismi e degradazione democratica? Alcuni cenni conclusivi

Nell'esporre riflessioni olistiche che sintetizzino quanto compendiato *infra*, qualche spunto esige una spedita rassegna finale. Primariamente, le soluzioni variegiate presenti nell'ecosfera giuridica dell'Europa Orientale post-transizione restituiscono all'osservatore quelle spinosità che rendono impervia la *reductio* della forma di governo semi-presidenziale a classificazioni standardizzate¹⁴¹, congiuntura che ancora oggi alimenta un vivido dibattito in letteratura¹⁴². Nei fatti, nondimeno, l'incremento dei tessuti costituzionali costruiti intorno a "ingredienti" misti, ovvero ibridati è dimostrato dalle documentazioni statistiche, che ne sottolineano una popolarità in fase ascendente¹⁴³. L'*incipit* e la scadenza dei governi in questi sistemi si scompongono in base alla predominanza di altri organi – rispettivamente, Presidente e Parlamento – nonché al ruolo che i medesimi occupano nella meccanica di nomina e revoca del mandato conferito al Primo Ministro: la cattura dei processi regolamentari diviene d'importanza capitale per i regimi che degradano in deviazioni illiberali, atteso che «the rules for cabinet formation [...] are, on average, procedurally more beneficial to presidents in autocratic [...] regimes»¹⁴⁴.

In secondo luogo, e conseguentemente, ne deriva il quantomeno ingannevole esercizio di "far aderire" queste

¹⁴⁰ Cfr. M. Wyrzykowski, A. Cielen, *Presidential Elements in Government Poland*, cit., 262.

¹⁴¹ Scetticismo ripreso, in prossimità dell'adozione di tale modello nella Francia della *Cinquième République*, già da L. Elia, *Governo (forme di)*, in Enc. Dir., XIX, Milano, 1970.

¹⁴² M. Volpi, *Le molte facce del presidenzialismo*, in questa *Rivista*, 57, 1, 2023, 767-768.

¹⁴³ J.A. Cheibub, S. Chernykh, *Are Semi-Presidential Constitutions Bad for Democratic Performance?*, in *Const. Pol. Econ.*, 20(3-4) (2009), 203.

¹⁴⁴ In tema v. V.S. Lytvyn, A.S. Romanyuk, *Cabinet formation under semi-presidentialism*, cit., 757.

realtà al modello francese, specialmente con riferimento alla Russia¹⁴⁵. Come esaminato, la revisione più vicina di moltissimi articolati presenti in Costituzione (2020) prosegue la strisciante conquista di ciascuna sfaccettatura del potere politico da parte del Presidente, mascherata dietro fattispecie fraudolente che, a un'indagine superficiale, potrebbero essere fraintese quali strumenti di riequilibrio della macchina pubblica¹⁴⁶. Non solo: l'ordinamento russo viene ora "sigillato" a qualsivoglia ingresso di portati giurisdizionali regionali o internazionali¹⁴⁷ e Putin, pronto a due nuovissimi mandati, è padrone incontrastato della Duma e del Governo, riattizzando i germi dell'assolutismo disseminato nel passato socialista e nell'intermezzo eltsiniano. Dissimile, ma condotta dal contesto bellico a embrionali convergenze, l'Ucraina si discosta egualmente dalla Francia, distinguendosi, però, in ragione di un radicato attivismo del Capo dello Stato che rischia di sfociare in una verticale esecutiva centralizzata foriera di molte insidie¹⁴⁸, mentre la Lituania si è impadronita di un angolo di invidiabile tranquillità istituzionale, conservando nel Parlamento un autentico baluardo a eventuali arbitrarie interferenze presidenziali. Diversamente, in Polonia la forma di governo si consolida per prassi lungo percorsi più o meno equilibrati¹⁴⁹ che non impediscono, tuttavia, situazioni di *stress* sistemico, come avvenuto dopo il 2015, allorquando il partito del *PiS* ('Diritto e Giustizia') «vince le elezioni presidenziali e ottiene la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari», promuovendo «politiche di

¹⁴⁵ R. Tarchi, *Sistema delle fonti e poteri normativi*, cit., 24.

¹⁴⁶ Cfr. F. Burkhardt, *Institutionalizing Personalism*, cit., 58.

¹⁴⁷ P. Vinogradova, A. Tulaev, *The legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the execution of decisions made by the European Court of Human Rights*, in *Russ. Law J.*, 9(1), 138-164 (2021).

¹⁴⁸ A un'attenta ispezione, s'intravede come «l'accentramento del potere decisionale nelle mani del Presidente e degli organi incaricati della gestione delle situazioni di eccezione, tra i quali in particolare l'Ufficio del Presidente» possa finire per «produrre, data la lunga durata della fase bellica in corso, una deformazione strutturale della forma di governo e del sistema di controlli predisposti a livello costituzionale e legislativo». Sul punto A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione*, cit., 590.

¹⁴⁹ M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo*, cit., 1170-1171.

restrizione dei diritti civili, di quelli delle minoranze e [...] dell'opposizione e leggi che riducono l'indipendenza della Corte costituzionale e della magistratura¹⁵⁰.

In una battuta conclusiva, esiste una correlazione tra semi-presidenzialismo e distorsioni giuridiche isolabili nelle nazioni che lo selezionano come architrave della propria struttura? Se, da una parte, molti autori individuano la stessa conformazione bicefala come aspetto che si presta, in maniera connaturata, a tendenziali personalismi¹⁵¹, dall'altra non sono assenti voci appartenenti a un diverso filone, che riconducono le suddette fenomenologie a una 'legacy' autoritaria da ricostruire caso per caso, giudicando poco impattanti gli effetti ascrivibili alla sola Costituzione formale¹⁵².

Abstract

Russia Reloaded. A growing "abnormal" semi-presidentialism, in between impoverished governative powers, "illusory" restoration of the Duma's prominence, and the huge constitutional alterations of 2020 – Out of the countries involved in the circulation of a semi-presidential-like model, Russia held a very special position. Here, the form of government triggers an elephantiasis phenomenon, thereby renaming the experience with such terms as "hyper-presidentialism" and "superpresidentialism", as a result of an entangled system coupled with an alternative notion of Rule of Law with respect to the concepts of the Western Legal Tradition. The quickening of these trends can be detected in the past two decades. A conclusive piece has been set by the latest constitutional reform: has the purpose of reshaping the powers of Government and Parliament truly led to an undermining of the former at the expense of the latter?

Keywords

¹⁵⁰ M. Volpi, *Le molte facce del presidenzialismo*, cit., 779.

¹⁵¹ J.J. Linz., *The Perils of Presidentialism*, in *J. Democr.*, 1:1, 1990, 51-69; Id., A. Valenzuela (Eds), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimora, 1994.

¹⁵² W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, cit., 210.

*semi-presidentialism - “superpresidentialism” - constitutional reform -
illiberal democracy - Russian Federation*

DEMOCRAZIE DAI PROFILI IDENTITARI:
ANALISI COMPARATA DEI MODELLI
GOVERNATIVI DI BOSNIA-ERZEGOVINA E
BOLIVIA

Sara Bagnato

SOMMARIO: – 1. Note introduttive – 2. Percorsi storici di diversità –
3. Esecutivi centrali: proiezione e sintesi delle differenze
identitarie – 4. Strumenti governativi di tutela delle diversità –
5. Considerazioni conclusive

1. Note introduttive

La composizione multiculturale delle società contemporanee pone il diritto pubblico, ed in particolare il diritto pubblico comparato, dinnanzi a problematiche di non facile soluzione. In passato la dimensione multiculturale è stata infatti prevalentemente trattata come substrato minoritario dello Stato-Nazione, regolandone la coabitazione, la tolleranza, e talvolta l'integrazione di gruppi minoritari.

Il problema del governo delle “diversità” - siano esse culturali, etniche, religiose - solleva oggi sempre con più irruenza questioni giuridiche dalle inedite evoluzioni che si innestano nelle fonti costituzionali non come espressione patologica dell'ordinamento, bensì come fenomeni fisiologici dell'assetto costituzionale. Compito del diritto pubblico comparato è quello di aprirsi all'analisi di ordinamenti giuridici dalle diversità intrinseche, forse trascurati dalla metodologia monistica del secolo scorso¹⁵³. Il presente lavoro si propone di fornire un contributo proprio in questa direzione.

La pacifica convivenza di gruppi profondamente diversi necessita dunque di un adeguamento delle istituzioni statali in apertura al pluralismo: il classico concetto di Stato-

¹⁵³ D. Amirante, *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione Indiana*, Bologna, 2014.

Nazione¹⁵⁴ diviene in questi casi una dimensione forzata. I contesti socioculturali che tramutano le loro profonde differenze in diversificazioni strutturali dei poteri dello Stato necessitano pertanto di nuove linee di sviluppo.

L'analisi qui proposta inevitabilmente richiede un approfondimento dei paradigmi propri delle società caratterizzate da differenze identitarie. Il tema dell'iniziativa spinge tuttavia a dedicarne soltanto dei brevi cenni definitivi.

È in primo luogo necessario, quale punto di partenza, provare a individuare i principali elementi caratterizzanti di quei fenomeni quali il pluralismo¹⁵⁵ ed il multiculturalismo¹⁵⁶ che presentano naturalmente delle sfumature e sovrapposizioni di non facile identificazione. Prima di procedere oltre è però necessario soffermarsi su alcune precisazioni.

Lo Stato di democrazia pluralista¹⁵⁷ assimila tale principio – il principio pluralista – quale elemento caratterizzante dell'ordinamento, pur non necessariamente

¹⁵⁴ V. Miceli, *Lo Stato e la nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Cellini, Firenze, 1890; M. Cossutta, *Stato e Nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Milano, 1999; C. Tilly (a cura di), *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton, 1974, trad. it. *La formazione degli stati nazionali*, Bologna, 1984; A. Cobban, *The Nation State and National self-determination*, 1969.

¹⁵⁵ N. Bobbio, *Pluralismo* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 700; N. Matteucci, *Pluralismo* (voce), in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1996, 2 ss.; G. Sartori, *Pluralismo, Multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multietnica*, Milano, 2000; F. Rimoli, *Pluralismo* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1997.

¹⁵⁶ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995; E. Ceccherini, *Multiculturalismo* (voce), in *Digesto di Diritto Pubblico Comparato*, 2008; D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011; G. C. Feroni, *Diritto Costituzionale e società multiculturale*, in riv. *AIC*, 2017, 1; T. Groppi, *Multiculturalismo 4.0*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 2018, 1.

¹⁵⁷ G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F. Rimoli, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999; P. Häberle, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994; F. Lanchester, *Lo Stato di democrazia pluralista in Europa*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 1;

proponendo delle formule rappresentative nelle istituzioni che riflettano i gruppi identitari: garantisce la coesistenza e la tolleranza di tradizioni e valori tra loro distanti, pur costruendo un percorso comune.

I progressi del costituzionalismo registrano tuttavia una internalizzazione del principio pluralista tale da radicarsi nella stessa struttura istituzionale degli ordinamenti. Ecco allora sorgere quegli ordinamenti caratterizzati dal paradigma *pluri*, dove il pluralismo non si manifesta solo come principio ma come *proprium* dell'apparato sociale e costituzionale.

È stato infatti opportunamente osservato che il paradigma *pluri* si può rinvenire negli ordinamenti che assimilano nella loro architettura costituzionale i gruppi che li compongono rifiutandone dunque lo status di minoranza¹⁵⁸. Binomio caratterizzante del pluralismo risulta essere quindi *tolleranza ed integrazione*, dove la prima funge da presupposto alla seconda, ma la seconda è realmente caratterizzante e paradigmatica. Risulterebbe dunque pluralista quella società che spontaneamente esprime un ordine plurale tendente all'integrazione¹⁵⁹. Si potrebbe affermare pertanto, che all'ordinamento che assimila le differenze strutturali dei gruppi nell'apparato costituzionale, riconoscendole come intrinseche e fisiologiche, sia applicabile il paradigma "*pluri*".

Non può non notarsi, tuttavia, che il pluralismo possiede intrinsecamente diverse forme e diversi modi di manifestarsi ma che il diritto pubblico comparato stia ancora cercando di definire alcune di queste forme.

Uno delle più discusse e controverse è certamente il multiculturalismo. La difficoltà definitoria del fenomeno è sicuramente nota. Le società multiculturali non sono di recente affermazione: la convivenza, negli stessi territori di gruppi con culture e identità diverse sono un fenomeno antichissimo, che ha assunto negli anni sempre maggiore rilevanza perché messo in luce dalle teorie di matrice

¹⁵⁸E. Buono, *Questione linguistica, questione indigena e paradigma plurinazionale nell'esperienza latino-americana*, in riv. DPCE online, 2016, 4.

¹⁵⁹ In questo senso si veda G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, 2002.

sociologica e politica che hanno cercato di trovare un punto di convergenza nella governabilità delle società multiculturali.

Dal punto di vista terminologico, la "società multiculturale" indica una situazione di fatto, in cui su uno stesso territorio nazionale coesistono diversi gruppi caratterizzati da valori, pratiche, credenze, norme giuridiche e strutture di relazione sociale differenti. Il termine multiculturalismo¹⁶⁰ si riferisce invece, più nello specifico, a un modello politico, giuridico ed etico per le società pluraliste che, all'interno di un contesto democratico, mira a tutelare e valorizzare i gruppi sociali, preservando la loro identità culturale e promuovendo la loro partecipazione politica¹⁶¹.

È opinione consolidata che *“il multiculturalismo esclude di per sé qualsiasi logica di integrazione e più che mai di assimilazione del diverso, dell'allogeno ma intende contribuire al mantenimento dell'alterità. In questa prospettiva, il fine non è l'integrazione piena in una comunità politica ma la demarcazione della propria identità culturale, che deve acquisire piena visibilità e riconoscibilità”*¹⁶².

L'approccio multiculturale mira quindi a garantire delle forme di convivenza tra gruppi sociali differenti che siano

¹⁶⁰ Le origini del multiculturalismo come teoria politica si possono sicuramente rinvenire nel Canada degli anni Sessanta del secolo scorso, dove si è sviluppato un modello che nel riconoscere le differenze culturali, garantisce forme di autonomia che hanno reso strutturale il carattere multiculturale della società. La Carta dei diritti e delle libertà del Canada, approvata nel 1982, all'art. 27 stabilisce infatti: *«This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage»*. Non a caso i principali iniziatori della dottrina del multiculturalismo sono Canadesi: W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995, trad. it., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna 1999); W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, 2007; C. Taylor, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, in A. Gutmann (a cura di) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994 (trad. it. *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1995).

¹⁶¹ Così G. C. Feroni, *Diritto Costituzionale e società multiculturale*, in *Riv. AIC*, 2017, 1.

¹⁶² E. Ceccherini, *Multiculturalismo (diritto comparato)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2008, 486-500.

fondate sul reciproco rispetto, o almeno sulla reciproca tolleranza.

Limite intrinseco del multiculturalismo sarebbe pertanto il carattere imprescindibile dell'alterità, l'impossibilità per i gruppi che convivono insieme di fondersi o integrarsi: *“la dimensione multiculturale si fonda sul principio del reciproco riconoscimento tra gruppi dotati di una propria identità culturale, ma nega ogni forma di assimilazione tra gruppi medesimi; le diverse culture tendono a giustapporsi piuttosto che a integrarsi affinché siano valorizzate in seno all'ordinamento le diversità”*¹⁶³.

Sembrerebbe quindi, che ciò che differenzia il pluralismo dal multiculturalismo, risieda, in primo luogo, nel rapporto di genere e specie che intercorre tra questi: *“il termine multiculturale attiene a forme di pluralismo culturale, ciascuna delle quali rappresenta una sfida distinta dalle altre”*¹⁶⁴.

Tale conclusione, per quanto logicamente veritiera non è certamente priva di possibili smentite fattuali o sfaccettature applicative.

In questa sede si intende prendere in considerazione ordinamenti dalle profonde distanze storiche e culturali, che, pur tramite percorsi opposti, tuttavia dimostrano di perseguire il medesimo intento di accomodare le differenze tramite la tolleranza e la proiezione dei gruppi nell'architettura costituzionale.

Nella trattazione della comparazione proposta è necessario, in primo luogo, soffermarsi su alcuni aspetti metodologici. Sembrerebbe che il principale *modus operandi* adottato dallo studioso comparatista abbia nel tempo dato

¹⁶³ A. Rinella, op. cit. 35. In questo senso anche E. Ceccherini, *Multiculturalismo* (voce), in *Digesto di Diritto Pubblico Comparato*, 2008: *È innegabile che la valorizzazione del multiculturalismo esclude di per sé qualsiasi logica di integrazione più che mai di assimilazione del diverso, dell'allogeno ma intende contribuire al mantenimento dell'alterità. In questa prospettiva, il fine non è l'integrazione piena in una comunità politica ma la demarcazione della propria identità culturale, che deve acquisire piena visibilità e riconoscibilità. Ciò che con il multiculturalismo si invoca è che vi debba essere un apprezzamento pubblico delle diversità, il cui abbandono comporterebbe la fine del gruppo che vi si rispecchia: «mantenere quelle pratiche vuol dire continuare il legame collettivo che simboleggiano ed è per questo motivo che si domanda di preservarne la continuità».*

¹⁶⁴ W. Kymlica, *La cittadinanza multiculturale*, Oxford, 1995, 21.

particolare attenzione all'esaltazione delle analogie e similarità risultanti dalla comparazione¹⁶⁵. Con il presente lavoro si vuole, attraverso lo studio delle differenze, proporre delle considerazioni circa le direzioni intraprese da fenomeni interconnessi come il pluralismo o il multiculturalismo. Per farlo, ci si servirà dello sguardo ai Governi degli ordinamenti esaminati.

È tuttavia necessario precisare che se da un lato è certamente vero che la sede naturale per osservare i fenomeni coinvolti sono i parlamenti per la loro naturale funzione rappresentativa, dall'altro è certamente utile osservare come fenomeni talmente complessi e poliedrici si possano proiettare negli organi esecutivi.

Ci si chiede dunque, che ruolo svolgono tali organi negli Stati dai profili identitari come quelli plurinazionali o multiculturali.

Tramite il presente lavoro si vuole indagare sugli esecutivi della Bosnia-Erzegovina e della Bolivia, al fine di osservare, tramite questa lente, quanto diverse applicazioni di medesimi intenti possano contribuire a chiarire territori giuridici dalla complessa natura definitoria. Se in entrambi i casi gli ordinamenti presi in considerazione tendono ad accomodare le diversità, in che modo si differenziano, e che ruolo giocano i governi sotto quest'aspetto? A tal fine è tuttavia necessario brevemente soffermarsi sui processi costituenti così da verificare in che modo il *quid pluris* proprio di questi ordinamenti si è modellato durante l'allocazione dei poteri.

2. Percorsi storici di diversità

I conflitti consumati nei territori dell'ex-Jugoslavia durante il corso degli anni Novanta hanno determinato la necessità di imporre un sistema di regole costituzionali certamente raro nel panorama internazionale¹⁶⁶. La

¹⁶⁵ R. Cotterrell, *Seeking similarity, appreciating difference: comparative law and communities*, in A. Harding, E. Orucu (Eds.) *Coparative Law in the 21st Century*, Kluwer Law International, 2002, 35 ss.

¹⁶⁶ L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and*

complessità della Costituzione di Dayton riflette senz'altro la condizione geopolitica altrettanto complessa che la ha preceduta.

Ai fini della presente indagine, è sufficiente in questa sede sottolineare come la comunità internazionale intendesse mantenere una forma di controllo sulle popolazioni costitutive della Bosnia-Erzegovina e contestualmente sviluppare delle istituzioni democratiche da consolidare nel tempo. Si tratta certamente di un processo costituente anomalo: di fatto un veicolo di pace, da considerarsi etero-diretto, se non imposto. Tra i caratteri essenziali della Costituzione di Dayton risalta il *modus operandi* adottato durante il negoziato e nella stesura della Costituzione stessa, oltre che naturalmente i peculiari meccanismi da questa previsti¹⁶⁷.

Tre gli elementi essenziali da evidenziare in questa sede. In primo luogo, il carattere identitario emergente sin dai negoziati: parteciparono infatti i *Kin States* – la Serbia rappresentata da Milošević e la Croazia da Tuđman – poiché politicamente e militarmente coinvolte nel conflitto. Si riscontra dunque un processo costituente etero-diretto, ma condiviso orizzontalmente in modo eguale tra le rappresentanze politiche delle parti coinvolte.

Tale aspetto si riflette infatti nel secondo elemento da prendere in considerazione: l'ingegneria costituzionale della Costituzione di Dayton prevede un modello governativo che istituzionalizza le diversità attraverso la eguale condivisione del potere politico. Ogni potere dello Stato riflette una composizione eguale e tripartita sulla base delle tre popolazioni costitutive.

Autonomy Papers, 2, 2019, definisce la Costituzione di Dayton “un peculiare esperimento di ingegneria costituzionale”.

¹⁶⁷ *Ex multis* si veda J. Woelk, *La Transizione Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2000; L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina*, cit.; S. Yee, *The new constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, 7, 1996, 176-192; V. Piergigli, *Bosnia-Herzegovina: in search for the constitutional identity?*, in L. Benedizione, V. R. Scotti (eds.), *Twenty years after Dayton. The constitutional transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, 2016, 123-129.

Ultimo elemento risiede nelle modalità tramite le quali la Costituzione della Bosnia-Erzegovina è entrata in vigore. Questa risulta essere ancora oggi, a quasi trent'anni dalla fine del conflitto, parte di un accordo internazionale - Allegato IV degli Accordi di Dayton - mai realmente ratificato o approvato da un referendum popolare. La sua efficacia deriva dunque dalla diretta applicabilità prevista dal Trattato stesso: L'articolo XII, comma 1, prevede infatti che questa entri in vigore *"upon signature of the General Framework Agreement"*. Ci troviamo pertanto di fronte ad un testo mai entrato in contatto, diretto o indiretto, con il popolo cui è applicato¹⁶⁸.

Direzione opposta invece quella da cui proviene la Costituzione del *Estado Plurinacional de Bolivia*¹⁶⁹. Espressione tipica del *nuevo constitucionalismo* sudamericano¹⁷⁰ manifesta pienamente il carattere rivoluzionario del costituzionalismo democratico, *"concependo la costituzione come mandato diretto del potere costituente e, di conseguenza, come fondamento giustificativo del potere costituito"*¹⁷¹.

In piena conformità con tale lunghezza d'onda può certamente dirsi che il processo costituente boliviano sia stato, non solo proveniente dal basso, ma anche

¹⁶⁸ S. Yee, *The new constitution of Bosnia and Herzegovina*, cit., 176-192.

¹⁶⁹ Anche in questo caso è vasta la dottrina sul tema. N. Postero, *The Indigenous State. Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*, University of California Press, Oakland, California, 2017; S. Schavelzon, *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*, Quito-Ecuador, 2015; J.A. Rivera, *Los pueblos indígenas originarios en el nuevo sistema constitucional boliviano*, in V. Bazán, C. Nashrojas (eds.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales, Pluralismo jurídico*, Bogotá, 2014, 4; E. Buono, *La questione plurinazionale nel diritto pubblico comparato*, Napoli, 2022; G. Milani, *Pluralismo giuridico e pluralismo culturale nel costituzionalismo latino-americano*, in *DPCE*, 2021, numero speciale *I sistemi normativi post-vestfaliani*.

¹⁷⁰ A. Colmer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, II ed., Trillas, Mexico, 2009; R. Viciano Pastor, R. Martinez Dalmau, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*, in *Rev. Gen. Der. Publ. Comp.*, 2011, 9; J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Unam, Mexico, 2007; S. Bagni, S. Baldin (a cura di) *Latinoamericana. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Rio Grande*, Torino, 2021.

¹⁷¹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2020, 72.

catalizzatore delle esigenze diffuse di decolonizzazione e affermazione delle diversità indigene, fattesi dunque potere costituente. È solo nel 1994 infatti, che con una riforma costituzionale vengono riconosciuti i diritti dei popoli indigeni nonché il carattere multiculturale e polietnico dello Stato. Ciononostante, tali disposizioni rimasero programmatiche, non determinando concreti cambiamenti nelle condizioni di vita delle comunità di *campesinos*.

Punto di non ritorno fu certamente l'elezione nel 2005 del leader del partito MAS (*Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos*) Evo Morales. Ottenendo il 54 per cento dei voti, Morales è stato così il primo Presidente indigeno della Bolivia. La sua elezione fu certamente pregna di un forte significato politico, manifestandosi come reazione alle proteste sociali del 2000 (guerra dell'acqua) e del 2003 (guerra del gas). Fortemente incisiva poi fu la capacità del partito MAS di formare alleanze con diversi settori della società, come le organizzazioni indigene e i sindacati e i gruppi di sinistra¹⁷².

Da ultimo, da non sottovalutare la mancanza di fiducia della società civile nei confronti dei partiti politici tradizionali e le pressanti richieste dei poveri, che contavano su Morales per dare priorità alle loro esigenze e migliorare istantaneamente le loro condizioni di vita¹⁷³.

L'anno successivo, in aderenza con quanto promesso, venne eletta la Asamblea costituente, insediatasi il 6 agosto 2006 in forza della Legge speciale di convocazione. Questa investiva l'Assemblea dell'esclusivo compito di creare una nuova Costituzione, determinandone mandato, organizzazione, funzionamento e sistema elettorale applicabile. A tal proposito è interessante notare come tale legge prevedesse che la nuova Costituzione venisse approvata con il voto favorevole di almeno i due terzi dell'Assemblea. Insieme al sistema elettorale previsto, era

¹⁷² J. Braver, *The 2009 Bolivian Constitution*, in C. H. Mendes, R. Gargarella, S. Guidi (eds.), *The Oxford handbook of constitutional law in Latin America*, 2022, 37-56.

¹⁷³ A. Schilling-Vacaflor, *Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 90, April 2011, 3-22.

intenzione del legislatore stesso far sì che nessuna forza politica ottenesse da sola la maggioranza necessaria¹⁷⁴. Nondimeno, nell'assemblea il partito di governo ottenne 137 seggi su 255.

Il processo costituente, nonostante fosse fortemente voluto, non fu comunque privo di tensioni, che tuttavia si risolsero in un compromesso proficuo: il Patto di unione nel quale venivano cristallizzate le richieste delle popolazioni indigene.

In seguito alla sua approvazione in Assemblea costituente, la Costituzione della Bolivia ricevette legittimazione popolare diretta nel gennaio del 2009. Ed è in questo caso essenziale notare, non solo la larga maggioranza che ha approvato la Costituzione (61 per cento), ma anche l'elevatissima partecipazione al referendum (90 per cento)¹⁷⁵.

3. Esecutivi Centrali: proiezione e sintesi delle differenze identitarie

È a questo punto necessario sviluppare due livelli di analisi. Il primo vuole soffermarsi sulle *regole strutturali* inerenti agli esecutivi centrali. Ai fini di questa indagine si vuole infatti verificare in che modo gli ordinamenti presi in considerazione traducono e proiettano le loro differenze etniche e culturali sui governi.

Con il secondo livello di analisi ci si andrà invece a soffermare sulle regole che dispongono particolari *meccanismi funzionali* al rispetto delle diversità ed alla convivenza dei gruppi. Regole che, ad esempio, individuano strumenti atti ad accomodare le diversità o a promuovere l'integrazione.

Entrambi questi aspetti verranno presi in considerazione in riferimento ai due ordinamenti in oggetto,

¹⁷⁴ R. Iannaccone, *El «nuevo constitucionalismo latinoamericano» y la forma de estado: algunas reflexiones a partir de los ordenamientos de Ecuador y Bolivia*, in *ReDCE* núm. 37. Enero-Junio de 2022.

¹⁷⁵ S. Baldin, *Lo statuto costituzionale dei popoli autoctoni in Bolivia con particolare riguardo alla giustizia indigena*, in *Federalismi.it*, 2015, 24.

precisamente declinandoli sui governi centrali quali lenti di ingrandimento della presente ricerca.

Il primo elemento da prendere in considerazione è proprio, dunque, quello inerente alle regole costituzionali che disciplinano la composizione degli esecutivi rispondendo al loro composizione plurale. Si prenderanno perciò in considerazione i disegni costituzionali di fondo e le loro proiezioni nei governi.

È prima di tutto necessario chiarire che per *Governo* si intende “*quell’organo costituzionale che, in determinate forme di governo, è titolare del potere esecutivo dello Stato e che si pone al vertice di tutta la struttura burocratico-amministrativa dello Stato-persona*”¹⁷⁶.

Entrambi gli ordinamenti in esame presentano forme di Governo¹⁷⁷, che più o meno facilmente rientrano all’interno di schemi classici, coloriti di strumenti *sui generis* o naturali adattamenti al contesto storico, politico e sociale nelle quali si sono sviluppate.

Gli ordinamenti presi in considerazione presentano delle forme di governo presidenziale o semi-presidenziale, caratterizzate da un’investitura popolare diretta del Capo dello Stato nonché detentore del potere esecutivo. Certamente le differenze identitarie della popolazione vanno a riflettersi in quest’organo, naturalmente complesso, i cui poteri e caratteri strutturali rispecchiano - seguendo diversi percorsi - tali differenze

Può ragionevolmente ritenersi infatti, che il presidenzialismo boliviano della Costituzione del 2009 presenti le caratteristiche essenziali del presidenzialismo con le declinazioni tipiche del modello latino-americano¹⁷⁸. Quest’ultimo vede infatti nella sua prassi applicativa uno scostamento di fatto del classico dualismo paritario tra esecutivo e legislativo¹⁷⁹.

¹⁷⁶ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 484.

¹⁷⁷ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 347.

¹⁷⁸ L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in riv. *DPCE online* 2023, 1; E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE Online*, 2020, 3.

¹⁷⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 349.

Se infatti è vero, da un lato, che il Parlamento non può sfiduciare il Presidente e che il Presidente non può sciogliere il Parlamento, è un dato di fatto che in Sud America si registrano delle tendenze fortemente accentratrici dei poteri verso l'esecutivo, nello specifico verso la figura del *Presidente*. Conseguenza, probabilmente, della mancanza di solidi tradizionali meccanismi di *checks and balances*, carenti in queste tradizioni costituzionali¹⁸⁰.

Elemento fortemente caratterizzante rimane tuttavia l'elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente, senza alcuna mediazione tramite corpi intermedi, come avviene per esempio nelle forme di presidenzialismo classiche come gli Stati Uniti.

La Costituzione della Bolivia prevede infatti all'art. 166: *"I. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura. II. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos"*.

È disposto dunque un meccanismo di elezione diretta con eventuale doppio turno che contribuisce a determinare, non solo una forte legittimazione popolare del Presidente, ma soprattutto, una proiezione in senso verticale della sovranità. Tale aspetto riflette coerentemente lo stesso andamento del processo costituente di cui si diceva in precedenza, proiettando sul Presidente una scelta proveniente totalmente dal basso.

Compito, o meglio potere, del Presidente è quello di nominare i ministri del proprio governo, che non siano membri dell'*Asamblea Legislativa Plurinacional*, ed i quali non sono soggetti al dovere di ottenere la fiducia da parte delle Camere. Si tratta dunque di un organo esecutivo fortemente

¹⁸⁰ L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani*, cit.

accentrato attorno ai poteri del Presidente, il quale, nello scegliere i propri ministri, deve, secondo l'articolo 172, par. 22, rispettare il carattere *plurinazionale* dell'organo: "*Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial*".

Non si rinvencono dunque dettami specifici in riferimento al rispetto delle diversità. La Costituzione si limita a disporre che venga rispettato tale criterio di scelta nella composizione dell'esecutivo.

Si tratta in questo caso di una norma di rango costituzionale non priva di possibili storture degenerative. Non fornendo alcun riferimento a quote specifiche, si può dedurre che il rispetto delle diversità culturali sia lasciato al buon senso del Presidente eletto, il quale potrebbe, visto l'accentramento di poteri, determinarne una composizione rispettosa delle diversità oppure distorcerne il significato preposto dal costituente.

La norma, tuttavia, non è esule dal determinare alcuni vantaggi governativi. L'assenza di quote o di regole più specifiche può far sì che la compagine governativa possa più agevolmente riflettere, nel corso del tempo, cambiamenti derivanti da un percorso di integrazione, a seguito del quale, disposizioni più rigide potrebbero imporre diversità non necessariamente perduranti nel tempo. La flessibilità della norma è dunque un'arma a doppio taglio: può prendere pieghe diverse così come una tela bianca può colorarsi diversamente a seconda dell'andamento generale e dello stato di salute della democrazia.

Regole diverse si possono rinvenire invece nella dimensione strutturale dell'esecutivo prevista dalla Costituzione della Bosnia-Erzegovina. In quest'ordinamento il governo - così come ogni altro potere dello Stato - è il frutto di una complessa articolazione in parti eguali delle diversità etniche. L'intero modello governativo, ispirato alla teoria della democrazia consociativa di Lijphart¹⁸¹, è il frutto di un'articolazione

¹⁸¹ A. Lijphart, *Democracies in plural societies: a comparative exploration*, New Haven, 1977; A. Lijphart, *Consociation and federation: conceptual and empirical links*, in *Canadian Journal of Political Science*, 3, 1979, 499-515; A. Lijphart,

tripartita del potere che, sia per la forma di Stato che per la forma di governo, si esplica in un'applicazione *sui generis*.

Nell'ambito della forma di governo, potrebbe dirsi che la Costituzione della Bosnia-Erzegovina preveda un modello semi-presidenziale. Si riscontra infatti quella dimensione bicefala dell'esecutivo, propria di tale forma¹⁸²; a capo dell'esecutivo troviamo la Presidenza, la quale riceve investitura popolare tramite elezione diretta, ma a capo del Governo vi è un primo ministro investito della fiducia parlamentare.

Tuttavia, analizzando quanto disposto dalla Costituzione di Dayton, appare evidente la natura *sui generis* della forma di governo¹⁸³. Soltanto dal punto di vista della dimensione strutturale del Governo sulla base delle diversità etniche, la Costituzione impone una articolazione tripartita articolata su più forme.

Al vertice del potere esecutivo troviamo infatti la Presidenza, organo collegiale e tripartito. L'articolo V della Costituzione della Bosnia-Erzegovina prevede che un membro sia appartenente alla popolazione costitutiva dei Bosgnacchi, uno a quella dei Croati ed uno a quella dei Serbi. Peculiarità è che i primi due vengono eletti nella medesima "Entità", la Federazione della Bosnia-Erzegovina, mentre il terzo proviene dalla Repubblica Serba. Si riscontra quindi una forte correlazione tra l'etnia rappresentata nell'esecutivo ed il territorio di provenienza.

La Presidenza dell'organo viene assunta a rotazione da ciascun membro ogni otto mesi, primo membro a presiedere sarà colui o colei che nell'elezione diretta ha raggiunto il maggior numero di preferenze.

Quanto al Consiglio dei ministri, anche qui si riscontrano delle regole provenienti dal dettato

Nonmajoritarian democracy: a comparison of federal and consociational theories, in *Publius: The journal of federalism*, 1985, 2, 3-15; A. Lijphart, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of democracy*, 2004, 2, 96-109; A. Lijphart, *The wave of power-sharing democracy*, in A. Reynolds (ed.), *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford, 2002, 37-54. A. Lijphart, *Patterns of democracy*, Yale University Press, 2012.

¹⁸² L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 362.

¹⁸³ L. Montanari, *Le minoranze: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in DPCE Online, 2021, 2, 2409 ss.

costituzionale volte a proiettare in modo paritario tra i tre popoli costitutivi le cariche governative. Il Comma IV dell'art. V prevede infatti che la Presidenza designi un Presidente del Consiglio dei ministri, il quale a sua volta, dovrà individuare due vicepresidenti del consiglio appartenenti alle popolazioni costitutive diverse dalla propria, ciascuno per le due rimanenti.

La stessa nomina dei singoli ministri è ancora articolata secondo regole determinate: *"no more than two-thirds of all Ministers may be appointed from the territory of the Federation. The Chair shall also nominate Deputy Ministers (who shall not be of the same constituent people as their Ministers), who shall take office upon the approval of the House of Representative"*¹⁸⁴. Ne deriva che due terzi dei componenti del Consiglio dei ministri devono provenire dalla Federazione, il restante terzo dalla Repubblica Serba. Ciò che salta all'occhio in questo caso è la determinazione non tanto etnica, quanto territoriale delle diversità strutturali del Consiglio. Così come accade per la Presidenza, anche la composizione del Consiglio dei ministri è determinata per Entità territoriale, il che riflette la dimensione ambivalente ed inscindibile in Bosnia-Erzegovina della dicotomia etnia-territorio.

È opportuno notare infine che, come si è visto, la diversità strutturale è imposta dalla Costituzione in modo orizzontale, nella composizione dell'organo della Presidenza, e nella composizione del Consiglio dei ministri, ma altresì in direzione verticale, nella composizione dei vertici ministeriali. I sottosegretari infatti, secondo l'articolo richiamato, devono essere nominati da ciascun Ministro tra le popolazioni costitutive diverse dalla propria, e devono essere necessariamente due, provenienti quindi da entrambe le popolazioni rimanenti.

La dimensione strutturale su base etnica del Governo della Bosnia-Erzegovina presenta pertanto un'articolata ingegneria costituzionale che ne riflette la complessità etnica e territoriale e che si presenta con un carattere fortemente rigido ed impositivo. La rigidità delle regole riflette certamente l'obiettivo stesso della Costituzione:

¹⁸⁴ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. V, par. 9.

quello di imporre la pace condividendo il potere in modo eguale.

Anche in questo caso, tuttavia, le presenti regole non sono prive di rischi degenerativi. Dapprima, la condivisione eguale del potere in modo imposto cristallizza uno *status quo* che inibisce qualsiasi possibilità di integrazione. Inoltre, particolarmente preoccupate può essere lo stretto legame imposto tra etnia e territorio che, come è stato opportunamente sostenuto¹⁸⁵, è ciò che ha condotto ai sanguinosi conflitti del secolo scorso.

4. *Strumenti Governativi di tutela delle diversità*

Il secondo livello di analisi vuole invece soffermarsi sugli strumenti propri delle esperienze governative nell'ambito della governance delle differenze identitarie. Gli ordinamenti presi in considerazione presentano, come si vedrà meglio di seguito, strumenti che riflettono coerentemente l'intento del costituente regolandone il funzionamento.

L'esecutivo della Bosnia-Erzegovina è infatti soggetto a dei meccanismi decisionali che riflettono l'uguaglianza tra popolazioni e tutelano l'identità etnica di ciascuna. La Costituzione di Dayton prevede un *quorum* differenziato a seconda della materia oggetto della decisione. Possiamo notare come l'articolo V distingue infatti tra le materie per le quali è sufficiente la maggioranza semplice dei componenti della Presidenza, e quelle per cui invece è necessaria l'unanimità. Tra le ultime: *"the foreign policy of Bosnia and Herzegovina; appointing ambassadors and other international representatives of Bosnia and Herzegovina; representing Bosnia and Herzegovina international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and institutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member; ratification of treaties; executing decisions of the Parliamentary Assembly"*.

Nei casi appena elencati la Costituzione della Bosnia-Erzegovina prevede la possibilità di utilizzare un potere

¹⁸⁵ P. Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, 2002.

fortemente tipico di ordinamenti consociativi: il potere di veto.

Qualora uno dei membri della Presidenza ritenga infatti che la decisione in oggetto sia lesiva di un *interesse vitale* dell'Entità in cui è stato eletto ha il diritto di apporre il veto su tale provvedimento. In tal caso “*such a Decision shall be referred immediately to the National Assembly of the Republika Srpska, if the declaration was made by the Member from that territory; to the Bosniac Delegates of the House of Peoples of the Federation, if the declaration was made by the Bosniac Member; or to the Croat Delegates of that body, if the declaration was made by the Croat Member. If the declaration is confirmed by a two-thirds vote of those persons within ten days of the referral, the challenged Presidency Decision shall not take effect*”¹⁸⁶.

Sarà dunque interpellata l'assemblea legislativa della Repubblica Serba o i rispettivi club - bosgnacchi o croati - della Camera dei Popoli della Federazione, i quali potranno valutare la fondatezza del veto ed eventualmente fermare la prosecuzione del provvedimento.

Due gli elementi che saltano immediatamente all'occhio in questo caso. Il primo è la centralità attribuita dal costituente al governo nel proteggere gli interessi vitali delle popolazioni. Il secondo è l'intento del costituente di proteggere l'interesse vitale delle Entità nelle quali i membri della Presidenza sono stati eletti, legando tuttavia tali interessi inevitabilmente ad un fattore etnico. Si riscontra così ancora una volta una pericolosa commistione tra Entità ed etnia¹⁸⁷.

L'esecutivo della Bolivia non prevede invece, così come alcuna rigida imposizione strutturale, neanche particolari meccanismi decisionali a tutela delle differenze. A tal proposito, quale strumento esecutivo a tutela delle diversità si può notare l'introduzione di uno specifico ministero: *Ministerio de culturas, descolonización y despatriarcalización*¹⁸⁸. L'istituzione ricalca un intento già perseguito durante i governi Morales, quello di decostruire gli effetti di secoli di

¹⁸⁶ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. V, par. 7.

¹⁸⁷ E. Skrebo, *Costituzionalismo e diversità etnica: il caso della Bosnia-Erzegovina*, in *University of Milano-Bicocca School of Law Research Paper*, 2020, 5.

¹⁸⁸ Istituito con Decreto Supremo n° 4857 del 6 gennaio 2023.

colonizzazione attraverso politiche che mirino a tutelare le identità delle popolazioni indigene. Significativa la scelta di racchiudere nello stesso ministero la depatriarcalizzazione, decolonizzazione e la cultura: manifesto l'intento di non voler scindere le culture indigene, e più in generale delle minoranze, da quelle nazionali. Obiettivo posto negli scopi del Ministero è inoltre il dialogo interculturale quale metodo atto a perseguire il processo di trasformazione dello Stato verso la decolonizzazione e la piena attuazione della plurinazione.¹⁸⁹ Anche in questo caso il trattamento delle diversità etniche attraverso il potere esecutivo manifesta la direzione verticale ed unitaria delle differenze nel governo centrale.

Tale impostazione trova tuttavia un certo controbilanciamento nei caratterizzanti strumenti di democrazia comunitaria e nelle forme di autogoverno territoriale. L'imperativo decoloniale imposto dal costituente si articola dunque in modo nettamente prevalente tramite la libera organizzazione delle comunità indigene e gli strumenti loro preposti. L'esecutivo centrale sembrerebbe invece verticalizzare, tramite forme di democrazia partecipativa e diretta, la dimensione plurale fondante dello Stato. La forte centralizzazione dei poteri sull'esecutivo centrale, ed in particolare sul Presidente, proiettano dunque necessariamente verso l'alto quella *"diversità culturale quale base essenziale dello Stato plurinazionale"*¹⁹⁰.

5. Considerazioni conclusive

Dalla lettura delle disposizioni costituzionali richiamate si possono trarre delle osservazioni conclusive che, in ogni caso, non hanno alcuna pretesa di esaustività alla luce della macro portata dei temi trattati.

Si è visto come gli ordinamenti in esame rispecchino delle esperienze paradigmatiche della società plurale, contribuendo a fornire elementi utili e nuove prospettive

¹⁸⁹ S. Bagni, *Interculturalismo (diritto comparato)*, in S. Bagni, M. C. Locchi, C. Picciocchi, A. Rinella, *Interculturalismo. Lessico comparato*, Napoli, 2024.

¹⁹⁰ Art. 98., *Constitución del Estado plurinacional de Bolivia*.

nello studio del diritto pubblico comparato. Non si limitano infatti a promuovere tolleranza ed integrazione di minoranze all'interno della società dominante ma propongono un assetto istituzionale che internalizza il tessuto sociale differenziato (se non del tutto diviso) proiettando tali differenze nella forma di Stato e di Governo.

Dalle osservazioni proposte fino ad ora si può certamente ricavare che il trattamento delle differenze strutturali negli organi costituzionali risulta essere una proiezione della direzione e del *modus operandi* condotto durante i processi costituenti. Nel Governo della Bosnia-Erzegovina si riscontra infatti un *paradigma plurale imposto* che si esplicita in modo orizzontale per tutti gli organi coinvolti. Il processo costituente etero-diretto e la Costituzione sostanzialmente imposta alle popolazioni costitutive finisce per determinare una condivisione forzosa del potere che per esigenze di pace si propaga in modo eguale in tutte le istituzioni.

Il Governo *dell'Estado plurinacional de Bolivia* presenta invece una attenuata dimensione strutturale delle diversità, prediligendo contrariamente l'aspetto funzionale, sia tramite il ministero *ad hoc* per il trattamento delle popolazioni indigene, sia tramite il forte coinvolgimento della popolazione attraverso frequenti strumenti di democrazia comunitaria e diretta. Può dirsi dunque che anche qui il funzionamento dell'esecutivo rispecchi quel *paradigma plurale immanente* perseguito dalla Costituzione del 2009.

Entrambe le esperienze costituzionali prese in considerazione sono di recente o recentissima introduzione. È perciò possibile, al momento, osservare fenomeni che sono sempre suscettibili di modifiche ed interventi correttivi. Potrebbe dirsi infatti, che entrambe, in virtù dei loro trascorsi storici, mirino a costruire un ecosistema sociale e costituzionale che permetta di rispettare le diversità, garantendo una convivenza pacifica e promuovendo, ove possibile, delle forme di integrazione. Dalle prime esperienze storiche, sia della Bolivia che della Bosnia-Erzegovina, può dirsi che tale intento si stia applicando -

seppur, in alcuni casi, con oggettivi progressi - con non poche difficoltà.

In Bolivia l'esperienza Morales ha chiaramente manifestato una forte tendenza accentratrice del governo che, ponendo una forte enfasi sulla partecipazione popolare, ha determinato uno scostamento rispetto alla cura delle diversità culturali, verticalizzando fortemente la sovranità popolare sull'esecutivo ed appiattendolo - almeno nelle istituzioni governative centrali - il paradigma plurale di cui si è parlato¹⁹¹.

In Bosnia-Erzegovina invece, l'intento di mantenere la pace tramite strumenti accuratamente studiati ed articolati, sta imponendo una diversità che è sì intrinseca ma che, invece di tendere ad una dimensione integrata, rimane nei confini imposti dal costituente. La stessa articolazione strutturale della Presidenza e del Consiglio dei ministri impedisce che le istituzioni possano in qualche modo riflettere identità *altre* rispetto a quelle riconosciute dalla costituzione¹⁹².

Attraverso lo sguardo ai governi centrali, sembrerebbe potersi dire dunque, che pur percorrendo strade opposte, entrambi gli ordinamenti in esame commettano lo stesso errore di fatto, fornendo spunti che tuttavia risultano indispensabili per le nuove prospettive che le loro esperienze dotano alla disciplina del diritto costituzionale comparato.

Da questa breve analisi qui proposta, attraverso lo sguardo ai Governi, è inoltre possibile sottolineare, in conclusione, un ulteriore elemento che, ci si auspica, possa contribuire all'avanzamento della trattazione dei macrotemi cui si fa riferimento, come il pluralismo ed il multiculturalismo.

¹⁹¹ In questo senso E. Buono, *Pluralismo jurídico igualitario: il mandato costituzionale "inascoltato" nel modello boliviano di cooperazione intergiurisdizionale*, in *DPCE online*, 2018, 4.

¹⁹² Sul punto si è ripetutamente espressa la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: ECHR, *Sejdić-Finci c. Bosnia- Erzegovina*, 27996/06 e 34863/06, 22-12-09; ECHR, *Pilav c. Bosnia and Herzegovina*, 41939/07, 09-09-2016; ECHR, *Pudarić c. Bosnia and Herzegovina*, 55799/18, 08-12-2020; ECHR, *Zornić c. Bosnia and Herzegovina*, 3681/06, 15-7-2014.

Si è visto come il governo della Bosnia-Erzegovina presenti delle regole che mettano in risalto un carattere *soggettivo-strutturale* dell'organo, il quale sintetizza una popolazione che rimane suddivisa in popoli e che, anche nella compagine governativa non può prescindere da un meccanismo che preservi l'alterità. Il paradigma, pertanto, non può che essere *multi*, declinato come *multiculturale*, se non *multinazionale*¹⁹³. Per quanto riguarda l'esecutivo, dunque, è certamente privilegiata la dimensione strutturale e soggettiva del trattamento delle diversità su fondamenta etniche.

Ragionando *a contrario*, il carattere imposto impedisce che si possa articolare in senso tale da sostenere che la Bosnia-Erzegovina sia un ordinamento cui si possa attribuire il paradigma plurale. Vista anche l'articolazione di tali regole, si può sostenere che il substrato impositivo dell'ordinamento determini una diversità imprescindibile che tende a non coltivare un terreno propositivo per un percorso di integrazione.

Contrariamente, il governo della Bolivia presenta un prevalente carattere organico e funzionale, non essendo regolato da norme che ne impongono la compagine in modo strutturale, ma che invece delegano ai poteri del Presidente la tutela delle diversità. Significativa anche la scelta di attribuire al medesimo ministero (*Ministerio de culturas, descolonización y despatriarcalización*) la trattazione di questioni tra loro diverse ma, specialmente nel contesto cui facciamo riferimento, largamente sovrapponibili.

Tale aspetto evidenzia in primo luogo come il carattere plurale dell'ordinamento sia sostanzialmente immanente ove non è necessario imporre strumenti che richiedano particolari pretese costitutive. In secondo luogo, evidenzia quanto la tutela delle diversità (in questo caso genericamente intese) sia nel contesto andino inscindibile dall'imperativo decoloniale cui l'ordinamento cerca di dare esecuzione. È in questo caso possibile affermare, come confermato dalla denominazione stessa, il carattere *plurinazionale* dell'ordinamento, il quale anche tramite il

¹⁹³ Ci si riferisce alla denominazione utilizzata da W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, cit., 21.

governo riflette un paradigma plurale diffuso, dando coerentemente esecuzione alla denominazione stessa di Stato Plurinazionale.

In conclusione, si è visto come gli ordinamenti osservati presentando alcune analogie teoriche e comunione di intenti: sono ordinamenti che non basano la statualità sulla Nazione come presupposto extra-giuridico o come “entità unitaria ed indivisibile”¹⁹⁴, e che si propongono di fornire un’ingegneria costituzionale che riesca ad accomodare le diversità nel modo più conforme alla loro stessa natura. In virtù delle differenze intrinseche relative alle diversità da accomodare, i due ordinamenti osservati approdano a conclusioni differenti nell’ottica della medesima *ratio*.

Spinta propulsiva dell’ordinamento costituzionale boliviano è infatti la rivendicazione delle *Naciones Originarios* verso la popolazione dominante, così come motore dell’ordinamento Bosniaco-Erzegovese risiede nell’esigenza di garantire pace, unità e uguaglianza tra i *Popoli Costitutivi*.

Si è visto dunque come tramite gli esecutivi si può mettere in luce l’indole essenziale di ciascuno dei due ordinamenti. L’esecutivo boliviano riflette il carattere plurale spontaneo e diffuso, coerentemente con l’intento del disegno costituzionale del 2009. Il governo della Bosnia-Erzegovina riflette invece la compagine delle popolazioni costitutive, proiettando le diversità e proponendo meccanismi tali da garantire che venga mantenuta l’alterità tra ciascuna di queste. Tale disegno riflette certamente l’intento della comunità internazionale nel ruolo di costituente, la quale ha disegnato un ordinamento dai caratteri *multiculturali*, se non *multinazionali*.

Abstract

Il presente contributo analizza i modelli governativi della Bosnia-Erzegovina e della Bolivia, due democrazie caratterizzate da forti differenze etniche e

¹⁹⁴ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 59.

culturali. Nello specifico, si esaminano le modalità con cui queste diversità sono integrate nelle istituzioni statali, con particolare attenzione agli esecutivi centrali. La Bosnia-Erzegovina adotta un approccio di tipo consociativo, basato su una rigida struttura tripartita che garantisce una rappresentanza egualitaria tra le popolazioni costitutive, limitando però il potenziale di integrazione. Al contrario, la Bolivia, adottando un modello che valorizza il carattere plurinazionale, enfatizza la partecipazione popolare e la valorizzazione delle identità indigene, offrendo un quadro più flessibile ma esposto a rischi di accentramento. La comparazione mette in luce come entrambe le democrazie affrontino le sfide dell'accomodare le diversità dei gruppi che le abitano, contribuendo al dibattito sul pluralismo e il multiculturalismo nei sistemi costituzionali.

Keywords

*multiculturalism - pluralism - governments - comparative constitutional law
- ethnic diversity*

SOTTOSEGRETARIO ALLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO, CON FUNZIONI DI SEGRETARIO DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI, E *MINISTRO DE LA
PRESIDENCIA* A CONFRONTO. L'EMERSIONE DEL
BRACCIO OPERATIVO DEL CAPO DEL GOVERNO

Marco Benedetti

SOMMARIO: 1. Introduzione alla comparazione - 2. L'inquadramento costituzionale delle due figure - 3. Le disposizioni attuative di rango primario e il rinvio alle fonti regolamentari - 4. Elementi funzionali: attribuzioni e funzioni delegate a confronto - 5. ... (segue) la fase preparatoria dei rispettivi Consigli dei Ministri - 6. Cenni alla prassi recente nei due ordinamenti - 7. Riflessioni conclusive sull'evoluzione delle due figure nella tendenza alla monocratizzazione del governo

1. Introduzione alla comparazione

Il governo italiano si configura, secondo la Costituzione, quale organo complesso e a gestione collegiale¹⁹⁵. Partendo da questo dato, l'innesto e la progressiva affermazione di un principio monocratico¹⁹⁶, avvenuti a Costituzione invariata, trovano un corollario nell'emersione del ruolo del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Segretario del Consiglio dei ministri quale principale collaboratore istituzionale del Presidente del Consiglio. Fin qui nulla di originale: con diverse sfumature in dottrina si era già fissato tale parallelismo, per voce tra gli altri di Antonio Ruggeri nel 1981¹⁹⁷. Ciò che invece si vuole dimostrare in questa sede come valore aggiunto è semmai il carattere transnazionale del fenomeno, che si afferma con declinazioni

¹⁹⁵ Sul punto, con specifico riferimento alla gestione dei conflitti infra-governativi, cfr. M. Frau, *Il conflitto tra Premier e ministri. Modelli e rimedi istituzionali*, in questo Volume (v. *infra*).

¹⁹⁶ Sul rapporto tra carattere monocratico e collegiale del governo italiano cfr. G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986, 169 ss.

¹⁹⁷ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 203. V. *infra*: nota n. 21.

diverse e peculiari di ciascun ordinamento ma che vede quale *fil rouge* l'affermazione di una figura di stretta collaborazione politico-istituzionale che supporta il capo di governo nel ruolo di coordinamento e di direzione della compagine governativa, in parallelo al progressivo processo di monocratizzazione¹⁹⁸ degli esecutivi.

Per raggiungere lo scopo dell'indagine è bene fare due premesse, una di ordine metodologico e l'altra di carattere terminologico. Quanto alla prima, il presente contributo si avvale del metodo comparato e consiste in un raffronto tra l'ordinamento del Governo italiano e quello spagnolo, nella consapevolezza che analoghe riflessioni possono condursi con riferimento ad altre esperienze europee e che tale spunto potrebbe stimolare (sarebbe anzi auspicabile) un futuro ampliamento del campo di indagine. Rispetto ai termini della comparazione, più precisamente le due figure scelte sono il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzione verbalizzante (Segretario del Consiglio dei ministri) e il *Ministro de la Presidencia*. A dispetto del differente *status* delle due figure (il Sottosegretario

¹⁹⁸ Il processo in discorso ha interessato specialmente la dimensione dinamica essendosi affermato per lo più in via fattuale, al netto di alcuni sviluppi che pure hanno interessato il piano normativo (tra tutti l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 Cost. per il tramite della legge n. 400 del 1988). In dottrina si sottolinea lo scostamento tra dato giuridico ed evoluzione del dato dinamico. V. a proposito F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 13, dove si enfatizza anche il ruolo che la proiezione europea e internazionale del Presidente del Consiglio ha avuto in tale evoluzione: «più il ruolo del presidente e la leadership cresceva sotto la spinta degli eventi e del ruolo che ha, in un'Unione europea più integrata e in un mondo che ha visto svilupparsi soggetti, organizzazioni e istituzioni internazionali e multilaterali, [...] meno il dato giuridico teneva invece il passo con questa evoluzione». Tra gli altri fattori che hanno spinto a parlare di "presidenzializzazione" sono annoverati il dialogo multilivello connotato alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, le sfide conseguenti all'emergenza pandemica e alla progettazione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Più in generale i fenomeni della disintermediazione e del rafforzamento dell'organo di vertice degli esecutivi (parallelamente all'espansione dell'apparato burocratico e tecnico degli esecutivi), anche come portato della difficoltà nelle democrazie di affermare il dominio della politica sulla tecnica e sui fenomeni economici di scala multinazionale, sono ascrivibili nell'ambito di quella tendenza avvertita da alcuni autori, tra tutti si veda C. Crouch, *Postdemocrazia*, Bari-Roma, 2003, 3 ss.

evidentemente non è un ministro), diverse ragioni giustificano un'analisi comparata, e saranno meglio sviluppate nel corso della trattazione. Basti qui richiamare due elementi normativi che accomunano le due figure: entrambi sono i Segretari dei rispettivi Consigli dei ministri ed entrambi rappresentano la principale figura di coordinamento dell'attività di governo in funzione ausiliaria ai capi di governo. A questi si aggiunge un ulteriore carattere comune, che attiene invece alla dimensione dinamica: ambedue gli organi costituiscono il collaboratore politico-amministrativo più stretto dei rispettivi presidenti.

Passando alla premessa terminologica, si rammenta come in Italia la più ampia categoria dei Sottosegretari di Stato sia contemplata almeno dal 1888¹⁹⁹. Oggi si affiancano ai ministri con due tipi di funzioni²⁰⁰: funzioni di rappresentanza, costituzionale e politica, essenzialmente in sede parlamentare (intervendo in qualità di rappresentanti del governo alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari); funzioni amministrative, in quanto delegate con decreto del Ministro. Andando oltre il dato normativo, nella dinamica dei governi di coalizione l'utilità di queste figure si spiegava essenzialmente nella necessità di allargare (o meglio, assicurare) il sostegno parlamentare al governo, anche facendo leva su una prassi (sopravvissuta fino a tempi recenti) volta a non nominare sottosegretari che non fossero anche parlamentari in carica²⁰¹. Tra i sottosegretari assume una particolare

¹⁹⁹ Legge 12 febbraio 1888, n. 5195, attuata dal R.D. 1° marzo 1888, n. 5247. Cfr. E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, 98 ss., dove si dà conto di almeno due tentativi (non riusciti) di istituire anche in Italia un Ministero della Presidenza: ci provò Depretis nel 1884 e poi nel 1886.

²⁰⁰ Cfr. G. Guiglia, *Il Governo*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (cur.), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014, 280. Per quanto riguarda la possibilità di riconoscere ai sottosegretari vere e proprie funzioni di governo v. a favore L. Elia, *I Sottosegretari di Stato rivestono «funzioni di governo»?», in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. 3, Milano, 1968, 453; in senso critico A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 195.*

²⁰¹ Il primo Sottosegretario a essere nominato senza rivestire il ruolo di parlamentare in carica fu proprio un Sottosegretario alla Presidenza – Segretario del Consiglio dei ministri: si fa riferimento a G. Letta, Governo Berlusconi I (1994). Cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo. Gli*

rilevanza il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio – Segretario del Consiglio dei ministri, che differisce sensibilmente tanto per la procedura di nomina, quanto per le attribuzioni e il peso politico del ruolo. Il Sottosegretario *alla* Presidenza si distingue anche dagli altri Sottosegretari *presso* la Presidenza, che possono essere delegati dal Presidente del Consiglio a particolari funzioni ma che sono per il resto assimilabili ai Sottosegretari di Stato affiancati ai Ministri. Nel presente contributo si userà la locuzione “Sottosegretario alla Presidenza” o anche solo “Sottosegretario” per indicare precisamente il Sottosegretario con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, quando non diversamente esplicitato. Parimenti, con riguardo alla Spagna, si farà riferimento al Ministro della Presidenza senza precisare ogni qual volta le diverse denominazioni da questo assunte nel corso del tempo.

L'indagine muoverà le mosse dall'analisi dei rispettivi quadri normativi (costituzionale, primario e secondario), riflettendo su *status* e funzioni, per raffrontarli poi con il dato dinamico sulla significativa carica gravitazionale che le due figure esercitano nel coordinamento dell'attività interna (compresa quella normativa) del Governo per conto dei rispettivi Presidenti. Un passaggio apposito verrà dedicato alla fase preparatoria del Consiglio dei ministri, dove tale funzione di coordinamento trova forse la più eclatante espressione (in particolare nel cd. preconsiglio). Infine, gli elementi analizzati verranno ricomposti per trarne le conseguenze in ordine alla posizione giuridica (e politica) tanto del Sottosegretario alla Presidenza quanto del *Ministro de la Presidencia* e per verificare la domanda principale di questa ricerca: se entrambe le figure possano ricondursi a due declinazioni, certamente differenziate, dello stesso principio monocratico, che vede come corollario

organi non necessari, Torino, 1995, 107-108. Oggi la convenzione che voleva un'interpretazione restrittiva volta ad escludere dall'incarico i non-parlamentari è ampiamente superata, basti menzionare il Governo Monti (2011-2013) nel quale tra sottosegretari e vice-ministri non c'era alcun parlamentare in carica. Sul punto v. anche L. Ciaurro, *I sottosegretari non parlamentari (nota a Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 1300 del 26 aprile 1995)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1996, 5, 515 ss.

l'affermazione di questi come “braccio operativo”²⁰² dei rispettivi capi di governo.

2. *L'inquadramento costituzionale delle due figure*

I riferimenti sono gli articoli 92 e 95 della Costituzione italiana (Cost.) e l'art. 98, commi 1 e 4, della Costituzione spagnola (CE). Ai sensi dell'art. 92, primo comma, Cost. “[i]l Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri” mentre l'omologo art. 95, comma 1, CE stabilisce che “[i]l Governo è composto dal Presidente, se del caso dai Vice Presidenti, dai Ministri e dagli ulteriori membri che stabilisca la legge”. In entrambi i casi siamo di fronte a un'elencazione tassativa dei membri del governo, che definisce quali siano i suoi organi indefettibili. Il dettato spagnolo diverge nel senso che l'elenco dei membri del governo si può completare con altri elementi “disponibili”: i vicepresidenti (che però sono figure eventuali) e gli ulteriori membri stabiliti dalla legge²⁰³. Significativamente la normativa primaria del 1997 ha optato per «un desarrollo estricto»²⁰⁴ del rinvio, rifiutando di individuare ulteriori membri del governo rispetto a quelli già citati dalla disposizione costituzionale: in tal senso sono esclusi i Segretari di Stato (che non sono considerati componenti del governo *strictu sensu*), mentre sono inclusi i Ministri senza portafoglio²⁰⁵.

In Spagna la normativa primaria attuativa del dettato costituzionale rimette al *Presidente del Gobierno* la libertà di stabilire per via regolamentare il numero e le competenze dei dicasteri. Del resto, la sopra citata riserva di legge, che

²⁰² Cfr. R. Chieppa, *Il segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 27, Seminario 2023*, Torino, 2023, 239.

²⁰³ Sull'idoneità della sola legge ordinaria a integrare l'elenco dei membri del governo stabilito dalla Costituzione, cfr. *STC 60/1986*, 20 maggio, §2.

²⁰⁴ Cfr. *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, § *Preámbulo*.

²⁰⁵ In Spagna i Segretari di Stato sono anelli di congiunzione tra Governo e amministrazione, in quanto organi di collaborazione e di appoggio nei confronti del primo, mentre nessun dubbio sussiste sul fatto che i ministri *sin cartera* siano già considerati membri del governo in quanto ministri (cfr. *ivi*).

l'ultimo comma dello stesso art. 98 *CE* estende anche allo statuto e alle incompatibilità dei membri del governo, non impedisce il concorso delle fonti regolamentari: alla legge spetta individuare gli aspetti generali dell'organizzazione dell'esecutivo, mentre all'interno di questo perimetro residua al *Presidente del Gobierno* la potestà di dettagliarne la struttura e la composizione²⁰⁶. Nonostante la flessibilità organizzativa accordata al Presidente, peraltro in linea con le sue funzioni direttiva e di coordinamento sancite dall'art. 98, comma 2, *CE*, il Ministro della Presidenza è sempre stato presente nella compagine governativa proprio in forza del suo ruolo cruciale, con la sola eccezione del periodo dal 1986 al 1993 (quando venne rinominato *Ministro de las Relaciones con las Cortes*)²⁰⁷.

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio non è un organo costituzionale²⁰⁸, rientrando tra gli organi cd. costituzionalmente non necessari²⁰⁹ ed esistendo almeno dal 1920²¹⁰ per via di una prassi affermatasi *contra legem*.²¹¹ Il Sottosegretario, del resto, può essere ricompreso in una nozione ampia di governo, ma certamente non fa parte del governo in senso proprio²¹². Dalla sua mancata inclusione nell'ambito dell'organo costituzionale Governo deriverebbero una serie di conseguenze rilevanti, tra cui l'irresponsabilità politica del Sottosegretario nei confronti

²⁰⁶ Tale impostazione teorica è stata confermata dalla legge ordinaria (v. §3 *infra*).

²⁰⁷ J. Rodríguez Teruel, *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, Madrid, 2011, 72.

²⁰⁸ Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2022, 376; cfr. Calandra, *Il governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 195, che parla dei sottosegretari come di organi non costituzionali, semmai sarebbero configurabili (nel silenzio della Costituzione) come uffici ausiliari ed integratori della struttura di governo.

²⁰⁹ Per la Spagna cfr. M. Vaquer Caballería, *Artículo 98*, in Pérez Tremps, A. Saiz Arnaiz, C. Montesinos Padilla (cur.), *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018*, Valencia, 2018, vol. 2, 1443.

²¹⁰ Cfr. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 194, che a sua volta cita Calandra e C. Mortati. Quest'ultimo fece cenno a un remoto precedente del 1920 risalente al Governo presieduto da Giovanni Giolitti.

²¹¹ Sulla scorrettezza costituzionale della prassi cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 198.

²¹² Sull'inquadramento dei sottosegretari nel nostro ordinamento v. F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, 276-277.

del Parlamento (almeno sul piano strettamente teorico), l'impossibilità di controfirmare i decreti del Presidente della Repubblica²¹³ e soprattutto l'esclusione dalle votazioni del Consiglio (in quanto ciò altererebbe la composizione del Consiglio dei ministri in aperto contrasto con l'art. 92 Cost.). Per lo stesso motivo la dottrina ha discusso (soprattutto in passato) sulla circostanza che il Sottosegretario potesse, in linea di principio, partecipare alla discussione in Consiglio: a un estremo si poneva chi gli precludeva radicalmente la possibilità di assumere posizione in sede politica (Cuocolo)²¹⁴, all'altro capo chi parlava esplicitamente dello stesso come di un «membro aggiunto del Consiglio dei ministri» (Preti)²¹⁵. Ruggeri già nel 1981 (quindi prima ancora del riconoscimento del ruolo avvenuto ad opera della legge n. 400 del 1988) era ancora più netto, osservando con «pessimismo» come il Sottosegretario alla Presidenza già in Consiglio (e pur non votando, formalmente) contasse più di un Ministro²¹⁶, almeno di certi ministri considerati minori. Tale dibattito è in parte superato dalla prassi, potendosi semmai discutere se questa si sia affermata *praeter*²¹⁷ oppure *contra Constitutionem*²¹⁸. I

²¹³ L'art. 89 Costituzione, del resto, riserva questa prerogativa ai soli ministri.

²¹⁴ Cfr. F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., 287, che ammetteva però come eccezione alla regola la possibilità di discutere liberalmente in quella sede.

²¹⁵ L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, 39.

²¹⁶ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 203, dove si sostiene come «per il ruolo complessivo effettivamente svolto durante le sedute e, soprattutto, per la competenza a redigere il verbale, il Sottosegretario può far pendere decisamente la bilancia a favore del Presidente del Consiglio, contribuendo così ad un rafforzamento in senso marcatamente «monocratico» di quest'ultimo che non risponde, certamente, alle aspettative della Carta costituzionale».

²¹⁷ A favore dell'affermazione di organi «diversi» da quelli espressamente previsti in costituzione, ma non per questo *ipso facto* illegittimi, pertanto *praeter constitutionem*, cfr. Ciriello, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, 1981, 20.

²¹⁸ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 203, che parla di «un'evidente alterazione formale del dettato costituzionale, ancor più incisivamente ne costituisce una violazione sostanziale: venendo a soffrire una deroga vistosa il principio della identità strutturale del Governo col Consiglio [...] ed altresì esponendosi a notevoli rischi gli stessi principi che reggono l'equilibrio (politico e giuridico) interno del Consiglio, e, in primo luogo, il principio della natura essenzialmente complessa dell'organo».

dubbi della dottrina erano del resto legittimati dalla ritardata attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 della Costituzione, in base al quale «[1]a legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri». Ciò ha consentito per tempo la sopravvivenza di frammentarie disposizioni di epoca statutaria, in combinato con la maturazione di nuove regole di natura consuetudinaria: in questa zona grigia si inserisce e si sviluppa la figura del Sottosegretario di Stato alla Presidenza. La legge n. 400 del 1988 ha avuto il merito finalmente di dare la prima e più significativa attuazione all'art. 95, ultimo comma, Cost., operando un'importante razionalizzazione della forma di governo²¹⁹ per quanto riguarda il ramo esecutivo e con ciò, *inter alia*, legificando *status* e funzioni del Sottosegretario – Segretario del Consiglio dei ministri.

3. Le disposizioni attuative di rango primario e il rinvio alle fonti regolamentari

L'esame del quadro costituzionale, da un lato, consente di mettere in risalto le relative differenze di *status*, dall'altro permette di apprezzare la comune preferenza per un rinvio al legislatore ordinario dei profili strutturali e funzionali che riguardano i rispettivi governi. Passando all'analisi delle disposizioni di rango primario, i riferimenti principali sono i testi consolidati della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*) e la *Ley 50/1997, 27 novembre, del Gobierno* (d'ora in poi *LGO*).

La legge n. 400 del 1988 non si limita a cristallizzare per la prima volta posizione e prassi già esistenti che riguardano il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma tratteggia un quadro di prerogative e relazioni in grado di accompagnare quella che è la tendenza verso

²¹⁹ Per un inquadramento teorico e diacronico del problema cfr. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000 (ristampa); cfr. C. Di Andrea, *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, Roma, 2002, 22 ss.

l'affermazione di un ruolo più decisionista del Presidente del Consiglio. Innanzitutto, è bene premettere come a trovare codificazione sia l'intera classe dei Sottosegretari di stato presso i ministeri e *presso* la Presidenza (art. 10), rispetto alla cui disciplina il Sottosegretario di Stato *alla* Presidenza si trova in una posizione di marcata specialità. Ne deriva che vi si riferiscono tutte quelle norme che valgono per gli altri sottosegretari, in quanto non diversamente disposto. Per di più il Sottosegretario *alla* Presidenza è l'unico che la legge prescrive come essenziale²²⁰: ai sensi dell'art. 4 egli «è» (senz'altro) il segretario del Consiglio (in questo senso è anche l'unico tra i Sottosegretari cui la legge attribuisca funzioni proprie, ossia non delegate, delle quali egli è titolare in quanto Segretario del Consiglio)²²¹, mentre i Sottosegretari *presso* la Presidenza sono defettibili in quanto secondo l'art. 10 «possono» essere nominati.

Ai sensi di una disposizione prerepubblicana (già da tempo disapplicata) il verbale del Consiglio dei ministri era redatto dal ministro più giovane: abrogando tale previsione, la legge sull'ordinamento del governo del 1988 ha avallato quindi la consuetudine *contra legem* che affidava la funzione di segretario del CDM al Sottosegretario di Stato alla Presidenza, sicché questi «cura la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni» (art. 4, comma 2). Per questa ragione è posto alle sue dirette dipendenze l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri (art. 20, comma 1), il quale «assicura la documentazione e l'assistenza necessarie per il Presidente ed i ministri in Consiglio; coadiuva il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, curando gli adempimenti preparatori dei lavori del Consiglio, nonché quelli di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio stesso» (comma 2). Tale previsione è rappresentativa di quella che è la funzione propria e *necessaria* del Sottosegretario alla

²²⁰ Cfr. R. Morgante, *Ministri senza portafoglio e sottosegretari alla Presidenza*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, 2022, vol. 2, 1403.

²²¹ Cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 100.

Presidenza in quanto segretario verbalizzante del CDM²²², alla quale possono affiancarsi funzioni delegate ed *eventuali*. A proposito di queste ultime, sotto le sue dirette dipendenze sono posti anche quei «dipartimenti e uffici per i quali il sottosegretario abbia ricevuto delega dal Presidente del Consiglio dei ministri» (comma 1). Tale delega, conformemente a quanto avviene per gli altri sottosegretari di Stato *presso* la Presidenza (*ex* art. 10, comma 5), si realizza *ex* art. 9, comma 2, e interessa quei compiti specifici che «la legge o altra fonte normativa» assegna ai ministri senza portafoglio ovvero a specifici uffici o dipartimenti della PCM. Questi si intendono comunque attribuiti al Presidente del Consiglio, che «può delegarli a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato». La delega si inverte tramite DPCM, costituendo ciò un elemento di importante flessibilità per l'ampiezza delle attribuzioni della figura, sicché proprio nella lettura diacronica di tali fonti regolamentari è possibile rilevare l'evoluzione delle competenze nel tempo.

Un'altra fonte di rango secondario da cui non si può prescindere è il Regolamento interno del Consiglio dei

²²² Sulla notevole importanza della funzione verbalizzante del Sottosegretario alla Presidenza v. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 200-202, dove si sottolineavano la rilevanza non meramente interna del verbale e i connessi dubbi sulla vigenza effettiva del principio di autocontrollo del verbale (in forza del quale a ciascun membro dovrebbe essere consentito richiedere la rettifica del documento), non essendo i ministri chiamati ad approvare il verbale ed essendo nella pratica complessa la stessa presa visione di detto documento. Le perplessità (anche di ordine costituzionale) sollevate da Ruggeri sono a giudizio dello stesso autore amplificate dal dominio di fatto che il Sottosegretario, soggetto peraltro estraneo alla compagine ministeriale, detiene sul verbale in quanto Segretario del Consiglio dei ministri. La disciplina contenuta nel più recente regolamento interno del Consiglio dei ministri (DPCM 10 novembre 1993) prevede che «[i]l processo verbale si intende approvato con la sottoscrizione del Presidente il quale, [solo] qualora lo reputi necessario, può rimettere all'approvazione del Consiglio l'intero testo o singoli punti del medesimo» (art. 11, comma 2); laconicamente rispetto al rapporto dei ministri con il verbale: «[i]l verbale del Consiglio dei ministri è atto riservato. Possono prenderne visione in ogni momento i Ministri, nonché i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza» (art. 13, comma 1).

ministri (DPCM 10 novembre 1993, nella versione consolidata), adottato in attuazione dell'art. 4, comma 3, della l. 400 del 1988, che dedica importanti disposizioni al Sottosegretario affidandogli o meglio precisando:

- il ruolo di Segretario del CDM, in caso di assenza o impedimento sostituito dal ministro più giovane (art. 1), e la redazione (e sottoscrizione) del verbale della riunione, a sua volta sottoposto alla firma di chi l'ha presieduta (art. 11). Anche la conservazione del processo verbale è a cura dell'USCM, sempre allo stesso affidato;
- il coordinamento della riunione preparatoria del CDM, il cd. preconseglio (art. 4);
- il supporto al Presidente nel fissare l'ordine del giorno del CDM (art. 5);
- il coordinamento definitivo di un determinato provvedimento, su incarico del CDM e in conformità a quanto deliberato dallo stesso (art. 7);
- la redazione, al termine di ogni riunione, del comunicato relativo ai lavori del Consiglio, atto oggetto di approvazione e di autorizzazione alla diffusione da parte del Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio può incaricare il Sottosegretario (o uno o più ministri) della funzione di portavoce «per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo su specifiche questioni e in ordine alla progressiva attuazione di esse» (art. 8).

A completamento del discorso, è utile rammentare come nell'ordinamento siano reperibili ulteriori disposizioni settoriali dedicate al Sottosegretario²²³, di rango primario e secondario. Senza pretesa di esaustività, basti menzionare la legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), che attribuisce al Sottosegretario la presidenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Passando ora a esaminare le fonti normative che interessano il *Ministro de la Presidencia*, l'indagine prende le mosse dalla *Ley del Gobierno* (legge n. 50 del 27 novembre 1997), che nell'ordinamento spagnolo occupa una posizione analoga all'italiana legge n. 400 del 1988.

²²³ Cfr. ivi, 102.

Significativamente l'art. 2 include tra le prerogative del Presidente del Governo: «[c]rear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado, Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno» (lettera j); «[p]roponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros» (lettera k). Si osserva quindi come la normativa primaria, in coerenza con il disegno costituzionale, assegna al Presidente del Governo un'ampia discrezionalità nell'organizzare la struttura dell'esecutivo nel suo complesso, fondata sulla flessibilità dello strumento a ciò preposto (un decreto presidenziale, che assume la forma di *Real Decreto del Presidente del Gobierno*). Il Presidente del Governo è dunque il *dominus* indiscusso tanto con riferimento alla possibilità di rideterminare a suo piacimento detta struttura (lettera j), quanto all'esercizio di un potere di rimpasto *ad nutum* (la proposta al Re di nomina e revoca dei ministri ha carattere vincolante)²²⁴. È abissale in questo senso la distanza con l'ordinamento italiano²²⁵, ove la struttura organizzativa del governo è fissata dalla legge (dunque rimessa al Parlamento) e ove la nomina e la revoca dei ministri non rientrano nella disponibilità del Presidente del Consiglio (tra gli elementi di flessibilità si rammenta invece la disciplina riguardante i sottosegretari di Stato e ministri senza portafoglio, nonché le strutture di missione). Proseguendo con l'esame delle disposizioni che investono direttamente la figura del *Ministro de la Presidencia* è interessante notare come questo sia l'unico ministro ad

²²⁴ Sul carattere monocratico e presidenziale del governo spagnolo cfr. M. Fernández-Fontecha Torres, *Derecho constitucional. La centralidad del Parlamento*, Madrid, 2011, 580-582. Lo si ricava *inter alia* dalla facoltà del Presidente di formare il Governo, dissolvere le *Cortes* (con il solo onere di consultare il Consiglio dei ministri). Anche fissare l'ordine del giorno e gestire le relazioni con le *Cortes* sono attività che competono al Presidente e ai suoi organi di appoggio (incluso il Ministero della Presidenza).

²²⁵ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, Madrid, 2019, 708-709, dove si ricostruisce l'esistenza di due modelli sulla struttura del governo: uno nel quale il Parlamento stabilisce per legge i dipartimenti ministeriali, l'altro nel quale il Presidente del Governo gode di una totale libertà in materia (la Spagna aderisce a quest'ultimo modello).

essere menzionato espressamente dalla *LGO*. Le disposizioni interessate sono le seguenti:

- art. 8, che disciplinando la *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* (d'ora in poi *CGSES*, l'equivalente del nostro preconseglio)²²⁶ ne attribuisce la presidenza a un Vicepresidente del Governo o, in suo difetto, al Ministro della Presidenza;

- art. 9, dedicato al Segretariato del Governo, organo che esercita talune funzioni in appoggio del Consiglio dei ministri (oltre che delle Commissioni Delegate del Governo e della Commissione citata al punto precedente), talaltre in quanto organo di assistenza al Ministro della Presidenza. Significativamente il Segretariato del Governo è integrato nella struttura organica del Ministero della Presidenza, dal cui vertice riceve istruzioni;

- art. 18, sul funzionamento del *Consejo de Ministros*, che attribuisce al Ministro della Presidenza il noto compito di *Secretario* del Consiglio dei ministri;

- art. 24, vera e propria cartina di tornasole della forma e della gerarchia degli atti adottati dal governo. Semplificando, si potrebbe dire che le disposizioni regolamentari adottano la forma di *Orden del Ministro della Presidencia* ogni qual volta ricadano nella competenza di diversi ministri (lettera e) ovvero di diversi dipartimenti (lettera f);

- art. 25, sul *Plan Anual Normativo*, principale strumento di programmazione annuale delle iniziative legislative e regolamentari, coordinato proprio dal Ministero della Presidenza. Spetta al Ministro della Presidenza la presentazione del Piano, ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri entro il 30 aprile di ogni anno²²⁷.

Per quanto concerne infine la normativa di rango secondario, con l'insediamento del terzo governo Sánchez nel novembre 2023 si è avuta la consueta riorganizzazione della struttura dell'Esecutivo, sicché le disposizioni dell'attuale assetto organizzativo del neocostituito *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*

²²⁶ La questione sarà ampiamente trattata *infra* §5.

²²⁷ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, cit., 713.

sono rinvenibili negli aspetti essenziali dal combinato di diversi decreti reali²²⁸.

4. Elementi funzionali: attribuzioni e funzioni delegate a confronto

Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia* svolgono entrambi la funzione di segretari verbalizzanti dei rispettivi Consigli dei ministri: è questo il dato funzionale minimo, probabilmente il più menzionato e meglio esplorato in dottrina. In questa sede si tenta però di entrare nel merito delle attribuzioni che competono alle due figure: l'approccio sul punto sarà essenzialmente sincronico e solo limitatamente diacronico, giacché le geometrie di volta in volta variabili delle funzioni (di governo in governo, o di rimpasto in rimpasto) comportano una complessità che richiederebbe una trattazione separata e *ad hoc* del tema. Per comprendere però quelle che sono le attribuzioni ulteriori delle due figure, occorre innanzitutto una premessa su come avvengano le rispettive nomine, cui si accompagna l'assegnazione di strutture e la delega di funzioni.

La nomina del Sottosegretario assume tradizionalmente la forma di un decreto del Presidente della Repubblica: dapprima si realizzava contestualmente a tutti gli altri sottosegretari di stato (che erano anch'essi nominati precedentemente al voto di fiducia parlamentare in favore del governo)²²⁹, mentre a partire dal Governo Monti (2011) la nomina degli altri sottosegretari di Stato e dei viceministri è posticipata dopo il voto di fiducia. La nomina è effettuata su proposta del Presidente Consiglio dei ministri, «sentito il Consiglio dei ministri»²³⁰. Come suggerisce Troilo, è proprio la peculiarità del suo ruolo a

²²⁸ Cfr. *Real Decreto 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno*; *Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*.

²²⁹ Cfr. L. Preti, *Il Governo*, cit., 38.

²³⁰ Per un esempio si veda il DPR 23 ottobre 2022, *Nomina a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo*, del dott. Alfredo MANTOVANO, GU Serie Generale n. 250 del 25 ottobre 2022.

spiegare perché il Sottosegretario alla Presidenza «riceva la sua investitura prima degli altri Sottosegretari e con un diverso decreto del Capo dello Stato e perché il Consiglio dei ministri, nella prima riunione, si limiti ad esprimere il proprio consenso alla proposta del Presidente del Consiglio di nomina di un determinato Sottosegretario alla Presidenza»²³¹. Tale considerazione è condivisibile, a maggior ragione se si considera *ad adiuvandum* che nella prassi il nome della persona designata all'incarico è anticipato dal Presidente del Consiglio già nella consueta comunicazione alla stampa che si tiene al Quirinale successivamente allo scioglimento della riserva e all'accettazione dell'incarico di formazione del governo, contestualmente all'annuncio della lista dei ministri. Il che, considerando anche la funzione di segretario verbalizzante del Consiglio dei ministri (al quale partecipa), rende il Sottosegretario alla Presidenza, tra gli organi di governo, quello il cui *status* istituzionale più si avvicina alla posizione di un ministro. In Spagna la questione si pone in termini più lineari: il *Ministro de la Presidencia* segue il procedimento di nomina di tutti gli altri ministri. La nomina e la revoca di questi è disposta dal Re tramite *real decreto*, su proposta vincolante del Presidente del Governo²³² (da ultimo *Real Decreto* 835/2023)²³³, e spetta sempre a quest'ultimo determinare la struttura dell'esecutivo per via regolamentare (da ultimo tramite *Real Decreto* 829/2023 e *Real Decreto* 890/2023)²³⁴, determinando con ciò le specifiche attribuzioni del Ministro della Presidenza. In entrambi i casi, tanto con riferimento al caso italiano quanto a quello spagnolo, per una visione completa delle competenze non ci si può sottrarre da una lettura combinata

²³¹ S. Troilo, *La struttura del governo*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, 1, 24.

²³² Cfr. L. M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda et al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. 2, Navarra, 2018, 72 ss.

²³³ Cfr. *Real Decreto* 835/2023, de 20 de noviembre, por el que se nombran Ministros del Gobierno, in *BOE*, n. 278, 20 de noviembre 2023.

²³⁴ Cfr. *Real Decreto* 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno, in *BOE*, n. 284, 28 de noviembre 2023; *Real Decreto* 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, in *BOE*, n. 278, 21 de noviembre 2023.

di fonti primarie e secondarie, potendosi osservare quanto segue.

Partendo dall'Italia, per quanto riguarda il Sottosegretario alla Presidenza, si rammenta come il Sottosegretario abbia delle funzioni proprie, ovvero quelle connesse al suo ruolo di Segretario del Consiglio dei ministri, cui si aggiungono le ulteriori funzioni che gli vengono attribuite per legge²³⁵ e soprattutto quelle delegate dal Presidente del Consiglio. Prendendo come esempio le funzioni delegate all'attuale Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano, queste sono il risultato di una successione di DPCM²³⁶. Dapprima il DPCM 23 ottobre 2022 ha assegnato al Sottosegretario alcune tra le funzioni che vengono tradizionalmente delegate: firmare decreti, atti e provvedimenti di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, ad esclusione di quelli che richiedono una preventiva deliberazione del CDM e di quelli di cui all'art. 5 della l. 400 del 1988 (attribuzioni del CDM); autorizzare l'impiego degli aeromobili di Stato. Il successivo DPCM 12 novembre 2022 ha operato una delega più vasta di funzioni, che sono così riassumibili:

- svolgere le attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri inerenti alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti, dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri organi ed enti che alla Presidenza del Consiglio dei ministri fanno capo;
- esercitare i compiti relativi alle autorità amministrative indipendenti;
- presiedere il Comitato di indirizzo strategico del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile;

²³⁵ V. *supra* §3.

²³⁶ Cfr. DPCM 23 ottobre 2022, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri dr. Alfredo Mantovano*, 22A06278, GU Serie Generale n. 255 del 31-10-2022; DPCM 12 novembre 2022, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dott. Alfredo MANTOVANO*, 22A06750, GU Serie Generale n. 274 del 23-11-2022; DPCM 12 novembre 2022, *Delega per la sicurezza della Repubblica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 agosto 2007, n. 124, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri dott. Alfredo MANTOVANO*, 22A06751, GU Serie Generale n. 274 del 23-11-2022.

- esercitare le funzioni relative alla promozione e all'indirizzo delle politiche antidroga, oltre che alla promozione e all'indirizzo delle politiche di prevenzione, monitoraggio e contrasto ad altre dipendenze che riguardino le giovani generazioni (fatte salve le competenze di altri ministri). Per l'esercizio di tali funzioni il Sottosegretario si avvale del Dipartimento per le politiche antidroga;

- ulteriori competenze per l'esercizio delle funzioni delegate.

Infine, con il DPCM datato 12 novembre 2022, il Sottosegretario Mantovano è stato designato quale Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, ai sensi dell'art. 2 della l. 3 agosto 2007, n. 124, sicché questi svolge tutte le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio ai sensi della medesima legge (e dei relativi regolamenti di attuazione), fatta eccezione per quelle riservate in via esclusiva al Presidente. L'autorità delegata per la sicurezza della Repubblica è inoltre delegata a svolgere le funzioni del Presidente del Consiglio in materia di cybersicurezza che non siano riservate al Presidente. La delega di funzioni in materia di attuazione del programma di Governo è stata invece attribuita a un Sottosegretario *presso* la Presidenza, più precisamente al sen. Giovanbattista Fazzolari: vale la pena evidenziarlo perché spesso in passato tale competenza era stata delegata al Sottosegretario *alla* Presidenza (Roberto Garofoli nel Governo Draghi, Giorgetti nel governo Conte I e Maria Elena Boschi nel Governo Gentiloni).

Passando alla Spagna, si osserva in dottrina come tradizionalmente il Ministero della Presidenza include tra le sue competenze le relazioni con le *Cortes*²³⁷ (in Italia l'equivalente dei "rapporti con il Parlamento"), tant'è vero che la denominazione più ricorrente è stata quella di *Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes*. Con l'ultimo governo Sánchez le competenze del ministro in discorso sono state accresciute, in seguito alla fusione con il

²³⁷ Con riferimento al primo governo Zapatero (2004), cfr. O. I. Mateos y de Cabo, *El Presidente del gobierno en España: status y funciones*, Madrid, 2006, 336-344.

Ministero della Giustizia: per tramite del *Real Decreto* 829/2023 si è venuto così a costituire per la prima volta un mega-ministero denominato *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*, affidato a Félix Bolaños, uomo di fiducia del Presidente Sánchez e già Ministro della Presidenza nel precedente esecutivo. L'art. 3 del citato decreto ne elenca le competenze:

- proposta ed esecuzione della politica del governo negli affari di rilevanza costituzionale;
- preparazione, sviluppo e implementazione del programma legislativo;
- appoggio immediato alla Presidenza del Governo;
- assistenza al Consiglio dei ministri, alle *Comisiones Delegadas del Gobierno* (corrispondenti a dei comitati interministeriali), alla Commissione Generale dei Segretari di Stato e Sottosegretari (che è presieduta dallo stesso Félix Bolaños), e in particolare, al Governo nelle sue relazioni con le *Cortes Generales*;
- proposta ed esecuzione della politica del Governo per lo sviluppo dell'ordinamento giuridico, senza pregiudizio per le competenze di altri dipartimenti, e per l'esercizio del diritto alla libertà religiosa;
- relazioni del Governo con la *Administración de Justicia*, con il *Consejo General del Poder Judicial* e con il *Ministerio Fiscal*, per il tramite del *Fiscal General del Estado*, e cooperazione giuridica internazionale, nonché le altre funzioni attribuite dalla legge. Le competenze elencate in quest'ultimo punto sono quelle che tradizionalmente spettano al *Ministro de Justicia*.

A completamento del discorso, quanto fin qui prospettato consiste ovviamente in una rappresentazione succinta di quelle che sono le vastissime e penetranti attribuzioni del Ministero della Presidenza. A titolo esemplificativo, si ricorda che sono riferibili allo stesso anche il CIS (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) e il CEPC (*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*).

5. ... (segue) la fase preparatoria dei rispettivi Consigli dei Ministri

In Italia l'accresciuto ruolo normativo del governo, che è il risultato di diversi fattori (tra i quali il processo di delegificazione e l'ampio ricorso a decretazione d'urgenza e delegazione legislativa), unitamente alla verticalizzazione dell'indirizzo politico e quindi all'accentramento dell'iniziativa legislativa, hanno reso sempre più importante il ruolo di coordinamento preventivo del Presidente del Consiglio. Esso viene svolto soprattutto nella fase cd. pre-consiliare, che trova il suo fondamento tanto nel disegno costituzionale quanto della lettura che si è fornita del potere del Presidente di formare l'ordine del giorno del CDM²³⁸. In tale prospettiva il Consiglio dei ministri si conferma come organo di sede politica, chiamato ad adottare sul piano formale gli accordi tecnici già intervenuti al suo esterno e ad esprimersi definitivamente sulle questioni rimaste controverse sul piano politico. Dal lato del governo l'istruttoria legislativa si compone in questo senso di un intenso scambio di corrispondenza tra le Amministrazioni sulle bozze di testo e sulle proposte di riformulazione, nonché di eventuali (ma frequenti) riunioni preparatorie svolte a livello interministeriale e spesso sotto l'egida della Presidenza del Consiglio. La funzione di coordinamento di quest'ultima viene in evidenza con la disciplina della diramazione dei provvedimenti e del preconsiglio. Il riferimento normativo dedicato alla fase preparatoria del Consiglio è individuabile nel DPCM 10 novembre 1993²³⁹, recante il Regolamento interno del Consiglio dei ministri. L'art. 4, in particolare, è destinato al cd. preconsiglio (*rectius* riunione preparatoria del CDM), sede nella quale vengono esaminati «gli schemi dei provvedimenti nonché eventuali documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri [...] al fine di pervenire alla loro

²³⁸ Cfr. G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio*, cit., 311-312.

²³⁹ È significativo evidenziare come la stesura del regolamento in questione sarebbe riconducibile al costituzionalista Paolo Barile, insieme con Andrea Manzella e Leopoldo Elia: cfr. F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio*, cit., 121, che enfatizza come la fonte in discorso affidi un ruolo strategico al vertice dell'esecutivo per mantenere, promuovere e difendere un unitario indirizzo legislativo e valorizzare sempre di più le strutture serventi della Presidenza del Consiglio.

redazione definitiva» (comma 1). Il comma 3 assegna il coordinamento del preconsiglio al Sottosegretario alla Presidenza, oppure al Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero al Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Alla riunione partecipano il Capo del dipartimento per i rapporti con il Parlamento (DRP), i capi di Gabinetto ovvero i capi degli uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei ministri. Nella prassi il preconsiglio è normalmente presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza, che coordina la riunione affiancato (anche fisicamente) dal capo DAGL e dal Segretario Generale. Il preconsiglio, oltre che «momento culminante dell'istruttoria normativa»²⁴⁰, è fondamentale in quanto sede per eccellenza di quella funzione di coordinamento che la Costituzione assegna al Presidente del Consiglio. Il fatto che a presiederlo sia proprio il Sottosegretario alla Presidenza-Segretario del Consiglio dei ministri è quindi emblematico del suo ruolo di «architrave decisivo del processo di preparazione dell'attività del Consiglio dei ministri e dunque dell'attività stessa del governo»²⁴¹, un contributo che si rivela cruciale tanto nella fase tecnico-preparatoria dei provvedimenti quanto nella discussione degli stessi in Consiglio dei ministri (dove di solito l'esame è meno giuridico e più politico)²⁴². Addirittura, riferisce un

²⁴⁰ S. Dondi, *Meccanica e dinamica dell'organo Governo. Una proposta ricostruttiva*, in *Quaderni cost.*, 2024, 2, 497, contributo che si segnala anche per il merito di una proposta ricostruttiva del diritto governativo, nel tentativo di inquadrare il campo di indagine di un "diritto del governo", che tenga conto di elementi normativi e dinamici, con uno «sforzo euristico per isolare la specificità di una *lex specialis* governativa [...]». Non solo e non tanto per la tentazione di ricavare, tramite una facile e accattivante analogia con il diritto parlamentare, un nuovo *nomen iuris*, ma per cercare di rintracciare il perimetro ideale di un sistema ordinato di organi, di norme (costituito di fonti vere e proprie e di *interna corporis*) e di procedure che costituiscano la cornice di riferimento del problema» (ivi, 484).

²⁴¹ S. Milazzo, *L'attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri. Il preconsiglio*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., vol. 2, 1374.

²⁴² La prassi conferma questa lettura: a titolo esemplificativo cfr. G. Letta, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in *La Presidenza del Consiglio*

ex-Sottosegretario di come «quando si arrivava in Consiglio dei ministri [...] spesso mi trovavo a dover illustrare il provvedimento in discussione al posto del Ministro proponente perché io ne sapevo di più e lo conoscevo meglio. Il merito era che lo avevo vissuto, l'avevo visto nascere, prendere forma lì nel pre-Consiglio»²⁴³. Ciò non vulnererebbe le prerogative né presidenziali né dei ministri, poiché il Sottosegretario alla Presidenza «in forza del legame fiduciario che lo lega al Presidente, delle funzioni di segretario del Consiglio e della posizione di “cerniera” con la struttura amministrativa della Presidenza, è chiamato ad esercitare non già il riduttivo ruolo di mero collettore delle richieste provenienti dai Ministri, con o senza portafoglio, bensì una funzione di vaglio preventivo sia dal punto di vista tecnico-giuridico, sia di verifica della rispondenza del contenuto degli atti proposti all'indirizzo politico governativo, di cui il Presidente del Consiglio deve garantire l'unità»²⁴⁴.

Passando alla Spagna, la normativa primaria, attribuendo al Ministero della Presidenza il coordinamento e la qualità normativa dell'attività di governo, stabilisce che i progetti di legge e le proposte di norme regolamentari debbano essere accompagnate da parte dell'amministrazione proponente di una *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (l'equivalente della nostra AIR). Le proposte sono quindi sottoposte alla CGSES e, successivamente, al Consiglio dei ministri. In questa sede occorre concentrarsi proprio sulla *Comisión General de*

dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Università LUISS Guido Carli, Roma, 2020, 17. L'ex-Sottosegretario racconta come egli non abbia perso un solo pre-Consiglio ed enfatizza il contributo apportato in quella sede dai giuristi, poiché i capi di gabinetto e i capi degli uffici legislativi sono per lo più giuristi: «lì ho visto nascere i provvedimenti di volta in volta nella discussione, quella sì collegiale perché ogni capo dell'ufficio legislativo non era chiamato ad illustrare soltanto il suo provvedimento, ma era invitato a confrontarsi e a porlo in discussione con gli altri, anche i Capi dei Ministeri che con quel provvedimento nulla avevano a che fare».

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ L. Gori, *Quali strumenti a tutela dell'«unità dell'indirizzo politico ed amministrativo» del Governo?*, in *Quaderni Cost.*, 2017, 2, 610 ss.

Secretarios de Estado y Subsecretarios: creata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° ottobre 1976 e oggi disciplinata dalla *LGO*, la sua funzione è lo studio e la preparazione degli argomenti da sottoporre al Consiglio dei ministri. Tale funzione preparatoria, parimenti al preconsiglio, è condizione perché le questioni possano essere sottoposte al *Consejo de Ministros*. Partecipano alla riunione i Segretari e i sottosegretari di stato, che in Spagna rappresentano le figure apicali dei dipartimenti ministeriali²⁴⁵ (a metà tra la politica e l'amministrazione ma di estrazione eminentemente tecnico-giuridica), cui si aggiunge la partecipazione dell'Avvocato Generale dello Stato e di altre figure apicali che siano convocate dal Presidente in ragione degli argomenti trattati²⁴⁶. Durante le riunioni settimanali della Commissione (di regola il mercoledì) non si tengono votazioni formali, giacché i provvedimenti vengono respinti quando si manifesti l'opposizione di uno o più dipartimenti²⁴⁷: la decisione a proposito compete al Presidente della Commissione, al quale spetta la redazione dell'indice degli argomenti adottati. La Commissione rivolge al governo degli *informes*, ossia delle memorie scritte, ma in nessun caso può adottare decisioni su delega di questo. La Presidenza dell'organo spetta a un vicepresidente del governo ovvero, in caso questi non sia stato nominato, allo stesso Ministro della Presidenza. Sussistendo nella prassi spagnola una lunga tradizione di vicepresidenti (con l'eccezione degli ultimi mesi del secondo governo González)²⁴⁸, tale circostanza

²⁴⁵ Trattasi di organi superiori dell'Amministrazione generale dello Stato, direttamente responsabili dell'esecuzione dell'azione di governo per ciascun settore specifico di attività di un dipartimento della presidenza del governo. Essi operano sotto la direzione del titolare del dipartimento a cui appartengono (o del Presidente del governo, quando dipendano direttamente da questo). Cfr. L. M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda et al., *Comentarios a la*, cit., 68.

²⁴⁶ Cfr. *ivi*, 69.

²⁴⁷ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, cit., 714-715.

²⁴⁸ Cfr. J. Rodríguez Teruel, *Los ministros*, cit., 71. Si sono individuate in dottrina due tipologie di vicepresidenti: il vicepresidente unico, ove la sua previsione risponda alle funzioni e compiti propri dell'area presidenziale; il vicepresidente come criterio gerarchico, ovvero quando l'assegnazione

potrebbe *prima facie* generare l'equivoco di un elemento distintivo rispetto al sistema italiano. Guardando però alla prassi tale osservazione è pesantemente ridimensionata dalla constatazione di una frequente corrispondenza tra Vicepresidente del Governo e *Ministro della Presidencia*, sicché i due organi spesso coincidono (almeno in passato era la regola, specialmente nelle fasi caratterizzate da governi di legislatura e coesi politicamente). Risalendo nel tempo e limitandosi alla prassi che riguarda gli ultimi quattro Presidenti del Governo, Vicepresidente (*primero* o unico) e Ministro della Presidenza hanno conciso: dal 2018 al luglio 2021 (María del Carmen Calvo Poyato – Governi Sánchez I e II), dal dicembre 2011 al 2018 (María Soraya Sáenz de Santamaría Antón – Governi Rajoy I e II), dal 2004 all'ottobre 2010 (Maria Teresa Fernández de la Vega Sanz – Governi Zapatero I e II), dal luglio 2002 al settembre 2003 e dal 2000 al febbraio 2001 (Mariano Rajoy Brey – Governo Aznar II) e dal 1996 al 2000 (Francisco Álvarez-Cascos Fernández – Governo Aznar I). Da ultimo, è significativo evidenziare come allo stato attuale l'art. 5 del *Real Decreto 830/2023*²⁴⁹ *sobre las Vicepresidencias del Gobierno* stabilisca che a nessun Vicepresidente venga attribuita la presidenza della *CGSES*, sicché in applicazione della legge sul Governo (e a conferma della presente tesi) tale attribuzione viene assunta proprio dal titolare del *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*.

6. Cenni alla prassi recente nei due ordinamenti

Una prospettiva che contribuisce a una lettura combinata delle due figure è data dall'esame della prassi istituzionale: tanto il Sottosegretario alla Presidenza in Italia quanto il Ministro della Presidenza in Spagna costituiscono il principale collaboratore politico-istituzionale del Presidente del Consiglio. Costituzione alla

dell'incarico a uno o più ministri già titolari di un incarico ministeriale sia funzionale a marcare (e graduare) il peso specifico di singoli ministri all'interno della compagine governativa.

²⁴⁹ *Real Decreto 830/2023, de 20 de noviembre, sobre las Vicepresidencias del Gobierno*, in *BOE*, n. 278, 21 novembre 2023.

mano, il Sottosegretario alla Presidenza è escluso dal Consiglio dei ministri sia dal punto di vista strutturale sia funzionale (non può votare). Tale descrizione non tiene conto però del peso specifico che egli ha sulle decisioni del collegio nella prassi, partecipando attivamente alle discussioni in Consiglio per fornire delucidazioni, dati, informazioni e opinioni a supporto delle tesi e delle proposte del Presidente. Come osservava Ruggeri già nel 1981 questi «è il rappresentante di fatto degli interessi e delle esigenze della Presidenza del Consiglio, è l'*homme de confiance*, la "spalla" naturale del Presidente del Consiglio, il suo *alter ego* nei rapporti con l'esterno, la conferma vivente (ed insieme il fidato testimone) che il Presidente, *anche in Consiglio*, non è un semplice *primus inter pares*»²⁵⁰.

Risalendo nel tempo, la regola generale era che il Sottosegretario-Segretario non potesse proferire parola in Consiglio dei ministri²⁵¹. Dacché si è affermato con più forza il ruolo di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio (da Craxi in poi, passando per il bipolarismo e fino ai giorni nostri), in contemporanea si è espanso il contributo apportato dal Sottosegretario quale suo principale collaboratore, sia in termini di ampiezza delle deleghe conferitegli, sia nell'ambito delle attività *latu sensu* preparatorie del CDM. Essendo il Presidente del Consiglio sovente impegnato nella gestione dei rapporti internazionali, nel rispetto delle sue direttive il Sottosegretario alla Presidenza diviene nei fatti il punto di riferimento per tutta l'attività di governo interna, tanto che Giuliano Amato parla del Sottosegretario come del «pronto soccorso del Governo»²⁵². Interpretazione del ruolo confermata anche dalla visione di Gianni Letta, Sottosegretario in tutti e quattro i governi Berlusconi, che - oltre a riconoscere ad Amato il merito di aver razionalizzato «le intuizioni che quel Presidente Craxi, decisionista (lo ha

²⁵⁰ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio*, cit., 200.

²⁵¹ Cfr. G. Amato, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., 11.

²⁵² Cfr. *ibid.*, dove si sottolineava come anche la legge finanziaria (più che al MEF) si facesse a Palazzo Chigi, in Sala Verde (sede abituale del preconsiglio).

detto lui stesso), certamente aveva» - parla del Sottosegretario alla Presidenza come «figura centrale [...] snodo di tutta l'attività»²⁵³. In definitiva si osserva come nel tempo, di pari passo con l'affermazione di un Presidente decisionista, è andato profilandosi il ruolo del Sottosegretario quale noi lo conosciamo, ovvero «normalmente il collaboratore più stretto del Premier»²⁵⁴.

Si è finora sottolineato il carattere collaborativo-sinergico della figura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. La questione non si pone però esclusivamente in questi termini, poiché nella variegata prassi italiana delle coalizioni di governo si sono registrati anche Sottosegretari alla Presidenza che hanno svolto (al contrario) un ruolo di contenimento o di vigilanza rispetto alla figura presidenziale. In questo senso si sono evidenziati²⁵⁵ due modelli diversi di possibile configurazione del rapporto tra le due figure: il Sottosegretario quale braccio operativo del Presidente, ovvero quale elemento di compensazione politica. Nel primo modello rientrerebbero i binomi Berlusconi-Letta, Draghi-Garofoli e Meloni-Mantovano, mentre sarebbero ascrivibili alla seconda specie i tandem Gentiloni-Boschi e Conte-Giorgetti²⁵⁶. Questo secondo schema, che rappresenta l'eccezione, non fa che confermare il parallelismo tra l'affermazione del Sottosegretario quale braccio operativo del Presidente e l'evoluzione in senso monocratico del governo. E infatti, nell'ambito degli esecutivi Gentiloni e Conte I, il tentativo dei partiti di maggioranza di affiancare al Presidente del Consiglio un Sottosegretario "guardiano" di determinati interessi politici potrebbe leggersi come una modalità di instaurare una qualche forma di vigilanza politica sulla PCM; il che indirettamente conferma il ruolo del Sottosegretario quale

²⁵³ Gianni Letta, *La Presidenza*, cit., 16.

²⁵⁴ G. Pitruzzella, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., 124.

²⁵⁵ R. Chieppa, *Il segretario generale*, cit., 239.

²⁵⁶ *Ibid.*

braccio operativo (si può discutere se talvolta disfunzionale²⁵⁷) del Presidente.

In Spagna il *Ministro de la Presidencia* rappresenta pure il più rilevante collaboratore del Presidente del Governo. Tale carattere è ancora più accentuato rispetto al caso italiano, per almeno due ragioni: la prima storico-giuridica, godendo tale organo dello *status* di ministro ed essendo tale posizione radicata già nei primi anni della Spagna democratica post-franchista; la seconda dinamica, rappresentando il Ministro della Presidenza un collaboratore di natura più marcatamente politica. Se in Italia la presenza di un Sottosegretario di provenienza partitica (es. Boschi e Giorgetti) mira spesso a rimarcare la vigilanza di un partito di maggioranza sull'inquilino di Palazzo Chigi, al contrario in Spagna il *Presidente del Gobierno* riafferma anche (ma non solo) tramite il suo rapporto privilegiato con il Ministro della Presidenza il proprio controllo sul partito²⁵⁸. L'identificazione con il capo del governo diventa tale che in alcuni casi si osserva un'interpretazione del ruolo del Ministro della Presidenza quale apprendista-Premier, o se si preferisce di un

²⁵⁷ Con l'attributo "disfunzionale" non si intende in alcun modo esprimere giudizi di merito o di efficacia, ma semmai evidenziare come in certi casi il Sottosegretario sia chiamato a mediare tra stimoli politici di diversa origine: quelli che emanano dal Presidente del Consiglio, ma anche quelli provenienti dal partito di cui il Sottosegretario è espressione

²⁵⁸ Quanto asserito è tanto più evidente se si ha riguardo dei tre lustri di governo ininterrotto del Presidente Felipe González (1982-1996): la posizione strategica della carica si desume anche in senso critico con riferimento al periodo di ben 8 anni (1986-1993) in cui il Ministero della Presidenza fu sostituito da quello delle *Relaciones con las Cortes*. Non a caso si è sostenuto che tale scelta fosse conseguenza del confronto interno al primo gabinetto González tra il potente Vicepresidente Alfonso Guerra e il *Ministro de la Presidencia* Javier Moscoso (cfr. Baena, 1993, *apud* J. Rodríguez Teruel, *Los ministros de la España*, cit., 156). La sostituzione di Moscoso con Virgilio Zapatero (considerato persona vicina a Guerra) e la ridefinizione del ministero contribuirono in definitiva a rafforzare la posizione del Vicepresidente Alfonso Guerra nell'ambito della cd. area presidenziale. Solo successivamente all'uscita di quest'ultimo dalla compagine di governo (1993) sarebbe riemerso il Ministero della Presidenza, guidato da Alfredo Pérez Rubalcaba (successivamente ministro di peso e di lungo corso nei governi Zapatero, e poi segretario socialista dal 2012 al 2014). Cfr. J. Rodríguez Teruel, *Los ministros de la España*, cit., 156.

successore designato con patto di prova. La prassi in questo senso è eloquente: Mariano Rajoy era Ministro della Presidenza nell'ultimo governo Aznar quando si dimise nel 2003 per assumere la leadership del *PP*; Soraya Sáenz de Santamaría fu a sua volta per ben sette anni (2011-2018) Ministro della Presidenza e braccio destro di Rajoy, candidata sostenuta da questi al congresso del *PP* del 2018²⁵⁹ (dove perse però contro un esordiente Pablo Casado).

Il rapporto tra il Presidente e il suo più stretto collaboratore può anche interrompersi quando il capo del governo abbia buon gioco a promuovere un profondo rinnovamento della compagine ministeriale, per rilanciare l'azione politica dell'esecutivo. È il caso del rimpasto che il Presidente Sánchez ha promosso nel luglio del 2021²⁶⁰, quando ha escluso dalla squadra di governo Carmen Calvo Poyato, che dal 2018 deteneva il doppio ruolo di *Vicepresidenta primera* e Ministra della Presidenza. Prese il suo posto Félix Bolaños, che nel 2023 non solo è stato riconfermato dal leader socialista a capo del Ministero della Presidenza e dei rapporti con le *Cortes*, ma ulteriormente premiato con l'attribuzione contestuale del dicastero della Giustizia. In definitiva le alterne fortune dei ministri della Presidenza confermano in questo senso una lettura politica del ruolo non troppo dissimile a quella che nel sistema semipresidenziale francese viene interpretata dai primi ministri, ovvero quella di “fusibile” presidenziale, da rimpiazzare quando il governo si trovi in difficoltà e abbisogni di un rilancio.

7. Riflessioni conclusive sull'evoluzione delle due figure nella tendenza alla monocratizzazione del governo

²⁵⁹ Sempre Rajoy aveva scelto Soraya Sáenz de Santamaría (solo un anno prima) anche per il delicato compito di Presidente *ad interim* della *Generalidad* catalana, all'indomani della controversa dichiarazione unilaterale di indipendenza della Catalogna, cui era seguita la sospensione dell'autonomia da parte dello Stato centrale in applicazione dell'art. 155 *CE*.

²⁶⁰ Cfr. *Gobiernos por legislaturas*, in lamoncloa.gob.es.

Gli elementi normativi e dinamici prospettati confermano l'utilità di una lettura congiunta e comparata di Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia*. La diversità di *status* tra i due organi ha certamente valore dal punto di vista normativo, ma ciò non ha impedito che nella prassi italiana il Sottosegretario alla Presidenza affermasse nel tempo il suo ruolo tanto da assumere un peso addirittura maggiore a quello della maggior parte dei ministri. Come si è visto, le differenze sul piano normativo-costituzionale sono soprattutto un retaggio del passato e della difficoltà di affermare (nel caso italiano) il ruolo del Presidente del Consiglio quale primo ministro anziché mero *primus inter pares*. Il processo di progressiva monocratizzazione del governo (avvenuto nel tempo a Costituzione invariata, secondo molti *contra Constitutionem*) ha condotto infine ad affermare un ruolo del Presidente e dei suoi organi ausiliari che oggi è senza dubbio maggiore che in passato (pur senza raggiungere il modello spagnolo, che d'altronde si configura geneticamente come a trazione presidenziale). Donde l'emersione del Sottosegretario alla Presidenza, il cui ruolo di "aiutante di campo" del Presidente del Consiglio trova proprio nelle funzioni di direzione e di coordinamento *ex art. 95*, primo comma Cost., la sua giustificazione, e la sua fonte nell'attuazione della riserva di legge di cui all'ultimo comma dello stesso articolo.

Quanto alle attribuzioni delle due figure si è osservato come, al netto della funzione verbalizzante del Consiglio dei ministri, queste siano evolute nel tempo presentando una notevole variabilità tra diversi esecutivi. La direzione è quella però di una progressiva affermazione ed espansione di dette attribuzioni, il che è vero specialmente nel caso spagnolo, dove il Ministro della Presidenza cura tradizionalmente anche i rapporti del Governo con il Parlamento e dal 2023 aggrega pure le attribuzioni del ministero della Giustizia: un inedito tricefalo in grado di condizionare l'esercizio di tutti i tre i poteri dello stato (una scelta discutibile, dettata forse dalla necessità di Sánchez di affidare al suo più stretto collaboratore il traguardo della controversa legge di amnistia, negoziata con i soci di investitura). Come risultante dell'attuazione che la *LGO* ha

dato alla riserva di legge (relativa) *ex art. 98 CE*, la struttura del governo spagnolo si caratterizza per una maggiore duttilità²⁶¹, essendo questa un monopolio dei decreti del Presidente del Governo (tecnicamente regi decreti). Sul punto la differenza con il sistema italiano è evidente: ragionando in via ipotetica, nel nostro ordinamento sarebbe già possibile per un Presidente del Consiglio assegnare al suo Sottosegretario il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, mentre gli sarebbe del tutto preclusa la possibilità di aggregarvi dipartimenti esterni alla Presidenza del Consiglio. La struttura del Governo italiano, ivi inclusi numero e delimitazioni dei dipartimenti, è infatti determinata da norme di rango legislativo, sicché questa non è nella disponibilità del Governo né tanto meno del Presidente del Consiglio (semmai del Parlamento). In questo senso la riserva di legge *ex art. 95*, ultimo comma, Cost., è stata attuata (sebbene con ritardo) decisamente in maniera più stringente rispetto all'omologa spagnola, e ciò coerentemente con l'impostazione costituzionalmente collegiale del Governo italiano.

Un altro elemento che è emerso con chiarezza è come il ruolo di coordinamento delle due figure trovi un'importante espressione in tutte quelle attività che concernono la preparazione del Consiglio dei ministri, specialmente nel contesto della riunione preconsiliare, della quale divengono i punti di riferimento indiscussi. Tale ruolo di coordinamento viene esercitato per conto del capo del governo e assume una particolare rilevanza con riferimento all'attività normativa. Anche la prassi dimostra questa lettura di un peso specifico assunto dalle due figure in forza del loro ruolo di coordinamento, confermato anche in quelle che (almeno virtualmente) si configurano come eccezioni: sicché il Sottosegretario alla Presidenza acquisisce un peso

²⁶¹ La duttilità è un carattere declinato a livello di normazione tanto secondaria quanto primaria: oltre alle geometrie variabili della struttura del governo di volta in volta ridefinita dal Presidente del Governo con suo decreto (in via regolamentare), è significativo evidenziare come la legge che costituisce la cornice della disciplina in discorso (*LGO*) non sia una legge organica ma una legge ordinaria (del resto così è previsto dalla Costituzione, che preferisce una connotazione meno solenne di tale riserva di legge).

politico anche nella discussione in seno al Consiglio dei ministri (pur non avendo diritto di voto), mentre di converso il Ministro della Presidenza si trova a presiedere la Commissione generale dei segretari e sottosegretari di Stato anche quando non sia stato insignito della qualifica di Vicepresidente del Governo (come accade oggi).

Nella prassi si è sottolineato infine come in entrambi i paesi le cariche prese in esame siano state occupate da personalità che avessero le competenze anche tecniche per fare sintesi tra politica e amministrazione. Nel concreto le due dinamiche hanno avuto sviluppi divergenti: mentre in Italia il carattere tecnico del Sottosegretario alla Presidenza viene spesso enfatizzato e la politicità della figura si inverte semmai nel rapporto stretto di collaborazione con il Presidente del Consiglio e nell'agire per il conto di questo (il che ha portato anche ad avere esperienze di Sottosegretari eminentemente tecnici)²⁶², in Spagna il Ministro della Presidenza è sovente Vicepresidente del Governo e candidato potenziale come successore alla *leadership* politica del proprio Presidente.

Traendo le conclusioni, considerati i rilevanti elementi di sintonia e contestualizzate le differenze, trova conferma in definitiva la tesi iniziale, nel senso della possibilità di interpretare i ruoli di Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia* come particolari declinazioni di una medesima figura, ovvero quella del braccio operativo del capo del governo.

Abstract

Undersecretary to the Presidency of the Council, with functions as Secretary of the Council of Ministers, and Minister of the Presidency compared. The emergence of the operational arm of the head of government in Italy and Spain – The essay focuses on the comparison between two figures within the Italian

²⁶² Con riferimento ai governi del passato, possono citarsi negli ultimi venti anni i casi dei Sottosegretari Roberto Garofoli, Filippo Patroni Griffi, Antonio Catricalà e Gianni Letta (che pure vantava uno stretto rapporto con l'allora Presidente Silvio Berlusconi).

and Spanish governments: namely, the Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, with functions of Secretary of the Council of Ministers, and the Ministro de la Presidencia. The thesis that is being argued is that these two roles, despite significant differences in their legal frameworks, are emblematic of the strengthening over time of the monocratic element within their respective governments. In Italy, this was formally recognized with the implementation of the last paragraph of Article 95 of the Constitution. This reflection will be conducted based on a comparison of the status, powers, and functions of these figures in the two systems, as well as their development through a combination of written sources and practices.

Keywords

government - prime minister - sottosegretario - ministro de la presidencia - form of government

I GOVERNI TECNICI NEI SISTEMI PARLAMENTARI

Francesco Duranti

SOMMARIO: 1. Introduzione: “a volte ritornano” ... - 2. Classificazioni comparative - 3. Governi tecnici e forme di governo - 4. Governi tecnici e Costituzioni: sviluppi recenti

1. Introduzione: “a volte ritornano” ...

Sembra questo il titolo più appropriato – parafrasando quello di un noto romanzo – per un saggio sui governi tecnici.

La formazione del governo Draghi²⁶³ e la presentazione del disegno di legge costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri²⁶⁴ hanno, infatti, riportato al centro dell’attenzione, nel nostro paese²⁶⁵, la questione istituzionale della formazione di esecutivi presieduti e/o composti da tecnici.

È, invero, noto come il fenomeno dei governi tecnici²⁶⁶ – ovvero di quegli esecutivi composti da esperti non direttamente riconducibili a partiti politici, indicati dalla dottrina anglosassone con il termine di *technocratic governments* – si sia intensificato, in numerosi ordinamenti costituzionali europei, in stretta linea di coincidenza con il

²⁶³ Sulla evoluzione della forma di governo italiana negli ultimi anni, cfr. ora M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *DPCE*, 2024, 259 ss.

²⁶⁴ Atto Senato n. 935, di iniziativa governativa, recante “*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*”, presentato al Senato della Repubblica il 15 novembre 2023.

²⁶⁵ D. Giannone, A. Cozzolino, *Politics by other means: an analysis of the discourses of Italian technocratic Prime Ministers*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2024, 54, 1–16.

²⁶⁶ Per un ampio quadro, anche comparativo, sui governi tecnici, cfr. soprattutto il volume collettaneo a cura di M. Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 19.

manifestarsi delle numerose crisi, economiche, pandemiche, belliche, sviluppatasi negli ultimi anni²⁶⁷.

In particolare, partendo dalla condivisa considerazione in base alla quale “i governi interamente non partitici o ‘di affari’ non occorrono, in realtà, molto frequentemente”²⁶⁸, sarà necessario, innanzitutto, verificare se le “policrisi”²⁶⁹ hanno costituito l’occasione per determinare un’effettiva inversione di tendenza in questa materia, incentivando la prassi costituzionale della formazione di Governi tecnici nei paesi maggiormente gravati dalle conseguenze della crisi.

Recenti analisi quantitative hanno, invero, potuto constatare – nel ventennio dal 2000 al 2020 – un significativo incremento sia di ministri tecnici in esecutivi politici che di Primi ministri tecnici nell’ambito del numero complessivo di esecutivi succedutisi nella carica in detto periodo negli ordinamenti costituzionali europei²⁷⁰.

Il tentativo è, quindi, quello di formulare una possibile classificazione tipologica di tali governi, individuandone le principali caratteristiche nell’ambito della dimensione giuridica comparativa, per poi sottoporre ad analisi la questione della reciproca interazione tra governi tecnici e forme di governo negli ordinamenti europei.

2. *Classificazioni comparative*

Pur se la locuzione governo tecnico appare entrata, ormai da tempo, nel lessico comune, la scienza giuridica

²⁶⁷ Ultimo, in ordine di tempo, è l’esecutivo olandese guidato dal Primo ministro tecnico Schoof, che ha giurato nelle mani del Re Willem-Alexander il 2 luglio 2024.

²⁶⁸ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, 125.

²⁶⁹ Il termine, coniato negli anni ’90 del secolo scorso dal filosofo Edgar Morin, vale a designare le crisi sovrapposte o concatenate.

²⁷⁰ Un aggiornato e dettagliato quadro statistico – che copre tutti e 27 i paesi dell’UE, oltre a Islanda, Norvegia, Svizzera e Regno Unito nel periodo dal 2000 al 2020 – è contenuto in D. Vittori, J.B. Pilet, S. Rojon, E. Paulis, *Technocratic Ministers in Office in European Countries (2000-2020): What’s New?*, in *Political Studies Review*, vol. 21(4), 2023, 867 ss.

comparata non ha ancora provveduto a fornirne una convincente proposta definitoria e classificatoria²⁷¹.

Per procedere in tal senso, pare, innanzitutto, opportuno verificare se nei testi costituzionali dei paesi europei sia presente una qualche indicazione normativa utile allo scopo.

Si tratta, dunque, di analizzare le procedure costituzionali di investitura e nomina degli esecutivi per individuare l'eventuale presenza di disposizioni volte a disciplinare la formazione di governi che possano essere definiti, appunto, tecnici in relazione alla loro composizione od alla loro struttura.

Allo stato, tre sole Carte costituzionali europee prevedono disposizioni di specifico interesse in tal senso: la Costituzione della Croazia, la Costituzione della Grecia e la Costituzione della Bulgaria.

Nella prima, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il governo al Primo ministro designato, il quale propone al Capo dello Stato il nominativo degli altri ministri. Il governo così formato deve presentarsi entro il termine di trenta giorni innanzi al Parlamento per ottenere, a maggioranza assoluta, il voto di fiducia, dopodiché il governo giura ed entra in carica (art. 110, Cost. Croazia).

Se il Primo ministro incaricato non riesce – nel predetto termine di trenta giorni dalla data dell'incarico presidenziale – a formare il governo, il Presidente della Repubblica può estendere di altri trenta giorni il mandato; se l'incaricato non riesce, neppure entro il nuovo termine assegnato, a formare il governo e ad ottenere la fiducia iniziale del Parlamento, il Presidente della Repubblica può assegnare ad un'altra personalità politica il tentativo di formare il governo (art. 111 Cost. Croazia).

Nel caso in cui neppure il secondo incaricato abbia successo nel tentativo di formare un Governo, la Costituzione croata attribuisce al Capo dello Stato il compito di formare un governo, appunto, tecnico – definito, nella traduzione ufficiale in lingua inglese, «*an interim non-partisan Government*» – e, contestualmente, affida al

²⁷¹ Come pure rileva S. Bonfiglio, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, in *DPCE*, 2022, 717 ss.

medesimo Capo dello Stato l'indizione di elezioni politiche anticipate per il Parlamento (art. 112 Cost. Croazia).

Quanto alla Costituzione della Grecia, la stessa prevede un complesso e dettagliato procedimento di formazione del governo – uno dei più razionalizzati, come noto, nella dimensione comparata degli ordinamenti di democrazia consolidata – che scandisce analiticamente le varie ipotesi di affidamento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Nell'art. 37 della Costituzione greca sono rigidamente indicati – in ordine consecutivo – i tentativi di affidamento dell'incarico di Primo ministro da parte del Capo dello Stato: quest'ultimo deve, infatti, affidare l'incarico di formare il governo al leader del partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento; se non vi è un partito con tale maggioranza, il Presidente della Repubblica deve affidare un mandato esplorativo al leader del partito con la maggioranza relativa dei seggi, che sia in grado di ottenere la fiducia del Parlamento; se tale mandato fallisce, il Presidente deve affidare il mandato esplorativo al leader del secondo più ampio partito in termini di seggi, con l'eguale compito di ottenere la fiducia parlamentare; se anche tale tentativo fallisce, il Capo dello Stato deve, allora, affidare il predetto mandato esplorativo al leader del terzo più ampio partito per seggi parlamentari.

Se tutti i mandati esplorativi – i quali vengono affidati per soli tre giorni ciascuno – falliscono, il Presidente della Repubblica convoca i leader dei partiti rappresentati in Parlamento, ai quali propone la formazione di un governo composto da tutti i partiti allo scopo di svolgere nuove elezioni parlamentari anticipate.

Se anche tale ipotesi non ha successo, il Capo dello Stato ha, allora, a disposizione – secondo la Costituzione (art. 37, c. 3) – un'ultima, estrema, risorsa istituzionale: lo scioglimento del Parlamento e l'affidamento dell'incarico di Primo ministro al Presidente del Consiglio di Stato, o al Presidente della Corte Suprema, o al Presidente della Corte dei Conti, con lo scopo di formare un governo che sia, secondo la Carta, «*as widely accepted as possible*», con il

compito di preparare le elezioni politiche anticipate già indette dal Presidente della Repubblica.

In questo caso, a differenza della Costituzione croata, la Costituzione greca non impiega espressamente il termine di ‘governo non partitico’, ma ciò si desume agevolmente dalla successione stessa delle ipotesi di affidamento dell’incarico, laddove se pure il caso del governo composto da tutti i partiti non ottiene consenso, la risorsa estrema è, appunto, quella di un governo tecnico presieduto dal magistrato – ordinario, amministrativo o contabile – di rango più elevato nel paese.

Nella Costituzione della Bulgaria, largamente modellata, come noto, su quella greca in tema di formazione del governo, si stabilisce un’ipotesi parzialmente diversa in ordine alla formazione di un governo tecnico.

Nella Costituzione bulgara (art. 99), il Presidente della Repubblica deve, infatti, conferire l’incarico di formare il governo al leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi in Parlamento; se l’incaricato non riesce, entro sette giorni dall’incarico, a formare un governo, il Capo dello Stato deve affidare l’incarico di Primo ministro designato al leader del secondo più ampio partito, in termini di seggi, presente in Parlamento; se anch’egli fallisce, il Presidente della Repubblica conferisce, allora, l’incarico di Primo ministro designato ad un soggetto indicato da uno dei partiti minori presenti in Parlamento.

Se l’incaricato ha successo, il Capo dello Stato chiede all’Assemblea parlamentare di eleggerlo Primo ministro; se, invece, anche questo tentativo rimane senza successo, il Presidente ha a disposizione la sola, ultima, carta dello scioglimento del Parlamento e dell’individuazione di un apposito «*caretaker Government*» (art. 99, c. 5, Cost., nella traduzione ufficiale in lingua inglese) il quale ha il compito di guidare il paese alle elezioni politiche, che il Capo dello Stato provvede ad indire e a far svolgere entro il termine di due mesi dal decretato scioglimento anticipato.

A differenza del modello greco, la Carta bulgara non indica, però, chi debba guidare questo Governo interinale, anche se può ragionevolmente immaginarsi che detto esecutivo possa in effetti essere costituito da un Primo

ministro e da ministri tecnici o, comunque, di garanzia istituzionale²⁷².

Dal quadro delle disposizioni costituzionali appena esaminate emerge, dunque, un'interessante prospettiva di analisi comparata in tema di governo tecnico, apparendo normativamente delineati alcuni tratti di rilievo dal punto di vista definitorio e classificatorio:

a) quanto alla definizione stessa di governo tecnico, può, innanzitutto, ben potersi impiegare l'indicazione di cui alla Costituzione croata per individuare, in termini comparativi, il governo tecnico quale organo costituzionale collegiale composto da membri non appartenenti a partiti politici, sotto la guida di un Primo ministro anch'egli non esponente di partito (come, del resto, indica espressamente la Carta greca);

b) quanto alle caratteristiche istituzionali, dalle tre Carte esaminate può desumersi la natura meramente transitoria o interinale dei governi tecnici, destinati a gestire l'indirizzo politico dei rispettivi ordinamenti sino allo svolgimento di elezioni anticipate per il rinnovo del Parlamento;

c) quanto ai presupposti costituzionali che conducono alla formazione di governi tecnici, le Costituzioni di Bulgaria, Croazia e Grecia impongono ai rispettivi Presidenti della Repubblica di ricorrere a tale risorsa istituzionale nei casi – estremi – d'impossibilità di formazione di qualsiasi altro tipo di esecutivo di natura politico-partitica, rimanendo la scelta di incaricare un governo tecnico la sola misura disponibile al fine di consentire lo svolgimento di elezioni anticipate in presenza di un governo, in qualche misura, neutrale rispetto a tutti i partiti politici presenti in Parlamento.

²⁷² Nel mese di dicembre 2023 è stata proposta una revisione costituzionale dell'art. 99, comma 5 – non ancora entrata in vigore – in base alla quale il Presidente della Repubblica, quando nomina un «*caretaker Government*», può scegliere il Primo ministro solo tra il Presidente dell'Assemblea Nazionale, il Governatore della Banca centrale o il Presidente della Corte costituzionale. La Commissione di Venezia, nella sua *opinion* sulla revisione proposta (CDL-AD-2023(039) del 9 ottobre 2023, ha rilevato la incongruità di tale scelta, la quale – sebbene non esistano standard europei in materia – coinvolgerebbe una personalità politica (il Presidente dell'Assemblea) nella funzione di *caretaker Prime minister* e non personalità esterne ed indipendenti come nel richiamato modello greco.

Negli altri testi costituzionali dei paesi dell'Unione europea non si rinvencono, invece, disposizioni specifiche in tema di governo tecnico, fatta eccezione per la questione, abbastanza frequente – si veda, ad es., art. 64, Cost. italiana; art. 46, Cost. Cipro; art. 63, Cost. Lettonia – della possibile nomina, da parte del Capo dello Stato, di ministri scelti al di fuori delle Assemblee parlamentari: ciò che, però – com'è del tutto evidente – non comporta necessariamente la qualifica di ministri tecnici per i non parlamentari indicati quali membri dell'esecutivo.

Si tenga, inoltre, presente che le Costituzioni di Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia prevedono, come noto, un'espressa incompatibilità tra mandato parlamentare e incarico ministeriale, con la conseguenza, per i parlamentari nominati ministri, di dover conseguentemente abbandonare il loro seggio parlamentare: com'è del tutto evidente, però, ben «diversa dall'ipotesi in cui il parlamentare nominato ministro debba abbandonare il seggio è, invece, quella in cui venga nominato ministro un soggetto privo di mandato parlamentare, in qualità di esperto o tecnico»²⁷³.

In assenza di specifiche disposizioni costituzionali sul punto, si tratta, dunque, di verificare se la prassi o la consuetudine costituzionale dei vari ordinamenti europei abbia consentito la formazione e l'entrata in carica di governi tecnici, che possano ritenersi compatibili con l'assetto costituzionale del rispettivo ordinamento nazionale.

Secondo quanto emerge da recenti analisi quantitative, nel periodo dal 1989 al 2015 si è assistito alla formazione di 53 Governi sotto la guida di un Primo ministro tecnico in 36 paesi europei (sia UE che extra-UE)²⁷⁴; mentre, se si prende in considerazione la sola UE, dal giugno 1945 al giugno 2013, si è registrata la formazione di 24 Governi

²⁷³ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, vol. I, VII ed., 2007, 559.

²⁷⁴ M. Brunclik, M. Parizek, *When are technocratic cabinets formed?*, in *Comparative European Politics*, 2018, i quali conteggiano i predetti 53 esecutivi a guida tecnica nel totale dei 476 Governi entrati in carica nel periodo in considerazione nei 36 paesi europei presi in esame.

tecnici in otto paesi (Bulgaria, Portogallo, Italia, Finlandia, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Romania)²⁷⁵.

Dalla prassi emerge, poi, che non tutti i governi a guida di un Primo ministro tecnico sono anche stati composti esclusivamente da ministri tecnici, risultando non infrequente il caso della composizione mista – ovvero con ministri tecnici e ministri politici – di tali esecutivi²⁷⁶.

La prassi costituzionale ha, inoltre, mostrato che in numerosi casi gli esecutivi a guida tecnica hanno avuto natura di semplici governi in carica per l'ordinaria amministrazione – definiti, nell'espressione anglosassone, *caretakers governments* (od anche *interim governments*) – ovvero hanno avuto un mandato istituzionale limitato alla mera gestione dell'indirizzo politico del paese in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche anticipate (o, comunque, in attesa della formazione di un nuovo governo partitico) e sono, dunque, rimasti in carica per un periodo estremamente limitato di tempo²⁷⁷.

In un minor numero di ipotesi, si è, invece, avuta la formazione di governi composti prevalentemente da tecnici

²⁷⁵ Per questa seconda statistica vd. D. McDonnel, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 658. Nell'ambito di questi 24 esecutivi a guida tecnica, in 16 di essi risultava tecnico anche il ministro dell'Economia. Secondo tale proposta classificatoria, possono considerarsi tecnici i Primi ministri (ed i ministri) che presentano le seguenti caratteristiche: a) non hanno mai ricevuto un incarico pubblico sotto l'insegna di un partito; b) non sono formalmente iscritti ad alcun partito politico; c) hanno una specifica competenza di natura tecnico-professionale rilevante per l'incarico ottenuto. Vd. anche N. Lupo, *I "Governi tecnici". Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 57 ss.

²⁷⁶ Come si evidenzia, ad esempio, dalla semplice comparazione tra i due Governi tecnici nati in Italia e Grecia nel 2011: il Governo Monti composto esclusivamente da tecnici, mentre il Governo Papademos presentava 15 ministri politici (di cui 12 appartenenti al PASOK e 3 a ND) e 3 soli tecnici.

²⁷⁷ Si pensi, a questo proposito, al Governo Pikrammenos in Grecia, in carica per soli 31 giorni dopo le elezioni del maggio 2012 (che non avevano consentito la formazione di alcun Governo concordato tra le forze politiche) ed in attesa dello svolgimento delle successive elezioni anticipate del giugno 2012; ed al Governo Raykov in Bulgaria, in carica per 77 giorni (dal marzo al maggio 2013) sino all'esito delle elezioni anticipate del maggio 2013. Cui può aggiungersi – sempre in Grecia – il Governo Thanou, in carica per meno di un mese, dal 27 agosto 2015, dopo le dimissioni del Primo ministro Tsipras, sino al 23 settembre 2015, ovvero sino all'esito delle elezioni politiche anticipate svoltesi il 20 settembre 2015.

e con un mandato non limitato alla mera ordinaria amministrazione (denominati, nella proposta classificatoria richiamata, quali «full technocratic governments»²⁷⁸).

In questa categoria – caratterizzata dalla contemporanea presenza di: *a*) un Primo ministro tecnico; *b*) una compagine ministeriale composta dalla netta prevalenza di ministri anch'essi tecnici; *c*) un mandato costituzionale non limitato alla semplice ordinaria amministrazione – possono, così, essere inclusi sei soli Governi nel periodo preso in considerazione: i Governi Dini e Monti in Italia²⁷⁹; il Governo Bajnai in Ungheria; i Governi Vacariou I in Romania e Berov in Bulgaria; ed, infine, il Governo Fischer nella Repubblica Ceca.

Dalla prassi relativa alla formazione dei 24 Governi sotto la guida di un Primo ministro tecnico nella UE nel periodo 1945-2013 è, dunque, possibile operare la seguente classificazione tipologica: I) governi interamente tecnici, con mandato non limitato all'ordinaria amministrazione (sei casi); II) governi tecnici in carica per l'ordinaria amministrazione (*caretakers governments*: undici casi); III) governi a guida tecnica, ma con prevalenza di ministri politici (sette casi).

Dall'analisi delle esperienze considerate emerge, perciò, che nel lungo periodo preso in esame (circa settanta anni dalla fine del secondo conflitto mondiale), nei 27 paesi europei in questione, i casi della nomina di governi tecnici chiamati a gestire non il solo disbrigo degli affari correnti in attesa delle nuove elezioni parlamentari sono stati, in definitiva, estremamente limitati.

Nella grande maggioranza delle ipotesi in cui si è proceduto all'investitura di esecutivi a guida tecnica, si è, invero, assistito alla nomina di Gabinetti *ad interim*,

²⁷⁸ D. McDonnel, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, cit., 658.

²⁷⁹ Il Governo di Carlo Azeglio Ciampi, pur rientrando appieno nella categoria dei Governi tecnici, non può, infatti – in base al richiamato criterio di classificazione – qualificarsi come «full technocratic government», in quanto la più parte dei ministri (14 su 25) non sono qualificabili come tecnici indipendenti, ma sono, invece, riconducibili a dirette indicazioni di partito e con un *background* pienamente politico alle loro spalle: v. A. Pierini, *I Governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (cur.), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 62-63.

nominati al mero scopo della gestione ordinaria dell'indirizzo politico in attesa di nuove elezioni anticipate, chiamate ad individuare la futura maggioranza parlamentare ed a sciogliere il nodo del governo del paese.

Ciò sembra confermare in larga parte quanto emerso dall'analisi delle disposizioni costituzionali delle tre uniche Carte costituzionali (Bulgaria, Croazia e Grecia) che – come s'è visto – si occupano di disciplinare espressamente le ipotesi di formazione di Governi tecnici, ovvero che il ricorso alla formazione di esecutivi di tale natura è previsto come ipotesi estrema di risorsa istituzionale, nei soli casi in cui nessun'altra formula politica di governo è praticabile ed il cui mandato è strettamente limitato in termini temporali (trattandosi di governi interinali) e sostanziali (risultando confinato alla semplice ordinaria amministrazione in attesa di nuove elezioni)²⁸⁰.

Tutto quanto appena considerato non può, in ogni caso, far trascurare un ulteriore dato, anch'esso emergente dalla prassi costituzionale, soprattutto di quella più recente²⁸¹.

Negli ultimi anni si è, infatti, assistito ad un incremento delle ipotesi in cui si è fatto ricorso alla formazione di governi integralmente tecnici non *ad interim*: ciò è avvenuto, in modo particolare, proprio a seguito della crisi economica globale del 2008.

Anche il solo dato puramente quantitativo appare, al proposito, significativo: se nell'intero periodo esaminato (1945/2013) si sono avuti sei soli casi di governi interamente tecnici a mandato 'pieno' (ovvero, non limitato

²⁸⁰ Conferma di quanto appena osservato pare emergere anche dalla vicenda istituzionale italiana che ha portato alla formazione del Governo Conte I nel giugno 2018, laddove, quando sembrava impossibile la formazione di alcun Governo 'politico', il Capo dello Stato ha prefigurato la possibile nomina di un Governo tecnico (definito "*neutrale*" nel comunicato della Presidenza della Repubblica del 7 maggio 2018), composto di esponenti non politici (ai quali il Presidente avrebbe, inoltre, richiesto un formale impegno a non candidarsi alle successive elezioni), chiamato alla sola gestione (interinale e di "*garanzia*") dell'indirizzo politico in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche anticipate, che il Capo dello Stato avrebbe indetto subito dopo l'approvazione della legge finanziaria (ovvero nei primi mesi del 2019, come pure indicato nello stesso comunicato del 7 maggio 2018).

²⁸¹ Sulla quale, v., in particolare, C. Wratil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, in *European Journal of Political Research*, 2018, 450 ss.

all'ordinaria amministrazione in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche), ben tre di essi – il Governo Monti in Italia (2011/2013); il Governo Bajnai in Ungheria (2009/2010) e quello Fischer nella Repubblica Ceca (2009/2010)²⁸² – si sono formati, appunto, dopo l'avvento della crisi economico-finanziaria del 2008.

Ciò sembra, pertanto, confermare l'ipotesi di studio iniziale, ovvero che il ricorso alla formazione di governi tecnici si incrementa sensibilmente proprio nei casi di più rilevante crisi economica, politica o istituzionale, nei quali l'ordinamento vive una generale situazione di estrema difficoltà costituzionale.

Non è, poi, affatto casuale che questi tre governi tecnici abbiano specificamente avuto, nel loro programma politico – approvato con mozioni di fiducia accordata a larga maggioranza dai rispettivi Parlamenti – proprio l'adozione di ampie misure anticrisi, tra le quali, le drastiche politiche di austerità economica largamente suggerite ed ispirate, come noto, dalle istituzioni eurounitarie²⁸³.

Inoltre, nel periodo 2008-2018, i Governi a guida di un Primo ministro tecnico dall'inizio sono ben undici: Bajnai (Ungheria, 2009); Fischer (Repubblica Ceca, 2009); Monti (Italia, 2011); Papademos (Grecia, 2011); Pikrammenos (Grecia, 2012); Raykov (Bulgaria, 2013); Rusnok (Repubblica Ceca, 2013); Bliznashki (Bulgaria, 2014); Thanou (Grecia, 2015); Ciolos (Romania, 2015); Oreskovic (Croazia, 2016)²⁸⁴.

²⁸² E, perciò, il 50% dell'intera categoria dei Governi interamente tecnici a mandato 'pieno' si è avuto proprio dopo il 2008. A questi tre casi potrebbe, poi, aggiungersi anche il Governo Papademos in Grecia (2011/2012) che, però, come si è visto, era un Governo a guida tecnica, ma con prevalenza di ministri politici (ivi incluso il ministro dell'Economia).

²⁸³ Come rileva criticamente G. Zagrebelsky, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 20, «si tratta di compiti imposti da equilibri politico-finanziari sovranazionali».

²⁸⁴ In questo caso, si è preso, tuttavia, in considerazione il mero dato della presenza di un Primo ministro tecnico, prescindendo dalla natura meramente interinale o meno del Governo da egli presieduto. Come può notarsi, sono ben tre i Governi tecnici in Grecia (pesantemente colpita dalla crisi economica, oltre che fortemente esposta nei confronti delle istituzioni internazionali) e due ciascuno in Bulgaria e Repubblica Ceca.

La connessione tra crisi economico-istituzionale e formazione di governi tecnici appare, perciò, del tutto evidente.

Recenti analisi quantitative confermano, del resto, questa tendenza, ovvero l'esistenza di un vero e proprio «crisis model» che spiega la formazione di governi tecnici²⁸⁵.

3. Governi tecnici e forme di governo

Secondo una prospettiva di ricerca giuscomparatistica, è, poi, opportuno indagare la connessione eventualmente sussistente tra governi tecnici e forme di governo, onde valutare se esistano condizioni costituzionali attinenti al profilo in parola tali da costituire un possibile fattore di esplicazione o, in ogni caso, di specifico incentivo alla formazione di detti governi.

Preliminarmente, sembra necessario ricordare come nei paesi ad oggi membri dell'UE siano esclusivamente presenti ordinamenti a forma di governo parlamentare e ordinamenti a forma di governo semipresidenziale²⁸⁶.

²⁸⁵ Cfr. C. Wrátil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, cit., 466, i quali segnalano che dalla analisi dei dati emerge chiaramente una stretta interdipendenza tra «moments of crisis» – nei quali sono inclusi «political scandals caused by politicians' misconduct (corruption, dishonesty, immoral behaviour, clientelism, etc.) and economic shocks (bankruptcies, EU bail-outs, currency and economic crises)» – e investitura di un esecutivo a guida tecnica. Ad avviso di M. Brunclik, M. Parizek, *When are technocratic cabinets formed?*, cit., «the empirical analysis reveals an interesting and a fairly coherent picture of factors associated with Technocratic Cabinets (TCs) occurrence: first and very robustly, TCs occur with higher probability when the system faces a lack of trust by its citizens (high corruption or lack of trust in political parties); second, poor economic performance is an important factor contributing to TCs' occurrence in the EU/EEA countries».

²⁸⁶ L'unica eccezione è, come noto, rappresentata dalla forma di governo presidenziale della Repubblica di Cipro, laddove il Presidente è eletto a suffragio universale diretto, così come il Vicepresidente. La specifica connotazione etnica dell'ordinamento cipriota trova, di conseguenza, una sua fedele trasposizione istituzionale proprio nelle modalità di elezione popolare di Presidente e Vicepresidente – ai quali è congiuntamente attribuito il potere esecutivo – laddove il primo deve essere un membro della comunità greca ed essere eletto esclusivamente dalla medesima comunità, mentre il secondo deve essere di estrazione turca ed essere eletto dalla comunità di appartenenza. La Costituzione prevede, poi, che il Consiglio dei ministri sia formato da sette ministri di estrazione greca individuati dal Presidente e da tre ministri di

In questo ambito, le disposizioni costituzionali esaminate in tema di investitura di governi tecnici nelle tre esperienze ordinamentali che li prevedono espressamente (Bulgaria, Croazia e Grecia), dimostrano, innanzitutto, come la nomina di un esecutivo di tale natura sia costituzionalmente compatibile sia con forme di governo semipresidenziali (Bulgaria e Croazia) che parlamentari (Grecia).

La stessa prassi ha, poi, mostrato come governi tecnici siano stati nominati – ed abbiano ricevuto la successiva, necessaria, fiducia parlamentare – tanto in ordinamenti a forma di governo parlamentare (Grecia, Italia, Repubblica Ceca²⁸⁷ e Ungheria) quanto in quelli a forma di governo semipresidenziale (Bulgaria, Finlandia, Portogallo e Romania).

Teoria e prassi costituzionale convergono, dunque, nel senso di confermare la piena configurabilità di tale tipologia di esecutivi sia in forme di governo parlamentari che semipresidenziali.

Già soltanto da ciò risulta, pertanto, parzialmente ridimensionata l'osservazione, formulata in sede politologica, in base alla quale i governi tecnici sembrerebbero più facilmente configurabili nell'ambito di ordinamenti a forma di governo semipresidenziale, a causa della più ampia latitudine di poteri di indirizzo politico attribuita ai relativi Presidenti della Repubblica²⁸⁸.

estrazione turca individuati dal Vicepresidente e poi dagli stessi congiuntamente nominati.

²⁸⁷ La forma di governo della Repubblica Ceca ha subito, come noto, un'importante modifica nel corso del 2012, allorché è stata emendata la Costituzione con l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, di talché può essere classificata come parlamentare sino a quella data e semipresidenziale a far data dalla predetta modifica costituzionale.

²⁸⁸ Cfr. O.A. Nieto, K. Ström, *Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies*, in *British Journal of Political Sciences*, 2006, 625, «semi-presidential regimes seem to feature more non-partisan cabinet ministers than do purely parliamentary systems». Più recenti studi politologici hanno, tuttavia, rimeditato questa osservazione, in quanto «chances for technocratic governments are probably not limited to particular constitutional (e.g., semi-presidential) or party system, but, in principle, could occur in any parliamentary democracy, assuming that economic recession and politicians' personal misconduct can happen anywhere»:

La stessa esperienza italiana, del resto, lo conferma in pieno, laddove la formazione di esecutivi tecnici è stata non infrequente negli ultimi anni (con i governi Ciampi, Dini, Monti e Draghi)²⁸⁹.

Si tratta, perciò, di procedere ad un esame più approfondito delle esperienze costituzionali in questione e delle rispettive forme di governo per meglio coglierne analogie e differenze rilevanti per l'indagine che ci si è proposti di svolgere.

Da questo punto di vista, appare senz'altro di particolare utilità classificare le forme di governo parlamentari e quelle semipresidenziali suddividendole in differenti sottotipi, allo scopo di analizzare i diversi rendimenti effettivi che tali modelli offrono all'analisi comparata²⁹⁰.

Così, nell'ambito della forma di governo parlamentare, è, come noto, possibile distinguere ordinamenti a dinamica maggioritaria da quelli a dinamica non maggioritaria, a seconda che risulti o meno configurabile un governo di legislatura; che la maggioranza parlamentare sia omogenea oppure eterogenea; che il ruolo del Primo ministro sia o meno preminente all'interno della compagine governativa; che si assista o non si assista ad una tendenziale alternanza alla guida dell'esecutivo da parte di schieramenti politici contrapposti; che sia o meno garantito un vero e proprio statuto dell'opposizione; che il sistema dei partiti sia di carattere bipolare ovvero multipolare²⁹¹.

Negli ordinamenti con forma di governo parlamentare a dinamica maggioritaria (o modello *Westminster*)²⁹² si è delineata la tendenza – nei (rari) casi in cui le elezioni

così, ora, C. Wratil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, cit., 467.

²⁸⁹ N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 2021, 8.

²⁹⁰ Vd. A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, III ed., 2017, 835 ss.

²⁹¹ Vd. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165-168, il quale ha, in ogni caso, cura di specificare che l'individuazione e la classificazione in sottotipi assume «a differenza della forma di governo, valore non prescrittivo, ma descrittivo».

²⁹² Sulle più recenti evoluzioni del modello *Westminster*, cfr. P. Martino, *La forma di governo parlamentare britannica oltre gli argini costituzionali*, in *DPCE*, 2024, 237 ss.

politiche non abbiano assegnato la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento ad uno dei due principali schieramenti – alla formazione di governi di coalizione, piuttosto che alla investitura di governi tecnici: si pensi, al proposito, a quanto avvenuto nel Regno Unito dopo le elezioni del 2010, con il Governo del Primo ministro Cameron, risultante da un accordo di colazione tra conservatori e liberaldemocratici²⁹³; o alla formazione di Governi di grande coalizione tra CDU/CSU e SPD in Germania, dopo le elezioni del 2005, del 2013 e del 2018, in tutti i casi guidati dalla Cancelliera Merkel²⁹⁴.

Quanto alla Grecia – ad avviso di alcuni da considerare inclusa nel sottotipo maggioritario, quantomeno sino al crollo elettorale del partito socialista ed al conseguente tramonto del bipartitismo – può considerarsi come la formazione di governi tecnici sia principalmente spiegabile proprio con la già richiamata specifica normativa costituzionale in tema di formazione del governo, laddove è espressamente prevista tale prerogativa a disposizione del Presidente della Repubblica, nel caso di impraticabilità di qualsiasi altra formula politica di governo²⁹⁵.

Nelle altre esperienze costituzionali a forma di governo parlamentare in cui sono entrati in carica governi tecnici (Italia; Repubblica Ceca; Ungheria), si è trattato di ordinamenti che – pur nella diversità e nella notevole complessità dell'analisi relativa alle dinamiche costituzionali – non possono essere definitivamente inclusi nel sottotipo maggioritario, quanto, invece, sembrano maggiormente conformi alla dinamica non maggioritaria,

²⁹³ Le elezioni del 2010 e gli avvenimenti istituzionali ad esse seguenti sembrano rappresentare, peraltro, «un *unicum* nella politica britannica del secondo dopoguerra»: così G.E. Vigevari, *Il Regno Unito*, in A. Bardusco, F. Furlan, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevari, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni comparate*, Torino, III ed., 2015, 27.

²⁹⁴ F. Palermo, J. Woelk, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *DPCE*, 2024, 247 ss.

²⁹⁵ Sulle complesse dinamiche, politiche e costituzionali, innescate dalla profonda crisi economica in Grecia, cfr. G. Aravantinou Leonidi, *L'impatto della crisi economica sul sistema costituzionale della Repubblica di Grecia*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte, E. Guillén López, F. Sánchez Barrilao (eds.), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Navarra, 2015, 335 ss.

seppure caratterizzati da fasi diverse di rendimento della forma di governo²⁹⁶. In Ungheria, peraltro, dopo la nuova Costituzione del 2012 – accompagnata da una nuova legge elettorale fortemente distorsiva – la forma di governo si starebbe ora, invece, incamminando verso una torsione addirittura «ultramaggioritaria»²⁹⁷.

Proprio tale ultimo elemento, ovvero la presenza di varie fasi di rendimento differenziato della forma di governo parlamentare in questi ordinamenti – con pulsioni maggioritarie verso un assetto di tipo bipolare, anche favorite dall'adozione di sistemi elettorali più selettivi, contrastate, però, da altrettante spinte non maggioritarie, discendenti dalla forte eterogeneità degli schieramenti politici alternativi e, più in generale, dalla notevole instabilità del sistema politico – può rappresentare una possibile esplicazione della formazione di governi tecnici, i quali hanno per l'appunto visto la luce nei momenti di più acuta tensione del sistema istituzionale, favorita non solo dalle richiamate dinamiche endogene, ma anche da forti connotazioni esogene, tra le quali, in primo luogo e principalmente, la già menzionata grave crisi economica dell'Eurozona, rappresentando una risorsa di ultima istanza per i rispettivi Capi di Stato, chiamati a risolvere difficili crisi di governo, anche al fine di evitare traumatici (o comunque non altrimenti praticabili) scioglimenti anticipati dei Parlamenti²⁹⁸.

Il tutto favorito da una disciplina costituzionale della forma di governo certamente non rigida come in altre esperienze parlamentari e tale da consentire un potere di

²⁹⁶ Sulla forma di governo in Italia cfr., da ultimo, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *DPCE*, 2024, 259 ss.

²⁹⁷ Così M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165.

²⁹⁸ Come rilevano, ad es., P. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, IV ed., 2015, 852, in tema di forma di governo dell'Italia, la particolarità del periodo di transizione apertosi nel 1992/1994 è soprattutto quella dell'alternanza tra governi classici di partito e, appunto, governi tecnici, anche in considerazione dell'ampiezza di poteri concessi al Capo dello Stato, in quanto «il Presidente della Repubblica italiana rimane incontestabilmente quello tra i Capi di Stato parlamentari a disporre, di diritto e di fatto, dei poteri più ampi e meno contestati».

impulso, in tema di investitura dell'esecutivo e di risoluzione della crisi di governo, con non pochi margini di scelta a favore dei Presidenti della Repubblica in Italia²⁹⁹, Ungheria e Repubblica Ceca³⁰⁰.

Per quanto concerne, invece, la distinzione delle forme di governo semipresidenziali in sottotipi, la classificazione più accreditata ne individua almeno tre, che si differenziano tra di loro in base ai diversi rapporti che vengono a determinarsi tra la componente presidenziale e quella parlamentare³⁰¹.

Il primo sottotipo, anche definito «parlamentarizzato», si caratterizza per la presenza di un Presidente della Repubblica che, seppur eletto dal popolo, non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico, con la conseguenza – anche derivante da solide consuetudini costituzionali – della prevalenza della componente parlamentare, basata sul raccordo fiduciario Parlamento-Governo: in questo sottotipo possono includersi, tra quelle che interessano in

²⁹⁹ Sull'esperienza italiana, cfr. A. Sciortino, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, cit., 41-42, secondo la quale i Governi tecnici hanno, oltretutto, prodotto numerosi riflessi sulla forma di governo, tra i quali: a) l'ulteriore rafforzamento dell'esecutivo a dispetto delle Camere; b) l'espansione dei poteri 'a fisarmonica' del Presidente della Repubblica; c) l'incremento della mobilità parlamentare; d) la maggiore esposizione del Presidente della Repubblica nella dinamica politica parlamentare. Per N. Lupo, *I "Governi tecnici". Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., 90, la particolare elasticità della disciplina costituzionale sulla forma di governo e le numerose difficoltà derivanti da un bipolarismo di natura 'conflittuale', hanno esaltato il ruolo del Capo dello Stato in ordine a formazione e struttura del Governo, con la conseguenza che i quattro Governi tecnici italiani nominati nell'ultimo ventennio (Ciampi, Dini, Monti e Draghi) "possono dirsi ad un tempo «presidenziali» e «parlamentari»: presidenziali nella genesi, parlamentari nella legittimazione".

³⁰⁰ Sull'esperienza di Ungheria (prima della nuova Costituzione del 2012) e Repubblica Ceca (prima dell'introduzione, nello stesso 2012, dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica), vd. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, cit., 170 ss.; sull'esperienza ungherese, vd. anche Z. Szente, *Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary*, in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, cit., 245 ss.

³⁰¹ Per questa classificazione tipologica, v. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 22 ss. Cfr. anche R. Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performances*, Oxford, 2011.

questa sede, anche l'esperienza della Bulgaria e della stessa Repubblica Ceca (dopo il 2012).

Il secondo sottotipo è definito «a diarchia variabile» e risulta connotato da un dualismo a fasi alterne all'interno del potere esecutivo, tra un Presidente della Repubblica dotato di significativi poteri costituzionali ad esso attribuiti in via sostanziale ed un Primo ministro espressione della maggioranza parlamentare, con prevalenza dell'una o dell'altra componente a seconda della diversa congiuntura istituzionale ed, in particolare, dalla sussistenza o meno di una solida maggioranza parlamentare, in assenza della quale il Presidente può dar vita a 'governi presidenziali' guidati da una personalità di sua fiducia. Tra le esperienze che si richiamano a questo sottotipo, rientrano (o sono, comunque, a lungo rientrati) proprio gli ordinamenti di Finlandia e Portogallo.

Infine, nel terzo sottotipo – a presidenza egemonica o «presidenzializzato» – il cui idealtipo è, come noto, rappresentato dalla Quinta Repubblica francese e dal predominio istituzionale del Presidente della Repubblica, può inserirsi, tra quelle che qui interessano, anche l'esperienza della Romania.

Governi tecnici sono stati, perciò, nominati in tutti e tre i sottotipi della forma di governo semipresidenziale: nel primo (in Bulgaria e anche in Repubblica Ceca); nel secondo (in Finlandia e Portogallo) e nel terzo (in Romania).

Come già rilevato per l'esperienza greca, anche in Bulgaria una possibile esplicazione di tale fenomeno può senz'altro essere ricondotta all'esistenza di un'espressa disposizione costituzionale in tal senso (art. 99 Cost.), ma trova ulteriore fondamento anche nella forte incidenza della crisi economica e politica che ha provocato ampie ricadute sul sistema istituzionale del paese, con frequenti crisi di governo e vari casi di elezioni politiche anticipate, a volte provocate persino da significative proteste di piazza³⁰².

³⁰² Questi elementi accomunano in maniera sostanzialmente uniforme le esperienze di Bulgaria, Repubblica Ceca e Romania: v. A. Di Gregorio, *I processi di trasformazione politico-costituzionale ai confini dell'Unione europea: riflessioni sull'espansione del modello democratico e sui suoi limiti*, in questa *Rivista*, 2014, 1046. Sulla notevole instabilità politica dopo la crisi del 2008 e sulla conseguente formazione di Governi tecnici in Bulgaria, cfr. V. Paskalev, *Bulgarian*

Per ciò che concerne Finlandia e Portogallo, in entrambi gli ordinamenti si è assistito ad un percorso costituzionale tale da segnare una progressiva, ma inesorabile, riduzione dei poteri presidenziali – in origine molto ampi – a favore del raccordo maggioranza parlamentare-governo e del ruolo sempre più significativo del Primo ministro nel sistema istituzionale, al punto che risulterebbe ormai definitivamente consolidata la prevalenza della componente parlamentare rispetto a quella presidenziale³⁰³.

In questo ambito, sia in Finlandia che in Portogallo, nella fase costituzionale in cui è risultata prevalente la componente presidenziale³⁰⁴, anche grazie ad un assetto politico instabile, frammentato e multipolare, i Presidenti dei due paesi si sono avvalsi delle loro ampie prerogative costituzionali in tema di formazione del governo, provvedendo a nominare, in alcuni casi, anche governi tecnici o ‘presidenziali’, in quanto appunto fondati principalmente sulla fiducia del Presidente della Repubblica e composti da esponenti non politici³⁰⁵.

Ciò non si è, tuttavia, più ripetuto, allorché si è realizzata – per via di successive revisioni costituzionali e, più in generale, grazie alla maggiore stabilità del sistema politico,

Constitutionalism: Challenges, Reform, Resistance and...Frustration, in *European Public Law*, 2016, 203 ss.

³⁰³ Si che verrebbe, di conseguenza, meno lo stesso sottotipo «a diarchia variabile» delle forme di governo semipresidenziali, classificabili ora nei soli due sottotipi a prevalenza parlamentare (nel quale rientrerebbero anche Finlandia e Portogallo) e a prevalenza presidenziale: cfr. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 159.

³⁰⁴ In Finlandia, la componente presidenziale è risultata prevalente dalla Costituzione del 1919 sino alla fine della lunga presidenza di Kekkonen (1956-1982), mentre la nuova Costituzione del 2000 e la successiva revisione costituzionale del 2012 hanno configurato l'attuale prevalenza della componente parlamentare. Parimenti in Portogallo, dall'entrata in vigore della Costituzione democratica del 1976 sino al termine della presidenza di Eanes (1986) si è avuta la prevalenza della componente presidenziale, venuta meno dopo l'importante revisione costituzionale del 1982 che ha ridotto i poteri del Presidente ed accresciuto consequenzialmente quelli del Primo ministro e del Governo.

³⁰⁵ Sull'esperienza finlandese, vd. H. Paloheimo, *Finlandia: il progressivo declino dei poteri presidenziali*; su quella portoghese, G. Passarelli, *Portogallo: il Presidente dimezzato*, entrambi in G. Passarelli (cur.), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010. Sull'evoluzione della forma di governo finlandese, cfr., volendo, anche F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 83 ss.

consolidatosi progressivamente in senso bipolare – la prevalenza della componente parlamentare, con esecutivi politici più stabili ed in grado di permanere in carica (tendenzialmente) per l'intera durata della legislatura³⁰⁶.

Infine, quanto alla Romania, l'ordinamento costituzionale del paese, largamente ispirato, in origine al modello della V Repubblica francese, ha conosciuto sviluppi contrastati e contrastanti in seno al potere esecutivo, laddove si è ripetutamente assistito (basti pensare agli episodi del 2007 e del 2012) a profondi, traumatici, conflitti istituzionali tra Presidente della Repubblica e Primo ministro in ordine all'indirizzo politico ed all'assetto di governo, quali significativi momenti di scontro per la primazia costituzionale nel sistema³⁰⁷.

In questo ambito, il Capo dello Stato rumeno ha, non di rado, fatto ricorso alla formazione di governi tecnici, sia nei casi di sua maggiore capacità di influenzare e orientare il sistema politico, che nei casi di più acuta crisi (economica, politica o istituzionale) del sistema³⁰⁸.

Trova, dunque, conferma, anche ad una più attenta osservazione delle concrete dinamiche delle forme di governo, lo spunto interpretativo iniziale in base al quale il governo tecnico risulta pienamente configurabile e perfettamente compatibile sia con forme di governo parlamentari che con quelle semipresidenziali, risultando, in ogni caso, più facilmente ipotizzabile appunto nei momenti di più profonda crisi – economica, oltre che politica – che attraversano, nel tempo, i singoli ordinamenti costituzionali.

4. Governi tecnici e Costituzioni: sviluppi recenti

³⁰⁶ Le ultime esperienze di Governi tecnici in Finlandia ed in Portogallo sono, invero, ormai risalenti nel tempo, dal momento che si sono realizzate nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso.

³⁰⁷ Sul dualismo conflittuale caratterizzante la forma di governo in Romania, cfr. V. Perju, *The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis*, in *Int'l Journ. Const. L. (ICON)*, 2015, 246 ss.

³⁰⁸ Come avvenuto, da ultimo, nel novembre 2015 con la nomina del Governo Ciolos, dopo la profonda crisi sociale, politica e costituzionale che ha condotto alle dimissioni del Primo ministro Ponta. Sulle dinamiche della forma di governo rumena, vd. B. Selejan-Gutan, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Oxford, 2016.

L'osservazione sin qui condotta conferma lo spunto di ricerca iniziale, ovvero che, a livello comparativo, la formazione di esecutivi guidati da tecnici non appare un fenomeno solo episodico o meramente legato alle dinamiche del nostro ordinamento.

Così, dalle disposizioni costituzionali degli ordinamenti che se ne occupano direttamente (Bulgaria, Grecia e Croazia), emerge che possono definirsi tecnici tutti quei governi guidati da un Primo ministro non appartenente ad alcun partito politico ed in possesso di una specifica professionalità o competenza rilevante per l'incarico – così come avviene per gli altri componenti del Gabinetto – cui è attribuito il mandato di guidare il paese sino allo svolgimento delle elezioni politiche anticipate, all'uopo convocate dal Capo dello Stato, risultando impossibile la formazione di qualsiasi altra ipotesi di esecutivo politico.

Nelle Costituzioni richiamate il governo tecnico rappresenta l'unica soluzione costituzionale praticabile – e, dunque, di ultima, estrema risorsa – nei casi di complessa crisi istituzionale, non altrimenti risolubile da parte del Capo dello Stato, con la esplicita condizione costituzionale di un incarico limitato nel tempo – con natura, di conseguenza, meramente interinale – sino a che, svoltesi le elezioni per il rinnovo del Parlamento, possa ristabilirsi la 'normalità' istituzionale coincidente con la nomina di un Governo politico.

Dalla prassi degli ordinamenti dei paesi dell'UE presi in considerazione, emergono, poi, altri interessanti elementi di analisi in materia.

La grande maggioranza di questi governi ha avuto natura meramente interinale (*caretakers governments*), con una durata nella carica di pochi mesi (spesso anche meno di due), ovvero di quanto strettamente necessario per attendere l'esito delle elezioni politiche anticipate appositamente convocate per risolvere la crisi.

Dalla prassi emerge, poi, che il ricorso ad esecutivi di natura tecnica sembra, in ogni caso, incrementarsi proprio in corrispondenza con l'erompere di più acute crisi economiche, politiche o sanitarie che – per la loro ampiezza

e profondità – si ripercuotono profondamente sull’assetto politico-istituzionale dei vari ordinamenti in esse coinvolti.

In tali casi, sia per la presenza di vincoli esterni (dovuti a condizionamenti di varia natura provenienti da istituzioni sovranazionali o internazionali), che per la maggiore latitudine d’intervento dei Capi di Stato in tema di nomina ed investitura del governo, è dato – più di frequente in questi ultimi anni – assistersi ad ipotesi di entrata in carica di governi tecnici la cui natura si è rivelata non solo interinale, ma anche in grado di permanere in funzione, con la fiducia dei rispettivi Parlamenti, per un lasso di tempo – e nell’esercizio di un mandato costituzionale – niente affatto trascurabile.

Infine, circa l’eventuale connessione tra forme di governo e governi tecnici, l’analisi ha mostrato che tali esecutivi sono costituzionalmente compatibili sia con la forma di governo parlamentare che con quella semipresidenziale, evidenziandosi come il ricorso ad essi sia spiegabile sia per motivazioni, in generale, riconducibili all’instabilità ed alla debolezza dell’assetto politico-partitico, sia per condizioni istituzionali anche legate alle prerogative costituzionali dei vari Presidenti della Repubblica in ordine alla latitudine di poteri relativi alla formazione del governo, non scarsi, come si è visto, neppure nelle varie forme di governo parlamentari prese in considerazione.

Rimanendo, in ogni caso, sempre ferma la legittimazione parlamentare di tali governi, ai Parlamenti risultando, in definitiva, assegnata – negli ordinamenti costituzionali in questione – qualsiasi determinante decisione relativa non solo alla investitura, ma anche alla permanenza in carica od alla loro definitiva cessazione.

Un singolare sviluppo in tema di esecutivi tecnici appare, infine, legato al recente disegno di legge di revisione costituzionale in tema di elezione diretta del Presidente del Consiglio, approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024³⁰⁹, che appare – allo stato

³⁰⁹ All’esame della Camera dei deputati dal luglio 2024, il d.d.l. costituzionale A.C. n. 1921, con rubrica (modificata rispetto a quella del testo proposto dall’esecutivo), che ora reca: “*Modifiche alla parte seconda della Costituzione per*

– l'unico nel panorama comparato che escluda, secondo espressa disposizione costituzionale, la possibile formazione ed investitura di esecutivi tecnici.

Gli ultimi due commi aggiunti al nuovo testo dell'art. 94 Cost. prevedono ora, infatti, che *“In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”*.

Così escludendo – per espressa disposizione costituzionale – la possibilità di nominare Presidente del Consiglio qualsiasi soggetto che non rivesta la carica di parlamentare eletto e, dunque, di qualsiasi tecnico indipendente.

È questa – tra le varie altre – un'ulteriore singolarità comparativa del d.d.l. di revisione costituzionale in parola, che impedirebbe radicalmente ciò che oggi è consentito, come si è visto, nella generalità degli ordinamenti costituzionali contemporanei, ovvero la nomina – soprattutto nei casi di più acuta crisi – di esecutivi tecnici chiamati ad affrontare istituzionalmente emergenze (economiche, politiche, istituzionali, sanitarie) di varia e complessa natura³¹⁰.

l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”.

³¹⁰ Esprime un giudizio comparativamente critico anche G. Delledonne, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2024, 2, 23-24: “The third major innovation brought about by the reform is the fact that

Abstract

Technocratic governments – i.e. cabinets led by a non-partisan prime minister – are an interesting phenomenon in contemporary constitutional democracies, but surprisingly little scholarly research has so far addressed this peculiarity of comparative constitutionalism. A classification of these cabinets will be proposed, identifying their main characteristics within the comparative constitutional dimension, and then subjecting to analysis the mutual interaction between technocratic governments and form of government in parliamentary democracies, seeking to formulate some comparative models.

Keywords

technocratic governments – comparative constitutional law – forms of government – parliamentarism

only a member of Parliament can become President of the Council of Ministers. As a general rule, national constitutions do not require the head of government or the other members of the cabinet to be members of the legislature. This means, first, that technocratic governments, a recurring characteristic of Italian politics during the last three decades, could be consigned to history quite soon (...). If the amendment comes into force, the President of the Republic will no longer have the power to appeal to an independent personality, possibly in times of crisis. In retrospect, the legacy of Italian technocratic governments can be described as a mixed bag, but this should not prevent us from recognising their role in unlocking situations of stalemate. On a different note, no alternative political leaderships could emerge outside the Parliament in the five years between a general election and the subsequent one. Due to the oligarchic or personalistic structure of most political parties in present-day Italy, this point may be quite problematic”.

LA FORMAZIONE DEI *MINORITY GOVERNMENT* IN CANADA TRA REGOLARITÀ E REGOLE: IL MODELLO WESTMINSTER AL CROCEVIA TRA OTTAWA, LONDRA E WELLINGTON

Andrea Fiorentino

SOMMARIO: 1. La formazione dei governi di minoranza in Canada nel prisma del “Westminster model”. – 2. I fattori alla base della formazione dei *minority government* tra regolarità e regole. – 2.1. Il sistema partitico e la cultura politica maggioritaria. – 2.2. Le regole sulla formazione del Governo. – 3. I *minority government* in Regno Unito e in Nuova Zelanda. – 4. Ottawa e il modello Westminster: al bivio tra un’imperfetta continuità con Londra e una difficile rottura à la Wellington

1. La formazione dei governi di minoranza in Canada nel prisma del “Westminster model”

La storia costituzionale canadese evidenzia una notevole familiarità con la formazione di governi monopartitici di minoranza³¹¹. Dal 1867 ad oggi è possibile contare³¹² quindici gabinetti monocolore minoritari, di cui il primo, guidato dal liberale Mackenzie King, risalente al 1921.

Quattordici sono scaturiti da elezioni generali. Dalla nascita della Confederazione, il 31,8% delle elezioni per la

³¹¹ Per un’approfondita analisi politologica del fenomeno dei governi di minoranza in Canada, cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government. The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, 2023.

³¹² A rigore, dal punto di vista costituzionale, la permanenza in carica del Primo ministro *incumbent* dopo le elezioni, a prescindere dall’attribuzione al suo partito di una *majority* o di una *plurality* dei seggi, non dà luogo a un “nuovo” Governo, a dispetto di una tanto diffusa quanto giuridicamente inesatta lettura delle tornate elettorali come momenti di investitura, ossia di conferimento o rinnovo di un mandato popolare a governare; ciò in quanto la permanenza in carica dei governi è legata a quella dei loro primi ministri e non alla vita dei parlamenti. Sul punto, da ultimo, cfr. P. Lagassé, *The Constitutional Context of Cabinet-Making*, in *Policymagazine.ca*, October 20th, 2021. Tuttavia, ai fini di un’indagine sulla formazione dei governi di minoranza, la centralità genetica del momento elettorale depone in favore dell’utilità di conferire la dignità di caso a sé stante a ciascun esecutivo che sia rimasto in carica all’indomani di un’elezione.

Camera dei Comuni è sfociato in un *hung Parliament*, ossia in una situazione nella quale nessun partito è riuscito a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi. Se si guarda al periodo post-1945, tale circostanza si è prodotta in esito a ben il 44% delle tornate elettorali. È peculiare come questa condizione non abbia mai trovato sbocco nella formazione di gabinetti di coalizione, conducendo piuttosto alla nascita o alla permanenza in carica di governi di minoranza composti da un unico partito: quello che ha conquistato la maggioranza relativa dei seggi. Solo un Governo di minoranza, invece, è sorto in corso di legislatura, allorché nel 1926 il *leader* conservatore Arthur Meighen si pose a capo di un effimero Governo di minoranza dopo la celeberrima crisi costituzionale nota come “King-Byng affair”³¹³.

Quel che più preme evidenziare è come la frequenza dei *minority government* abbia subito un’impennata nell’arco dell’ultimo ventennio: dal 2004 al 2021 si sono svolte sette elezioni federali; di queste, sono state cinque (2004, 2006, 2008, 2019, 2021) quelle che, dando luogo a un Parlamento “appeso”, hanno determinato la nascita o la continuazione di gabinetti monopartitici di minoranza, sia conservatori (guidati da Stephen Harper, dal 2006 al 2008, e dal 2008 al 2011) che liberali (durante le *premiership* di Paul Martin, dal 2004 al 2006, e di Justin Trudeau, dal 2019 al 2021, e dal 2021 ad oggi). A fronte di cinque casi di *minority*, si sono avuti solo due periodi di *majority government*. Tuttavia, se si guarda alla loro estensione temporale, i rapporti di forza tra le due fattispecie tendono al riequilibrio: a settembre 2024, la durata complessiva dei governi di minoranza delle ultime due decadi ammontava infatti a undici anni (per una durata singola media pari a due anni e quattro mesi). Di fatto in Canada, nell’ultimo quarto di secolo, gli esecutivi di minoranza, che pure in precedenza non erano stati affatto infrequenti, sono assurti alla quasi-normalità – sullo sfondo di un panorama comparato nel quale, a inizio 2020, circa un

³¹³ Cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 14 ss.

terzo dei regimi parlamentari esibivano un Governo di minoranza, con un *trend* in crescita negli ultimi decenni³¹⁴.

Per quanto individui uno specifico attributo dell'organo esecutivo, la categoria dei governi di minoranza – studiata soprattutto nella prospettiva scientifico-disciplinare della *comparative politics* – si presenta come intrinsecamente relazionale, descrivendo una peculiare espressione del rapporto fiduciario: quella nella quale il partito o i partiti che compongono il Governo (rispettivamente, monocolore o di coalizione) non dispongono della maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento³¹⁵.

Questa peculiare condizione costituisce una variabile dipendente da diversi fattori: alcuni condizionanti il rendimento della forma di governo, come la meccanica del sistema partitico³¹⁶ e la cultura politica che orienta il comportamento degli attori politicamente rilevanti³¹⁷; altri costitutivi della medesima, quali sono le regole (scritte e/o non) che, nel disciplinare il processo di formazione del Governo, consentono o persino agevolano una eventuale configurazione minoritaria (il carattere presunto della fiducia iniziale, ovvero, là dove è richiesto che sia esplicita,

³¹⁴ V. B.N. Field, S. Martin (eds.), *Minority Governments in Comparative Perspective*, Oxford, 2022, 8.

³¹⁵ Costituisce un classico della letteratura sul tema K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, 1990. V. anche Id., *Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions*, 17 *Comparative Political Studies* 2 (1984), 199 ss. Da ultimo, cfr. altresì B.N. Field, S. Martin, *Minority Governments in Comparative Perspective*, cit.

³¹⁶ In generale, per la tesi secondo cui «le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo», cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634 ss., spec. 640. *Contra*, nel senso di preservare la natura eminentemente giuridica del concetto di forma di governo, cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, III, Milano, 2009, 538 ss. Per una posizione intermedia, M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 6 ss., il quale, nel mantenere una definizione giuridico-formale delle forme di governo, non omette di considerare i condizionamenti del sistema politico e del sistema elettorale sul loro rendimento, ai fini dell'individuazione dei rispettivi sottotipi.

³¹⁷ Sul concetto di cultura politica, cfr. G.A. Almond, *Cultura politica*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992, ora in *Treccani.it*.

il suo conferimento a maggioranza semplice, o tramite regole di parlamentarismo negativo alla svedese³¹⁸).

Con la presente indagine ci si propone allora, in primo luogo, di analizzare il ruolo giocato da ciascuno di questi fattori nel consentire e favorire, in Canada, la formazione di governi minoritari: un esito che, nel manifestarsi sempre più regolarmente, evidenzia a sua volta delle “regolarità” che chiedono di essere esaminate alla luce dell’interazione tra le dimensioni politico-partitica, politico-culturale e politico-costituzionale.

In secondo luogo, quegli stessi fattori saranno interrogati anche al fine di spiegare la specificità dell’esperienza canadese rispetto a quelle altrettanto divergenti degli altri ordinamenti con i quali condivide – come parte di una più ampio patrimonio condiviso – la tradizione del *responsible government*, comunemente ascritti al “Westminster model”. Il confronto sarà, in particolare, con il Regno Unito, archetipo di quel modello e ancora oggi, nonostante le trasformazioni politico-istituzionali degli ultimi decenni³¹⁹, compiuta incarnazione del suo afflato maggioritario, e con la Nuova Zelanda, divenuta espressione – a partire dall’introduzione del *mixed member proportional system* (1993) – di una sua profonda rimodulazione consensualistica.

L’evocazione del *Westminster model* impone una breve precisazione preliminare di stampo metodologico, in ragione del carattere controverso e contestato che la nozione ha assunto nel dibattito dottrinale politologico – con inevitabili ricadute anche per la scienza giuscomparatista maggiormente incline all’impiego del

³¹⁸ Sul parlamentarismo negativo svedese, cfr. P. Bianchi, *Parlamentarismi nordici*, Napoli, 2022, 159 ss.

³¹⁹ Su tutti, cfr. V. Bogdanor, *The New British Constitution*, London, 2009. A proposito dell’impatto della *Brexit* sulla tenuta del modello Westminster, cfr. G.C. Carboni, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2022, 1 ss.; F. Cristina, C. Martinelli (a cura di), *L’impatto della Brexit sul modello Westminster*, Torino, 2023; G. Caravale, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *DPCE*, 2023, 1.

metodo combinatorio duvergiano³²⁰. Sebbene sia vero che le definizioni del modello Westminster sono spesso eterogenee nella gamma degli elementi ad esso ricondotti³²¹ – tanto da indurre alcuni, appurata anche la sua debole valenza descrittiva, ad auspicare l'abbandono di un concetto ritenuto «stretched beyond repair»³²² –, si ritiene che la nozione mantenga ancora intatta la sua utilità per la comparazione. Ciò, a patto di riconoscere come essa non identifichi un concetto positivista precisamente definito e qualificato da esatti riscontri empirici, bensì una più blanda «organizing perspective»³²³: ossia, una cornice analitica evocativa di una famiglia di concezioni mutevoli sull'organizzazione del potere, le quali, benché progredite dalle loro comuni radici britanniche, restano nondimeno somiglianti nella capacità di combinare flessibilmente, per mezzo di regole convenzionali, *accountability* ed efficienza di governo³²⁴; sicché appare agevolmente identificabile «a loose family of governments» validamente comparabili, sul versante politico-istituzionale, per una condivisione di «history, belief systems, and inclination»³²⁵.

2. I fattori alla base della formazione dei minority government tra regolarità e regole

³²⁰ M. Duverger, *Le système politique française*, Paris, 1996, 6 s. Cfr. anche S. Ceccanti, *Maurice Duverger e il metodo combinatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 227 ss.

³²¹ Per una sintesi schematica degli attributi riferiti al modello Westminster in letteratura, cfr. R.A.W. Rhodes, J. Wanna, P. Weller, *Comparing Westminster*, Oxford, 2009, 7, i quali concludono che «there is no single, essentialist definition on which in the present context we can all agree» (ivi, 9). Per la più influente definizione, cfr. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Heaven, 1984; Id., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven, 2012.

³²² M. Russel, R. Serban, *The Muddle of the 'Westminster Model': A Concept Stretched Beyond Repair*, 56 *Government and Opposition* (2021), 744 ss.

³²³ M. Flinders, D. Judge, R.A.W. Rhodes, A. Vatter, 'Stretched But Not Snapped': A Response to Russel and Serban on Retiring the 'Westminster Model', 57 *Government and Opposition* (2021), 353 s.

³²⁴ Cfr. R.A.W. Rhodes, J. Wanna, P. Weller, *Comparing Westminster*, cit., 9.

³²⁵ Ivi, 230.

2.1. *Il sistema partitico e la cultura politica maggioritaria*

Il primo presupposto per la nascita di un Governo di minoranza è l'elezione di un *hung Parliament*. Le cause di un simile esito vanno ovviamente ricercate nella configurazione del sistema partitico, alla quale concorre, come è noto, il meccanismo di traduzione dei voti in seggi: da sempre, in ossequio al modello dell'ex madrepatria, il sistema elettorale maggioritario a turno unico in collegi uninominali (*first-past-the-post*).

Durante la sua prima fase (1867-1921), il sistema partitico canadese è stato rigidamente improntato a un bipartitismo liberali-conservatori, tradottosi di regola nella formazione di *majority government* guidati dalla formazione che aveva conquistato, oltre alla maggioranza assoluta dei seggi, anche quella del voto popolare (si è parlato in tal caso di «true majority governments»)³²⁶. Una svolta si è prodotta con le elezioni del 1921, le quali hanno inaugurato l'attuale stagione del multipartitismo: una fase nella quale – con l'eccezione del decennio 1993-2003, segnato dalla quasi scomparsa dei conservatori e dall'egemonia del Partito Liberale – è venuto a strutturarsi un sistema “a due partiti e mezzo”³²⁷. Sebbene abbiano continuato ad alternarsi governi monocolore controllati dai liberali o dai conservatori, l'incremento dei partiti rappresentati all'interno della Camera dei Comuni, sia nazionali che regionalisti, si è tradotto in una loro prevalente oscillazione tra due condizioni: da un lato, i «false majority governments»³²⁸ (quattordici), ossia quelli guidati da un partito che, pur non avendo conquistato la maggioranza del voto popolare, ha nondimeno ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi grazie agli effetti distorsivi del *plurality*³²⁹; dall'altro, i quindici governi di minoranza, i quali, per

³²⁶ P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 3.

³²⁷ Sul sistema partitico canadese, cfr. P. Malcolmson, R. Myers, G. Baier, T.M.J. Bateman, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto, 2016, 204 ss.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Governi di “vera” maggioranza sono scaturiti da sole tre elezioni: quelle del 1940, del 1958 e del 1984.

rimanere in carica, hanno dovuto contare sulle astensioni o sull'appoggio esterno di altre forze parlamentari nelle singole votazioni di carattere fiduciario³³⁰.

La frammentazione del sistema partitico, dovuta sia alla stabile affermazione di un terzo partito a vocazione nazionale (il *New Democratic Party*, erede, dal 1961, della *Co-operative Commonwealth Federation*), sia all'ascesa di varie forze regionaliste espressione di quelle minoranze «incoercibili» geograficamente concentrate (linguistico-culturali o monotematiche) che rendono impossibile un formato bipartitico³³¹ (ad esempio, i defunti *Social Credit Party* e *Reform Party*, e da ultimo il *Bloc Québécois*), concorre a spiegare non solo la ricorrenza degli *hung Parliament*, ma anche la natura minoritaria e monopartitica degli esecutivi che ne derivano. Questo assetto, infatti, offre stabilmente ai due grandi partiti che si alternano al Governo l'opportunità di rimanere in carica senza dover comporre coalizioni formali, ma facendo di volta in volta affidamento ad alleanze legislative variabili e *ad hoc*, assemblate su tre distinti assi: quello della prossimità ideologica, il quale consente soprattutto al *Liberal Party*, al centro del *continuum* destra-sinistra, di poter negoziare il sostegno dei neodemocratici e, in subordine, degli stessi conservatori; quello dei rapporti centro-periferia, lungo il quale entrambi i due principali partiti hanno la possibilità di ottenere, in cambio di concessioni localistiche, il supporto delle formazioni regionaliste (riluttanti a correre il rischio di compromettere la propria identità entrando in gabinetti di coalizione in posizione di *junior partner*); infine, quello del contingente calcolo elettorale, il quale può indurre un partito di opposizione a non mettere il Governo in condizione di essere sfiduciato – astenendosi o facendo mancare la presenza di un certo numero di parlamentari – per scongiurare il rischio di elezioni anticipate, ove non sia in

³³⁰ Sull'influenza del sistema dei partiti sulla forma di governo, cfr. P.L. Petrillo, *Le istituzioni della libertà: esperienze costituzionali canadesi*, Padova, 2012, 72 ss.

³³¹ Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2013, 53.

grado di affrontarle con successo (perché in calo di consensi, senza una *leadership* o in difficoltà finanziarie)³³².

Ci sono anche altri elementi che contribuiscono a spiegare l'«ossessione» canadese per i governi di minoranza *single-party* e, quindi, il rigetto dell'opzione coalizionale.

Il primo deve essere ricercato in una dominante cultura politica maggioritaria, la quale, a dispetto della frequenza degli *hung Parliament* e dei governi minoritari, spinge i principali attori politici a considerarli come «aberrant deviations from the norm»³³³ e «unfortunate interludes between the nirvanas of majority governments»³³⁴: una situazione alla quale porre fine, con l'arma dello scioglimento anticipato, non appena si presenti la giusta occasione per puntare alla tanto agognata *majority* – il che spiega anche la breve vita degli esecutivi di minoranza, alla quale non pare di aver sortito rimedio, sul piano persuasivo, l'approvazione della legge che nel 2007 ha fissato a quattro anni la durata della legislatura, facendo però salva la prerogativa di scioglimento³³⁵. Il carattere di transitorietà impresso agli *hung Parliament*, tradizionalmente, ha sottratto *appeal* alla ricerca di soluzioni stabilizzanti (non solo le coalizioni, ma anche assetti meno vincolanti, come i *supply-and-confidence agreement*), alimentando l'idea che, in loro presenza, i governi monocolori di minoranza, anche alla luce dei precedenti³³⁶, rappresentino una sorta di «default model of governing»³³⁷. D'altronde, il partito che governa in solitaria senza una sua maggioranza può sfruttare gli ampi poteri formali che discendono dalla titolarità del potere esecutivo (ad esempio, il controllo del *Public service*, le *prerogative* in politica estera e di difesa, l'amministrazione del bilancio federale, l'emanazione della

³³² In tal senso, cfr. J.-F. Godbout, C. Cochrane, *Minority Governments in Canada. Stability through Voting Alliances*, in B.N. Field, S. Martin (eds.), *Minority Governments in Comparative Perspective*, cit., 151 ss., spec. 159 ss.

³³³ P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 10.

³³⁴ Ivi, 60.

³³⁵ V. *An Act to amend the Canada Elections Act*, S.C. 2007, c. 10.

³³⁶ Riconosce un ruolo alla «shadow of history» A. Paun, *After the age of majority? Multi-party governance and the Westminster model*, 49 *Commonwealth & Comparative Politics* 4 (2011), 449.

³³⁷ J.-F. Godbout, C. Cochrane, *Minority Governments in Canada*, cit., 158.

legislazione delegata e il controllo delle procedure parlamentari) per tentare di assicurarsi, nelle elezioni successive, i consensi che gli occorrono per trasformarsi in *majority* o, almeno, per restare in carica³³⁸.

Inoltre, la stessa cultura politica spinge ad applicare anche alle consultazioni produttive di un *hung Parliament* la concezione delle elezioni come competizioni “winner-takes-all”: per effetto di quello che è stato definito un «mysticism about pluralities»³³⁹ – per cui a volte, nei sistemi Westminster, anche i più risicati vantaggi in termini di seggi ottenuti sono rappresentati, nel discorso pubblico e nella narrazione mediatica, come inequivocabili vittorie – si genera l’aspettativa che a formare il Governo debba essere il *leader* del partito che abbia ottenuto la maggioranza anche solo relativa dei seggi, sufficiente a ritenerlo investito di un chiaro mandato popolare³⁴⁰. Un’aspettativa che, nel caso canadese, si fonda su una tradizione per cui, a partire secondo dopoguerra, in situazioni di *hung Parliament* a formare il Governo è stato sempre il *leader* del partito vincitore della *plurality* degli scranni.

Da ultimo, può ritenersi un parziale ma comunque significativo cedimento rispetto a questi vincoli storico-culturali, e un inedito tentativo di “razionalizzazione” delle condizioni di mancanza di una *majority* monopartitica, la formalizzazione per iscritto, per la prima volta a livello federale, di un *supply-and-confidence agreement*: quello concluso il 22 marzo 2022 tra il Governo liberale di minoranza guidato da Justin Trudeau e il *New Democratic Party* di Jagmeet Singh³⁴¹. L’accordo – rispondente a uno

³³⁸ Cfr. *ivi*, 159. In proposito, si osserva come ammontino a otto i governi che, partendo da una condizione di minoranza, sono rimasti in carica a seguito delle successive elezioni. Di questi, una metà è divenuta maggioritaria (1958, 1968, 1974, 2011), mentre l’altra metà ha continuato a qualificarsi come *minority* (1925, 1965, 2008, 2021).

³³⁹ D. Butler, *Governing Without a Majority: Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*, London, 1983, 102.

³⁴⁰ A. Paun, *After the age of majority?*, cit., 447.

³⁴¹ V. *Delivering for Canadians Now*, March 22, 2022, in <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2022/03/22/delivering-canadians-now>. In merito all’accordo, cfr. A. Fiorentino, C. Spiniello, *Il Canada tra emergenza di ordine pubblico, instabilità internazionale e rafforzamento della stabilità*

schema consolidato, mutuato dall'esperienza di alcune Province³⁴² e dalla prassi di altri ordinamenti modello Westminster³⁴³ – ha sancito, da una parte, l'impegno dell'*NDP* a fornire appoggio esterno al Governo sulle questioni fiduciarie (*confidence*) e di bilancio (*supply*) fino a quattro mesi dal termine della legislatura (previsto per ottobre 2025), e dall'altra, quello dei liberali a governare per questo lasso di tempo perseguendo alcuni obiettivi politici concordati con il partito *partner*.

Volendo momentaneamente limitare la nostra attenzione al dato fattuale risultante dall'intreccio tra incentivi politico-partitici e condizionamenti politico-culturali, sembra possibile identificare, con riferimento alla formazione dei governi federali canadesi in presenza di *hung Parliament*, una vera e propria "regolarità", ossia un comportamento osservato costantemente dagli attori politicamente rilevanti: la formazione di gabinetti monopartitici di minoranza da parte del *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi della Camera dei Comuni – implicante, in negativo, la mancata costituzione di governi di coalizione. Se è vero che «se vi sono regolarità [...] è un segno che vi sono regole che vengono seguite», costituendo le prime «comportamenti umani che manifestandosi in modo regolare automaticamente rinviano a regole che le regolarità, le prassi, manifestano»³⁴⁴, appare cruciale focalizzarsi sull'analisi delle regole che presiedono alla formazione del Governo, al fine di rintracciare quelle che si pongono alla base della richiamata regolarità.

2.2. Le regole sulla formazione del Governo

del Governo di minoranza, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2022, 4 ss.; P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 142 s.

³⁴² Per i precedenti a livello provinciale, cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 73 ss.

³⁴³ V. *infra*.

³⁴⁴ G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2018, 2.

Le regole che presiedono alla formazione del Governo – come accennato – costituiscono un altro fattore che, sommato alla configurazione del sistema partitico e ai caratteri della cultura politica, ne favorisce la configurazione minoritaria.

L'ordinamento canadese, al pari degli altri appartenenti alla famiglia Westminster, non contempla regole formali, produttive di effetti giuridici e sovraordinate rispetto alle leggi, alle quali sia rimessa la disciplina del procedimento di formazione del Governo, in accordo con gli stilemi del parlamentarismo razionalizzato. In adesione allo spirito del preambolo del *British North America Act* (1867), espressivo dell'intento originario di dare alla neonata Confederazione una Costituzione «similar in principle to that of the United Kingdom», questo procedimento, come pure i restanti profili che qualificano la forma di governo, è regolamentato in prevalenza da convenzioni costituzionali: regole non giuridiche e non giustiziabili sostenute dalla convinzione, da parte dei supremi organi costituzionali, dell'obbligatorietà di determinati comportamenti, fondata su una *ratio* giustificativa e su precedenti chiari e coerenti³⁴⁵.

Le convenzioni relative alla genesi del Governo e del suo vertice³⁴⁶, abbracciando i rapporti tra Corona, Primo ministro e Camera dei Comuni, si armonizzano e in parte combaciano con quelle alla base del *responsible government*, con le quali formano un *corpus* di regole sostanzialmente comuni, perlomeno nei loro caratteri fondamentali, ai sistemi parlamentari di ascendenza Westminster. Sulla base delle seconde, così come calate nel contesto canadese, la Corona, rappresentata a livello federale da un Governatore generale e titolare formale del potere esecutivo, compie i

³⁴⁵ Tali elementi costitutivi – come noto – sono stati identificati da I. Jennings, *The Law and the Constitution*, London, 1959, 134 ss. Il “test di Jennings” è stato avallato dalla Corte suprema del Canada: v. *Reference Re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 SRC 753, 888. Cfr. B. Galligan, S. Brenton (eds.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies, Changes and Challenges*, Cambridge, 2015.

³⁴⁶ Per un'esauritiva e approfondita indagine comparatistica sulla formazione del vertice dell'Esecutivo nei sistemi parlamentari, cfr. G. Caravale, *Il vertice del potere esecutivo e la sua genesi*, in questo Volume (v. *supra*), nonché S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023.

suoi atti solo su “advice” di ministri da essa nominati tra i membri del Parlamento (conservando però discrezionalità personale in merito, in particolare, alla richiesta di scioglimento del Parlamento e alla nomina e revoca del Primo ministro)³⁴⁷; questi, riuniti in un Gabinetto sotto la guida di un Primo ministro che ne propone la nomina e la rimozione, sono responsabili individualmente e collegialmente nei confronti della Camera dei Comuni, di cui debbono avere la fiducia; ove il Governo perda la fiducia della Camera eletta democraticamente (per l’approvazione di una mozione di sfiducia o per il rigetto di una proposta da esso considerata “matter of confidence”), il Primo ministro deve dimettersi, o in alternativa chiedere lo scioglimento della Camera e l’indizione di elezioni anticipate³⁴⁸.

Un fondamentale corollario della convenzione della fiducia è che, nel nominare il Primo ministro, la Corona è tenuta a scegliere la personalità il cui Governo avrebbe le maggiori possibilità “to command the confidence” della Camera dei Comuni. La scelta è semplice, ove un partito sia riuscito a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi: in questo caso, essa ricade *naturaliter* sul suo *leader* e, in caso di un mutamento di *leadership* in corso di legislatura, sul suo successore. Se il *leader* del *majority party* è il Primo ministro uscente, questi permarrà nella sua carica senza soluzione di continuità. Qualora invece non sia l’*incumbent*, il Primo ministro sconfitto alle urne si dimette e consiglia alla Corona di nominare il primo al suo posto. La faccenda può complicarsi, come vedremo tra poco, in presenza di un *hung Parliament*.

Prima, in via generale, si vuole porre in evidenza come la procedura di formazione di un nuovo Governo si

³⁴⁷ Sui *reserve power* del Governatore generale, cfr. A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster Systems*, Cambridge, 2018, *passim*.

³⁴⁸ Sulle convenzioni del *responsible government* in Canada, cfr. P. Malcolmson, R. Myers, G. Baier, T.M.J. Bateman, *The Canadian Regime*, cit., 40 ss. Quanto alle fonti scritte, il *Constitution Act 1867* detta disposizioni scarne, limitandosi a sancire la titolarità formale del Governo del Canada in capo alla Regina e la sua delega a un Governatore generale, i cui poteri possono essere esercitati soltanto su *advice* di un *Privy Council* di sua nomina (parte III, sezz. 9-13).

perfezioni con la sola nomina del Primo ministro da parte del rappresentante vicereale della Corona, nelle cui mani egli presta giuramento, insieme ai ministri da lui proposti. Non è dunque richiesto che il Governo si sottoponga a un voto parlamentare di fiducia: un altro fattore che, sul piano normativo, agevola, in combinazione con la conformazione del sistema partitico e la narrazione politica dominante, la nascita di esecutivi minoritari. È vero che sulla testa di un Governo di minoranza neoformato pende sempre la “spada di Damocle” di una possibile sfiducia della Camera dei Comuni, la quale potrebbe manifestarsi già all’avvio della sessione del Parlamento, durante quel voto indiretto di conferma della fiducia (fino a quel momento, solo “presunta”) che fa seguito alla lettura dello *Speech from the Throne*; nondimeno, il requisito del sostegno di una maggioranza semplice per il superamento di questo primo importante *test*, e anche di quelli successivi, materializza un ulteriore tassello di un mosaico *favor* per i gabinetti di minoranza³⁴⁹.

Per disporre di un quadro completo relativamente al particolare scenario aperto dall’elezione di un *hung Parliament*, si devono considerare altre due convenzioni fra loro interconnesse, coerenti con il nucleo duro della forma di governo. In primo luogo, dal momento che, come appurato, la Corona deve agire sempre su *advice* del Primo ministro, il suo «first duty» è quello di assicurare che ci sia sempre un Primo ministro in carica pronto a offrirgli i suoi consigli³⁵⁰. Il principio di continuità istituzionale sotteso a questa convenzione implica a sua volta la regola convenzionale per la quale il Primo ministro resta in carica

³⁴⁹ Per la tesi secondo cui lo *Speech from the Throne*, nei sistemi Westminster, può essere considerato una forma di parlamentarismo positivo, cfr. A. Kelso, *Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?*, in B.E. Rasch, S. Martin, J.A. Cheibub (eds.), *Parliaments and Governments Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, 2015, 29 ss.; J.A. Cheibub, S. Martin, B.E. Rasch, *Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies*, 27 *Party Politics* 2 (2021), 351 ss.

³⁵⁰ P. Lagassé, *The Crown and Government Formation*, cit., 6.

fino a che la Corona non accetti le sue dimissioni (o non sia revocato dalla stessa, in casi estremi)³⁵¹.

La regola da ultimo richiamata assume rilievo speciale proprio nei casi nei quali le elezioni non abbiano attribuito una maggioranza assoluta dei seggi a un partito. In tali situazioni, infatti, essa pone il Primo ministro *incumbent* in una posizione di vantaggio, potendo egli scegliere se dimettersi all'indomani delle elezioni, constatata l'impossibilità di disporre della fiducia, oppure, indipendentemente dalla circostanza di aver ottenuto o meno una *plurality* dei seggi, se restare in carica, presentandosi al cospetto della Camera dei Comuni nella convinzione della sussistenza di margini di manovra parlamentare per scongiurare una sfiducia e continuare a governare³⁵².

Si può ora comprendere meglio come l'elezione di un *hung Parliament* possa porre in presenza di un caso evidente di non rispondenza tra la regolarità individuata e le vigenti regole convenzionali: a dispetto della ricordata regolarità per la quale a formare il Governo, al prodursi di un Parlamento "appeso", è stato sempre il *leader* del partito con la maggioranza relativa dei seggi, non è infatti possibile rinvenire una convenzione che imponga tale esito come obbligatorio. Se è vero, anche in questa circostanza, che la regolarità è manifestazione di una regola, essa però costituisce non già una convenzione, ma una più tenue "*custom*": ossia, una linea di condotta che, ancorché ancorata a solidi precedenti e per questo motivo sostenuta dall'*opinio* che debba essere onorata, risulta tuttavia carente di una valida giustificazione che non si identifichi con il suo stesso *usus*³⁵³. Con la conseguenza che può essere messa in discussione, riadattata e, all'occorrenza, anche disattesa, mostrandosi in questo senso cedevole nei confronti del requisito vitale attorno al quale ruota il *responsible*

³⁵¹ Cfr. N. Ward (eds.), *The Government of Canada*, Toronto, 1987, 189.

³⁵² Cfr. Paun, *After the age of majority?*, cit., 447 s.

³⁵³ Cfr. P. Lagassé, *The Crown and Government Formation*, cit., 3. S. Brenton, *Minority and multi-party government*, in B. Galligan, S. Brenton (eds.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems*, cit., 121.

government, talvolta descritto come la sua «golden rule»³⁵⁴: quello per il quale – mutuando la chiara lettera del *Cabinet Manual* britannico – è solo «[t]he ability of a government to command the confidence of the elected House of Commons [that] is central to its authority to govern»³⁵⁵.

In effetti, benché la *custom* si sia dimostrata «fairly influential»³⁵⁶, portando l'*incumbent* che non è arrivato “primo” a considerarsi delegittimato e a dimettersi, e i partiti di “minoranza relativa” ad assecondarla, non sono tuttavia mancati casi nei quali è stata messa da parte.

È accaduto più volte, ad esempio, a livello provinciale. Si pensi, da ultimo, al seguito delle elezioni del 2017 in Columbia Britannica, in esito alle quali i liberali della *Premier* uscente Christy Clark avevano perduto per un seggio la *majority*, staccando di due scranni l'*NDP* di John Horgan e consegnando al *Green Party* l'ago della bilancia. Il fallimento del tentativo dell'*incumbent* di restare al Governo, sancito da un voto formale di rigetto del bilancio e dalle sue conseguenti dimissioni (rassegnate dopo il diniego di una richiesta di scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa), ha spianato la strada alla nomina di un Governo neodemocratico di minoranza appoggiato esternamente dai verdi sulla base di un *supply-and-confidence agreement*³⁵⁷.

È altresì possibile rivenire un precedente federale, anche se risalente nel tempo: quello che si è prodotto all'indomani delle elezioni del 1925, allorché il Primo ministro Mackenzie King, pur avendo perduto la maggioranza relativa dei seggi a vantaggio dei conservatori, riuscì

³⁵⁴ P.H. Russell, *Learning to Live With Minority Parliaments*, in P.H. Russell, L. Sossin (eds.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, 2009, 137.

³⁵⁵ Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, London, 2011, 14, pt 2.7. Così, da ultimo, cfr. P. Lagassé, *The Crown and Government Formation*, cit., 11 s.; Id., *One more time for those at the back: First ministers who don't win the most seats*, in *lagassep.com*, July 15, 2023; E. Macfarlane, *Conventions are not a mere practice or precedent*, in *emmettmacfarlane.com*, August 3, 2023; L. Sirota, *Rules Matter*, in *Double Aspect*, July 19, 2023.

³⁵⁶ P. Lagassé, *The Crown and Government Formation*, cit., 11.

³⁵⁷ Su questo caso e su un altro precedente prodottosi nel 1985 in Ontario, cfr. P.H. Russell, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 74 ss.

comunque, con abili manovre parlamentari, a superare il *test* dello *Speech from the Throne*³⁵⁸.

Riscontri analoghi sono offerti anche da altri ordinamenti appartenenti alla famiglia Westminster. In Nuova Zelanda, ad esempio, nella situazione di *hung Parliament* prodotta dalle elezioni del 2019, il Primo ministro uscente, *leader* del partito con il maggior numero di seggi (il *National Party*), non è riuscito ad assicurarsi in via negoziale il supporto parlamentare necessario per continuare a governare; sicché, per la prima volta nella storia del Paese, il partito di *plurality* è rimasto fuori dalla compagine esecutiva, cedendo il passo a un Governo coalizione minoritario guidato dalla *leader* labourista Jacinta Adern, inclusivo di *New Zealand First*, e sostenuto dai *Green* secondo i termini di un *supply-and-confidence agreement*³⁵⁹.

Sulla questione, è lampante l'attrito con il "misticismo riguardante le maggioranze relative" che permea la cultura politica prevalente. Complice una diffusa confusione sulle "regole del gioco"³⁶⁰, esacerbata da forze politiche disposte a cavalcarla a loro vantaggio, esso alimenta ciclicamente polemiche attorno alla presunta vigenza di una «norm» moralmente vincolante³⁶¹, o persino di una convenzione³⁶², per la quale il *leader* del partito che ha conquistato la maggioranza relativa dei seggi sarebbe il solo e unico "vincitore" delle elezioni, in quanto tale investito dal *demos* di un "diritto speciale" a governare; con l'inevitabile corollario che, ove venisse sfiduciato, la soluzione alla crisi

³⁵⁸ Cfr. *ivi*, 12 s.

³⁵⁹ Cfr. J. Vowles, *The Unexpected Coalition - Challenging the Norms of Government Formation*, in J. Vowles, J. Curtin (eds.), *A Populist Election? The 2017 New Zealand General Election*, Acton, 2020, 247 ss.

³⁶⁰ Potrebbe porre rimedio a tale confusione, secondo alcuni, una codificazione ricognitiva delle regole del *responsible government* analoga a quelle di Regno Unito e Nuova Zelanda: cfr. P. Aucoin, D. Jarvis, L. Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, 2011; F. Harland, *Constitutional Convention and Cabinet Manuals*, in *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2011, 25 ss.

³⁶¹ Sulle «norms», cfr. P. Lagassé, *The Crown and Government Formation*, cit., 3 s., 12 ss.

³⁶² Cfr. da ultimo C. Buck, *Conventions from on High*, in *Double Aspect*, August 3, 2023. *Contra*, cfr. L. Sirota, *Government Formation, Revisited*, in *Double Aspect*, August 4, 2023.

non potrebbe essere la nomina di un esecutivo composto da uno o più partiti “perdenti”, ma sempre e solo il ritorno alle urne.

A ben vedere, tale disputa investe direttamente il ruolo della Corona. Secondo i sostenitori di quest’ultima interpretazione, nel caso in cui un *plurality minority government* venisse sfiduciato entro pochi mesi dalle ultime elezioni, il suo rappresentante vicereale *dovrebbe* (sul piano della legittimazione democratica), ovvero *sarebbe obbligato a* (sul piano della costituzionalità convenzionale), accettare una eventuale richiesta di scioglimento anticipato avanzata dal Primo ministro – senza avere dunque l’opportunità, qualora ne ricorrano le condizioni, di respingere l’*advice* e di nominare un Governo alternativo, attingendo a piene mani dalla discrezionalità associata all’esercizio dei suoi poteri riservati.

C’è una vicenda che più di tutte ha acceso la polemica sulle regole relative alla formazione del Governo: la crisi politica del dicembre 2008-gennaio 2009, scoppiata appena sei settimane dopo le elezioni generali. A seguito della presentazione di un *fiscal update* che recava la previsione di controverse misure di austerità, la permanenza in carica del Governo conservatore di minoranza guidato da Stephen Harper, che aveva da poco superato con successo lo scoglio dello *Speech from the Throne*, fu messa in pericolo dall’annuncio da parte dei *leader* dei tre partiti di opposizione della volontà di sfiduciarlo per dar vita a un inedito Gabinetto di coalizione composto dal *Liberal Party* e dal *New Democratic Party*, e sostenuto dall’esterno, per almeno diciotto mesi, dai voti decisivi dei separatisti del *Bloc Québécois*.

Com’è noto, il progetto di coalizione, molto impopolare nell’*English Canada* per la sua “stampella secessionista”, e invisibile tra gli stessi ranghi dell’*LP* (che costrinsero il loro *leader* Stéphane Dion a dimettersi), si sciolse come neve al sole ancor prima che la Camera potesse esprimere un voto di sfiducia al Governo – rimandato, in un primo tempo, dalla

concessione di una discussa *prorogation* di sei settimane³⁶³. Preme a ogni modo ricordare come, in risposta a quella dichiarazione, Harper non esitò a denunciare il piano delle opposizioni come un “coup d’état”, asserendo che il corpo elettorale, attribuendo al suo partito una maggioranza relativa dei seggi, gli avesse conferito un mandato esclusivo a governare, e che pertanto la coalizione non avrebbe avuto alcun diritto di rimpiazzarlo finché non avesse ricevuto, a sua volta, un’investitura elettorale³⁶⁴. Una presa di posizione così radicale nel suo contrasto con la tradizione del *responsible government*, manifestazione di quelle che sono state polemicamente definite le «Harper’s new rules»³⁶⁵, in realtà non rispecchiava altro che l’intenzione del *leader* dei conservatori di piegare le regole sulla formazione del Governo alle convenienze politiche di quel delicato momento, come del resto dimostrato da alcune sue esternazioni incompatibili con la stessa, sia precedenti che successive alla crisi del 2008-2009³⁶⁶. In effetti, accedere all’idea secondo cui l’unico modo per sostituire un Esecutivo minoritario sfiduciato sia tenere nuove elezioni significherebbe accettare l’insostenibile prospettiva di «an unending series of elections until one party secures a majority»³⁶⁷.

In ogni caso, la vicenda ha rivelato come nell’ambito della dottrina politologica e costituzionalista canadese vi sia ancora una certa difformità di vedute in merito alla

³⁶³ Sul controverso utilizzo della *prorogation* durante il secondo Governo di minoranza di Harper, cfr. G. Caravale, *Le elezioni della House of Commons canadese del 19 ottobre 2015: un ritorno al passato*, in *federalismi.it*, 1, 2015, 10 s.

³⁶⁴ Sulla vicenda e sul suo seguito, ampiamente, cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 43 ss.

³⁶⁵ P.H. Russel, *Learning to Live With Minority Parliaments*, cit., 141.

³⁶⁶ Cfr. R. Knopff, D. Snow, “Harper’s New Rules” for Government Formation: Fact or Fiction?, in *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2013, 23 ss.

³⁶⁷ P.H. Russell, *Learning to Live With Minority Parliaments*, cit., 147. Per la tesi secondo cui, se la Corona fosse sempre tenuta ad accedere alla richiesta di scioglimento, il Primo ministro potrebbe «play a game of constitutional ping-pong in which, rejected by the electors, it appeals to the House, rejected by the House, it appeals to the electorate again, and so indefinitely», E.A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*, Toronto, 1943, 192 s. Similmente, cfr. altresì A.B. Keith, *The British Cabinet System*, London, 1952, 301.

prerogativa di scioglimento del Parlamento spettante a quel «guardian of responsible government»³⁶⁸ rappresentato dal Governatore generale. Il contrasto non ha riguardato tanto la sussistenza della convenzione costituzionale che fa residuare in capo alla Corona discrezionalità personale in ordine alla decisione se acconsentire o meno a una richiesta di scioglimento anticipato³⁶⁹, quanto piuttosto l'identificazione delle *norm* di correttezza istituzionale che dovrebbero ispirare l'esercizio di quel potere riservato, sul versante scivoloso della legittimazione democratica.

Punto di partenza comune dei contendenti è stata la tesi, autorevolmente sostenuta da Eugene Forsey, secondo cui la Corona potrebbe rifiutarsi di accedere alla richiesta di scioglimento avanzata da un Primo ministro sfiduciato a pochi mesi dalle ultime elezioni, a meno che «some great new issue of public policy» o «a major change in the political situation» non giustifichino un ritorno ravvicinato alle urne³⁷⁰: alcuni hanno sostenuto che queste condizioni fossero state soddisfatte dal profilarsi del Governo di coalizione, in quanto opzione mai sottoposta al giudizio degli elettori e anzi rigettata espressamente dai liberali durante la campagna elettorale, e resa oltretutto problematica dalla sua dipendenza dal supporto dei separatisti³⁷¹; altri, sulla base di una più attenta lettura di Forsey³⁷², lo hanno invece negato, ricordando come l'insigne costituzionalista avesse espressamente suggerito che, ove un Governo di minoranza venisse sfiduciato, sarebbe più ragionevole, rispetto allo scioglimento, che

³⁶⁸ P. Malcolmson, R. Myers, G. Baier, T.M.J. Bateman, *The Canadian Regime*, cit., 107.

³⁶⁹ *Contra*, cfr. su tutti E. McWhinney, *The Constitutional and Political Aspects of the Office of the Governor General*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer 2009, 2 ss.

³⁷⁰ E.A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution*, 162.

³⁷¹ Sulla posizione, sostenuta in quel frangente da Tom Flanagan, Michael Bliss e Andrew Potter, cfr. R. Knopff, D. Snow, «*Harper's New Rules*» for *Government Formation*, cit., 19 ss.

³⁷² Cfr. su tutti D. Schneiderman, *Harper's New Rules Revisited: A Reply to Knopff and Snow*, in *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2015, 19 ss.

l'elettorato «take the consequences [of prior election] in the form of a coalition or a series of minority governments»³⁷³.

Questa considerazione, pienamente armonica con il nucleo duro delle convenzioni sul *responsible government*, assorbe anche le ragioni della non configurabilità di una regola capace di imprimere obbligatorietà costituzionale all'altra faccia della medaglia della "regolarità" finora esaminata: quella per la quale, al verificarsi di un *hung Parliament*, non sono costituiti gabinetti di coalizione. Un *usus* che deve ritenersi un derivato esclusivo delle dinamiche partitiche federali: nelle Province canadesi, infatti, esecutivi di coalizione sono apparsi fin dalla nascita della Confederazione, seppur con rara frequenza³⁷⁴.

3. *I minority government in Regno Unito e in Nuova Zelanda*

In ottica comparata, la familiarità dell'ordinamento canadese con i governi di minoranza, assurti alla quasi-normalità (o, se si vuole, a una "quasi-regolarità", in senso atecnico), sembra evidenziare un suo carattere di specificità rispetto anzitutto a quello del Regno Unito, dal quale il Canada ha pure derivato, nella forma di un'influente eredità coloniale, teoria e pratica del *responsible government*.

Com'è noto, il Regno Unito, origine del modello Westminster³⁷⁵, esibisce una forma di governo parlamentare dal tipico rendimento spiccatamente maggioritario, frutto di una precisa combinazione di elementi normativi e politici riferiti alla fase genetica della formazione del Governo: qui, infatti, il sistema elettorale *FPTP*, nel conservare quasi costantemente un assetto politico bipartitico, fa in modo che il corpo elettorale, quando vota per i suoi rappresentanti presso la Camera dei Comuni, normalmente dia altresì un'indicazione per il Governo in favore del partito che otterrà la maggioranza assoluta dei seggi e del suo *leader*, il quale sarà nominato (o rimarrà, se *incumbent*) Primo ministro, alla guida di un *Cabinet* che agirà come comitato direttivo di una

³⁷³ E.A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution*, cit., 116.

³⁷⁴ Cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 71 ss.

³⁷⁵ In tal senso, cfr. A. Lijphart, *Democracies*, cit., 5.

maggioranza parlamentare disciplinata e coesa, in un confronto avversariale con l'opposizione³⁷⁶.

In un simile contesto, la formazione di governi monocolore di maggioranza ha costituito la regola, al cospetto di un'eccezione rappresentata, nelle sporadiche situazioni di *hung Parliament*, dalla nascita di esecutivi minoritari o di coalizione: esiti concepiti, come nel prisma della cultura politica canadese, ma in tal caso con maggiore aderenza al dato fattuale, quali «anomalous interludes»³⁷⁷, nonostante non siano mancati sforzi in direzione di una normalizzazione della *minority* e della *multiparty governance*, sia in sede dottrinale³⁷⁸, sia a livello istituzionale, attraverso la codificazione, nel *Cabinet Manual* del 2011, delle vie procedurali per formare un Governo stabile ed efficiente all'occorrenza di «Parliaments with no overall majority in the House of Commons»³⁷⁹.

Volendo guardare al periodo successivo al secondo conflitto mondiale, i governi monopartitici di maggioranza sono stati venticinque su un totale di trentadue esecutivi (il 78%). *Hung Parliament* hanno iniziato a prodursi soltanto a partire dagli anni Settanta, in risposta a un *trend* in direzione di un calo del sostegno elettorale ai due principali partiti (il *Labour Party* e il *Conservative Party*): un declino dovuto alla crescita elettorale di altre formazioni politiche, sia a vocazione nazionale (prima il *Liberal Party*, poi i *Liberal Democrats* e, più recentemente, lo *UK Independence Party* e il *Reform UK*) che regionaliste (come lo *Scottish National Party* o il *Democratic Unionist Party*), e che tuttavia non si è rispecchiato che in misura contenuta nella quota di seggi complessivamente ottenuta dai laburisti e dai conservatori, per merito dei noti effetti disproporzionali del sistema elettorale³⁸⁰; effetti distorsivi molto più accentuati di quelli

³⁷⁶ Sulla formazione del Governo in Regno Unito in una prospettiva storico-costituzionale, cfr. da ultimo S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., 3 ss.

³⁷⁷ A. Paun, *After the age of majority?*, cit., 442.

³⁷⁸ Cfr. R. Hazell, A. Paun (eds.), *Making Minority Government Work: Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall*, London, 2009.

³⁷⁹ Cabinet Office, *The Cabinet Manual*, cit., 14 s., pts 2.12-2.17.

³⁸⁰ *Ibidem*.

che lo stesso meccanismo produce nel contesto canadese, per l'assenza, nel Regno Unito, di un pluralismo partitico analogo a quello che ricalca i numerosi *cleavage* che connotano l'ex *Dominion*, e anche per il numero più contenuto di seggi ivi contendibili dai partiti rappresentativi di minoranze incoercibili geograficamente concentrate.

Questa alchimia di fattori, negli ultimi cinquant'anni, ha fatto sì che a Westminster l'assenza di un partito con il controllo della *majority* dei seggi divenisse uno scenario non impossibile, ma relativamente poco frequente. Esso, in effetti, si è verificato soltanto cinque volte. Tuttavia, solo in tre casi l'*hung Parliament* è scaturito dalle elezioni generali (1974, 2010 e 2017); nelle altre due circostanze, infatti, esso ha fatto capolino in corso di legislatura, per l'avvenuta erosione della maggioranza assoluta degli scranni inizialmente conseguita dal partito al Governo, provocata da defezioni ed elezioni suppletive (1977 e 1997).

Oltretutto, a fronte di questi cinque parlamenti "appesi", nel periodo considerato i governi monocolori di minoranza – a parità, con il Canada, di incentivi istituzionali alla loro formazione (la fiducia presunta, mantenuta a maggioranza semplice) – sono stati quattro³⁸¹: quelli laburisti di Harold Wilson (1974) e di James Callaghan (1976-1979, sorretto, nel 1977-1978, da un accordo formale con i liberali)³⁸², e quelli conservatori di John Major (1997) e di Theresa May (2017-2019, appoggiato dal *DUP* secondo i termini di un

³⁸¹ In precedenza, i governi di minoranza erano stati tre: uno del Partito liberale (1910-1915) e due laburisti (1924 e 1929-1931). Su tali esecutivi, sorti in una fase di transizione dal bipartitismo conservatori-liberali all'assetto bipartitico odierno, e in generale sui governi di minoranza in Regno Unito, cfr. D. Butler, *Governing without a majority*, Basingstoke, 1986; L. Maer, R. Kelly, *Hung parliaments*, House of Commons Library, Briefing paper n. 04951, 9 October 2017; T. Peacock, *The British Tradition of Minority Government*, Manchester, 2018; A. Jones, R. Whitaker, *Minority Governments in the United Kingdom. Nearly Winning Minorities and Lost Majorities*, in B.N. Field, S. Martin (eds.), *Minority Governments*, cit., 306 ss.

³⁸² Sul "Lib-Lab Pact", cfr. C. Haddon, *A Brief History of the Lib-Lab Pact, 1977-1978*, in R. Hazell, A. Paun (eds.), *Making Minority Government Work*, cit., 20 ss.; J. Kirkup, *The Lib-Lab Pact: A Parliamentary Agreement, 1977-78*, Basingstoke, 2016.

confidence-and-supply agreement)³⁸³. Il *gap* è da ricondurre alla formazione, al cospetto dell'*hung Parliament* eletto nel maggio 2010, del primo Governo di coalizione dalla fine del secondo conflitto mondiale: quello formato dai conservatori e dai liberaldemocratici, guidato dal *leader Tory* David Cameron³⁸⁴. A riguardo, è interessante notare come, in quel frangente, la scelta di una formula coalizionale sia stata presumibilmente orientata, in parte, anche dal ricordo negativo associato ai precedenti esecutivi di minoranza, deboli, instabili e avviluppati in congiunture segnate da gravi difficoltà politiche ed economiche, e dal conseguente timore di una reazione avversa dei mercati nell'eventualità di una loro riproposizione nel pieno della crisi economico-finanziaria di quegli anni³⁸⁵; un pregiudizio che, del resto, pare aver trovato in seguito una conferma nelle tormentata vicenda del Governo di minoranza di May, fiaccato e infine affossato dalle profonde divisioni interne al partito di maggioranza relativa, sullo sfondo delle asperità del processo di *Brexit*.

La frequenza degli *hung Parliament* è ben diversa in Nuova Zelanda. Considerato un tempo «more Westminster than Westminster»³⁸⁶, il sistema parlamentare

³⁸³ Sulle elezioni del 2017 e sul loro seguito, cfr. G. Caravale, *L'European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019: un test decisivo per la tenuta del Governo May*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2017, 1 ss.

³⁸⁴ Quello del 2010-2015 è stato il primo Governo di coalizione a trarre la sua origine da un *hung Parliament*: i quattro esecutivi di coalizione del XX secolo, infatti, sono sorti per fronteggiare situazioni di emergenza nazionale in presenza di un Parlamento in cui un partito controllava la maggioranza assoluta della Camera dei Comuni (1915-1916; 1916-1922; 1939-1940; 1940-1945): in proposito, cfr. V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, London, 2011. Per una panoramica sul Governo Cameron-Clegg, cfr. L. Maer, O. Gay, *The 2010 Coalition Government at Westminster*, House of Commons Library, Briefing paper n. 06404, 8 May 2015.

³⁸⁵ In tal senso, cfr. J. Mitchell, *Minority governments, constitutional change and institutional cultures in Scotland*, in A. Brazier, S. Kalitowski (eds.), *No Overall Control? The Impact of a "Hung Parliament" on British Politics*, London, 2008; A. Paun, *After the age of majority?*..., cit., 450 s.

³⁸⁶ G.W.R. Palmer, *Unbridled Power: An Interpretation of New Zealand's Constitution & Government*, Auckland-New York, 1987; C. Eichbaum, R. Shaw, *Ministerial advisers, politicization and retreat from Westminster: the case of New Zealand*, 85 *Public Administration* 3 (2007), 609 ss.

neozelandese, pur nella sostanziale continuità delle tradizioni del *responsible government*, a partire da metà degli anni Novanta ha decisamente allentato il suo legame di parentela con la lontana «mother of parliaments»³⁸⁷.

Fino alle elezioni del 1993, il *FPTP* ha fondato il predominio parlamentare dei due partiti principali (il *Labour Party* e il *National Party*), i quali si alternavano al vertice di esecutivi maggioritari dotati di una forza straripante, favorita dalla ferrea disciplina di partito e dalla mancanza – in uno Stato unitario accentrato e per di più privo, dal 1951, di una seconda Camera – di adeguati contrappesi. La *sliding door* è coincisa con l'esito del *referendum* elettorale tenutosi nel novembre 1993, il quale, in un clima di crescente malcontento per gli effetti distorsivi del maggioritario *plurality* sulla rappresentanza dei partiti minori, ne ha determinato, con circa il 54% dei voti, la sostituzione con il sistema proporzionale personalizzato (*mixed member proportional system*), vigente dalla successiva tornata del 1996³⁸⁸.

Dal 1996, su dieci elezioni, sono state nove quelle che hanno dato alla luce un *hung Parliament*: un esito preventivato del passaggio alla rappresentanza proporzionale, la cui gestione, preparata già durante la fase di transizione mediante studi comparatistici e campagne informative sulle regole relative alla genesi del Governo (tra le quali spiccano quella promossa dal Governatore generale per rimarcare il suo ruolo neutrale e *super partes* nell'esercizio dei poteri di riserva, e quella del Gabinetto, che ha aggiornato e reso pubblico il *Cabinet Office Manual*)³⁸⁹, è stata via via perfezionata nel quadro di un

³⁸⁷ La formula è stata coniata da John Bright durante un discorso tenuto a Birmingham il 18 gennaio 1865: v. *Oxford Dictionary of Quotations*, Oxford, 1996, 141.

³⁸⁸ J. Vowles, *The politics of electoral reform in New Zealand*, 16 *International Political Science Review* 1 (1995), 95 ss.; D. Denemark, *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, 2011, 70 ss.

³⁸⁹ Cfr. da ultimo Cabinet Office, *Cabinet Manual 2023*, Wellington, pt 6, 93 ss.

processo di apprendimento degli stilemi del *consensus government* da parte dei soggetti politici³⁹⁰.

Ad ogni occorrenza di un Parlamento “appeso”, causata dal fisiologico incremento del numero di partiti presenti nella Camera dei Rappresentanti, è stata negoziata la formazione post-elettorale di governi di coalizione, al vertice dei quali è stato sempre nominato il *leader* di una delle due forze politiche tradizionalmente dominanti: dopo la traumatica caduta di un primo Governo maggioritario di coalizione formato dal *National Party* e da *New Zealand First* (1996-1998), e la costituzione “intra-term” di un Governo monocolore minoritario dell'*NP* sostenuto da transfughi di altri partiti (1998-1999), si sono succeduti in prevalenza esecutivi coalizionali di minoranza durati per tutto l'arco triennale della legislatura (a guida laburista, dal 1999 al 2008 e dal 2020 al 2023, e a direzione nazionalista, dal 2008 al 2017 e dal 2023 ad oggi).

In merito, occorre constatare come la stabilità di questi ultimi esecutivi sia stata in gran parte assicurata dal riuscito ricorso a due modalità di cooperazione interpartitica: da un lato, la conclusione di accordi di coalizione che hanno flessibilizzato la convenzione costituzionale della *collective responsibility* introducendo clausole di «agree to disagree»; dall'altro, la formalizzazione di ulteriori tipologie di accordi – sviluppando il potenziale creativo del cosiddetto «contract parliamentarism»³⁹¹ – preordinati a garantire sostegno parlamentare al Governo sulle questioni fiduciarie e di bilancio in cambio di concessioni ad altri partiti minori, tra le quali l'attribuzione a loro esponenti di incarichi governativi, come ministri fuori dal *Cabinet* (vincolati alla responsabilità collettiva solo per gli ambiti ricadenti nel loro portafoglio) o *spokesperson*³⁹².

³⁹⁰ In proposito, cfr. B.M. Hicks, *New Zealand: Learning How to Govern in Coalition or Minority*, in *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2013, 32 ss.

³⁹¹ T. Bale, T. Bergman, *Captives No Longer, Servants Still? Contract Parliamentarism, and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand*, 4-1 *Government and Opposition* 3 (2006), 422 ss.

³⁹² Su questi accordi, cfr. J. Boston, *Government Formation in New Zealand under MMP: Theory and Practice*, in 63 *Political Science* 1 (2011), 79 ss.; S. Brenton, *Minority and multi-party government*, cit., 128 ss., il quale individua un modello neozelandese con radici nell'esperienza di alcuni Stati australiani. Per

È indicativo di un'ormai radicata cultura consensuale il seguito delle elezioni del 2020, le prime dall'introduzione del proporzionale ad aver consegnato la maggioranza assoluta dei seggi della Camera a un solo schieramento: il Partito laburista di Jacinta Adern, il quale, pur avendo i numeri per governare in solitaria, ha nondimeno ritenuto politicamente opportuno concludere con il *Green Party* (con cui era legato, dal 2017, da un *supply-and-confidence agreement*) un *cooperation agreement* che ha previsto la nomina dei due *co-leader* verdi a ministri fuori dal *Cabinet*³⁹³.

Nel contesto neozelandese, la sistematica costruzione post-elettorale di accordi che assicurino al Governo di minoranza una stabile *working majority* appare incentivata, in ultima analisi, da due fattori chiave.

In primo luogo, la quasi inevitabile elezione di parlamenti nei quali nessun partito consegue la maggioranza assoluta dei seggi, la quale ha incentivato i due maggiori partiti a cessare di coltivare quell'aspirazione alla *majority* che, in special modo in Canada, rende indesiderabile o comunque non di *default* la conclusione di accordi stabilizzanti.

In secondo luogo, rileva l'emersione di una convenzione costituzionale distinta da quelle vigenti negli altri sistemi stile Westminster, ai sensi della quale la formazione del Governo dipende dalla capacità di uno o più partiti di dimostrare prima al Governatore generale, per mezzo di dichiarazioni chiare e pubbliche (preferibilmente, nella forma di accordi per iscritto), di essere in grado di soddisfare il requisito quantitativo del sostegno della maggioranza della Camera, per un orizzonte temporale il più ampio possibile: come significativamente affermato dall'ex Governatrice generale Patsy Reddy in un discorso dedicato al procedimento di formazione del Governo, mentre è vero che «in some other democracies, like Canada, minority governments have taken office and have had to demonstrate

un'utile panoramica di questi accordi nelle democrazie Westminster, cfr. *ivi*, 124 s., Tab. 6.2.

³⁹³ V. New Zealand Labour Party & Green Party of Aotearoa New Zealand, *Cooperation Agreement*, 53rd Parliament, in www.parliament.nz/media/7554/labour_greens_cooperation_agreement-1.pdf.

at a later time that they can muster the support of a majority in the House [...]. That is not New Zealand's constitutional tradition»³⁹⁴; una tradizione supportata dal requisito – anch'esso estraneo all'esperienza costituzionale di Canada e Regno Unito – che il Governo rassegni le dimissioni prima delle elezioni, la cui vigenza implica che il Primo ministro *incumbent* – diversamente dai suoi omologhi di Ottawa e Londra – non goda di alcun privilegio nel processo di formazione del Governo, in quanto per tornare in carica è tenuto a dimostrare, al pari degli altri *leader* di partito, di godere stabilmente della fiducia della Camera³⁹⁵.

4. *Ottawa e il modello Westminster: al bivio tra un'imperfetta continuità con Londra e una difficile rottura à la Wellington*

Tra il 2010 e il 2011, la contemporanea sussistenza di situazioni di *hung Parliament* nei sistemi parlamentari di più stretta derivazione Westminster – Regno Unito, Canada, Nuova Zelanda e Australia³⁹⁶ – aveva fatto ipotizzare «the death of Westminster model»³⁹⁷, relativamente ai suoi caratteri relativi alla forma di governo.

Gli sviluppi successivi hanno tuttavia dimostrato che era ancora troppo presto per intonare il *requiem*. Che sia una condizione ricorrente (in Canada e in Nuova Zelanda) o un'evenienza eccezionale (in Regno Unito e ancor di più in Australia), il prodursi di *hung Parliament*, grazie soprattutto al flessibile adattamento delle convenzioni del *responsible government*, non è riuscito a intaccare né la posizione dominante dei due maggiori partiti, né la legittimazione e la

³⁹⁴ The Rt Hon Dame Patsy Reddy, *Speech. Electoral Commission - Address to Returning Officers and Registrars of Electors*, Tuesday, 17 March 2020. V. anche Cabinet Office, *Cabinet Manual 2023*, cit., 100, pts 6.42-6.47.

³⁹⁵ *Ibidem*. Questo requisito è definito uno «standard» in Cabinet Office, *Cabinet Manual 2023*, cit., 96, pt 6.19.

³⁹⁶ Nel 2010, il primo *hung Parliament* dal 1940 ha condotto alla formazione di un governo laburista di minoranza: cfr. K. Crowley, C. Hughes, *Minority Government in Australia: Lesson Learning and Making it Work*, in B.N. Field, S. Martin, *Minority Governments in Comparative Perspective*, cit., 283 ss.

³⁹⁷ P. Dunleavy, Every Key "Westminster Model" Country Now Has a Hung Parliament, Following Australia's 'Dead Heat' Election, in *London School of Economics British Politics and Policy Blog*, 23 August 2010.

responsabilità dei governi, né tantomeno la forza di questi ultimi, i quali – al netto dell’ineludibile necessità di scendere a patti, variegati in forma e contenuto, con i partiti minori – hanno continuato a giovare, parimenti che in *majority*, della piena disponibilità dei poteri di prerogativa, di gestione finanziaria e di normazione secondaria, oltre che del controllo della macchina amministrativa³⁹⁸. D'altra parte, in Regno Unito e in special modo in Australia, i casi di Parlamento “appeso” hanno in seguito confermato la loro tradizionale valenza parentetica e accidentale, propria di contesti nei quali le stabili interazioni tra sistema elettorale selettivo, assetto bipartitico e cultura politica maggioritaria elevano la formazione dei *single-party majority government* alla dimensione dell’ordinarietà.

In definitiva, all’interno di una famiglia Westminster tenuta ancora assieme dalla condivisione di un nucleo irriducibile di caratteri minimi essenziali ad elevata flessibilità, si potrebbero identificare, valorizzando il nesso tra momento genetico dell’Esecutivo e rendimento del sistema di governo, due sottotipi: da una parte, quello dei sistemi a prevalenza di parlamenti con una *majority* monopartitica, caratterizzati dalla regolare formazione di gabinetti monocolore di maggioranza e, conseguentemente, da un *decision-making* improntato alla dominanza di Primo ministro e *Cabinet* sul Parlamento (sono i casi di Regno Unito e Australia); dall'altra, quello dei sistemi a prevalenza di legislativi privi di un partito di maggioranza assoluta, contraddistinti dalla frequente formazione di governi di minoranza (monocolore o coalizionali) e quindi, inevitabilmente, da una dinamica decisionale che rende imprescindibile la costruzione negoziale di una *working majority* parlamentare, attraverso operazioni di “give-and-take” tra il partito o i partiti che compongono il Gabinetto e altre forze politiche presenti in Parlamento.

Nell’ambito di un’indagine sulla genesi dei governi di minoranza in Canada, i casi britannico e neozelandese rappresentano non solo due termini di comparazione che, per affinità familiare, appaiono particolarmente utili ai fini

³⁹⁸ In tal senso, già A. Paun, *After the age of majority?*, cit., 452 s.; S. Brenton, *Minority and multi-party government*, cit., 133 ss.

della comprensione dei fattori che ne spiegano l'elevata ricorrenza, ma anche, insieme, due distinti poli di attrazione per il sistema parlamentare canadese: un assetto idealmente sospeso tra la continuità con la tradizione maggioritaria di Westminster e la discontinuità di una manovra di avvicinamento al consensualismo "modello Wellington".

La continuità con l'archetipo londinese è e non potrebbe che rimanere imperfetta. Il tipico pluralismo della struttura societaria canadese, *a fortiori* per la sua connotazione territorialmente concentrata, supera sempre più stabilmente le barriere di selettività del sistema *plurality*. Il risultato è che ad Ottawa gli *hung Parliament* e, persistendo lo stigma verso le formule coalizionali, i governi monocolori di minoranza, continueranno a essere un'evenienza tutt'altro che episodica, costringendo il partito di governo e il suo *leader* cui l'elettorato abbia negato i benefici del "winner-takes-all" ad attingere loro malgrado alle virtù – estranee a Westminster – della mediazione interpartitica e del compromesso nella formulazione delle *policy*; a meno di non voler cedere alla tentazione di provare ad esercitare l'autorità in una «majoritarian fashion»³⁹⁹, in una sorta di *fictio* della *majority* destinata al fallimento – come insegnano, per esempio, le esperienze dei governi Clark (1979-1980) e Martin (2004-2006)⁴⁰⁰.

Al contempo, l'alternativa di una rotta verso un approdo neozelandese appare di difficile percorribilità. Un primo ostacolo è costituito dal comportamento dei principali partiti, i quali, continuando a vedere la conquista della *majority* dei seggi come un obiettivo realizzabile e alla portata, a dispetto della ricorrenza degli esiti minoritari non rinunciano a trattarli come una sfortunata deviazione dalla "normalità", dando corpo all'emblematica asserzione secondo cui «[t]he art of minority government is

³⁹⁹ R. Hazell, A. Paun, *Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall: ow to Make Minority and Multiparty Governance Work*, 81 *The Political Quarterly* 2 (2010), 218.

⁴⁰⁰ Cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 26 ss.

engineering defeat in the most favourable terms»⁴⁰¹. L'inedito *supply-and-confidence agreement* siglato nel 2022 tra *LP* e *NDP* potrebbe essere letto come un primo passo verso una normalizzazione e una razionalizzazione delle situazioni di *hung Parliament*, sulla scia del modello neozelandese di *contract parliamentarism*. Tuttavia, è ancora presto per tracciare un bilancio: al netto della decisione politico-strategica dei neodemocratici di recedere anticipatamente dall'accordo (annunciata il 4 settembre 2024, dopo oltre due anni e cinque mesi di vigenza) per lasciarsi le mani libere in vista dell'approssimarsi della campagna elettorale, resta da vedere se in futuro questa formula intermedia tra un rigido assetto coalizionale e una più flessibile composizione di alleanze legislative lasche ed effimere riuscirà a imporsi in via regolare al prodursi di parlamenti senza un partito di *majority*, sganciandosi dalla peculiare contingenza di triplice emergenza – pandemica, economica e di sicurezza internazionale – dalla quale è scaturita la ricerca di un'intesa di lunga durata, richiamata espressamente nel suo preambolo⁴⁰².

È ovvio che le ambizioni maggioritarie dei principali partiti verrebbero del tutto meno nell'ipotesi in cui, seguendo pedissequamente le orme neozelandesi, si procedesse in direzione di un allineamento delle regole del sistema elettorale con la “quasi-regolarità” degli *hung Parliament* e con la realtà del pluralismo della società politica canadese, che ne forma la base materiale. Tuttavia, la strada verso l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, quale «ultimate stabilizer» degli esecutivi di minoranza⁴⁰³ e, insieme, strumento per voltare pagina rispetto ai contestati effetti distorsivi e iniqui del *FPTP*, è irta di ostacoli. Negli ultimi decenni, infatti, si è assistito al fallimento di tutte le iniziative di riforma del sistema elettorale vigente intraprese a livello sia federale che provinciale: ora rigettate dalla maggioranza del corpo

⁴⁰¹ La frase, attribuita al giornalista canadese James Travers, è riportata da M. Chalmers, *Canada's dysfunctional minority parliament*, in R. Hazell, A. Paun (eds.), *Making Minority Government Work*, cit., 26.

⁴⁰² V. *Delivering for Canadians Now*, cit.

⁴⁰³ Cfr. P.H. Russel, *Two Cheers for Minority Government*, cit., 144 ss.

elettorale, verosimilmente intimorita dallo spauracchio dell'ingovernabilità, ora vittime sacrificali del paradosso per cui, «da un lato, i partiti che sono riusciti a conquistare la maggioranza dei seggi grazie al sistema elettorale vigente, una volta assunta la guida del Governo, non manifestano più interesse alla sua riforma, mentre quelli che invece ritengono necessario intervenire sul meccanismo elettorale non dispongono della forza politica per farlo, dall'altro, i partiti partecipano al dibattito sostenendo il modello elettorale che appare in grado di avvantaggiarli a danno degli altri»⁴⁰⁴.

Date queste condizioni, sul versante della formazione e della composizione politica del Governo, si ritiene improbabile che il Canada possa recuperare, se non in occasione di sempre più sporadici cicli politici di *majority rule*, una perfetta sintonia con Westminster. Al tempo stesso, si fatica a immaginare, almeno per il prossimo futuro, una traumatica evoluzione del sistema parlamentare canadese in senso compiutamente consensualistico. Sicché, messa di fronte al bivio tra Londra e Wellington, è plausibile che Ottawa continuerà ad aprirsi una via di mezzo più tortuosa e incerta, a metà strada tra l'imperfetta emulazione di un passato che non può tornare e l'impervia costruzione di qualcosa che non è (quasi) mai stato e che forse, per questo, non potrà essere mai.

Abstract

Canada's constitutional history demonstrates a notable occurrence of single-party minority governments, particularly over the past two decades. This essay explores the factors contributing to the repeated formation of minority governments, uncovering "regularities" that warrant examination against the backdrop of the party system, political culture, and constitutional dynamics. Additionally, it seeks to compare Canada's experience with that of the United Kingdom and New Zealand within the still-relevant framework of the

⁴⁰⁴ Così R. Casella, *La riforma elettorale in Canada: la difficile ricerca di un'alternativa al "first-past-the-post system"*, in *DPCE online*, 2019, 4, 2352.

“Westminster model”. These two legal systems provide useful points of comparison, not only due to their shared heritage but also because they represent two distinct poles of influence on the Canadian parliamentary system: one rooted in continuity with the majoritarian Westminster tradition, and the other reflecting a shift towards a more consensual model.

Keywords

*minority government – government formation – constitutional conventions –
westminster model*

IL CONFLITTO TRA PREMIER E MINISTRI. MODELLI E RIMEDI ISTITUZIONALI

Matteo Frau

SOMMARIO: 1. Il conflitto tra primo ministro e ministri in una prospettiva di diritto pubblico. – 2. Il conflitto a gestione primoministeriale. – 3. Il conflitto a gestione collegiale. – 3.1. La variante del conflitto a gestione consociativa. – 4. Il conflitto a gestione ibrida (in parte primoministeriale e in parte collegiale). – 5. Il conflitto a gestione presidenziale o duumvirale.

1. Il conflitto tra primo ministro e ministri in una prospettiva di diritto pubblico

Al tema dei conflitti infra-governativi e, in particolare, del conflitto tra il vertice monocratico del Governo e uno o più ministri sono state dedicate prevalentemente analisi storico-cronachistiche o riflessioni connesse ai modelli politologici di governo⁴⁰⁵, mentre gli studiosi del diritto costituzionale si sono sinora concentrati su aspetti strumentali o limitrofi rispetto a questo tema, come ad esempio: la responsabilità ministeriale; il potere di revoca dei ministri; il rimpasto di governo; i profili giuridico-convenzionali del governo di coalizione; e così via.

Donde l'utilità di uno sforzo ricostruttivo volto a inquadrare la questione del conflitto premier-ministri all'interno di una prospettiva eminentemente giuscomparativa, basata sull'analisi dei principi che fanno da cornice a tale tipologia di conflitto e sulle procedure che mirano a prevenirlo e a gestirlo una volta che esso sia stato innescato. Si tratta insomma di distinguere il profilo propriamente giuridico dal dato della prassi politico-istituzionale. Vero è che i due elementi si influenzano

⁴⁰⁵ Ad esempio, P. Dunleavy, R.A.W. Rhodes, *Core executive studies in Britain*, in 68 (1) *Public Administration* 3-28 (1990), propongono una classificazione incidente sulla gestione dei conflitti infra-governativi e basata sulla pentapartizione decrescente in *prime ministerial clique interpretation*, *ministerial government model*, *segmented decision making model*, *bureaucratic coordination model*.

reciprocamente e dunque vanno considerati nel loro insieme, ma la tendenza generale delle ricerche recenti sembra essere diretta a ridimensionare l'importanza del quadro normativo a vantaggio di una (forse eccessiva) valorizzazione della dimensione metagiuridica delle dinamiche e della struttura del Governo.

Eppure, almeno da parte del giurista, l'analisi della prassi dei conflitti dovrebbe (in linea di principio⁴⁰⁶) giungere solo in seguito all'esatta configurazione del dato giuridico, anche allo scopo di rivelare l'eventuale scostamento della realtà fenomenica di un sistema dal suo "dover essere" nel diritto pubblico. Bisogna anche riconoscere che l'esigenza pragmatica di mostrare l'unitarietà dell'azione di governo, da cui discendono regole procedurali presenti in molti dei sistemi considerati, quali l'unanimità "in uscita" delle deliberazioni del Gabinetto o la segretezza dei verbali del Consiglio dei ministri o il divieto di esternare il dissenso ministeriale, rendono complicato il compito di ricostruire in modo documentato la gestione sostanziale dei conflitti, anche se alcune vicende significative emergono dalla cronaca politica e dalle biografie dei protagonisti. In questa sede si proverà quindi a ricostruire la disciplina giuridica dei conflitti infragovernativi in alcuni contesti costituzionali ritenuti particolarmente significativi dal punto di vista speculativo. Si tratta di un quadro normativo complesso che, naturalmente, esige un metodo di analisi parimenti complesso⁴⁰⁷. Inoltre, il sistema delle regole che, nelle singole esperienze democratiche, mirano alla gestione del conflitto è disomogeneo, sia per quanto riguarda la natura delle fonti di produzione sia per quanto riguarda il disallineamento con le categorie tradizionali del governo

⁴⁰⁶ Ci sono naturalmente delle eccezioni, come appunto nel caso della costruzione delle strutture di governo della *English Constitution*, in cui il rapporto di successione logica tra dover essere costituzionale e fatti istituzionali è in gran parte (crono)logicamente rovesciato rispetto allo schema continentale della razionalizzazione normativa del potere.

⁴⁰⁷ Tale complessità è suggerita anzitutto dalla dottrina comparativa classica dei formanti di R. Sacco, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in 39 (1/2) *The American Journal of Comparative Law* 1-34/343-401 (1991).

parlamentare (*infra*, paragrafi seguenti). Con ogni evidenza, la complessità e la disomogeneità della disciplina di cui si discute impediscono che in questa sede si possa proporre un'analisi esaustiva dei diversi fattori che concorrono a integrarla, tra cui il classico formante giurisprudenziale⁴⁰⁸, il formante politico-partitico⁴⁰⁹ e l'emergente "formante coalizionale"⁴¹⁰. Pur con questi limiti, dalla comparazione dei diversi sistemi normativi qui considerati è possibile desumere alcuni modelli costituzionali di gestione del conflitto utili a comprendere meglio la struttura del Governo e la *ratio* sottesa alle regole costituzionali relative al suo agire istituzionale. Più precisamente, i quattro modelli che vengono proposti nei paragrafi seguenti sono: il conflitto a gestione primoministeriale nato dall'evoluzione dell'archetipo inglese; il conflitto a gestione collegiale, di cui è paradigmatico soprattutto il sistema italiano (accanto alla variante del conflitto a gestione consociativa diffusa tra le democrazie consociative); il conflitto a gestione ibrida, invero dal sistema tedesco; il conflitto a gestione presidenziale o duumvirale (presidente-primo ministro). Da queste proposte classificatorie si può inferire una chiave interpretativa supplementare per individuare, di volta in volta, il rimedio costituzionale *tipico* del conflitto, nonché per convalidare o confutare alcune teorie di portata

⁴⁰⁸ Sul tema dei formanti (v. nota *supra*) e, in particolare, sulla «incidenza del formante giurisprudenziale», ossia – in altri termini e con altro approccio – le «fonti culturali» di cui tratta Alessandro Pizzorusso (distinguendole dalle «fonti politiche»), cfr., tra i contributi più recenti, A. Lauro, *Il formante giurisprudenziale nei sistemi di governo parlamentare: sviluppi recenti*, in questa Rivista, 2021, numero speciale, 951 ss., che cita a sua volta A. Pizzorusso, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008.

⁴⁰⁹ Sulla nozione del formante politico-partitico v. S. Staiano, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema di partiti*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (cur.), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, 21.

⁴¹⁰ Il "principio" di coalizione, con il suo impatto deformante sulle dinamiche della forma di governo sembra emergere progressivamente dalla fattualità politica, cioè dalla regolarità, per tradursi in regola, ora come convenzione costituzionale, ora come consuetudine costituzionale e, in alcuni casi, persino come norma costituzionale scritta (v. le recenti modifiche alla *BL The Government* nel sistema israeliano).

generale, come ad esempio quelle attinenti alla ricostruzione della titolarità dell'indirizzo politico governativo nell'ambito degli ordinamenti considerati.

2. *Il conflitto a gestione primoministeriale*

Il modello del conflitto a gestione primoministeriale trova la sua più significativa espressione nel sistema delineato dalle convenzioni costituzionali che descrivono gran parte della forma di governo inglese⁴¹¹.

È significativo il fatto che il modello di cui si discute si basi sulla supremazia di una figura sorta in via di prassi ed emersa progressivamente sotto la spinta di vari fattori: all'inizio vi fu l'accorpamento delle funzioni di *Lord Treasurer* in capo al ministro più vicino alla Corona⁴¹²; in seguito, affermata la doppia fiducia, emerse la primazia politica fattuale del ministro incarnato dal leader della forza politica maggioritaria nella Camera dei Comuni (una "regolarità costituzionale", questa, storicamente rivelata dalla parabola del Ministro Walpole e poi tradottasi in vera e propria convenzione costituzionale)⁴¹³; infine, nell'ambito della trasformazione in senso monista del sistema parlamentare conseguente all'estensione del suffragio

⁴¹¹ Anche se le fonti del potere ministeriale sono in realtà molteplici. Come infatti si legge in *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edition October 2011: «Ministers' powers derive from legislation passed by Parliament, the Royal Prerogative and common law» (par. 12); ma «The roles of the Prime Minister and Cabinet are governed largely by convention» (par. 13).

⁴¹² Curiosamente, più tardi e in un contesto molto differente, una dinamica simile si è verificata nella storia statutaria italiana con la prassi dell'attribuzione dell'incarico di Ministro degli Interni al Presidente del Consiglio (figura nata anche in quel caso in via di prassi) per rafforzarne il ruolo politico e istituzionale.

⁴¹³ Sul duraturo e incisivo ministero di Walpole v., tre gli altri, A. Torre, *Robert Walpole – I Earl of Orford (1721-1742). Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Milano, 2020, 1-142. Il concetto di "regolarità" qui evocato con l'aggiunta dell'aggettivo "costituzionale" si ispira grosso modo a quello proposto, senza l'aggettivo in questione, da G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 2.

elettorale, a imporre convenzionalmente una sovrapposizione istituzionale tra *premiership* e *leadership* fu la metamorfosi del ruolo costituzionale dei partiti politici inglesi.

Il sistema di governo inglese si è così evoluto sino a fare delle elezioni generali, perlomeno in presenza di una *overall majority in the House of Commons*, il meccanismo di scelta del Primo Ministro (PM) in qualità di leader del partito che conquista la maggioranza assoluta dei collegi uninominali⁴¹⁴, portando alla nota convenzione che implica un automatismo (condizionato) della nomina del nuovo PM o della conferma di quello in carica⁴¹⁵. Il funzionamento bipartitico del sistema di governo si è quindi radicato a livello di *uncodified constitution* sino a determinare la struttura a supremazia primoministeriale del *Cabinet*.

Il *Cabinet Manual* e il *Ministerial Office* sono al riguardo preziose “fonti di cognizione” poiché riportano alcune di queste convenzioni in buon ordine sistematico.

Per quanto riguarda il primo di questi due importanti documenti, il principale “indizio” di quello che viene qui definito il modello del conflitto a gestione primoministeriale risiede nella descrizione generale del Gabinetto nei termini di una struttura collegiale fortemente unitaria e gerarchizzata. Più precisamente, il paragrafo 3.48 del *Cabinet Manual* («Allocation of functions to ministers»), con cui si apre la sezione dedicata a «The structure of government», descrive il ruolo del Primo Ministro in questi termini:

The Prime Minister is responsible for the overall organisation of the Government and the allocation of functions between ministers. It is a fundamental part of the

⁴¹⁴ Per R. Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, 2007, 75, «A general election is today the machinery through which a Prime Minister is chosen». In questo senso v. anche M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 345-346.

⁴¹⁵ Cfr. *The Cabinet Manual*, cit., parr. 2.7-2.20.

Prime Minister's role to ensure that Cabinet and the Government are structured in the most effective way.⁴¹⁶

Ne discende la regola aurea del modello a gestione primoministeriale: «Ministers hold office as long as they have the confidence of the Prime Minister»⁴¹⁷. Se pertanto i ministri hanno certamente il dovere di rendere conto al Parlamento, essi restano in carica fintantoché godono della fiducia del PM, garante dell'unitarietà dell'indirizzo politico governativo e della continuità costituzionale tra la maggioranza parlamentare e il Governo. Le stesse decisioni del Gabinetto, che resta un organo di importanza centrale per le sue relevantissime competenze («the ultimate arbiter of all government policy»), risentono di questa struttura fortemente gerarchizzata alla luce della quale vanno letti o meglio riletti anche il principio della responsabilità collettiva e la connessa regola deliberativa della unanimità "in uscita". Va riletta come manifestazione del centralismo primoministeriale anche l'adesione incondizionata dei singoli ministri alle decisioni assunte collegialmente, senza che di norma vi possa essere nemmeno traccia di posizioni dissenzienti in fase di deliberazione (divieto cui si è derogato – si badi: per volontà dello stesso PM – solo in rare occasioni, come ad esempio nel 1975 e poi in relazione al referendum sulla Brexit). Il principio della segretezza delle discussioni del Gabinetto, assistito dal divieto di esplicitare una posizione dissenziente, è pertanto a sua volta funzionale a una lettura in chiave "monocratica" della stessa *Cabinet collective responsibility*.

⁴¹⁶ Ribadendo e precisando un principio già affermato nella *Introduction* del *Cabinet Manual*, al par. 13, che vale la pena riportare qui integralmente: «The Prime Minister is the Sovereign's principal adviser, chairs Cabinet and has overall responsibility for the organisation of government. Cabinet is the ultimate arbiter of all government policy; decisions made at Cabinet and Cabinet committee level are binding on all members of the Government, save where collective agreement is expressly set aside, and any minister who cannot accept them is expected to resign» (*The Cabinet Manual*, cit., par. 13).

⁴¹⁷ *The Cabinet Manual*, cit., par. 15 della *Introduction*. Nel paragrafo 4.5 del Manuale si precisa: «Cabinet is chaired by the Prime Minister, who also determines its membership».

È qui cristallina la configurazione di un premier *dominus* della composizione del Gabinetto, perlomeno nell'ipotesi "ordinaria" di una maggioranza assoluta di seggi di partito nella *House of Commons*. Donde, a cascata, la presenza di un principio di supremazia primoministeriale nella gestione dei conflitti premier-ministri e/o interministeriali, quale che ne sia l'origine (cattiva condotta di un ministro, conflitti di competenza, disallineamento politico, antipatia personale etc.).

È nel potere di dimettere i ministri che, secondo Peter Hennessy, «lies the true locus of prime ministerial primacy in terms of the primus over the pares»⁴¹⁸. Richard Crossman è giunto ad accostare il potere del PM di liquidare la carriera politica dei suoi rivali, nel partito così come nel Governo, a quella di un leader sovietico⁴¹⁹. Il conflitto politico tra un ministro e il PM viene pertanto risolto in base a un criterio che Rodney Brazier associa prosaicamente al limite della "soportazione" («A minister holds office at the Prime Minister's sufferance [...] and can be removed at any time [by the Crown] on the Prime Minister's recommendation»)⁴²⁰.

Nella prassi politica la soluzione di un conflitto mediante rimozione o riallocazione di un ministro viene spesso "dissimulata" con lo strumento del rimpasto (*reshuffle*). I rimpasti di governo, fenomeno tutt'altro che sconosciuto all'esperienza britannica, sono infatti parimenti connotati dall'ampia discrezionalità del PM, che può decidere

⁴¹⁸ P. Hennessy, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, London, 2000, 68–69.

⁴¹⁹ Così riferisce R. Brazier, *Constitutional Practice*, cit., 84, citando una delle bozze dell'*Introduction* di Crossman all'edizione del 1963 del celebre capolavoro di Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867). In un altro contesto, lo stesso Crossman, forte della sua lunga esperienza nel Gabinetto Wilson, ha spiegato bene perché un conflitto tra primo ministro e ministro non è di norma nemmeno immaginabile: «First of all, remember that each Minister fighting in the Cabinet for his Department can be sacked by the Prime Minister any day [...] I am aware that I am there at the Prime Minister's discretion. The Prime Minister can withdraw that discretion on any day he likes without stating a reason. And there's nothing much I can do about it – except succeed, and so build up my own strength» (R. Crossman, *Inside View: Three Lectures on Prime Ministerial Government*, London, 1972, 63).

⁴²⁰ R. Brazier, *Constitutional Practice*, cit., 84.

liberamente qualsiasi mutamento nella compagine governativa, a prescindere dalle possibili finalità del *government-reshuffle* (tra cui: rilanciare l'azione di governo; promuovere o all'opposto demansionare un ministro a causa della sua condotta; mostrare attenzione per un'area tematica politicamente rilevante; infine – e appunto – risolvere un conflitto politico)⁴²¹. A dimostrare l'ampiezza di questa discrezionalità si cita spesso il caso dei sette cambi ministeriali che il 13 luglio 1962 hanno riguardato il Gabinetto di Harold MacMillan, spinto dall'esigenza di rilanciare l'azione di governo e la popolarità del partito conservatore. Il grande rimpasto in questione, che costò a MacMillan l'epiteto di «the worst butcher» di ministri⁴²², permise altresì di risolvere un conflitto sorto tra lo stesso PM MacMillan e il Cancelliere dello Scacchiere Selwyn Lloyd a causa delle loro divergenze in materia di politica economica. Il criterio della supremazia primoministeriale nella gestione dei conflitti si può scorgere anche osservando in controluce alcuni casi di dimissioni spontanee di un membro del Gabinetto. Ad esempio, le dimissioni rassegnate nel 2016 da sir Ian Duncan Smith, *Secretary of State for Work and Pensions* nel secondo Governo Cameron, che furono formalmente motivate dal taglio del *budget* destinato agli aiuti a favore delle persone disabili, nascondevano in realtà un forte dissenso politico con il Primo Ministro in ordine alla posizione filo-europeista assunta da Cameron in relazione al referendum sulla Brexit⁴²³. Ciò dimostra bene quanto sia difficile, per un singolo ministro, pur in presenza di un partito fortemente spaccato su questioni di vitale importanza, anche soltanto esplicitare un conflitto con il premier, stante l'incorporazione *de facto* nella figura del PM, leader del

⁴²¹ Nel 2023, ad esempio, Rishi Sunak ha apportato modifiche a quattro dipartimenti governativi e creato una nuova carica nel gabinetto per segnalare l'importanza della sicurezza energetica e dell'innovazione.

⁴²² Così R. Brazier, *Constitutional Practice*, cit., 84-85, che annota come «in a reshuffle it is rare for the language of dismissal to be openly employed».

⁴²³ V. A. Asthana and H. Stewart, 'Is Iain Duncan Smith's resignation about disability cuts – or Europe?', Fri 18 Mar 2016, in <https://www.theguardian.com>.

partito di maggioranza, del principio di unità dell'azione di governo.

Esistono tuttavia comprensibili limiti fattuali al potere teoricamente illimitato del PM di porre fine a un conflitto demansionando il ministro dissenziente o costringendolo a dimettersi. Tali limiti sono dovuti al fatto che alcuni ministri, ancorché facenti parte dello stesso partito del leader-premier, possono risultare per varie ragioni «essential to the very continuance of a government»⁴²⁴, con la conseguenza che la loro rimozione è politicamente preclusa anche in caso di aperto conflitto.

Anthony King e Nicholas Allen distinguono i ministri in tre interessanti categorie politologiche: i ministri “gerbillo”, cioè «small creatures» incapaci di influenzare la politica del Governo e facilmente sacrificabili, che costituiscono di norma la parte maggioritaria del Gabinetto; i ministri che hanno una certa competenza governativa o una significativa utilità politica, ossia «medium-sized beasts» di cui il premier non può disfarsi a cuor leggero (restando comunque capace di farlo)⁴²⁵; infine, ci sono le rare «big beasts of the jungle» (mutuando un'espressione gergale coniata nell'ambito del partito conservatore), cioè ministri straordinariamente autonomi e influenti nell'ambito del Gabinetto e del partito, per ragioni diverse dal loro rapporto personale con il premier-leader temporaneamente in carica⁴²⁶. Va da sé che in questi rari casi al Primo ministro è di fatto precluso dimissionare il ministro con cui si trovasse in conflitto dovendo piuttosto sforzarsi di giungere a soluzioni compromissorie⁴²⁷.

La situazione di debolezza contingente del Primo ministro, nei rapporti con gli altri ministri, può essere legata

⁴²⁴ R. Brazier, *Constitutional Practice*, cit., 84.

⁴²⁵ Come nei casi di Douglas Jay, da parte di Harold Wilson, di Barbara Castle, da parte di James Callaghan, di Francis Pym, da parte di Margaret Thatcher, e di Charles Clarke, da parte di Tony Blair.

⁴²⁶ A. King, N. Allen, 'Off With Their Heads': *British Prime Ministers and the Power to Dismiss*, in 40 (2) *British Journal of Political Studies* 249, 267 s. (2010).

⁴²⁷ Ma si consideri che, sempre secondo A. King, N. Allen, 'Off With Their Heads', cit., 268, «individuals who served in the cabinet in the half century between 1957 and 2007, probably fewer than two dozen should, in our view, be assigned to that category [i.e. big beasts of the jungle]».

al conseguimento di un risultato elettorale particolarmente deludente, come ad esempio nel caso delle *snap elections* dell'8 giugno 2017, convocate dalla PM Theresa May nella speranza di rafforzare la maggioranza, ma conclusesi con l'esito di uno *hung parliament*. Perdendo la maggioranza assoluta e passando da 331 a 317 seggi alla Camera dei Comuni, i conservatori si trovavano costretti a guidare un governo di minoranza con l'appoggio esterno del *Democratic and Unionist Party*⁴²⁸ (sancito da un *confidence and supply agreement*)⁴²⁹. Anche se in queste circostanze, a differenza di quanto può dirsi per un governo di coalizione (v. subito *infra*), lo schema convenzionale degli strumenti di risoluzione dei conflitti infra-governativi (come il potere di dimissionare i ministri o di decidere i rimpasti) non subisce deroghe formali⁴³⁰, tuttavia il PM si può trovare costretto a scendere a compromessi.

La compressione del potere di *dismissal* esercitabile nei confronti del ministro dissenziente è ovviamente ancora maggiore nel caso di un Governo di coalizione, ove il limite dell'ordinario potere primoministeriale non è solo di natura politico-fattuale ma acquista una dimensione persino istituzionale, essendo sancito dalle convenzioni oggi riportate nel *Cabinet Manual*⁴³¹. A tale proposito si deve ricordare che nel 2010, in occasione della formazione del Governo di coalizione tra conservatori e liberaldemocratici retto dal premier Cameron – e sorto anch'esso per effetto di

⁴²⁸ Su queste elezioni, che «i *tories* hanno vinto con disonore», cfr. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio AIC*, 2017, 3, 6.

⁴²⁹ L'accordo è stato oggetto di numerose critiche su almeno tre profili: le posizioni conservatrici del *Democratic Unionist Party* in materia di diritti civili e le possibili conseguenze sulle politiche del governo; l'avvicinamento dell'esecutivo nazionale a un soggetto non neutrale nel conflitto politico nordirlandese; la previsione di stanziamenti finanziari all'Irlanda del Nord ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal ricorso alla *Barnett formula* (per determinare le risorse da destinare, distintamente, a Galles, Scozia e Irlanda del Nord). Cfr. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni*, cit., 9.

⁴³⁰ Nel senso che il PM, in qualità di leader del partito che guida un governo monopartitico (si pure privo di una *overall majority in the HC*), non subisce una contrazione di natura costituzionale delle sue funzioni.

⁴³¹ Tanto è vero che «Ministerial selection may be subject to consultation in the event of a coalition government» (*The Cabinet Manual*, cit., Chapter 4, note 4, 37).

un “Parlamento appeso” all’esito di una *inconclusive general election* – sono stati stipulati tra i leader dei due partiti *partners* alcuni accordi scritti molto rilevanti ai fini della ricognizione di questa specifica deroga convenzionale. In particolare, il paragrafo 1 del *Coalition Agreement for Stability and Reform* del maggio 2010 stabiliva, fra le altre cose, che qualsiasi cambiamento interno della compagine ministeriale riguardante entrambi i partiti («any changes to the allocation of portfolios») sarebbe dovuto avvenire di concerto con il leader del partito liberale, nonché *Deputy Prime Minister*, Nick Clegg (par. 1.3); inoltre, l’eventuale revoca di un ministro espressione del *junior partner* da parte del Primo ministro conservatore avrebbe necessitato di una previa «full consultation» del *Deputy Prime Minister* (par. 1.4)⁴³². Pur derogando al principio convenzionale di gestione monocratica del conflitto, il contenuto di questo paragrafo enfatizza comunque il ruolo dei due leader al vertice del Governo di coalizione (PM e DPM) e finisce per offrire una plastica rappresentazione e una conferma indiretta della struttura fortemente gerarchizzata dell’Esecutivo inglese.

Nell’ambito di questi accordi si stabiliva inoltre l’istituzione di un *Coalition Committee*, in qualità di organo di risoluzione delle controversie interne alla coalizione (oltre che di un *Coalition Operation and Strategic Planning Group* incaricato del coordinamento strategico-operativo). Il *Coalition Committee*, con lo status formale di *Cabinet Committee*, era copresieduto da *Prime Minister* e *Deputy Prime Minister* e composto in forma paritetica da un eguale numero di membri del Gabinetto espressi da ciascuno dei due partiti della coalizione⁴³³.

⁴³² Vale la pena riportare per intero il sottoparagrafo in questione: «No Liberal Democrat Minister or Whip may be removed on the recommendation of the Prime Minister without full consultation with the Deputy Prime Minister». Si rinvia sul punto al contributo di M. Benedetti, *Il governo di coalizione nel Regno Unito: un’eccezione al modello Westminster?*, in corso di pubblicazione.

⁴³³ Tuttavia, come annota M. Benedetti, Sottosegretario alla Presidenza del consiglio, con funzioni di segretario del consiglio dei ministri, e Ministro della presidenza a confronto. L’emersione del braccio operativo del Capo del governo, in questo numero della rivista, v. *supra* in questo Volume, «nella pratica il

Tornando alla situazione “ordinaria”, ossia quella del Governo monopartitico forte di una maggioranza assoluta alla Camera bassa, il *Ministerial Code* rafforza il concetto della supremazia del PM nella struttura del Gabinetto, ribadendo che «Ministers only remain in office for so long as they retain the confidence of the Prime Minister»⁴³⁴. Il documento descrive piuttosto dettagliatamente la procedura di gestione del conflitto in due ipotesi principali, ossia (i) nel caso di una performance deludente o di una condotta sconveniente da parte di un ministro e (ii) nel caso di un conflitto di competenza fra ministri, fermo restando che entrambe le ipotesi potrebbero celare (o dare forma a) un conflitto di natura politica.

(i) Nel primo caso, il *Ministerial Code* precisa che il Primo ministro è il giudice ultimo («the ultimate judge») della buona condotta dei ministri, più precisamente degli «standards of behaviour expected of a Minister», nonché delle «appropriate consequences» di una violazione di tali «standards». Spetta esclusivamente al Primo Ministro la decisione di avviare la procedura in questione, in cui egli ha la possibilità di ottenere un parere riservato da parte di un «Independent Adviser» sulla condotta del ministro che si trova sotto osservazione. Infine, anche alla luce di questo (eventuale) «confidential advice», il PM può risolvere il problema attingendo a un'ampia gamma di condotte riparatorie e/o di sanzioni (dalle pubbliche scuse del ministro sino alla privazione del salario ministeriale per un certo periodo), ma sempre a condizione che non sia venuta meno la fiducia del premier («where the Prime Minister retains his confidence in the Minister»), poiché, in poche e semplici parole: «The final decision rests with the Prime Minister»⁴³⁵.

(ii) Una soluzione equipollente si riscontra nella procedura atta a risolvere un conflitto di competenze fra ministri. Fermo restando che il PM è responsabile della

Coalition Committee si è riunito di rado (ancor meno l'altro organismo)» venendo *de facto* rimpiazzati dal cd. *Quad*, un gruppo informale costituito da *Prime Minister*, *Deputy Prime Minister*, *Chancellor* e *Chief Secretary to the Treasury*».

⁴³⁴ *Ministerial Code*, par. 1.6.

⁴³⁵ *MC*, parr. 1.6, 1.7.

«allocation of functions between Ministers» e dei cambiamenti successivi⁴³⁶, si prevede in caso di conflitto una procedura dettagliata, con l'intervento prodromico del *Cabinet Secretary* («Unresolved disputes concerning the allocation of functions should be referred to the Cabinet Secretary before a submission is made to the Prime Minister»)⁴³⁷.

In conclusione, nel contesto della *uncodified constitution* inglese, il modello della risoluzione del conflitto interministeriale a gestione del primo ministro è del tutto coerente con quella che anche Francesco Duranti ha definito «un'effettiva supremazia nei confronti dei ministri», accompagnata da una «(sostanziale) prerogativa di nomina e revoca degli stessi, grazie anche alla coincidenza che sussiste tra la carica di PM e la leadership nel partito uscito vincitore dalle elezioni politiche»⁴³⁸.

Il modello inglese a gestione primoministeriale si trova riprodotto in alcune *majoritarian democracies* del Commonwealth britannico, come ad esempio il Canada e l'Australia. In Canada, in particolare, lo schema monocratico sembra essersi persino consolidato sotto la spinta della forte personalizzazione dell'Esecutivo durante il mandato dell'attuale premier Justin Trudeau, leader carismatico del

⁴³⁶ MC, parr. 4.1 ss.: «(Approval criteria) 4.2 The Prime Minister's approval must be sought where changes are proposed that affect this allocation and the responsibilities for the discharge of ministerial functions. This applies whether the functions in question are derived from statute or from the exercise of the Royal Prerogative, or are general administrative responsibilities. 4.3 The Prime Minister's written approval must be sought where it is proposed to transfer functions: a. between Ministers in charge of departments; and b. between junior Ministers within a department unless the changes are de minimis.».

⁴³⁷ Viene disciplinato anche il possibile conflitto a livello sub-ministeriale tra un Junior Minister e il Permanent Secretary di un ministero, che stavolta passa attraverso il tentativo di mediazione del Ministro competente («should be resolved by reference to the Minister in charge of the department»), per essere poi trasmesso, in caso di mancata risoluzione del problema, alla competenza del PM e del Segretario di Gabinetto.

⁴³⁸ F. Duranti, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 2001, 3, 435-436.

Canadian Liberal Party⁴³⁹. Anche in questo caso, il Gabinetto decide, per convenzione costituzionale, con la rigida regola dell'unanimità "in uscita", che non contraddice la logica maggioritaria del *modus deliberandi* delle istituzioni politiche canadesi, ma che serve piuttosto a manifestare esteriormente la coesione e l'unitarietà dell'azione del Gabinetto polarizzata attorno alla figura dominante del PM. Analogamente all'archetipo inglese, qualora il conflitto in seno al Gabinetto non sia riconponibile e persista il dissenso di un ministro contrario ad aderire *ex post* alla decisione preclusa nell'organo collegiale, il PM lo dimette o lo spinge alle dimissioni (come nel caso dei ministri John Turner nel 1975 e Michael Chong nel 2006)⁴⁴⁰ e assicura così il formale rispetto del principio di unanimità "in uscita". Quest'ultimo non è pertanto un vero principio deliberativo consensuale, poiché i singoli ministri non hanno un sostanziale potere di veto sulle deliberazioni collegiali bensì *de facto* una funzione consultiva, a meno che non si tratti di ministri molto influenti nell'ambito del *Canadian party caucus*, cioè in quanto il premier può essere "detronizzato" da una nuova maggioranza in seno al caucus del proprio

⁴³⁹ V. ad esempio M. Lalancette, V. Raynauld, *The Power of Political Image: Justin Trudeau, Instagram, and Celebrity Politics*, in 63 (7) *American Behavioral Scientist* 888-924 (2019). Per una sintesi delle caratteristiche fondamentali del sistema costituzionale canadese, nella sua evoluzione storica, v., tra gli interventi più recenti nella dottrina italiana, S.F. Regasto, *Alcune brevi considerazioni sulla costituzione del Canada*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, Fascicolo speciale nn. 1-2-3, 300-316; per una riflessione dedicata al modello canadese in qualità di «increasingly popular federal model» v. invece C. Fasone, *Canada as an "importer" and as an "exporter" of federal arrangements: A view from Europe*, in *DPCE Online*, 2019, 1, 643 ss.

⁴⁴⁰ Il ministro delle finanze John Turner si era opposto alla scelta del Primo ministro liberale Pierre Trudeau, padre dell'attuale PM Justin Trudeau, di introdurre misure di controllo di salari e prezzi, trattandosi, a suo giudizio, di una violazione delle promesse fatte dai liberali in campagna elettorale. Michael Chong, ministro degli affari intergovernamentali e dello sport nel Gabinetto di Stephen Harper, aveva rassegnato le dimissioni in seguito al conflitto insorto con il PM sul riconoscimento ufficiale della nazione Québécois, scelta che, a parere di Chong, era incompatibile con il concetto di un Canada unito. V. più in generale I. Brodie, *At the Centre of Government: The Prime Minister and the Limits on Political Power*, London-Chicago, 2018.

partito⁴⁴¹. Durante il premierato di Trudeau l'effettiva capacità di contrattazione decisionale dei ministri canadesi in seno al collegio governativo sembra essersi ulteriormente ridotta a favore della supremazia del PM, al punto che l'unanimità formale delle decisioni del Gabinetto nasconde oggi giorno, più che un principio ultra-maggioritario dissimulato, un vero e proprio potere deliberativo monocratico del premier.

In alcuni sistemi parlamentari razionalizzati il modello convenzionale inglese è stato parzialmente riprodotto nel testo scritto della Costituzione. Un caso esemplare è quello della Costituzione spagnola del 1978. Invero la descrizione costituzionale delle attribuzioni del Presidente del Governo (PG) è abbastanza neutra: «dirige l'azione del Governo e coordina le funzioni degli altri membri dello stesso», ma «senza pregiudizio della competenza e responsabilità diretta di questi ultimi nella loro attività di amministrazione» (art. 98 CS).⁴⁴² La supremazia del premier emerge piuttosto dall'allocazione del potere di scioglimento e dalla procedura di formazione del governo, contraddistinta da un voto di fiducia individuale all'indirizzo del PG (art. 99 CS), riprodotto – *mutatis mutandis* – nella procedura della mozione di censura “costruttiva” (basata sull'*elezione parlamentare* di un nuovo vertice dell'Esecutivo, a imitazione del voto di sfiducia costruttivo tedesco). In sintonia con l'opzione di una fiducia parlamentare a destinazione monocratica, la configurazione del potere di nomina e

⁴⁴¹ Per T. Flanagan, *Don't Let Party Caucuses Unseat Leaders*, in *Inside Policy*, April 2014, 19, «Caucus already has the ability to unseat a leader if enough members feel strongly enough about the issue» (ricordando i casi dei leader John Diefenbaker, Stockwell Day e Joe Clark); I. Brodie, *At the Centre of Government*, cit., 148, osserva al riguardo: «Canadian party caucuses seem to have no trouble deposing leaders when they need to do so. In recent Canadian history, the list of first ministers ejected by government caucuses is impressive». Tuttavia, come sottolineano H. Bakvis, S.B. Wolinetz, *Canada: Executive Dominance and Presidentialization*, in T. Poguntke, P. Webb (Eds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2005, 199-220, il ruolo del Primo ministro è ormai cresciuto a dismisura, sia come leadership del partito sia come premiership del Governo.

⁴⁴² V. il testo della Costituzione spagnola nella traduzione ufficiale in italiano da parte della *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*.

revoca dei ministri risiede sostanzialmente nelle mani del PG, per effetto della proposta vincolante di quest'ultimo (art. 100 CS). La gestione del conflitto tra premier e ministri, al netto delle variabili politico-partitiche, si muove nel solco di questa struttura costituzionale, in cui il PG svetta in posizione gerarchicamente sovraordinata sull'intera compagine ministeriale.

La Ley 50/1997, versione consolidata, conferma il modello della gestione primoministeriale del conflitto. In particolare, l'art. 2, lett. l, sulle attribuzioni del PG, assegna a quest'ultimo, espressamente, il compito della risoluzione dei conflitti interministeriali («Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios»)⁴⁴³. Chiudono il cerchio l'articolo 17, sul funzionamento del Governo («De las normas aplicables al funcionamiento del Gobierno»), e l'articolo 18, più specificamente dedicato al funzionamento del Consiglio dei ministri («Del funcionamiento del Consejo de Ministros»), che riproducono nel loro insieme un principio di supremazia strutturale del premier ispirato al modello convenzionale britannico. In particolare, ai decreti del PG sono demandati la composizione e l'organizzazione del Governo (art. 17, lett. a), sicché il premier può autonomamente disegnare la conformazione dell'Esecutivo mediante la creazione o l'accorpamento dei ministeri, così come può ridisegnarla in occasione di rimpasti conseguenti a una ristrutturazione della formula politica di governo o alla “risoluzione” di un conflitto con un ministro.

Nella prassi, la risoluzione di un conflitto non componibile tra il PG e un ministro avviene tramite rimpasto o con le dimissioni spontanee di quest'ultimo, seguendo uno schema (consueto anche altrove) che non contraddice affatto ma semmai conferma la stringente efficacia del potere di revoca.

Non è possibile in questa sede passare in rassegna i numerosi casi di cronaca costituzionale, ma basti dire che, esattamente come per il modello inglese, il potere in

⁴⁴³ Coerentemente con le implicazioni dell'articolo 12 della medesima legge, che ribadisce la sostanza primoministeriale del potere di nomina e revoca dei ministri in conformità con l'articolo 100 CS.

questione subisce un fisiologico ridimensionamento nel caso di governi di coalizione, ove il conflitto sorga tra PG e un ministro espresso da un partito diverso da quello di cui il primo è leader (e che, di norma, è il partito di maggioranza relativa all'interno della coalizione di governo). Solo per riferire i casi più recenti, relativi al Governo Sánchez attualmente in carica, si considerino l'importante rimpasto del 2021 e quello del marzo 2023. Circa quest'ultimo rimpasto, è emblematica la risposta che Reyes Maroto e Carolina Darias, rispettivamente ministra dell'industria e del turismo e ministra della salute nel Governo Sánchez II, hanno pubblicamente dato ai giornalisti che le interrogavano sul loro destino poco prima della sostituzione decisa da Sanchez: «Es una potestad del presidente que le corresponde a él y sólo a él» chiariva Maroto; mentre Darias, in altra sede, rispondeva analogamente «Se hará cuando el presidente diga»⁴⁴⁴. Naturalmente, si trattava di due ministre appartenenti al PSOE.

In definitiva, le caratteristiche fondamentali del modello in questione sono: la configurazione costituzionale di un sostanziale potere del premier di nomina e revoca dei ministri (sia pure esercitato tramite una proposta al capo dello Stato); l'ampio potere del PM di organizzazione interna dell'organo collegiale di governo, di riallocazione degli incarichi ministeriali e di risoluzione dei conflitti di competenza interministeriali; la titolarità dell'indirizzo politico governativo in capo al premier, testimoniata dalla convenzione inglese della coincidenza tra premiership e leadership o, nei sistemi parlamentari razionalizzati, dall'elezione parlamentare del PM (o comunque da un voto di fiducia avente per destinatario il premier individualmente). Sulla concreta operatività del modello influiscono ovviamente la conformazione del sistema partitico e, a monte, la legislazione elettorale, nonché il "fattore coalizionale". Non ha invece alcun peso la tradizionale definizione del PM nei sistemi Westminster nei

⁴⁴⁴ M. Belver, *Cuenta atrás para la salida de Maroto y Darias: las ministras se despiden ante la inminente crisis de Gobierno*, in *El Mundo*, 14 marzo 2023.

termini di un «first among equals»⁴⁴⁵ o «primus inter pares», trattandosi in realtà di un *first over equals*.

Come ultima annotazione, si deve aggiungere che il potere di nomina e revoca è certamente un elemento necessario per integrare un dato sistema in questo modello, ma non è una condizione sufficiente, come del resto non lo è nessuna delle altre singolarmente considerata. Lo dimostrano i sistemi che, pur prevedendo un potere sostanzialmente primoministeriale di nomina e revoca dei ministri, sono espressione di un modello differente, come ad esempio il sistema neozelandese – nonostante la sua “derivazione” Westminster – o quello austriaco, che possono essere inquadrati nel modello a gestione collegiale (v. *infra*, par. 3), oppure il sistema tedesco, che realizza un modello ibrido (v. *infra*, par. 4).

3. Il conflitto a gestione collegiale (e la variante a gestione consociativa)

Un modello differente e persino opposto a quello descritto nel paragrafo precedente è rinvenibile nell’ambito dei sistemi di governo parlamentari che concentrano il potere di indirizzo politico-esecutivo nell’organo collegiale piuttosto che nel suo vertice monocratico e che positivizzano un uno schema di gestione del conflitto tra premier e ministri ispirato da una diversa strutturazione e investitura parlamentare del potere Esecutivo.

Venendo al dato normativo, la configurazione costituzionale di un voto di fiducia iniziale rivolto al Governo nella sua collegialità, piuttosto che alla singola figura del PM, così come l’assenza di un’esplicita previsione relativa alla revocabilità dei ministri su iniziativa del premier sono indubbiamente sintomatiche di un modello di conflitto a gestione collegiale, benché, come si è già accennato nel paragrafo precedente, esistano alcuni sistemi

⁴⁴⁵ Così, ad esempio, anche sul sito instituteforgovernment.org.uk. Ma, correttamente, evidenziano una contraddizione R. Heffernan, Paul Webb, *The British Prime Minister: Much More Than ‘First Among Equals’*, in T. Poguntke, P. Webb (Eds), *The Presidentialization*, cit., 6-62.

in cui la primazia del principio di collegialità poggia su altre basi costituzionali⁴⁴⁶.

Dati giuridicamente ancor più salienti sono pertanto quelli relativi all'esplicita allocazione funzionale del potere di indirizzo politico governativo (quale che ne sia la denominazione nel caso di specie) nelle mani dell'organo

⁴⁴⁶ Nel sistema semipresidenziale austriaco, il Cancelliere, che può proporre la nomina e la revoca dei ministri al Presidente (art. 70), non è che un (vero) *primus inter pares* nella gestione delle relazioni infra-governative e nel coordinamento dell'indirizzo politico generale di governo, non vantando i poteri di direzione politica (*Richtlinienkompetenz*) propri del Cancelliere tedesco (v. *infra*, par. 4). Rilevano inoltre l'assenza di un'elezione parlamentare "costitutiva" del Cancelliere austriaco e la razionalizzazione costituzionale di un potere parlamentare di sfiducia collegiale al Governo e individuale ai singoli ministri (art. 74 della Costituzione austriaca). L'articolo 77, terzo paragrafo, delinea una demarcazione piuttosto netta tra «Cancelliere Federale incaricato della direzione della Cancelleria Federale» e «Ministro Federale incaricato della direzione di ciascuno degli altri Ministeri Federali» (cui si aggiungono i Ministri federali speciali, cui compete la direzione di particolari materie rientranti nella competenza della Cancelleria federale). La prassi applicativa, anche per effetto della ricorrenza di Governi di (piccola e grande) coalizione favoriti dal sistema elettorale proporzionale, aderisce al modello collegiale. V. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 285 ss. Un discorso simile può farsi guardando all'evoluzione del sistema di Gabinetto giapponese. Qui è previsto un potere di revoca esplicito del PM e il voto di fiducia iniziale investe individualmente lo stesso (artt. 67 e 68 della Costituzione giapponese). Tuttavia, se la struttura costituzionale del Governo doveva teoricamente rispecchiare il paradigma inglese del *prime ministerial government*, d'altro canto vari fattori, tra cui l'insistenza dell'Amministrazione statunitense per imporre in origine un'interpretazione collegiale-consociativa, la forte burocratizzazione governativa, il dominio delle fazioni politiche, la propensione culturale al metodo del consenso hanno spinto il sistema a operare per lungo tempo come un modello fortemente collegiale. A ciò ha contribuito anche un elemento di diritto costituzionale, ossia la peculiare composizione della Camera alta, che, non essendo soggetta a scioglimento e vantando un sostanziale potere di veto qualificato sulla legislazione, porta a casi frequenti di c.d. *nejeire kokkai* (*twisted Diet*) da cui sono discese dinamiche consociative-compromissorie anche con specifico riferimento al conflitto infra-governativo (v. sul punto M. Frau, *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, 2022, 235-238 e 317). Le riforme volute dal Primo ministro Hashimoto (v. *infra*, nota 47) hanno finalmente avvicinato il sistema al modello primoministeriale. V. da ultimo T. Shinoda, *The Japanese prime minister and the executive institutional setting*, in (8) 1 *Asian Journal of Comparative Politics* 68 ss. (2023).

consiliare, nonché la competenza del medesimo organo a dirimere i conflitti interministeriali.

Considerati questi elementi nel loro insieme, il sistema probabilmente più rappresentativo di questo diverso modello è proprio quello italiano, che ha codificato ognuna di queste caratteristiche ora al livello del dettato costituzionale ora al livello normativo sottostante costruendo un sistema positivizzato che coincide con il modello della gestione collegiale in purezza, mentre gli altri sistemi ascrivibili al medesimo modello (come il citato sistema austriaco o quello belga, cui si accennerà in seguito) devono esservi inclusi in base a un criterio d'approssimazione.

Per quanto riguarda il testo costituzionale rilevano la configurazione collegiale dell'investitura fiduciaria, l'assenza di un esplicito potere di revoca dei ministri, nonché, da ultimo ma non per importanza, l'attribuzione del potere di indirizzo politico governativo direttamente all'organo collegiale, ossia al Consiglio dei ministri. Quest'ultima affermazione viene contestata da una parte della dottrina costituzionalistica. Secondo Andrea Manzella, ad esempio, l'articolo 95 della Costituzione andrebbe interpretato nel senso di riconoscere l'esistenza di un potere di indirizzo politico attribuito al Presidente del Consiglio, ricavabile dall'impiego del verbo «promuovere» in relazione all'attività dei ministri, cioè un «termine chiave della indicazione di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze [bensì] sulla qualità dei poteri azionabili»⁴⁴⁷. Il PCM sarebbe pertanto titolare di un potere di impulso e orientamento politico di portata generale, tesi che – a parere dell'autore – troverebbe implicita conferma anche nella ricostruzione di alcuni passaggi della storia costituzionale prerepubblicana⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 2021, 3, 32, che, rispetto a detta novità terminologica, osserva altresì: «Non c'era nel decreto d'Azeglio del 1850; non c'era nel decreto Ricasoli del 1867, di brevissima vita; non c'era nel decreto Zanardelli del 1901, di lunghissima vita; e non c'era neppure, perfino, nella legge “fascistissima” del 1925 sul “Capo del Governo”».

⁴⁴⁸ *Ivi*, *passim*.

Contro questa autorevole lettura si può obiettare che un'altra disposizione dell'articolo 95 chiarisce che il PCM «*dirige* la politica generale del Governo» e non che la *determina*. Vero è che egli «ne è responsabile», ma resta ferma la responsabilità individuale dei Ministri e quella collegiale «per gli atti del Consiglio dei ministri». Sicché non vi è una politica governativa propria del Presidente del Consiglio, ma piuttosto, testualmente, una «politica generale del Governo» (si badi: Governo con la lettera maiuscola, cioè Consiglio dei ministri). L'articolo 95 è ancor più chiaro quando afferma che il PCM «mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo» (e lo fa appunto «promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri»): l'esigenza di mantenere l'unità dell'indirizzo politico governativo si spiega proprio per il fatto che tale indirizzo non promana dal PCM ma dal Governo nella sua collegialità, ossia dall'immagine tridimensionale del Consiglio dei Ministri descritta nel primo comma dell'articolo 92⁴⁴⁹, dovendosi pertanto affidare a una sorta di “direttore d'orchestra” – com'è stato talora metaforicamente definito il PCM – il compito di coordinare, dirigere e armonizzare il pluralismo espresso dall'organo collegiale.

Il rifiuto della supremazia primoministeriale, a favore della configurazione di un PCM discende del resto da diversi fattori concomitanti, tra cui la spiccata vocazione pluralista della nostra democrazia repubblicana e l'influenza che ebbero in Assemblea costituente le consuetudini statutarie (contraddistinte da un'endemica debolezza del PCM, ad eccezione di alcune rilevanti figure storiche, come quella di Francesco Crispi) nonché lo spettro del tiranno incarnato dall'unico «Primo ministro» (e invero molto più di questo) formalmente avutosi in Italia⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ A. D'Andrea, *Commento all'art. 92*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, 2006, 1777 ss.

⁴⁵⁰ Per un excursus storico v. *ex multis*: C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, 2002; A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2011, 645; S. Cassese, M. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, 2022; F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.

L'articolo 2, primo comma, della legge 400/1988 riproduce perfettamente la *ratio* del dettato costituzionale, affidando tutte le scelte più rilevanti per la politica dell'Esecutivo, compresa la gestione dei conflitti interministeriali, al Consiglio dei ministri e sottraendole pertanto all'autonomo potere decisionale del Presidente del Consiglio, che dunque è realmente, almeno sul piano giuridico, solo un *primus inter pares*:

Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri⁴⁵¹

Come ha chiarito la Consulta, «sono esclusi dal sindacato della Corte costituzionale i conflitti di competenza che sono interni ai singoli poteri e che sono disciplinati in altro modo dall'ordinamento, come, ad esempio, il conflitto di attribuzione fra i ministri, la cui risoluzione spetta al Consiglio dei ministri». La dimensione collegiale trova conferma anche nella procedura di risoluzione dei conflitti «esterni» al Governo, cioè dei conflitti con altri organi costituzionali o «poteri» dello Stato, rispetto ai quali la Corte ha chiarito che «il potere esecutivo [...] non costituisce un potere “diffuso”, ma si risolve [...] nell'intero Governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nella Costituzione»⁴⁵².

⁴⁵¹ Da tali premesse derivano, a cascata, tutta una serie di disposizioni in ragione delle quali, ad esempio, sono sottoposte a previa deliberazione da parte del CM, tra l'altro, «le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento» (art. 2, c. 3, lett. a), nonché «le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare» (art. 2, c. 3, lett. h).

⁴⁵² Infatti: «La logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte. Pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo

Circa i profili procedurali delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del DPCM 10 novembre 1993, recante il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, stabilisce che le riunioni del Consiglio dei Ministri sono aperte e chiuse dal Presidente del Consiglio, il quale «dirige i lavori del Consiglio; precisa le conseguenze delle varie proposte; pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, fissandone le modalità, le deliberazioni; dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni». Il paragrafo 3 della citata disposizione precisa che: «Prima della votazione chi dissente può chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, eventualmente, anche con una succinta motivazione» (anche se «non è consentita la pubblica comunicazione o esternazione dell'opinione dissenziente»). Infine, sempre con riferimento a un potenziale conflitto o comunque al mancato raggiungimento di un esito condiviso della discussione, si prevede al successivo paragrafo 4 che «spetta, in ogni caso, al Presidente del Consiglio decidere il rinvio della discussione o della deliberazione su singoli punti dell'ordine del giorno». Inoltre, in certe ipotesi, il PCM deve agire di concerto o di intesa con alcuni ministri⁴⁵³.

Questa procedura presenta con tutta evidenza notevoli differenze con le procedure deliberative dell'organo collegiale di governo tipiche del modello del conflitto a gestione primoministeriale.

Bisogna precisare che esistono altri sistemi ascrivibili, al pari di quello italiano, al modello collegiale di gestione dei conflitti, in cui invece le affinità procedurali con il modello primoministeriale sono persino maggiori delle differenze.

ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l'intero Governo». V. Corte costituzionale, sent. n. 7/1996 e sent. n. 420/1995. La Corte ha peraltro avuto modo di precisare che, anche nel caso del Ministro della giustizia, nonostante le specifiche attribuzioni costituzionali che lo riguardano, non viene meno «quella prospettiva generale che ha indotto la giurisprudenza costituzionale ad escludere che la posizione del singolo ministro possa assumere specifico rilievo costituzionale in ordine ai conflitti di attribuzione e che, pertanto, lo stesso si qualifichi come potere dello Stato agli effetti dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953».

⁴⁵³ V. ad esempio i concerti e le intese di cui all'art. 3, comma 1, par. 1, del citato Regolamento interno del Consiglio dei ministri.

Ciò, tuttavia, non comporta di per sé una contraddizione, poiché alcuni canoni procedurali apparentemente simili, come ad esempio il principio dell'unanimità delle deliberazioni del Gabinetto e la riservatezza dei verbali delle relative riunioni, non costituiscono analogie sostanziali. Questi stessi meccanismi procedurali, nell'ambito del differente modello a trazione collegiale, possono nascondere un significato profondamente diverso, come avviene ad esempio nel caso delle riunioni dei Consigli dei ministri belga e austriaco, ove l'unanimità e la segretezza non servono affatto a coagulare la compagine ministeriale attorno alla supremazia decisionale di un premier dotato dell'ultima parola (come nel Regno Unito o in Canada), bensì a garantire un'ampia convergenza compromissoria o consociativa delle scelte di indirizzo politico collegialmente definite. Significativa è, al riguardo, anche la metamorfosi sostanziale del principio deliberativo dell'unanimità del Gabinetto nipponico⁴⁵⁴.

È pertanto evidente che, al di là dei dettagli procedurali, nel contesto del modello di cui qui si discute il fulcro della risoluzione di un eventuale conflitto tra premier e ministri

⁴⁵⁴ Come osserva T. Shinoda, *The Japanese prime minister*, cit., la trasformazione delle riunioni del Gabinetto in *samurai-style ceremonies*, l'influenza delle fazioni politiche nella determinazione della composizione del Gabinetto e dei rimpasti, il peso della burocrazia ministeriale (v. *supra*, nota 43), hanno a lungo imposto un *bureaucratic coordination model* (secondo le categorie di P. Dunleavy, R.A.W. Rhodes, *Core executive studies*, cit.). Le riunioni del Gabinetto, che delibera all'unanimità in virtù di *customary rules*, avevano assunto una tale pesantezza cerimoniale da essere seguite da riunioni informali in cui poteva avere luogo una più libera discussione tesa a far emergere il consenso tra le varie componenti politiche del Governo attraverso la mediazione del PM. Ben presto, però, anche queste riunioni collegiali cominciarono a strutturarsi in procedure altamente formalizzate e cerimoniose. Negli anni Novanta, la difficile gestione dei grandi disastri naturali abbattutisi sul Giappone e dei problemi di terrorismo interno ha reso manifesta la debolezza istituzionale del PM. Ciò ha portato ad alcune riforme volute dal premier Hashimoto che hanno rafforzato gli strumenti e il ruolo del PM attraverso la creazione del Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP) e del National Security Council (NSC), due istituzioni governative molto compatte che sono state descritte come importanti elementi di un *prime ministerial executive*, inaugurando una complessiva trasformazione delle deliberazioni collegiali del Gabinetto (in questo senso v. A.G. Mulgan, *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*, Abingdon-New York, 2018).

risiede sempre nella mediazione degli interessi che avviene in seno all'organo collegiale.

Ciò che tuttavia resta oscuro, nel nostro ordinamento, è il mezzo giuridico per porre fine a un conflitto non componibile tra il PCM e un ministro. Paradossalmente, sotto il vigore dello Statuto albertino il PCM (benché lo Statuto non lo menzionasse neppure) poteva risolvere il conflitto con un ministro agendo per il tramite del potere regio di revoca ministeriale, come fece appunto Francesco Crispi nel decidere unilateralmente la rimozione del ministro degli affari esteri Federico Seismit-Doda⁴⁵⁵. Considerando che la Costituzione repubblicana, come è noto, non contempla un potere di revoca ministeriale, come si esce dal *cul-de-sac*?

Una parte della dottrina italiana, a cominciare dallo stesso Mortati, reputa che tale potere sia comunque implicitamente ricavabile dal dettato costituzionale⁴⁵⁶. Ad esempio, Antonio D'Andrea ritiene che il silenzio della Costituzione non precluda al legislatore la possibilità di attribuire al PCM un potere sostanziale di revoca collegato alla «vincolatività» delle sue direttive, considerando che in assenza di tali strumenti verrebbe frustato il mantenimento dell'unità di indirizzo politico di cui il PCM è responsabile⁴⁵⁷. Resta tuttavia prevalente l'interpretazione opposta, che sembra trovare conferma proprio nella ricostruzione delle regole di gestione collegiale dei conflitti infra-governativi⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio*, cit., 34-35.

⁴⁵⁶ Aderiva peraltro a questa tesi, tra gli altri, anche C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, 565, che, pur considerando la validità del «principio collegiale» e l'assenza di poteri gerarchici (come l'avocazione), afferma l'esigenza costituzionale che il PCM non sia un «puro mediatore», donde la configurabilità di un potere di revoca. V. anche S. Labriola, *Revoca del ministro e rapporto di fiducia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 821. M.L. Mazzoni Honorati, *La revoca dei Ministri tra diritto e politica*, in *Rass. parl.*, 42, 2000, 363 ss. ritiene ad esempio che il potere di revoca dei ministri possa ricavarsi guardando l'art. 95 della Costituzione senza le lenti distorsive delle convenzioni costituzionali consolidate nella prima prassi costituzionale.

⁴⁵⁷ A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, 154-155.

⁴⁵⁸ V. *ex multis* P.A. Capotosti, *Governo*, voce in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 10; G. Azzariti, *La sfiducia individuale al singolo Ministro: risposte ad alcune*

Esclusa dunque la configurabilità di un potere di revoca ministeriale (almeno fino al momento in cui si scrivono queste pagine), esistono solo due possibili strumenti di cessazione di un conflitto fra PCM e un ministro che si rifiuti di dimettersi volontariamente e cioè la sfiducia parlamentare individuale al singolo ministro (i) e le dimissioni del PCM (ii).

(i) Dal primo punto di vista, il noto caso Mancuso ha portato alla certificazione (anche da parte della Corte costituzionale) di un potere di sfiducia individuale esercitabile da ciascuna delle due Camere mediante apposita mozione motivata. Per mezzo di tale potere, il Governo può orientare la maggioranza di un ramo de Parlamento allo scopo di risolvere *de facto* e in “ultima istanza” il conflitto infra-governativo, facendo leva sul principio della responsabilità ministeriale individuale⁴⁵⁹.

(ii) L'unica alternativa che residua al PCM per costringere un ministro alle dimissioni è quella di rassegnarle egli stesso e provocare così una crisi di Governo che permetta la formazione di una nuova compagine ministeriale priva del ministro coinvolto nel conflitto.

Per il resto, una crisi di Gabinetto prodotta dalla persistenza di un conflitto infra-governativo non può risolversi tramite un rimpasto di governo, poiché esso presuppone pur sempre le dimissioni spontanee dei titolari dei dicasteri interessati, senza le quali non possono essere emanati i decreti presidenziali di nomina dei nuovi Ministri proposti dal PCM e nemmeno quelli di conferimento di incarichi ministeriali *ad interim*⁴⁶⁰. La sola eccezione

domande sul «caso Mancuso», in G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista – Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, 349 ss.

⁴⁵⁹ Così la Corte costituzionale sent. n. 7/1996: «Diverso discorso va, invece, fatto quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingue e lo isola dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità, dando luogo non solo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere, ma comportando anche peculiari implicazioni, come si vedrà più avanti, sul piano della responsabilità individuale».

⁴⁶⁰ Sul potere di rimpasto cfr., *ex multis*, M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, 386-388 e L. Elia, *Trattamento differenziato di ministri*

riguarda i ministri senza portafoglio che, pur nominati con il consueto decreto presidenziale su proposta del PCM, svolgono soltanto le funzioni loro delegate da quest'ultimo, il quale pertanto gode in questo caso di maggiore autonomia nella risoluzione di un eventuale conflitto, potendo in qualsiasi momento riappropriarsi delle competenze delegate⁴⁶¹.

In definitiva, il caso italiano, oltre che mostrare un chiaro esempio di modello di risoluzione collegiale del conflitto, si caratterizza per la vera e propria lacuna riguardante il potere di rimozione dei ministri, potere che, in prospettiva *de iure condendo*, per essere conforme al quadro normativo sin qui delineato, dovrebbe essere rimesso al Consiglio dei ministri, magari nella forma di una deliberazione che permetta al PCM di proporre al Presidente della Repubblica un decreto di revoca.

Come ultima annotazione, si deve sottolineare che sul conflitto infra-governativo incide anche un'altra caratteristica fondamentale del nostro modello parlamentare, ossia la presenza di un PDR chiamato a esercitare un ruolo attivo nella gestione delle crisi di Governo (soprattutto in caso di impasse delle forze politiche), connesso alla notevole elasticità della forma di governo e all'estensibilità delle attribuzioni presidenziali incidenti su di essa, in particolare il potere di scioglimento delle Camere e il potere di nomina del PCM (nonché, dopo il clamoroso "caso Savona", anche il potere di rifiutare "formalmente" la proposta di nomina di un ministro formulata dall'incaricato a formare il Governo)⁴⁶². Ciò comporta che la c.d. *moral suasion* presidenziale può rivestire

dimissionari, in *Giur. cost.*, 1960, 395 ss.; con riferimento specifico ai rimpasti nei governi di coalizione v. A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione*, cit., 121-126.

⁴⁶¹ R. Morgante, *Ministri senza portafoglio e sottosegretari alla presidenza*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza*, tomo II, Roma-Bari, 2022, 1403 ss.

⁴⁶² V. M. Frau, *Il caso Savona: la progressiva deriva dualistica del potere presidenziale di nomina dei ministri e i suoi potenziali riflessi sulla struttura del regime parlamentare italiano*, in A. Apostoli, M. Gorlani (cur.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, 91 ss.

un ruolo importante nella mediazione dei conflitti infra-governativi, specialmente nell'ambito di Governi costituiti grazie al contributo determinante del capo dello Stato. In altri contesti, come quello del sistema misto austriaco, il ruolo attivo che il PDR può esercitare nella gestione delle crisi politiche è più rigidamente razionalizzato e quindi di fatto più contenuto⁴⁶³.

Passando dal piano giuridico a quello della prassi politica, il descritto metodo collegiale e compromissorio di composizione dei conflitti infra-governativi sembra sposarsi bene con la frequenza in Italia di governi di coalizione e di maggioranze frastagliate, anche se la situazione fattuale contingente può ovviamente determinare dinamiche fattuali assimilabili a quelle tipiche del modello di conflitto a gestione primoministeriale. Ad esempio, nell'ambito di un Governo coeso e guidato da una solida leadership di partito, come l'attuale Governo di coalizione di centro-destra (o destra-centro) retto dalla PCM Giorgia Meloni, è presumibile che un eventuale conflitto insanabile con un ministro espresso dal medesimo partito della premier in carica potrebbe risolversi con le dimissioni volontarie del ministro su richiesta della PCM. Ciò perché l'Esecutivo Meloni realizza, caso raro nella storia repubblicana, una coincidenza tra la leadership del partito di maggioranza relativa e la premiership di un Governo politicamente coeso (almeno sino ad oggi e salve le fisiologiche distinzioni tra i partiti della coalizione).

Guardando invece alla storia repubblicana nel suo complesso, a parte i numerosi rimpasti di governo, le

⁴⁶³ Come in occasione del primo caso di proposta di formale revoca di un ministro nel 2019 (il ministro degli interni Herbert Kickl dimissionato dal Presidente federale Van der Bellen ai sensi dell'art. 70, primo comma, su proposta del Cancelliere Kurz). Quello che rileva, come osserva U. Haider-Quercia, *Le recenti trasformazioni della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?*, in *Nomos*, 2022, 2, 4 «è che la decisione finale sulla proposta del Cancelliere è stata, tuttavia, in *ultima ratio* confermata dal Presidente federale il quale avrebbe avuto la possibilità di respingere la proposta dato che secondo le regole formalizzate all'art. 70 della Costituzione il Presidente è giuridicamente libero di accettarla o di discostarsene», tanto più che ne è derivata una crisi al buio risolta con l'istituto sussidiario del governo di transizione ai sensi dell'art. 71 CA.

dimissioni dei ministri sono legate soprattutto a questioni personali, a scandali legati a inchieste giudiziarie, alla loro destinazione a nuovi incarichi o a vicende che hanno sollevato nell'opinione pubblica seri dubbi sulla responsabilità individuale di un ministro. Tra i rari casi di dimissioni volontarie di un ministro per ragioni politiche e, in particolare, in conseguenza di un aperto conflitto con il PCM, si può qui ricordare la vicenda che nel 2013 vide coinvolto il ministro degli affari esteri Giulio Terzi di Sant'Agata. Questi rassegnò le dimissioni, in polemica con il Presidente del Consiglio Mario Monti, a causa di una divergenza di vedute sulla gestione della crisi diplomatica apertasi con l'India in seguito all'arresto di due fucilieri della Marina militare (c.d. caso di Enrica Lexie)⁴⁶⁴. Tuttavia, quel conflitto scoppiava nell'ambito di un Governo tecnico in cui nessuno dei ministri era espressione (perlomeno diretta) di un partito politico della maggioranza che sosteneva l'Esecutivo.

Esiste infine una variante del conflitto infra-governativo a gestione collegiale che è possibile definire a gestione consociativa, *rectius* a gestione costituzionalmente consociativa; l'aggiunta dell'avverbio serve a sottolineare il fatto che la dimensione consociativa non è qui legata a situazioni contingenti (come accade nell'ambito dei governi di coalizione) ma deriva dalla struttura multi-identitaria della compagine governativa positivizzata in Costituzione (o radicata in solide convenzioni o consuetudini costituzionali). La compagine ministeriale è appositamente configurata per riflettere rigidamente la complessità multi-etnica, multiconfessionale o multinazionale di una società divisa o profondamente divisa (si pensi al gabinetto interconfessionale libanese o al gabinetto multi-etnico previsto nella Costituzione del Kosovo). In questi casi il conflitto infra-governativo è quindi fisiologico e "blindato"

⁴⁶⁴ Per una ricostruzione (interessata) della vicenda, v. Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sulle dimissioni del Ministro degli affari esteri preannunziate nel corso della informativa sulla vicenda dei militari italiani sottoposti a procedimento giudiziario in India, in Resoconto stenografico, seduta del 27 marzo 2013, Camera dei deputati, XVII legislatura, 2-8.

da un sistema di quote riservate e veti incrociati a favore delle minoranze identitarie e delle relative rappresentanze parlamentari e/o ministeriali.

Restando nell'ambito dei regimi parlamentari, potrebbe astrattamente ascriversi a questa variante anche il sistema di governo belga, considerando il fatto che il Consiglio dei ministri, che delibera con il metodo del consenso tramite apposite procedure negoziali scandite da una successione di proposte e controproposte, deve avere una composizione interetnica equilibrata franco-olandese ai sensi dell'art. 99 della Costituzione⁴⁶⁵.

4. Il conflitto a gestione ibrida

Come anticipato nell'introduzione, la chiave di lettura del modello (giuridico) di gestione del conflitto infra-governativo serve a saggiare la validità delle ricostruzioni che gli studiosi di diritto costituzionale dedicano alle *forme del Governo* parlamentare, come ad esempio la distinzione tra "governo del primo ministro" e "governo di gabinetto", arricchendo le tipologie classificatorie e il metodo di analisi giuridica.

A dimostrarlo è la circostanza che le categorie qui proposte permettono di revocare in dubbio l'accostamento che, in molte speculazioni dottrinali, viene proposto tra il c.d. "cancellierato tedesco" e il modello del "governo del primo ministro" o del "premierato" (con accezione generica). Se infatti si considera il quadro normativo relativo alla gestione dei conflitti infra-governativi, è facile scoprire che

⁴⁶⁵ Esula invece dal presente campo di indagine, poiché non si tratta di un regime parlamentare (neppure con amplissima accezione), il caso del Consiglio federale elvetico, tradizionalmente caratterizzato da una composizione consociativa (espressa fino al 2003 tramite la c.d. formula magica) e inter-comunitaria e chiamato a deliberare sulla base di un principio di collegialità positivizzato (art. 177 della Costituzione federale), corredato da una metodologia negoziale-consensuale di matrice convenzionale. Analogamente estraneo al modello parlamentare, poiché si tratta di Repubblica presidenziale, ma parimenti meritevole di un accenno è il caso del Consiglio dei ministri interetnico greco-cipriota e turco-cipriota, riflesso del binomio interetnico Presidente (greco-cipriota) e Vicepresidente (turco-cipriota), e le relative procedure di soluzione dei conflitti, anche se il sistema è al momento inoperante.

vi è una differenza irriducibile tra i sistemi connotati dalla supremazia giuridica del primo ministro nella struttura del Governo (v. *supra* par. 2) e il sistema tedesco, che potrebbe persino definirsi un “modello” a sé stante.

Il modello tedesco individua infatti una fattispecie ibrida, che fonde insieme alcune caratteristiche tipiche del modello a gestione primoministeriale (i) con alcune caratteristiche tipiche del modello a gestione collegiale (ii).

(i) Circa gli elementi in comune con il modello caratterizzato dalla supremazia del vertice monocratico del Governo, vanno annoverate le competenze rientranti nel *Kanzlerprinzip*, tra cui spicca la *Richtlinienkompetenz*, cioè la competenza del Cancelliere ad emanare le «linee direttive» del Governo ai sensi dell'art. 65 della Legge fondamentale (d'ora in poi LF). Come sancisce il paragrafo 1, comma 1, del Regolamento del Governo, esiste un preciso dovere giuridico dei singoli ministri di osservare le direttive del Cancelliere. Vero è che una *Richtlinienkompetenz* era prevista anche a beneficio del debole Cancelliere nella Repubblica di Weimar, ma a riempire di significato l'omonima attribuzione della LF del 1949 è la struttura costituzionale che fa da cornice ad essa, ossia la dimensione eminentemente monista del sistema parlamentare, nonché l'elezione parlamentare del Cancelliere, in assenza di voto di fiducia collegiale, replicata nello schema del voto di sfiducia costruttivo. A ciò si aggiunga il potere di nomina e revoca dei ministri attribuito al Cancelliere, rafforzato dall'assenza di un potere parlamentare di revoca o sfiducia individuale dei singoli ministri (il *Bundestag* può soltanto: approvare mozioni di dissenso rivolte all'operato di singoli ministri; chiedere al Cancelliere la rimozione di un ministro; impedire la retribuzione del ministro tramite la legge di bilancio). Oltre alla potestà di emanare direttive generali, esiste una competenza di organizzazione interna del Governo che il Cancelliere può esercitare discrezionalmente tramite propri decreti organizzativi in base al Regolamento del Governo. Stefano Filippone-Thaulero ricorda che Angela Merkel, nel giorno stesso della sua elezione parlamentare al vertice dell'Esecutivo, adottò un decreto organizzativo che esordiva con queste significative parole: «Ai sensi del paragrafo 9 del

Regolamento del Governo federale, dispongo con efficacia immediata»; e seguiva un'ampia revisione degli assetti ministeriali precedenti⁴⁶⁶. Dal punto di vista metagiuridico, infine, l'elemento della supremazia del Cancelliere nella struttura del Governo sembra essere ulteriormente avvalorato dal dato politologico della c.d. *Kanzlerdemokratie*, ossia dal fatto che le elezioni federali sono da tempo polarizzate dal confronto tra i leader dei partiti, i quali si sono presentati agli occhi del corpo elettorale come candidati cancellieri in caso di vittoria, con la conseguenza di poter desumere una indicazione elettorale del vertice dell'Esecutivo sull'esempio del modello del premierato. Ciò ha indubitabilmente rafforzato l'idea di una verticalizzazione della struttura del Governo.

(ii) Eppure, in senso diametralmente opposto a questi elementi ricostruttivi, il medesimo articolo 65 LF, dopo avere affermato che «Il cancelliere federale determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità», precisa subito dopo che «entro queste direttive ogni ministro federale dirige autonomamente e sotto la propria responsabilità gli affari di sua competenza». Venendo poi alla disposizione della Legge fondamentale di gran lunga più importante ai fini dell'argomento qui trattato, l'articolo 65 stabilisce altresì che «Sulle divergenze d'opinione tra i ministri federali decide il governo federale». Infine, se da un lato si afferma che «Il Cancelliere federale ne dirige [del Governo] l'attività», dall'altro si precisa che lo fa «secondo un regolamento stabilito dal Governo federale e approvato dal Presidente federale».

In definitiva, la risoluzione dei potenziali conflitti tra Cancelliere e ministri risente di almeno tre principi concorrenti, che sono il citato principio del cancelliere (*Kanzlerprinzip*), il principio ministeriale (*Resortprinzip*) e il principio collegiale o di gabinetto (*Kollegialprinzip* o *Kabinetprinzip*). I tre principi sono desumibili dall'articolo 62 LF, che propone una ricostruzione complessa dell'organo

⁴⁶⁶ S. Filippone-Thaulero, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Roma-Firenze, 2009, 55, ricorda i precedenti più significativi nella prassi dei Cancellieri Adenauer, Erhard, Kiesinger, Brandt, Schmidt, Kohl, Schröder e Merkel.

governativo per certi versi assimilabile alla configurazione tridimensionale del Governo descritta nell'articolo 92, primo comma, della Costituzione italiana. L'art. 65 LF, come è stato giustamente osservato, «non ha adottato nessuno dei tre modelli descritti, ma ha voluto fonderli in un modello nuovo», che, si può qui aggiungere, opera anche come schema di inquadramento, prevenzione e risoluzione del conflitto tra Cancelliere e ministri⁴⁶⁷. Tale modello giuridico garantisce l'ultima parola del Cancelliere sulle diatribe che riguardano l'interpretazione e l'applicazione delle «direttive politiche» di sua competenza, ma fa salva l'autonomia ministeriale "residuale" fuori dalla sfera della *Richtlinienkompetenz* e affida alla soluzione collegiale i conflitti infra-governativi. Si tratta naturalmente di un difficile punto di equilibrio, che subisce le consuete oscillazioni da parte delle variabili di natura politica, prima fra tutte la distinzione tra la presenza di un Governo di coalizione (che qui è la regola) o di Grande coalizione. Il principio non scritto della coalizione – il quarto principio, che contribuisce alla lettura degli altri tre sopra menzionati – costituisce pertanto un fattore dirimente nell'orientare le procedure giuridiche sinora descritte. Va detto che in Germania il *Prinzip der Koalition*, pur essendo implicito, opera su un piano più prossimo al diritto costituzionale che alla fattualità del sistema politico. E un discorso analogo può farsi per il regime misto parlamentare-presidenziale austriaco, anche se in questo caso il principio di coalizione integra un sistema ascrivibile al modello di gestione collegiale dei conflitti infra-governativi (v. *supra*, par. 3).

Nei due casi storicamente più rilevanti di conflitto tra Cancelliere e ministri, ossia quello del 1962 tra il Cancelliere Adenauer (Unione cristiano-democratica) e il ministro della giustizia Stammberger (Partito liberale) e quello del 1982 tra il Cancelliere Schmidt (Partito socialdemocratico) e il ministro dell'Economia Lambsdorff (Partito liberale), la *querelle* si risolse con le dimissioni spontanee dei ministri interessati e quindi non fu esercitato il potere di revoca del ministro dissenziente. Sebbene il mancato esercizio del

⁴⁶⁷ *Ivi*, 43.

power of dismissal non costituisca di per sé una circostanza dirimente – dal momento che, come si è già osservato, le dimissioni costituiscono la modalità ricorrente per prevenire l'esercizio del potere di revoca – nei due celebri casi in questione è stato piuttosto l'epilogo della vicenda, ossia la fine dell'esperienza del Governo di coalizione, a dimostrare che il potere giuridico di revoca non poteva di fatto operare in quelle circostanze per effetto del prevalente “principio di coalizione”. Il Governo Adenauer, infatti, dopo le dimissioni dei ministri liberali, entrò in crisi nel novembre 1962, mentre il Governo Schmidt, anche in questo caso dopo le dimissioni dei ministri liberali, fu rovesciato dal voto di sfiducia costruttivo che portò al cancellierato di Kohl e quindi a una nuova coalizione già nel corso di quella legislatura. Eppure, almeno nel caso di Lambsdorff, la violazione delle direttive politiche del Cancelliere era stata grave e manifesta, avendo il ministro federale dell'Economia proposto una linea di politica economica apertamente in contrasto con il programma del Governo, sicché, almeno teoricamente, vi era ampio margine per far valere il principio giuridico della direzione monocratica e il potere di revoca ministeriale con finalità sanzionatoria e risolutiva del conflitto.

Nel caso dei Governi di grande coalizione, il margine di manovra del Cancelliere e la portata del *Kanzlerprinzip* sono letteralmente eclissati dalla sostanziale prevalenza del *Kollegialprinzip*, a meno che, ovviamente, non si tratti di ministri che fanno parte del partito del Cancelliere. Se è vero che, in generale, la presenza di un governo di coalizione può incidere sul modello giuridico di risoluzione del conflitto in misura determinante anche nel caso dei modelli descritti nei paragrafi precedenti, è vero altresì che l'implicito *Prinzip der Koalition* tedesco trova un inquadramento coerente nell'articolo 65 LF, che descrive un sistema complesso in cui i tre principi espliciti (*Kanzlerprinzip*, *Resortprinzip*, *Kollegialprinzip*) concorrono insieme con variabile intensità ma senza un ordine di importanza prestabilito. Il modello ibrido tedesco è pertanto contraddistinto da un equilibrio molto peculiare dei rapporti tra Cancelliere e ministri, diverso sia dal modello a gestione primoministeriale sia dal

modello a gestione collegiale. Un equilibrio elastico, che il contesto politico può mettere a dura prova, ma non può snaturare.

A questo riguardo, a riprova della differenza tra il modello ibrido tedesco e il modello contraddistinto dalla supremazia del vertice monocratico dell'Esecutivo, vanno anche ricordate le rigide competenze costituzionali dei singoli ministri, tra cui, solo per fare gli esempi più rilevanti: il comando delle forze armate del ministro federale per la difesa in tempo di pace, ai sensi dell'art. 65a LF (mentre il comando passa al Cancelliere in seguito alla dichiarazione dello stato di difesa, ai sensi dell'art. 115b); le competenze specifiche del ministro federale della giustizia, tra cui, ai sensi dell'art. 95 LF, il ruolo nella nomina dei giudici della Corte suprema federale; le attribuzioni del ministro federale delle finanze, il quale, tra le altre cose, deve approvare le spese eccedenti gli stanziamenti di bilancio, ai sensi dell'art. 112 LF, e vanta poteri di sorveglianza finanziaria sui *Länder*, ai sensi dell'art. 108 LF. In conclusione, al netto della *Richtlinienkompetenz*, la LF riempie in questi casi il principio di autonomia ministeriale di contenuti normativi stringenti e potenzialmente giustiziabili davanti al Tribunale costituzionale federale, in caso di eventuale conflitto con il Cancelliere.

5. Il conflitto a gestione presidenziale o duumvirale

Il modello della gestione presidenziale o duumvirale è presente in alcuni sistemi misti (a componenti parlamentari e presidenziali) in cui il capo dello Stato è organo apicale dell'Esecutivo e motore della funzione di governo, della quale indirettamente partecipa, accanto al (o per mezzo del) Primo Ministro, in virtù di poteri costituzionali penetranti e non "neutrali", esercitati in qualità di leader politico. Si tratta dunque di un modello che non opera in quei sistemi parimenti misti, come quello austriaco, o puramente parlamentari, come quello italiano, in cui il Presidente della Repubblica, pur avendo un ruolo attivo nelle dinamiche della forma di governo, resta estraneo alla funzione di governo.

I sistemi misti o semipresidenziali che attualmente presentano queste caratteristiche, nell'ambito delle democrazie consolidate, sono principalmente due, ossia quello francese e quello rumeno.

Nel sistema francese⁴⁶⁸ il conflitto tra premier e singolo ministro, che si presenta(va) come conflitto a geometria variabile in ragione delle potenziali coabitazioni nell'ambito dell'Esecutivo bicefalo, è componibile grazie alla presidenza "esterna" del Consiglio dei ministri e/o risolvibile tramite un potere di revoca duumvirale. L'assenza di controfirma per l'esercizio di alcuni poteri presidenziali incidenti sui gangli della forma di governo, come lo scioglimento anticipato e la nomina del PM e l'assenza di un (necessario) voto di fiducia iniziale, temperano grandemente, nella sostanza, le implicazioni delle disposizioni costituzionali che pongono l'accento sui poteri direttivi del PM. Tale soluzione è peraltro in linea con il concetto gollista del PM come "fusibile" del sistema, inveratosi e radicatosi anch'esso nella prassi, specialmente in seguito all'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente.

La presidenza del Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, che fa parte di una tradizione costituzionale risalente alla III Repubblica francese, ha permesso di concretizzare il coinvolgimento del capo dello Stato nella funzione di governo proprio nell'ambito della V Repubblica, ove tale presidenza, per via della peculiare configurazione dell'organo presidenziale, è esercitata in modo effettivo (al contrario di quanto accadeva nella III Repubblica – in seguito alla crisi del 1877 e all'affermazione della c.d. Constitution Grévy – e nella IV Repubblica).

Il ruolo del PM è assicurato soprattutto dall'articolo 8, secondo alinea della Costituzione, in base al quale «Sur la proposition du Premier ministre, [le Président de la République] nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions». L'articolo 19 chiude il cerchio inserendo la nomina e la revoca dei ministri tra gli atti presidenziali che necessitano della controfirma del PM.

⁴⁶⁸ Su cui basti qui rinviare a M. Volpi, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna 1979; Id., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

Tuttavia, lo stesso articolo 19, come si accennava poc'anzi, non prevede la controfirma per altri atti di fondamentale importanza, tra cui quelli indicati nel primo alinea dell'articolo 8 (in base al quale: «Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement»). Dal momento che la prassi consolidata della V Repubblica ha scolpito, su queste basi normative, un potere sostanziale di revoca presidenziale del Primo Ministro, salvo che in caso di coabitazione, il potere presidenziale ha finito per riverberarsi nei rapporti infra-governativi. In altre parole, ove vi sia concordanza fra indirizzo presidenziale e maggioranza parlamentare, l'influenza del PDR sulla figura del PM ha buon gioco a riflettersi, a cascata, sulla gestione dell'intera compagine ministeriale e dei rapporti infra-governativi.

Prima che avesse luogo la riforma “anti-coabitazioni” del biennio 2000-2001, nel sistema francese il rapporto tra PM e ministri poteva pertanto concretamente atteggiarsi in modo differente a seconda di una variabile politico-istituzionale di fondamentale importanza, data dall'eventuale presenza di una coabitazione tra due teste dell'esecutivo portatrici di divergenti indirizzi politici. Questa situazione incideva non poco sul margine di autonomia del PM nelle scelte relative alla composizione del Governo e alla gestione dei conflitti: durante le coabitazioni, infatti, il PM poteva vantare una sostanziale primazia nella selezione e nell'eventuale destituzione dei ministri, eccetto che per quanto rientrando nel “*domaine réservé*” del Presidente (esteri e difesa). Ciò significa che la scelta dei nominativi dei ministri di esteri e difesa e l'eventuale gestione dei conflitti che li coinvolgevano obbedivano a una logica duumvirale anche in caso di coabitazione, non potendosi mai prescindere dal consenso presidenziale, come dimostrano le testimonianze dei protagonisti storici delle coabitazioni⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ Lionel Jospin ha affermato che il suo grado di autonomia nella costituzione del governo fu “totale”, tranne che per le posizioni del Ministro degli Affari Esteri e del Ministro della Difesa, ove lo stesso Jospin riteneva necessario il consenso presidenziale, ricevuto immediatamente per Hubert

In periodi di concordanza-omogeneità delle maggioranze, viceversa, il potere presidenziale tornava ad espandersi sino a determinare una gestione complessivamente duumvirale dei rapporti infra-governativi, che diventava persino presidenziale nell'ambito del *domaine réservé* di esteri e difesa.

La riforma “anti-coabitazione” del biennio 2000-2001 ha non solo favorito la concordanza dell'indirizzo politico dell'Esecutivo bicefalo (riducendo la durata del mandato presidenziale e anteponendo le elezioni presidenziali a quelle dell'Assemblea nazionale), ma ha altresì scosso gli equilibri preesistenti portando a una crescente primazia del Presidente della Repubblica nella formazione del governo e nella gestione dei conflitti infra-governativi. Primazia che non è stata sostanzialmente intaccata dal successivo *rééquilibrage* istituzionale riconducibile alla *loi constitutionnelle* 2008-724.

Pur non potendosi escludere l'ipotesi di future coabitazioni, a partire dalle elezioni presidenziali del 2004 il Presidente è divenuto anche il dominus della maggioranza parlamentare, con uno schema che si è consolidato nel tempo, almeno sino alle ultime elezioni presidenziali del 2022, quando il meccanismo di “trascinamento elettorale” non è riuscito a garantire una solida maggioranza parlamentare a sostegno del secondo mandato di Macron⁴⁷⁰. L'effetto anti-coabitazione sembra nondimeno avere superato anche la prova delle recenti elezioni anticipate dell'Assemblea nazionale, svoltesi nel 2024 in seguito allo scioglimento improvviso decretato dal Presidente Macron per via dell'esito negativo (per la maggioranza di governo) delle elezioni europee⁴⁷¹.

Védrine, agli affari esteri, e dopo avere sciolto una breve riserva, per Alain Richard, alla Difesa. Cfr. R. Bacqué, *L'enfer de Matignon*, Paris, 2008, 55. V. in generale G. Carcassonne, *Le Premier ministre et le domaine dit réservé*, in *Pouvoirs*, 1997, 83, 65-74.

⁴⁷⁰ Il quale ha nondimeno, anche in questo caso, nominato liberamente il “suo” PM e quindi ha nominato, su proposta di questi, la compagine governativa ancora prima che le elezioni dell'Assemblea nazionale avessero luogo.

⁴⁷¹ Nonostante un risultato elettorale che avrebbe potuto suggerire la nomina di un primo ministro espressione della sinistra francese, il Presidente ha potuto optare per una scelta di continuità, rispetto alla coalizione uscente e al

Ciò comprova che la formazione del Governo, come pure la gestione del conflitto infra-governativo, appaiono oggi tendenzialmente retti da uno schema più presidenziale che duumvirale. Il Presidente partecipa ancor più attivamente che in passato alla composizione del Governo, talvolta imponendo gran parte della compagine ministeriale, anche se ciò non significa che al PM non possa essere graziosamente concesso un grande margine di autonomia, in conformità con quanto dispone l'articolo 8, secondo alinea, della Costituzione francese⁴⁷².

Al modello in discorso può essere ricondotta, fra le democrazie europee, anche l'esperienza rumena, la cui forma di governo semipresidenziale storicamente si ispira proprio all'archetipo francese. Nel tempo però la prassi e i correttivi istituzionali, tra spinte contrapposte e spesso incoerenti⁴⁷³, hanno condotto il sistema rumeno a realizzare un rapporto più equilibrato (e al tempo stesso più mobile e conflittuale) tra il circuito parlamentare e quello presidenziale, dunque tra Presidente e PM. La riforma costituzionale del 2003 è in questo senso emblematica, giacché ha sancito il divieto di revoca del PM da parte del Presidente e ha differenziato la

mantenimento dell'integrità del potere di indirizzo presidenziale, nominando il repubblicano Michel Barnier.

⁴⁷² Il PM François Fillon, ad esempio, ha affermato: «contrairement à ce que les gens pensent, il y a plus de membres du gouvernement correspondant à des propositions que j'ai faites [...]. C'est-à-dire que le président de la République ne m'a imposé personne dont je n'aurais pas voulu» (R. Bacqué, *L'enfer*, cit., 55).

⁴⁷³ Sul punto cfr. M. Benedetti, *Il ruolo del Presidente della Repubblica in Romania tra teoria e prassi: dalla Costituzione del 1991 agli accordi di rotazione del Primo ministro*, intervento tenuto in data giovedì 21 marzo 2024 presso l'Università di Pisa nell'ambito del seminario dottorale di diritto comparato dedicato ai semipresidenzialismi (testo in corso di pubblicazione); inoltre, sul carattere istituzionalmente ambiguo della figura presidenziale v. M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE online*, 2023, 1, 1161-1170, dove si evidenzia come in Romania il Presidente da un lato sia collocato al centro del sistema, in forza della legittimazione popolare diretta e delle sue importanti funzioni costituzionali (per di più interpretate in senso estensivo dalla Corte costituzionale), dall'altro lato i limiti che la Costituzione stessa pone all'esercizio dei poteri presidenziali rendono questa figura non troppo dissimile da un Capo di Stato di una forma di governo parlamentare.

durata dei mandati parlamentare e presidenziale (in direzione diametralmente opposta alla coeva evoluzione della V Repubblica francese). Da allora in Romania i periodi di coabitazione sono divenuti sempre più frequenti (quasi la regola), sicché nei fatti si è invero un modello a gestione duumvirale che ancora stenta a trovare una sistemazione compiuta.

Abstract

The topic at hand has thus far been addressed primarily from a historical and political science perspective, while constitutional scholarship has focused on some instrumental aspects. Legal doctrine has mainly dealt separately with the role of the Prime Minister, the question of whether the power of ministerial dismissal is feasible, ministerial reshuffles, and the nature of coalition governments. This proposal, however, aims to frame the issue of the Prime Minister-minister conflict from a legal-comparative perspective, to provide an overall view of a topic that is often "atomized" in legal studies. By shifting attention to the model for resolving intra-governmental conflicts, the procedures and functional competencies aimed at managing and resolving these conflicts become more clearly defined. This approach can serve both to offer a new interpretation of the structure of the Executive and to identify new models of legal comparison. In particular, comparative analysis allows for the identification of three main models of managing intra-governmental conflicts: the Prime Ministerial management conflict model, referring to the English Constitution; the collegial management conflict model, typical of the Italian system; the variant of consociational management conflict, typical of consociational democracies; the hybrid management conflict model (partly Prime Ministerial and partly collegial), typical of the German system; and finally, the presidential or duumvirate management conflict model, typical of the French model.

Keywords

interministerial conflict – premiership – prime minister – dismissal of a minister – government

IL PORTOGALLO ALLA PROVA DELL'ESECUTIVO MINORITARIO: PROFILI DI DIRITTO COMPARATO

Tony Giorgio

SOMMARIO: 1. Note introduttive - 2. La crisi di governabilità nella *Terceira República Portuguesa* all'indomani delle legislative del 2024 - 3. L'ascesa di *Chega* - 4. Il parlamentarismo negativo in un contesto tripolare: il Governo Montenegro I - 5. Il ruolo del Presidente della Repubblica tra discrezionalità e consuetudine - 6. Il bilancio quale banco di prova per la tenuta dei Governi minoritari - 7. Il Governo di minoranza in prospettiva comparata - 8. Brevi considerazioni di chiusura

1. Note introduttive

La *Constituição da República Portuguesa* del 1976 (d'ora innanzi semplicemente CRP), promulgata a seguito della *Revolução dos Cravos*⁴⁷⁴ – *rectius*: “rivoluzione dei garofani”, innescata di fatto da un golpe militare incruento portato a compimento il 25 aprile 1974 –, si configura, *ab origine*, quale presidio giuspubblicistico di un ordinamento fondato su una sofisticata ingegneria istituzionale, in cui la razionalizzazione parlamentare convive armonicamente con un residuo significativo di investitura popolare diretta della figura presidenziale, tratto distintivo del peculiare *semipresidencialismo de geometria variável* lusitano⁴⁷⁵. Siffatto equilibrio, cesellato nel testo costituzionale quale argine alle derive autoritarie dell'*Estado Novo*, assurge a vero e proprio architrave per uno sviluppo democratico duraturo, segnato da un'alternanza tendenzialmente regolare tra le due principali forze politiche: il *Partido Socialista* (PS, di

⁴⁷⁴ Per una disamina accurata sia della transizione che del processo costituente, con particolare riguardo ai condizionamenti dei militari, tra i molti, cfr. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*. T. I: *Preliminares o estado e os sistemas constitucionais*, VI ed., Coimbra, 1997, 324 ss.

⁴⁷⁵ Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, 2006, 101 ss. e J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, IV ed., Coimbra, 2014, 121 ss.

centrosinistra) e il *Partido Social Democrata* (PSD, di centrodestra), secondo una logica di *rotativismo democrático* conforme ai dettami del costituzionalismo pluralista.

La perdurante vigenza dell'assetto bipolare tradizionale inizia a mostrare sintomi di progressiva disarticolazione all'indomani della crisi economico-finanziaria globale del 2008, per poi acutizzarsi con le dinamiche elettorali più recenti. In tale contesto, l'irruzione sulla scena politica di forze eterogenee, sovente portatrici di istanze *anti-establishment*, identitarie e populiste, concorre a determinare una frammentazione accelerata e strutturale della rappresentanza parlamentare.

Alla crisi del bipolarismo – emersa con la tornata elettorale del 10 marzo 2024⁴⁷⁶ – fa eco la successiva consultazione del 18 maggio 2025, i cui esiti sanciscono l'instaurarsi di un tripolarismo, ontologicamente instabile e refrattario alla coesione politica. Siffatto mutamento paradigmatico non può che riflettersi sulla formazione dell'Esecutivo, investendo l'effettività degli strumenti previsti dalla CRP: in particolare, la mancata previsione dell'obbligatorietà del *voto de investidura inicial*, nonché la piena ammissibilità di governi privi di maggioranza assoluta in seno all'*Assembleia da República* (il Parlamento monocamerale del Paese). Detti istituti, concepiti originariamente quali garanzie democratiche atte a scongiurare qualsivoglia cesarismo, oggidi costituiscono il presupposto formale per gli esecutivi minoritari.

Su tale sfondo appare imprescindibile una riflessione di respiro giuscomparatistico circa la parabola del *governo minoritário*⁴⁷⁷ in Portogallo: non più fattispecie eccezionale, bensì configurazione sistemica ricorrente e, per taluni versi, fisiologica.

2. La crisi di governabilità nella *Terceira República Portuguesa* all'indomani delle legislative del 2024

⁴⁷⁶ Per un'ampia e minuziosa trattazione sulla tematica cfr. R. Orrù, *Le "legislative" portoghesi e l'attrattività del governo minoritario nel gioco politico a "mosse obbligate"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, 2, 5 ss.

⁴⁷⁷ In proposito cfr. M. Thürk, S. Krauss, *The formalisation of minority governments*, in *West European Politics*, 2024, 1, 113 ss.

Le “legislative” (nella terminologia lusitana) del *10 de março de 2024* e quelle del *18 de maio de 2025*, si sono imposte all’attenzione della dottrina e dell’opinione pubblica quali spartiacque epocali nel percorso del costituzionalismo portoghese. Le due tornate elettorali, difatti, si sono svolte in una temperie politico-istituzionale connotata da un’accentuata polarizzazione del dibattito nazionale, ascrivibile, in larga misura, all’emersione del partito della destra radicale *Chega* (Basta!)⁴⁷⁸, sorto per iniziativa di André Ventura, protagonista di un’inesorabile ascesa elettorale, contrassegnata da un *exploit* repentino tanto sul piano del suffragio popolare quanto su quello del consesso legislativo, nel brevissimo volgere di pochi anni dalla sua genesi.

La crisi di legittimazione politica dell’Esecutivo socialista presieduto da António Costa, culminata nelle dimissioni di quest’ultimo nel novembre 2023, a seguito di particolari vicende giudiziarie (*recte: Operação Influencer*) che hanno coinvolto l’area di governo, segna la fine di un intero ciclo politico, sfociando nello scioglimento anticipato dell’Assemblea della Repubblica (art. 172.1 CRP). Si tratta di un episodio emblematico della tensione endemica tra responsabilità politica e giudiziaria, suscettibile di incrinare l’effettività del principio di presunzione di innocenza, riverberando profonde risonanze costituzionali nel tessuto dell’ordinamento democratico lusitano⁴⁷⁹.

All’esito delle elezioni del marzo 2024, la coalizione *Aliança Democrática* (AD), guidata da Luís Montenegro, *leader* del PSD – formazione che costituisce la *magna pars* della compagine –, prevale con un margine esiguo sul PS, rimanendo, tuttavia, ben al di sotto del *quorum* di 116 della maggioranza assoluta in Parlamento. In data 2 aprile 2024, entra ufficialmente in carica il Governo Montenegro I, esecutivo monocolore di minoranza, il cui insediamento è

⁴⁷⁸ Sul punto cfr. R. Marchi, *A nova direita anti-sistema. O caso do Chega*, Lisboa, 2020, 15 ss.

⁴⁷⁹ In tema, da ultimo, cfr. J. Santana-Pereira, S.R. Nina, *The relevance and resilience of the cordon sanitaire in Portugal: the March 2024 legislative elections*, in *South European Society and Politics*, 2024, 2, 243 ss.

reso possibile per effetto dell'astensione tecnica dei deputati socialisti (*rectius*: PS, tradizionale antagonista del PSD), nonché in virtù di una convergente volontà politica volta al mantenimento di un *cordão sanitário* istituzionale attorno alla destra radicale⁴⁸⁰.

La fragilità strutturale che sin dall'origine caratterizza l'assetto governativo, tuttavia, si acuisce drammaticamente con l'insorgere dello scandalo *Spinumviva*, nel cui ambito emerge un sospetto conflitto d'interessi in capo al medesimo *Primeiro-Ministro*, generando un ulteriore scollamento fiduciario. In ossequio a tale contesto di perdurante instabilità e a fronte dell'evidente paralisi funzionale del circuito esecutivo-legislativo, si rende necessario un nuovo ricorso anticipato alle urne.

Le elezioni del *18 de maio de 2025* producono un quadro ancora più frastagliato: la AD mantiene la primazia numerica, ma senza un progresso significativo; *Chega* consolida ulteriormente il proprio peso parlamentare, mentre il PS registra la più grave flessione della propria rappresentanza dall'avvento della democrazia. In tale frangente, l'inquilino *pro tempore* del Palazzo di *Belém*, Marcelo Rebelo de Sousa, esercitando le prerogative di cui all'art. 187.1 CRP, e in conformità alla *praxis* secondo cui l'incarico spetta al *leader* della lista elettoralmente preminente, conferisce nuovamente l'incarico di formare il Governo a Montenegro, il quale presenta, in data *5 de junho de 2025*, la composizione del proprio secondo Esecutivo.

Il Governo Montenegro II, sorretto da una esigua rappresentanza di 91 seggi su 230, si configura quale governo *ultraminoritário*, la cui sopravvivenza istituzionale si fonda su un frangibile equilibrio tra l'astensione tattica di forze centriste e la non belligeranza temporanea di un PS indebolito dall'assenza di *leadership* dopo le dimissioni di Pedro Nuno Santos. Invero, esso rappresenta la cristallizzazione visibile della crisi irreversibile del *tradicional bipartidarismo*, che sin dalla *Revolução dos Cravos*

⁴⁸⁰ Per un'analisi sulle implicazioni di una simile soluzione cfr. R. Orrù, *Le "legislative" portoghesi e l'attrattività del governo minoritario nel gioco politico a "mosse obbligate"*, cit., 20 s.

fornisce la struttura portante della stabilità democratica della Terza Repubblica.

L'esistenza dell'attuale compagine governativa non si basa tanto su una coesione programmatica, quanto su una logica di contenimento reciproco tra le forze di centro e sul rifiuto, ancora strategico bensì sempre più debole, dell'estrema destra. In tale scenario, il partito *Chega* si profila quale soggetto sempre più strutturato e legittimato a entrare nei meccanismi decisionali, segnando una metamorfosi sistemica irreversibile nel panorama rappresentativo portoghese.

Da ciò deriva un interrogativo fondamentale circa la tenuta del *semipresidencialismo de cooperação*, l'idoneità del *parlamentarismo negativo* a sostenere governi privi di investitura formale e la capacità dell'ordinamento lusitano di reggere, senza disgregazioni, a una persistente tripartizione dello spettro politico.

3. L'ascesa di *Chega*

Il partito guidato da André Ventura, inizialmente relegato ai margini dell'agone politico nazionale, assurge progressivamente, nell'arco di un sessennio (2019-2025), al rango di seconda forza rappresentativa in seno alla *Assembleia da República*, configurandosi quale autentico *punctum dolens* per la tenuta del sistema democratico e per la stessa praticabilità dei *governos minoritários*. L'ascesa impetuosa di *Chega*, si salda in un *humus* di diffuso disagio sociale, crisi di rappresentanza e delegittimazione delle *élite* politiche, alimentato da anni di austerità, scandali giudiziari e percezione generalizzata di alienazione democratica⁴⁸¹.

In questa ottica, è significativo rammentare che la formazione politica in esame transita dall'1,35% dei suffragi nel 2019 all'imponente 22,76% nel 2025, conquistando ben 60 seggi su 230 all'interno della *Assembleia da República*: non ci si trova più innanzi, *stricto sensu*, ad un attore politico extraparlamentare ovvero esterno all'alveo delle dinamiche

⁴⁸¹ Per una trattazione più ampia cfr. L. Cordeiro-Rodrigues, *Anti-power politics and the rise of the far-right in Portugal: why is the contemporary far-right attractive to voters on the left?*, in *Ethics & Global Politics*, 2024, 4, 1 ss.

decisionali, bensì ad un partito istituzionalizzato, munito di concreta capacità di intervento nell'orientare le dinamiche deliberative, nel conformare la composizione e l'operatività delle commissioni permanenti, nonché, *in ultima ratio*, nell'incidere sugli equilibri, già precari, delle maggioranze parlamentari relative.

I risultati delle elezioni anticipate del 18 maggio 2025, pertanto, provocano un vero e proprio terremoto dell'architettura partitica lusitana. *Chega*, anche in esito al computo definitivo del voto estero, supera in termini di rappresentanza parlamentare il *Partido Socialista*, arrestatosi a 58 seggi. Tale sorpasso non si riduce a mera contingenza numerica, ma riveste un pregnante significato sistemico e simbolico, in quanto foriero di una rifunzionalizzazione del ruolo dell'opposizione nel parlamentarismo portoghese. *Ab initio* del ciclo democratico inaugurato nel 1976, mai prima d'ora un soggetto politico collocato all'estrema destra dello spettro ideologico aveva conseguito lo *status* formale di principale antagonista dell'Esecutivo in carica, segnando un punto di discontinuità nella fisiologia democratica dell'ordinamento.

Le implicazioni giuridiche e geopolitiche scaturenti dall'ascesa vertiginosa di *Chega* travalicano i confini dell'ordinamento lusitano, proiettandosi in un più ampio contesto continentale di progressivo consolidamento delle destre radicali. Le esternazioni del *leader* Ventura – il quale rivendica per il proprio partito il ruolo di “*farol de autoridade e de ordem*” statale – testimoniano l'ambizione di configurarsi quale modello alternativo di *governança*, imperniato su un'agenda programmatica marcatamente securitaria, identitaria e centralizzatrice. La comunità accademica e le cancellerie europee osservano con crescente attenzione il portato trasformativo di siffatta fenomenologia, giacché l'irruzione di *Chega* nell'alveo del *mainstream* istituzionale lusitano potrebbe accentuare le tensioni tra le garanzie del costituzionalismo liberaldemocratico e le pulsioni centrifughe riconducibili ad una *illiberal democracy*⁴⁸². Di qui, l'esigenza di interrogarsi – tanto *de iure condito* quanto *de*

⁴⁸² Indicazioni in tal senso ancora in R. Orrù, *Le “legislative” portoghesi e l'attrattività del governo minoritario nel gioco politico a “mosse obbligate”*, cit., 17 ss.

iure condendo – circa l'idoneità degli strumenti costituzionali vigenti a fronteggiare e neutralizzare, senza scadere in derive di tipo esclusorio ovvero censorio, le frizioni ordinamentali prodotte dalla normalizzazione politico-parlamentare delle forze antisistema.

La sempre maggiore influenza di *Chega* pone l'ordinamento lusitano dinanzi a un bivio cruciale tra il contenimento istituzionale della destra radicale – attuato attraverso dei cordoni sanitari informali e maggioranze variabili – e la sua graduale legittimazione, con possibilità di accesso diretto all'indirizzo politico-governativo (un simile esito, ancorché non immediato, comporterebbe un deciso ripensamento delle coordinate fondative della Terza Repubblica)⁴⁸³.

4. *Il parlamentarismo negativo in un contesto tripolare: il Governo Montenegro I*

Uno degli elementi più innovativi e peculiari della CRP si rinviene nell'adozione di un modello di parlamentarismo c.d. *negativo*, ovvero sia un meccanismo di razionalizzazione implicita del rapporto fiduciario intercorrente tra l'*Executivo* e l'*Assembleia da República*, che non richiede un'investitura formale mediante un voto esplicito di fiducia iniziale.

Sotto il profilo squisitamente costituzionale, l'art. 192.1 CRP, dispone che il *Primeiro-Ministro*, una volta nominato, debba sottoporre il *Programa do Governo* al vaglio dell'Assemblea entro il termine perentorio di dieci giorni, ma ciò non sottende l'attivazione automatica di una procedura di investitura parlamentare⁴⁸⁴. Il congegno così delineato consente ai governi *ultraminoritários* – come quello attualmente in carica – di sopravvivere, a condizione che non venga approvata una *moção de rejeição* o, alternativamente, una *moção de censura* da parte della maggioranza assoluta dei deputati (artt. 192.4 e 194 CRP).

⁴⁸³ Cfr. ampiamente M. Braga da Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, in *Análise Social*, 1994, 29, 237 ss.

⁴⁸⁴ Cfr., in specie, J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, II ed., Lisboa, 2017, 32 ss.

L'esperienza del Governo Montenegro I costituisce, in proposito, un caso di scuola. In occasione della presentazione del *Programa do Governo del XXIV Governo Constitucional*, vengono depositate due *moções de rejeição* ad opera del *Partido Comunista Português* e del *Bloco de Esquerda*. Ambedue le mozioni vengono rigettate principalmente in virtù dell'astensione strategica del *Partido Socialista*. Il computo finale registra 138 voti contrari (PSD 78, *Chega* 49, *Iniciativa Liberal* 8, CDS-PP 2, PAN 1), 13 voti favorevoli (BE 5, PCP 4, L 4) e 77 astensioni (PS). L'eventuale approvazione di una mozione di rigetto avrebbe comportato, *ipso iure*, l'obbligo di dimissioni del Governo (art. 195.1.d CRP)⁴⁸⁵.

È d'uopo rilevare come siffatto *modus procedendi*, seppur privo di un *pacto de legislatura*, si iscriva pienamente nel solco delle *conveniências mútuas* e del *jogo de pressão uns para os outros*. Trattasi di una dinamica di equilibrio politico contingente, nella quale la tenuta degli esecutivi sprovvisti di una maggioranza assoluta si fonda su una dialettica negoziale continua, capace – pur nella sua intrinseca precarietà – di garantire una funzionalità sistemica nell'ambito del parlamentarismo lusitano.

Nondimeno, la reiterazione di soluzioni esecutive in forma minoritaria sollecita pregnanti interrogativi sul piano della legittimità sostanziale. Se, da un lato, la CRP ammette l'esistenza di governi non sorretti da una maggioranza parlamentare precostituita, dall'altro lato si pone con forza la questione della loro capacità a rappresentare la volontà popolare emersa dalle urne, nonché a tradurre quest'ultima in politiche pubbliche coerenti.

La parabola del Governo Montenegro I si presta ad alimentare una riflessione critica circa i limiti di tenuta del parlamentarismo negativo in un contesto tripolare, segnato da una accentuata frammentazione partitica e dall'ascesa di formazioni *antissistema*⁴⁸⁶. La sua efficacia in termini di mera

⁴⁸⁵ Sulla questione cfr. R. Orrù, *Le "legislative" portoghesi e l'attrattività del governo minoritario nel gioco politico a "mosse obbligate"*, cit., 14 s.

⁴⁸⁶ Conformemente v. H. Ferrinho Lopes, *Radical right advance and party system change: the 2024 Portuguese snap elections*, in *West European Politics*, 2025, 1, 228 ss.

sussistenza istituzionale non deve far velo sulle ricadute problematiche in tema di *accountability*, rappresentanza e responsabilità politica dell'Esecutivo. Ne deriva la necessità, *de lege ferenda*, di esplorare l'eventualità di correttivi – siano essi di rango normativo o frutto di sedimentazione convenzionale – idonei a garantire una maggiore esplicitazione del nesso fiduciario tra Parlamento e Governo, senza pregiudicare quella flessibilità che ha sinora caratterizzato l'assetto portoghese.

5. Il ruolo del Presidente della Repubblica tra discrezionalità e consuetudine

Nel solenne disegno dell'*ordem constitucional* della *Terceira República portuguesa*, la figura presidenziale costituisce un vertice funzionale in cui si compendiano – in un equilibrio diacronico e sistemico – le istanze del *parlamentarismo racionalizado* con prerogative proprie del semipresidenzialismo a “geometria variabile”⁴⁸⁷.

L'art. 187.1 CRP, attribuisce al Capo dello Stato la prerogativa di nominare il Primo Ministro, «*ouvindo os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais*». Tale locuzione, intenzionalmente ampia e priva di rigidi vincoli procedurali, traduce la chiara *voluntas constituentium* di affidare al Presidente un margine di ponderazione politica di natura discrezionale, funzionale a fronteggiare scenari di estrema complessità parlamentare, in cui il mero criterio aritmetico della maggioranza dei seggi non assicura di per sé una sufficiente garanzia di governabilità e stabilità del sistema⁴⁸⁸.

L'esercizio di siffatta prerogativa, ciononostante, si è gradualmente conformato a una serie di *convenções constitucionais não escritas*, vale a dire vincoli non codificati che si sono sedimentati nella prassi istituzionale,

⁴⁸⁷ Per un approfondimento del concetto in esame, cfr. R. Orrù, *Il semipresidenzialismo in versione portoghese: esecutivo non diarchico e attivismo presidenziale*, in *DPCE online*, 2023, 1, 1021 ss.

⁴⁸⁸ In merito, tra gli altri, cfr. C. Queiroz, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, 2013, 35 ss.

circoscrivendo l'ampiezza dell'intervento presidenziale. Si annovera, difatti, la consuetudine – ormai costante – secondo cui l'incarico di formare il Governo sia assegnato, in via prioritaria, al *leader* della formazione politica o della coalizione pre-elettorale che abbia conseguito il maggior numero di seggi in seno all'*Assembleia da República*, prescindendo dalla concreta possibilità di assicurare il sostegno di una maggioranza parlamentare coesa (come dimostrato emblematicamente dai Governi Montenegro I e II).

La condotta istituzionale del *Presidente da República*, Marcelo Rebelo de Sousa, a seguito delle legislative del 10 marzo 2024 e del 18 maggio 2025, si colloca pienamente nel tracciato ermeneutico, attestando una linea d'azione improntata a coerenza istituzionale e a un elevato senso di responsabilità nell'equilibrio del sistema. In entrambi i frangenti, all'esito dello scrutinio elettorale, l'inquilino di Belém⁴⁸⁹ conferisce l'incarico di formare il Governo a Luís Montenegro, guida della coalizione di centrodestra *Aliança Democrática*, ritenendolo in grado – o quanto meno non impossibilitato – di dar vita a un esecutivo sorretto da una tolleranza parlamentare sufficiente a garantire la prosecuzione della legislatura. Così operando, il Presidente della Repubblica esercita la propria prerogativa discrezionale in chiave di *continuitas ordinis*, optando per la soluzione istituzionalmente meno traumatica tra quelle astrattamente percorribili⁴⁹⁰. L'insediamento del Governo Montenegro II rappresenta, dunque, una conferma paradigmatica del ruolo presidenziale quale elemento di mediazione alta tra le sollecitazioni del pluralismo politico e l'esigenza di continuità statuale⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Il *Palácio Nacional de Belém* ospita la sede ufficiale della Presidenza della Repubblica lusitana.

⁴⁹⁰ Con riferimento alla considerazione per cui «*le président portugais a peu de pouvoirs quand il existe une majorité pour soutenir le gouvernement, mais qu'il retrouve des marges de manœuvre importantes en période de cohabitation, face à un gouvernement minoritaire*» v. O.A. Neto, M.C. Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*», in *European Journal of Political Research*, 2009, 2, 235 ss.

⁴⁹¹ Quanto alla constatazione secondo la quale il Presidente della Repubblica portoghese è «*orgão político governativo de direcção*» v. L. Barbosa

Alla luce di siffatte considerazioni, si impone la constatazione per cui la *Presidência da República*, pur non concorrendo direttamente alla determinazione dell'indirizzo politico, assurge a fulcro dell'equilibrio costituzionale lusitano nei frangenti di maggiore tensione sistemica. La figura presidenziale si qualifica – secondo un'espressione ricorrente nella dottrina nazionale – quale «*respeitada magistratura de influência*»⁴⁹², dotata di autonoma forza di persuasione e investita di una legittimazione simbolica che le consente d'incidere con autorevolezza nel dibattito pubblico e nei passaggi istituzionali più delicati. Nella sua veste di *moderador supremo* dell'ordinamento⁴⁹³, il Capo dello Stato si configura, in definitiva, quale perno imprescindibile del *semipresidencialismo de geometria variável*, risultando capace, per mezzo di una costante duttilità funzionale, di adattarsi alle plurime declinazioni che l'evoluzione del sistema partitico e parlamentare è suscettibile di assumere, senza mai smarrire la propria funzione di garante della coesione istituzionale e della continuità democratica.

6. Il bilancio quale banco di prova per la tenuta dei Governi minoritari

Nel sistema costituzionale lusitano, la *Lei do Orçamento do Estado* si erge quale vero e proprio *punctum crucis* per la verifica della coesione e della tenuta di un *Executivo*, principalmente allorquando quest'ultimo si trovi in una posizione di minorità numerica all'interno dell'*Assembleia da República*. Significativo, a tal riguardo, è l'episodio occorso sul declinare del 2021, nel frangente in cui il Governo Costa II, espressione del *Partido Socialista*, viene indotto a rassegnare le dimissioni a seguito del venir meno

Rodrigues, *Semipresidencialismo português: autópsia de uma ficção*, Lisboa, 2017, 111.

⁴⁹² Così E.P. Correia, *A interpretação dos Poderes do Presidente da República no Semi-presidencialismo do Portugal Democrático*, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 2010, 1, 85.

⁴⁹³ In tali termini, tanto lapidari quanto efficaci, v. J. Reis Novais, *Semipresidencialismo. Teoria geral e o sistema português*, III ed., Coimbra, 2021, spec. 251.

dell'appoggio parlamentare esterno da parte di due formazioni della sinistra radicale (*recte*: BE e CDU), a cagione di inconciliabili divergenze insorte in sede di approvazione della legge di bilancio. Siffatta rottura della fragile intesa parlamentare conduce all'anticipato scioglimento dell'Assemblea politica, ad opera del Capo dello Stato nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali, con conseguente indizione di nuove elezioni legislative, in un contesto di forte tensione istituzionale.

L'approvazione del bilancio, pertanto, trascende la mera dimensione tecnico-finanziaria, configurandosi, invero, quale autentico voto di fiducia sostanziale, nonché indice inequivoco della legittimazione parlamentare del Governo *pro tempore*.

Il Parlamento unicamerale ha il potere-dovere di rango costituzionale in ordine all'approvazione del bilancio dello Stato su proposta del Governo (art. 161.1.g CRP). Trattandosi di deliberazione a maggioranza semplice, tale configurazione consente, *in abstracto*, la sopravvivenza istituzionale di Governi minoritari, a condizione che questi riescano a ottenere una forma, sia pur minima, di appoggio esterno – altresì meramente occasionale – o di *tolerância parlamentar* da parte delle forze politiche rappresentate in Aula.

Il Governo Montenegro II, insediatosi il 5 giugno 2025 con il sostegno di soli 91 deputati su un *plenum* di 230, affronta sin dall'*incipit* del proprio mandato l'arduo banco di prova costituito dall'approvazione del bilancio. In questo quadro, si staglia in tutta la sua rilevanza la funzione strategica delle forze parlamentari comunemente qualificate quali mediane (*rectius*: *Iniciativa Liberal*, *Livre* e *PAN*) il cui comportamento assembleare – sia esso di astensione strategica ovvero di adesione negoziata e condizionata – potrebbe risultare dirimente ai fini della tenuta dell'Esecutivo. Non si tratta, *strictu sensu*, di una coalizione organica, formalizzata in termini programmatici e strutturali, bensì di un assetto parlamentare a geometria variabile, la cui tenuta richiede elevate doti di concertazione

politica e sapiente gestione delle dinamiche interpartitiche⁴⁹⁴.

Ulteriore profilo meritevole di approfondimento concerne l'onerosità politico-istituzionale cui il Governo va incontro per assicurarsi l'approvazione del proprio *Orçamento*, nonché la portata e l'intensità delle concessioni programmatiche che esso sarà indotto a formulare in sede di mediazione parlamentare. Il pericolo, tutt'altro che remoto, è che la sopravvivenza governativa si traduca in un progressivo svuotamento della propria identità politica, in una diluizione del suo *telos* riformatore nel nome di un compromesso perenne, disorganico e privo di coerenza sistemica. Si prospetta, in altri e più diretti termini, una legislatura contrassegnata da provvedimenti *ad hoc*, accordi estemporanei e instabilità decisionale, ben distante dal paradigma della governabilità strutturata.

La *Lei do Orçamento do Estado* si qualifica quale *index rerum* della reale capacità di un Esecutivo minoritario di trasformarsi in Governo di azione (autenticamente operante). La sua approvazione non rappresenta soltanto una *conditio sine qua non* per la prosecuzione del mandato, ma essenziale *probatio veritatis* della legittimazione democratica del Governo⁴⁹⁵.

L'*Executivo Montenegro II* è, dunque, chiamato a dimostrare che anche una compagine *ultramínoritária* può governare senza rifluire nella sterile amministrazione dell'esistente, bensì imprimendo un indirizzo riformatore conforme alla propria visione politica, nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e della continuità istituzionale.

7. Il Governo di minoranza in prospettiva comparata

⁴⁹⁴ C. Blanco de Moraes, *A reconfiguração dos partidos do centro e da direita*, in *Público*, 22 agosto 2020 (fruibile in rete consultando il sito internet www.publico.pt).

⁴⁹⁵ Circostanziati ragguagli in A. Suspiro, M.S. Carrapatoso, *Governo "completamente exposto" à especialidade. Se OE for "desvirtuado", Montenegro pode exigir eleições*, in *Observador*, 17 ottobre 2024 (disponibile *on line* alla pagina www.observador.pt).

L'architettura costituzionale dell'ordinamento lusitano, inверata entro le coordinate di un *semipresidencialismo de geometria variável*, si contraddistingue per una spiccata duttilità sistemica, tale da rendere giuridicamente e politicamente ammissibile l'affiorare di esecutivi di minoranza, la cui legittimazione sostanziale risulta in ultima istanza condizionata a forme, più o meno tipizzate, di *tolerância parlamentar*.

L'esperienza portoghese non può che essere accostata – *mutatis mutandis* – a quella di altri ordinamenti di matrice democratica, che, pur nella loro specificità, si confrontano con problematiche analoghe e sfide affini sul terreno della governabilità e della tenuta dell'esecutivo in condizioni di minoranza parlamentare⁴⁹⁶.

In primis, l'ordinamento belga – contraddistinto da un parlamentarismo consociativo e da un pluralismo etnolinguistico – dà origine a una *praxis* politico-istituzionale che non solo tollera, ma talora incentiva la formazione di governi minoritari, purché sorretti da *contrats de législation* stipulati tra le forze rappresentative delle diverse comunità linguistiche (*recte*: partiti francofoni e fiamminghi).

La nota crisi istituzionale che precede l'insediamento del Governo di coalizione De Croo (1° ottobre 2020), formatosi dopo ben 493 giorni di estenuanti trattative, rappresenta un *case study* emblematico dello iato tra il diritto costituzionale formale e la prassi negoziale⁴⁹⁷. Codesta discrasia risulta parzialmente mitigata dal ricorso, tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza, al principio di lealtà federale – pur non positivizzato in forma espressa – che assume un ruolo chiave nel garantire il buon funzionamento del federalismo belga: da un lato, assicura il rispetto reciproco e la coesistenza armonica tra i diversi livelli di governo; dall'altro, previene il rischio di un disfacimento dell'unità statale a causa della

⁴⁹⁶ Per una ricca ricostruzione in chiave comparata dei profili istituzionali, politici e culturali cfr. V.S.D. Franco, *Semipresidencialismo: Perspectiva comparada e o caso português. Os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República (1982-2016)*, in *Coleção Parlamento*, 2020, 7, 166 ss.

⁴⁹⁷ In argomento cfr. G. Delledonne, *Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica*, in *DPCE online*, 2022, n. sp., 357 ss.

rigida compartimentazione delle competenze (art. 143 Cost.).

Il principio di lealtà federale, di conseguenza, si erge quale architrave sistemica dell'equilibrio istituzionale, fungendo da correttivo strutturale alle carenze numeriche degli esecutivi di minoranza e concorrendo a contenere la frequenza del ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere, in un'ottica di salvaguardia della continuità dell'indirizzo politico.

Tra i laboratori costituzionali più rilevanti nell'odierno panorama europeo, l'ordinamento spagnolo si impone all'attenzione della scienza giuspubblicistica quale osservatorio privilegiato per l'analisi delle morfologie governative in regime di minoranza parlamentare. A partire dalla crisi del bipolarismo partitico, esplosa con le elezioni generali del 2015 – che infligge un colpo pressoché definitivo all'alternanza egemonica tra *Partido Popular* (PP, di centrodestra) e *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE, di centrosinistra) –, la Spagna va incontro a una trasformazione irreversibile del proprio sistema politico, approdando a un parlamentarismo multipartitico fortemente frammentato⁴⁹⁸.

In tale contesto, il fenomeno del *gobierno en minoría* assume caratteri quasi fisiologici, costituendo l'epilogo consueto delle dinamiche di investitura nel nuovo assetto della rappresentanza politica. Esempio è, in proposito, il caso del *Gobierno Sánchez II*, insediatosi nel gennaio 2020 senza il sostegno di una maggioranza assoluta, grazie alla c.d. *abstención técnica* messa in atto da alcuni partiti autonomisti: *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Euskal Herria Bildu* (EHB). Siffatto congegno procedurale consente a Pedro Sánchez di ottenere l'investitura ai sensi dell'art. 99 della *Constitución Española* del 1978, il quale prevede che il candidato, previamente designato dal Re, si presenti innanzi al *Congreso de los Diputados* (*rectius*: la Camera bassa delle *Cortes Generales*) al fine di esporre il proprio programma politico e sollecitare la concessione

⁴⁹⁸ Per ulteriori spunti di analisi comparatistica, cfr. A. Freire, *Para lá da «Geringonça». O governo de esquerdas em Portugal e na Europa*, Lisboa, 2017, 12 ss.

della fiducia parlamentare. In assenza di maggioranza assoluta dei membri del Congresso – corrispondente a 176 voti su 350 – nella prima votazione, v'è possibilità di ricevere la fiducia, per divenire Presidente del Governo, mediante il conseguimento di una maggioranza semplice nella seconda votazione, decorse quarantotto ore.

Questa prassi finisce col cristallizzare una versione iberica del parlamentarismo negativo, nel quale il fulcro della legittimazione governativa non si fonda su una intesa programmatica, formalizzata in una coalizione organica di maggioranza, bensì sulla convergenza episodica di astensioni o consensi tattici espressi da forze eterogenee, sovente regionaliste o autonomiste. Ne discende una configurazione del *Presidente del Gobierno de España* quale mediatore istituzionale permanente, chiamato a svolgere un'opera di costante bilanciamento tra le esigenze di coesione territoriale e le necessità di governabilità parlamentare, in un quadro segnato da incessanti fibrillazioni tra pulsioni centripete e spinte centrifughe⁴⁹⁹.

A presidio e sostegno di detta fragile architettura fiduciaria, il Parlamento spagnolo introduce significative innovazioni regolamentari, fra le quali merita menzione la previsione del *voto por bloques*, che ammette di votare in modo aggregato emendamenti e disposizioni legislative, facilitando l'approvazione della *Ley de Presupuestos Generales del Estado* (art. 134 Cost.) finanche in mancanza di una maggioranza parlamentare coesa. La legge di bilancio è reputata dalla dottrina quale vero e proprio indice di vitalità dell'indirizzo politico dell'Esecutivo, nonché cartina di tornasole della sua tenuta fiduciaria. Un Governo che non riesca a far approvare il bilancio annuale è spesso destinato a dimettersi ovvero ad essere sfiduciato.

La riflessione comparata consente, pertanto, di problematizzare la nozione stessa di "governo minoritario", restituendone una visione poliedrica e cangiante, conforme alla varietà degli ordinamenti costituzionali presi in

⁴⁹⁹ Per una ricognizione precisa e puntuale sul tema in oggetto, cfr. C. Antonucci, *Il procedimento di formazione dell'esecutivo spagnolo. Una comparazione con gli ordinamenti autonomici alla luce del nuovo sistema dei partiti*, in *DPCE online*, 2024, 4, 2237 ss.

riferimento⁵⁰⁰. Esso può assumere i tratti della consuetudine funzionale (Belgio), della transizione negoziale (Spagna) o della flessibilità di investitura (Portogallo); ma in ciascun caso richiama la centralità della cultura costituzionale e della capacità di mediazione tra le forze politiche quali strumenti dirimenti di tenuta democratica.

8. *Brevi considerazioni di chiusura*

All'esito dell'itinerario esegetico testé intrapreso, si impone una considerazione ultima circa la resilienza strutturale dell'ordinamento politico-costituzionale lusitano, alla luce delle perturbazioni istituzionali occorse nel biennio 2024-2025. L'arco temporale oggetto di disamina si connota, *in primis*, per la dissoluzione anticipata di un Governo di centrosinistra (*recte*: Costa III), per la celebrazione di due tornate elettorali ravvicinate e, *in fine*, per il reiterarsi – in rapida successione – della formazione di Esecutivi di minoranza, entrambi presieduti da Luís Montenegro, nell'ambito di un sistema partitico segnato da una progressiva polverizzazione.

La crescente frequenza – e legittimazione – dei c.d. *Governos minoritários*, divenuti, oramai, prassi consolidata di governo, riveste altresì un significato costituzionale non trascurabile⁵⁰¹. La CRP, benché formalmente non precluda la costituzione di governi di minoranza, li aveva concepiti nel contesto emergenziale e transizionale post-rivoluzionario, quali rimedi straordinari da attivarsi unicamente in assenza di coalizioni organiche e stabili. La loro attuale normalizzazione (*rectius*: costituzionalizzazione *de facto*) impone un riesame critico sulla sostenibilità di siffatta architettura istituzionale in un orizzonte cronologico dilatato.

Come attesta la più avvertita esperienza comparata, la mera ingegneria costituzionale non è condizione sufficiente

⁵⁰⁰ In prospettiva comparativa cfr. F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 3, 632 ss.

⁵⁰¹ Secondo la nota analisi di M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 3, 5 ss.

per assicurare una *governance* solida: ciò che appare imprescindibile è la presenza di un tessuto istituzionale animato da una radicata *fides publica*, sorretto dal primato della *res publica* e permeato da un'autentica *ethica responsabilitatis*. Soltanto in tale quadro, l'Esecutivo, pur minoritario, può aspirare a trasmutare il consenso parlamentare in azione di governo effettiva, evitando di ristagnare dinanzi al rischio latente di *impasses* decisionali e di una progressiva delegittimazione della *leadership* politica, ove unica *ratio* è la sopravvivenza formale⁵⁰².

In conclusione, il Portogallo si delinea quale scenario emblematico in cui si intrecciano antiche tradizioni parlamentari, moderne declinazioni del *presidencialismo negociado*, e tensioni riconducibili all'odierna stagione del populismo diffuso, nonché della radicale iper-soggettivazione politica. Il futuro del *semipresidencialismo lusitano* dipenderà dalla capacità di saper coniugare le istanze di rappresentanza democratica con l'indefettibile necessità di garantire una duratura *governabilidade*, consolidando al contempo la *stabilitas rei publicae*⁵⁰³. Una sfida epocale che non interpella esclusivamente i costituzionalisti, ma chiama in causa – in una prospettiva più ampia – l'intera comunità democratica europea.

Abstract

Portugal facing the challenge of minority government: comparative law perspectives – This paper investigates the recent political crisis in Portugal, with a focus on the emergence of minority governments within an increasingly fragmented tripolar party system. It analyses the outcomes of the 2024 and 2025 legislative elections, the erosion of traditional bipartisanship and the evolving institutional role of the President of the Republic. Particular attention is devoted to the systemic repercussions of Chega's ascent and to the

⁵⁰² Tra i primi a occuparsene, cfr. M.E. Comba, *Governi di minoranza*, Torino, 1999, 9 ss.

⁵⁰³ In senso critico cfr. A. Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action*, in *European Constitutional Law Review*, 2006, 2, 82 ss.

reconfiguration of political governability within the Portuguese semi-presidential framework.

Keywords

Portugal - semi-presidentialism - political system - minority government - legislative elections

FAIT MINORITAIRE. ASPETTI COSTITUZIONALI DEI GOVERNI DI MINORANZA IN AMBIENTE PARLAMENTARE

Alessandro Lauro

SOMMARIO: 1. La maggioranza come regola, entità o mero fatto nella forma di governo parlamentare - 2. Il “fait minoritaire”: come identificare i governi minoritari (al plurale) - 3.1. Il fatto minoritario normato nelle Costituzioni di tipo continentale - Il governo di minoranza come “fatto normato” - 3.2. Il fatto minoritario come oggetto di convenzione (o convenzioni) nelle Costituzioni del modello Westminster - 3.3. Fatto normato e poteri del Capo dello Stato - 4. Il governo di minoranza come “fatto normativo” - 5. Una domanda mal posta? Fisiologia e patologia dei sistemi parlamentari

1. La maggioranza come regola, entità o mero fatto nella forma di governo parlamentare

«*Refertur ad universos quod publice fit per maiorem partem*», è imputato alla totalità ciò che pubblicamente è stato fatto ad opera della maggioranza⁵⁰⁴. In questi termini il giurista Ulpiano enuncia la *regola della maggioranza*, consacrando così una delle *fictiones iuris* che più avrà successo nella storia del pensiero giuridico occidentale⁵⁰⁵, tanto nel diritto pubblico, quanto nel diritto privato⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴Dig. 50, 17, 160, 1.

⁵⁰⁵E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976, 22. O. v. Gierke, *Über die Geschichte des Majoritätsprinzips*, in B. Guggenberger, C. Offe (a cura di), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen, 1984, 23. Sull'evoluzione storica del principio di maggioranza, si veda anche F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione*, Bologna, 2007. Sulla natura di *fiction* del principio di maggioranza D. Beranger, *Théorie et pratique du principe de majorité dans les droits constitutionnels européens*, in F. Picod (a cura di), *Le principe majoritaire en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2016, 54, ove l'A. parla di una «*fiction opérationnelle*», ossia non di una «menzogna», ma di un meccanismo operativo di conversione della volontà parziale di un certo numero nella volontà della totalità.

⁵⁰⁶F. Galgano, voce *Principio di maggioranza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol XXXV, Milano, 1986, 547-555.

Nel frammento latino già si intravedono i cardini attorno ai quali viene costruito e giustificato il principio maggioritario: da un lato l'identificazione fra volontà della *maior pars* e quella della totalità (nel caso di Ulpiano, tutti i cittadini dei municipi⁵⁰⁷, *universi*); dall'altro l'esistenza di procedimenti non privati né segreti (il *publice fieri*), per mezzo dei quali si può compiere tale identificazione.

Resta escluso il terzo, grande elemento della dinamica maggioritaria, che permette invero di dare forza *a contrario*⁵⁰⁸ alla regola di cui sopra: l'esistenza di una minoranza⁵⁰⁹, che nell'opera dei giureconsulti romani «è nulla»⁵¹⁰, allorché la maggioranza si trasforma nel tutto.

La regola della maggioranza, in quanto semplice «formula giuridica», capace di acquisire forza e legittimazione diversa a seconda dei contesti in cui trova applicazione⁵¹¹, è stata declinata nel tempo in forme ed istituti diversi, mostrando in particolare la sua attitudine ad essere «regola per decidere» e «regola per governare»⁵¹², applicata all'assunzione di decisione collettive in un caso, strumento di ripartizione ed utilizzo del potere politico nell'altro.

Il principio che la decisione deve essere presa dalla maggioranza è considerato un principio cardine di ogni

⁵⁰⁷ *Ivi*, 548.

⁵⁰⁸ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, cit., 11, sottolinea sin dal principio dell'opera come «il principio maggioritario (sia) naturale e ovvio fino a quando lo si contrappone al suo assurdo inverso, il principio minoritario».

⁵⁰⁹ «Il diritto della maggioranza presuppone il diritto all'esistenza di una minoranza» afferma S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 52.

⁵¹⁰ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, cit., 22.

⁵¹¹ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, cit., 94. Sull'applicazione della regola di maggioranza, si veda: A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 3 ss. (11 ss. sul valore delle maggioranze qualificate).

⁵¹² Definizione data da A. Barbera, C. Fusaro, *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996, disponibile all'indirizzo www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-maggioranza.

sistema democratico⁵¹³, poiché il suo «assurdo inverso»⁵¹⁴ – cioè la decisione presa da una minoranza – condurrebbe a regimi politici, cioè a *forme di Stato*, ben diverse e che si vorrebbero accantonate nella storia dell'Occidente.

Cosa sia la “maggioranza” è questione delicata: si può considerarla una mera entità matematica, data dalla somma di più individualità fino a raggiungere la metà più uno di un insieme. Da questo punto di vista è una regola deliberativa alternativa all'unanimità. Nelle forme di governo parlamentari il ruolo della regola di maggioranza è consentire l'investitura di un Esecutivo che deve poter contare sul voto del Parlamento.

Nei sistemi parlamentari moderni, tuttavia, la maggioranza è qualcosa di più, cioè un'entità politica, prima che matematica, che può presentare vari gradi di omogeneità. Un'entità politica strettamente connessa con il Governo, che di essa è «comitato direttivo»⁵¹⁵ e «porzione dirigente»⁵¹⁶.

In vari Paesi il «fatto maggioritario»⁵¹⁷, ovvero la creazione di una maggioranza politica all'interno del

⁵¹³ Sul principio di maggioranza come principio essenziale della democrazia cfr. V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 111 ss.

⁵¹⁴ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, cit., 11.

⁵¹⁵ L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951, 4, 59 ss., oggi in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2010, 15 ss. V. per una definizione simile già R. Carré de Malber, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, reed. Parigi, 1984, 194, il quale analizzando le leggi costituzionali del 1875 (fondative della c.d. III Repubblica), riconosce che il Ministero è divenuto «*comité gouvernemental du Parlement*» attraverso l'istituzione della responsabilità politica dei ministri, che consente alle forze parlamentari di “appropriarsi” dell'Esecutivo.

⁵¹⁶ A. Le Divellec, *Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens*, in *Jus Politicum*, 2008, 1.

⁵¹⁷ Di «fatto maggioritario» parla A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 14, utilizzando un sintagma correntemente in uso nella dottrina francese (cfr. J. Benetti, *L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime* in *Petites affiches*, 2008, 138 e letteratura ivi citata, nonché J. F. Kerléo, *Le fait majoritaire, chronique d'une morte annoncée?* in *Jus politicum*, n. 18, luglio 2017 oppure J.P. Derosier, *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire* in *Quaderni costituzionali*, 2016, 4).

Parlamento a seguito delle elezioni e che possa investire un governo da essa sostenuta, rappresenta una regolarità nella storia costituzionale, cioè un fatto politico con rilievo per il funzionamento del sistema costituzionale. In molti altri casi, però, l'assenza di una maggioranza parlamentare non impedisce la nascita di governi, pienamente legittimati, che possono contare sul pieno supporto di una maggioranza relativa, ma che non sono avversati da un arco di forze politiche sufficiente a coprire una maggioranza assoluta all'interno dell'assemblea di riferimento. La prima domanda che occorre porsi, alla luce delle superiori premesse, è allora se la regola della maggioranza *numerica* è violata dall'investitura e dalla permanenza di un governo che è senza maggioranza *politica*. In realtà, si tratta di una domanda cui buona parte della Costituzione ha risposto, mutando il punto di osservazione della maggioranza numerica: non deve sussistere una maggioranza *contro* il Governo, non è necessario che ne esista una a favore.

Il presente scritto intende occuparsi proprio di questo fenomeno, tenendo come riferimento i Paesi europei e quelli extra-europei di tradizione occidentale che si ricollegano alla tradizione parlamentare britannica.

L'approccio dello studio è volutamente teorico-generale: non si analizzeranno specifiche esperienze storiche in concreto, ma si rifletterà sulle coordinate giuridico-costituzionali in cui è possibile ricondurre il fenomeno del governo minoritario.

2. Il “*fait minoritaire*”: come identificare i governi minoritari (al plurale)

I governi di minoranza hanno formato oggetto di studio e di interesse in particolare per la scienza politica. Va specificamente ricordata l'opera del politologo Karen Strøm dedicata al rapporto fra regola di maggioranza e governi minoritari⁵¹⁸. In questo libro, la prima preoccupazione dell'autore è proprio dare una definizione al “governo di minoranza”, una definizione che, però, è costruita tutta *per*

⁵¹⁸ K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, 1990, 6.

differentiam a partire dal “governo di maggioranza”. Quest’ultimo è identificato come «*any cabinet that meets all appropriate constitutional requirements and it is composed of persons acting as representatives of political or parliamentary groups that collectively control no less than one half of all seats in the national legislature, or that chamber of the legislature to which the cabinet is constitutionally responsible*». Di conseguenza, i governi minoritari sono quelli «*that meet all the foregoing requirements except the majority clause*»⁵¹⁹.

Dobbiamo notare come il fulcro di questa definizione sia non l’*investitura*, ma la *composizione* del Governo. Per la lettura politologica data da Strøm l’interesse è osservare come si comportano gli attori politici nel momento in cui il Gabinetto minoritario sia formato, come si sviluppano le dinamiche fra i soggetti parlamentari e i *veto players*, come possa tale Gabinetto essere efficace nelle sue politiche e stabile nel suo mandato. Dunque, è a partire dalla composizione politica del Ministero che si affacciano le conseguenze di cui sopra e non tanto nell’investitura, risolta negli *appropriate constitutional requirements*.

Seguendo la prospettiva della composizione dei governi, giustamente si osserva che l’opposizione maggioritario/minoritario va incrociata con altri schemi di analisi, in particolare la dicotomia fra *coalition government* e *single-party government*.

Combinando i due elementi, si possono allora distinguere:

- a) governi minoritari monopartitici;
- b) governi minoritari di coalizione;
- c) governi maggioritari monopartitici;
- d) governi maggioritari di coalizione.

A questi vanno aggiunti i *no-partisan governments*, che si collocano al di fuori degli schemi e delle definizioni poiché non rappresentano «*political or parliamentary groups*»⁵²⁰.

L’attenzione esclusiva verso l’analisi della composizione mette in ombra situazioni di confine, che viceversa sono illuminate allorché si assuma l’angolo visuale dell’investitura e, in particolare, delle *regole di investitura* del

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ *Ivi*, 7.

governo.

E qui l'attenzione e la sensibilità costituzionalistica si fanno più acute, poiché sotto l'etichetta di "governi di minoranza" possono nascondersi situazioni assai diverse fra loro, create proprio dalle regole che presiedono alla formazione del governo e alle votazioni fiduciarie.

Un conto è avere un governo investito grazie ad una positiva maggioranza assoluta (ottenuta grazie a *confidence and supply agreements* o a "coalizioni informali"⁵²¹), altro conto è formare un gabinetto grazie alla benevola astensione (o addirittura la non partecipazione al voto) di componenti parlamentari.

Ancora, bisogna distinguere fra governi di minoranza *originari* e *sopravvenuti*: un governo può nascere minoritario, in altri casi può diventare tale senza venire sfiduciato.

Da un punto di vista giuridico, è interessante osservare che l'individuazione di un governo minoritario sia, sotto alcuni profili, utile e rilevante e, per altri, del tutto superflua.

È superflua nella misura in cui, se ci atteniamo alla legittimazione giuridica dei Governi ed ai loro poteri, nulla cambia nel momento in cui l'investitura è compiuta in base alle regole costituzionali. Nel momento in cui l'accesso alle cariche di governo è perfezionato, il Governo è formato in quanto tale e possiede tutti i poteri che spettano all'organo collegiale complesso ed agli organi monocratici che lo compongono.

Non è tuttavia da escludere che la formazione di un governo minoritario sia in sé generativa di conseguenze di carattere giuridico rilevanti ed è qui che resta saldo l'interesse costituzionalistico della questione.

Per la successiva analisi possiamo allora appropriarci della definizione di Strøm, ma solo in parte e con alcune specifiche. Si utilizzerà l'espressione governo di minoranza facendo riferimento, effettivamente, a governi già formati nei quali la compagine ministeriale non rappresenta la maggioranza parlamentare. Più in generale, però, si userà la locuzione "*fatto minoritario*" per fare riferimento alla

⁵²¹ L'espressione si rinviene in ambiente tedesco: cfr. S. Tomas, *Die informelle Koalition, Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983)*, Wiesbaden, 2005.

creazione di un governo di minoranza, cogliendo così anche il momento genetico dell'investitura e dei requisiti costituzionali⁵²².

In effetti, l'elemento primo per il diritto costituzionale non è se il governo rappresenta o meno i diversi partiti e gruppi parlamentari (quantunque ciò possa assumere rilievo, come si dirà⁵²³), ma se la sua investitura si è realizzata a maggioranza assoluta o a maggioranza relativa. Difatti, considerare solo la composizione del Governo attrarrebbe nella definizione degli Esecutivi minoritari anche quelli tecnici, che magari sono supportati da maggioranze amplissime in Parlamento. Il punto di osservazione, allora, è il voto di investitura: è tramite questo che si realizza una traslazione della capacità rappresentativa dai parlamentari al Governo, non la mera appartenenza (o non appartenenza) dei Ministri ai gruppi politici costituiti nelle Camere⁵²⁴.

Secondo un approccio giuridico, il fatto minoritario può allora intendersi tanto come *fatto normato*, quanto come *fatto normativo*.

Nel primo caso si intende che la formazione del governo di minoranza è una evenienza contemplata dai Testi costituzionali. Nel secondo caso si intende che tale evenienza comporta l'applicazione successiva di particolari regole che modificano il funzionamento del sistema rispetto alla creazione di un governo sostenuto da una maggioranza piena.

⁵²² In questo senso il *fatto minoritario* non corrisponde al concetto di *hung parliament*. Quest'ultimo fa riferimento all'assenza di una maggioranza assoluta (mono-partito o fra partiti alleati elettoralmente) all'esito delle elezioni. Come è noto, in questo caso si apre un bivio che può condurre ad una coalizione di governo vera e propria o al governo minoritario nelle sue varie forme. Su questa possibilità si v. I Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, 1969 (III ed.), 29 ss.

⁵²³ Si noterà, *infra*, che nei sistemi di tradizione westminsteriana l'elemento della composizione governativa forma parte delle convenzioni costituzionali che hanno ad oggetto i governi minoritari.

⁵²⁴ Bisogna ricordare il sempre più diffuso ricorso a "tecnici d'area", cioè a soggetti, dotati di competenze specifiche e non formalmente iscritti ai partiti di maggioranza, ma che sono chiaramente consentanei agli indirizzi politici di una parte.

3. Il governo di minoranza come “fatto normato”

La prima lente attraverso la quale osservare il governo di minoranza è quella del fatto normato. Occorre comprendere se e come le Costituzioni accettano e/o disciplinano l'ipotesi di formazione di un governo minoritario.

Al proposito, pare opportuno procedere alla elaborazione di alcune distinzioni basate, *in primis*, sulle tradizioni parlamentari di riferimento e, *in secundis*, alle modalità con cui l'ipotesi di minoranza è normata dai testi costituzionali.

3.1. Il fatto minoritario normato nelle Costituzioni di tipo continentale

Il fatto minoritario può considerarsi “fatto normato” secondo tre distinte modalità.

Può essere *fatto espressamente normato*: le Costituzioni individuano chiaramente e distintamente l'ipotesi di investitura senza una maggioranza assoluta favorevole all'interno della Camera politica.

Viceversa, può presentarsi come *fatto implicitamente ammesso*: le Costituzioni non identificano una specifica ipotesi di investitura a maggioranza semplice, distinta da quella a maggioranza assoluta.

Infine, va distinto il caso in cui l'evenienza costituisca un *fatto normativamente escluso*: nel momento in cui i testi costituzionali impongono, senza possibilità di eccezioni, la maggioranza assoluta per l'investitura fiduciaria, è chiaro che il fatto minoritario costituisce oggetto di un divieto.

Poste queste definizioni, è opportuno considerare le tre distinte ipotesi, tramite esempi ordinamentali, in modo da ricostruire in quali “ambienti” normativi vengono ad esistenza i governi minoritari.

a) Costituzioni parlamentari e fatto minoritario espressamente normato

Il fatto minoritario espressamente normato si rinviene

nei sistemi ad elezione o conferma parlamentare del Primo ministro in cui è presente la mozione di sfiducia costruttiva.

L'esempio più eloquente è quello dell'art. 63, comma 4, della *Grundgesetz* tedesca⁵²⁵. In questo caso l'investitura minoritaria è considerata come possibilità distinta, dopo due tentativi condotti dal Bundestag. Il primo di questi avviene su proposta del Presidente federale, che indica un candidato alla carica di Cancelliere, con la necessità che tale candidatura sia approvata dalla maggioranza assoluta della Camera. Il secondo tentativo è tutto interno del *Bundestag* medesimo e può avere luogo solo dopo il fallimento del primo, ma sempre con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei deputati entro il termine di quattordici giorni dal fallimento della candidatura presidenziale⁵²⁶. Se nell'arco di tempo sopraindicato non si tiene alcuna votazione, si procede comunque ad uno scrutinio in cui l'elezione è acquisita con la sola maggioranza semplice. Se l'eletto ha conseguito la maggioranza assoluta, entro sette giorni il Presidente federale è tenuto a nominarlo. Se il fatto minoritario si è realizzato, si apre per il Presidente la possibilità, entro una settimana, di nominare il Cancelliere oppure di disporre lo scioglimento della Camera.

Dunque, nel sistema parlamentare tedesco il fatto

⁵²⁵ È da sottolineare – senza smentire l'approccio volutamente teorico che si è scelto – che a livello federale la norma costituzionale citata non ha mai trovato concreta applicazione, poiché il sistema tedesco si è diretto verso Governi coalizionali ove nessuna delle principali forze avesse ottenuto la maggioranza. Tuttavia, la difficoltà crescente di costruire accordi di governo, anche a seguito delle *Große Koalitionen* (per i profili costituzionalisti v. F. Meinel, *Vertrauensfrage : Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, Monaco, 2019) hanno rilanciato l'interesse della dottrina costituzionalistica e politologica su questa norma, approfondendo anche le esperienze di governi minoritari nei *Länder*, dopo che le analisi dottrinali erano rimaste solo sul piano teorico (v. P. Thomas, *Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz*, 1986). Nella letteratura monografica degli ultimi anni v. M. Pfafferot, *Die ideale Minderheitsregierung: zur Rationalität einer Regierungsform*, Wiesbaden, 2018; L. Bosch, *Die Minderheitsregierung im Regierungssystem des Grundgesetzes*, Tubinga, 2022; B. Weber, *Die Minderheitsregierung auf Bundesebene*, Berlino, 2022.

⁵²⁶ I commi terzo e quarto dell'art. 63 GG vanno letti in combinato disposto con la sez. 4 del regolamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung*) che prevede la proposta di una frazione pari almeno ad un quarto dei deputati per avanzare una candidatura all'elezione del Cancelliere.

minoritario è residuale e *one-shot*. Ciò significa che, in primo luogo, occorre che il *Bundestag* provi ad eleggere un cancelliere con una maggioranza piena; solo in un secondo momento è consentito imboccare la via del cancelliere minoritario. Ed è consentito un solo ed unico tentativo in questa direzione, peraltro sottoposto all'approvazione discrezionale del Presidente federale⁵²⁷. In questo senso, il fatto minoritario risulta chiaramente residuale: una *extrema ratio* per uscire da un'*impasse* del sistema politico, ma che è chiaramente visto con poco favore da parte della Legge fondamentale⁵²⁸.

Nei *Länder* il modello federale non è recepito tale e quale. In alcuni casi il fatto minoritario è escluso⁵²⁹, in altri è un fatto implicitamente normato⁵³⁰ (v. *infra* per queste due categorie). Le Costituzioni regionali che lo regolano espressamente talora lo subordinano al previo esperimento

⁵²⁷ Si noti che gli atti di nomina del Cancelliere o di dissoluzione ai sensi dell'art. 63, comma 4, sono esenti da controfirma, secondo quanto disposto dall'art. 58 GG.

⁵²⁸ Tale sfavore si motiva anzitutto per ragioni storiche, dovute alle esperienze di Gabinetti minoritari considerati instabili durante la vigenza della Costituzione di Weimar. È possibile comunque rinvenire una giustificazione sistematica, dovuta alla razionalizzazione del parlamentarismo, attraverso la sfiducia costruttiva. La limitazione dei governi di minoranza va insieme a quest'ultimo istituto nel tentativo di conferire stabilità e durevolezza al Governo. Se si ammettesse la sfiducia costruttiva, generalizzando la possibilità di governi minoritari, si rischierebbe di snaturare la virtù stabilizzatrice della prima. Sul tema, anche con una ricostruzione storica del contesto weimariano, v. M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2018, 63 ss.

⁵²⁹ Cfr. le costituzioni di: Baden-Württemberg (art. 46 prevede la maggioranza assoluta, mentre il successivo art. 47 stabilisce la dissoluzione automatica dopo tre mesi dalla prima riunione se l'elezione non è stata raggiunta); Amburgo (art. 35, che richiede la maggioranza assoluta per l'elezione); Hessen (art. 101, che impone la maggioranza assoluta); Rheinland-Pfalz (art. 98, che richiede la maggioranza assoluta); Saarland (art. 87: è prevista la maggioranza assoluta ed un termine di tre mesi prima dello scioglimento automatico).

⁵³⁰ Cfr. le costituzioni di: Baviera (art. 44, da leggere in combinato disposto con l'art. 23 sul quorum deliberativo del *Landtag*); Brema (art. 107: in questo caso è richiesta la maggioranza assoluta dei voti espressi, lasciando così la possibilità di eleggere il Borgomastro tramite astensioni concordate).

di uno o più tentativi di elezione a maggioranza assoluta⁵³¹ o lo considerano come alternativa allo scioglimento del *Landtag*, votato dalla stessa assemblea, dopo i medesimi tentativi⁵³². È quest'ultima variante che sembra più affine al modello nazionale, sebbene l'assenza di un "capo dello Stato" nel *Land* impedisca di riprodurne i meccanismi tali e quali⁵³³.

Il secondo esempio da considerare è quello spagnolo, disciplinato dall'art. 99 della *Constitución* del 1978. Il procedimento, plasmato sul modello del cancellierato tedesco, mostra comunque alcune differenze: a) è sempre necessaria una proposta proveniente dal Re e quindi il *Congreso de los diputados* non può mai impadronirsi, nella fase genetica, della nomina primo-ministeriale; b) vi è una limitazione temporale (art. 99, comma 4) rispetto alla quale scatta, in assenza di elezione del Presidente del Governo, lo scioglimento automatico, ma non vi è un limite di tentativi esperibili in questa lasso di tempo.

Rispetto al sistema tedesco, l'investitura minoritaria è ancora sussidiaria rispetto al voto a maggioranza assoluta e

⁵³¹ Cfr. le costituzioni di: Berlino (art. 56: è richiesto un doppio tentativo a maggioranza assoluta e poi basta la maggioranza relativa); Brandeburgo (art. 83: il meccanismo è il medesimo di Berlino, con un termine di tre mesi passati i quali si dissolve automaticamente il *Landtag*); Nordrein Westfallen (art. 52: in questo caso, dopo i tre tentativi di cui l'ultimo a maggioranza assoluta dei voti espressi, è previsto un turno di ballottaggio se il quorum precedente non è stato raggiunto); Sachsen (art. 60: è previsto un tentativo a maggioranza assoluta dei componenti e un secondo a maggioranza assoluta dei voti espressi; si prevede altresì un termine di quattro mesi passati i quali il Parlamento è sciolto automaticamente); Schleswig-Holstein (art. 33: richiesti due tentativi a maggioranza assoluta, poi maggioranza relativa); Thuringen (art. 70, con le medesime regole dello Schleswig Holstein).

⁵³² Cfr. le costituzioni di: Mecklemburg-Vorpommern (art. 42: è richiesta la maggioranza assoluta; se dopo quattro settimane il Ministro-presidente non è stato eletto, il *Landtag* si pronuncia a maggioranza assoluta sull'auto-dissoluzione. Se non è approvata, si procede ad un'elezione a maggioranza relativa); Niedersachsen (artt. 29-30, che riproducono il meccanismo di Mecklemburg-Vorpommern); art. 65 Sachsen-Anhalt (come Mecklemburgo, ma l'elezione deve avvenire a maggioranza assoluta dei voti espressi).

⁵³³ L'affinità deriva dal fatto che l'investitura minoritaria diviene un'alternativa allo scioglimento del *Landtag*, che addirittura diventa l'ipotesi prioritaria da considerare e, eventualmente, da escludere prima di dare corso al governo di minoranza.

al fallimento della prima è condizionalmente subordinata. Per accedere alla possibilità di creare un governo di minoranza è sempre necessario passare da un tentativo maggioritario. Le votazioni sono dunque accoppiate e se è fallito il primo binomio, occorre riprovare partendo dalla maggioranza assoluta. È interessante notare che il modello nazionale non è replicato, in questa parte, in tutti gli Statuti di autonomia delle Comunità autonome. È possibile infatti identificare, in alcuni di essi, un modello alternativo dove, a partire dalla seconda votazione, si potrà sempre eleggere il Presidente dell'esecutivo locale a maggioranza relativa⁵³⁴. Viceversa, nella maggioranza delle Comunità autonome, il doppio voto è sempre obbligatorio⁵³⁵.

La terza carta costituzionale europea che può essere inserita nel quadro è quella slovena del 1991. Pur ispirata al sistema tedesco, essa presenta alcune peculiarità, che ricordano taluni arrangiamenti costituzionali presenti nei *Länder*. L'art. 111 prevede infatti una candidatura proposta da parte del Presidente della Repubblica di Slovenia: l'elezione deve avvenire in prima battuta a maggioranza assoluta. In caso di fallimento, dopo quattordici giorni una nuova candidatura può essere avanzata dal Presidente, questa volta in potenziale concorrenza con candidature autonomamente avanzate da frazioni parlamentari. Se anche in questo secondo momento l'elezione non è acquisita a maggioranza assoluta, il Presidente scioglie la Camera e indice nuove elezioni, salvo che la stessa Camera, a maggioranza semplice, deliberi entro 24 ore di procedere ad un terzo turno di votazione, nel quale sarà sufficiente la maggioranza semplice. Se anche questo tentativo fallisce, si

⁵³⁴ Cfr. gli Statuti di autonomia di: Andalusia (art. 118); Asturia (art. 32); Castilla-La Mancha (art. 14, che si segnala per l'originale possibilità di elezione automatica del candidato del partito di maggioranza relativa dopo due mesi dal primo voto di investitura a maggioranza assoluta); Extremadura (art. 25); Murcia (art. 31); Pais Vasco (art. 5 ley 7/1981, *Ley de Gobierno*, in attuazione art. 33 dello Statuto).

⁵³⁵ Cfr. gli Statuti di autonomia di: Aragona (art. 48); Canarias (art. 48); Cantabria (art. 17); Castilla y Leon (art. 26, integrato da art. 135 del *Reglamento de las Cortes*), Catalunya (art. 67, integrato dagli artt. 149-150 del *Reglament del Parlament*), Madrid (art. 18), Comunitat Valenciana (art. 27), Galicia (art. 15), Isles Balears (art. 54); La Rioja (art. 23), Navarra (art. 29).

procede allo scioglimento. Nella Costituzione slovena si ritrova, dunque, l'investitura minoritaria come *extrema ratio*, come nell'ordinamento tedesco.

È da notare che in tutti e tre i casi il fatto minoritario normato è sempre accompagnato dall'istituto della mozione di sfiducia costruttiva⁵³⁶. Va altresì segnalato che in Germania e Spagna tale mozione deve essere approvata a maggioranza assoluta. In tal modo, il governo di minoranza può essere sostituito solo da un voto maggioritario che rappresenti un accordo politico più ampio di quello raggiunto in sede di investitura. Viceversa, in Slovenia le regole sulla mozione di sfiducia costruttiva si biforcano, seguendo in parallelo quanto avvenuto per la formazione del governo. Di conseguenza, un governo di minoranza formatosi in base alla previsione eccezionale dell'art. 111 può essere sostituito a maggioranza semplice, mentre un governo investito secondo la via ordinaria – quindi con la maggioranza assoluta – potrà essere spodestato e sostituito solo da questa.

L'ultima Costituzione ad elezione parlamentare del Primo ministro da considerare è quella finlandese. In questa possiamo osservare come l'elezione maggioritaria non sia mai richiesta, sebbene si noti un abbassamento dei quorum per favorire l'identificazione del capo del Governo. Difatti, l'art. 61 prevede (comma 2) che, dopo le negoziazioni fra i partiti rappresentati in Parlamento, venga proposto dal Presidente un candidato Primo ministro che può essere eletto con la maggioranza assoluta dei voti espressi⁵³⁷. Se questa investitura fallisce, è necessario ripeterla una seconda volta e, dopo un ulteriore fallimento, l'elezione può essere acquisita a maggioranza relativa.

b) Il fatto minoritario implicitamente ammesso: parlamentarismi positivi e negativi

Nella maggioranza delle Costituzioni parlamentari

⁵³⁶ Art. 67 GG; art. 113 Const. Es.; art. 111 Cost. Slov.

⁵³⁷ L'art. 65 del Regolamento del Parlamento finlandese specifica che il voto avviene su schede e sono ammesse le schede bianche, coerentemente con il fatto che il quorum è calcolato sulla maggioranza assoluta dei voti espressi.

europee il fatto minoritario è una circostanza implicitamente regolata. Ciò può essere vero sia che vengano in considerazione sistemi dove vige un parlamentarismo di tipo *positivo*, sia laddove si tratti di parlamentarismi c.d. *negativi*.

Come è noto, tale distinzione si fonda sulla necessità o meno che il Parlamento investa espressamente l'Esecutivo (collegialmente o nel suo vertice) affinché la nomina di questo sia perfezionata. Nel caso dei parlamentarismi positivi è costituzionalmente necessario un voto parlamentare per immettere il Governo nel pieno esercizio delle sue funzioni. Nel parlamentarismo negativo, invece, il Gabinetto entra in carica con la sola nomina da parte del Capo dello Stato, restando sempre possibile per il Parlamento sfiduciarlo.

Nei parlamentarismi negativi la formazione di un governo minoritario è particolarmente semplificata dal momento che, mancando il voto di fiducia iniziale *obbligatorio*, non è necessario immediatamente testare il supporto parlamentare: vi è un principio di “fiducia presunta”⁵³⁸, fino a prova contraria. Questo modello si rinviene in molteplici sistemi parlamentari che, formalmente o sostanzialmente, mantengono un'impostazione dualistica: in Austria, in Portogallo, in Francia, in Danimarca, nei Paesi Bassi, in Lussemburgo, in Norvegia⁵³⁹. Bisogna osservare che l'assenza di un'investitura iniziale si accompagna a previsioni diverse rispetto alle maggioranze necessarie per approvare una mozione di sfiducia⁵⁴⁰.

⁵³⁸ A. Le Divellec, *Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française?*, in *Jus Politicum*, 2011, 6, 5.

⁵³⁹ Il caso norvegese è particolarmente attenzionato da K. Strøm, *Minority Government*, cit., 189 ss. dal punto di vista politico, sebbene vada ricordato che il sistema norvegese costituisce un parlamentarismo “impuro”, ivi non esistendo lo scioglimento anticipato del Parlamento.

⁵⁴⁰ In Austria è sufficiente la maggioranza semplice (art. 74), come in Danimarca e nei Paesi Bassi. In Francia la mozione di censura necessita della maggioranza assoluta (art. 49), mentre la disapprovazione del programma di governo – che equivale ad un voto di sfiducia con obbligo di dimissioni – richiede la maggioranza semplice, pur essendo tale passaggio rimesso alla discrezionalità del Primo ministro. In Portogallo la situazione è rovesciata: il programma di

Nei sistemi parlamentari di tipo positivo è la previsione della maggioranza semplice per l'investitura dell'esecutivo che rende il fatto minoritario una possibilità ammessa dall'ordinamento. Possiamo elencare in questo gruppo la Costituzione italiana (art. 94 in combinato disposto con l'art. 64), la Costituzione irlandese (art. 13.1.2), la Costituzione greca (art. 84), la Costituzione della Repubblica Ceca (art. 68), la Costituzione della Slovacchia (art. 113), la Costituzione della Lituania (art. 92), la Costituzione della Lettonia (art. 59 in combinato disposto con l'art. 24), la Costituzione dell'Estonia (art. 89), la Costituzione della Bulgaria (artt. 84 e 99)⁵⁴¹. A questi Paesi è possibile aggiungere anche il Belgio, dove il testo della Costituzione presenta ancora una forma di parlamentarismo dualista di stampo negativo, ma per consolidata consuetudine costituzionale è ormai necessario un voto di fiducia iniziale da parte della Camera dei rappresentanti⁵⁴².

Nello stesso elenco va poi ascritto e segnalato il testo costituzionale svedese di riferimento (*Regeringsformen*, tradotto in inglese come *Instrument of Government*), nel quale si ritrova una formulazione particolarmente attenta e favorevole alla formazione dei governi di minoranza. Gli

governo va presentato obbligatoriamente entro dieci giorni dalla formazione del Governo, ma il voto non è necessario. Ove richiesto, la disapprovazione deve avvenire a maggioranza assoluta per costringere il Governo alle dimissioni (art. 192), mentre per l'approvazione di una mozione di sfiducia *sufficit* la maggioranza relativa (art. 194). Si tratta di due assetti che mirano a rendere più semplice l'avvio di esperienze di governo minoritario: nel caso della Francia, infatti, il passaggio parlamentare non è obbligato. In Portogallo, essendo la presentazione all'Assemblea costituzionalmente prevista, è innalzata la maggioranza necessaria a rovesciare il Governo.

⁵⁴¹ Vi sono alcune differenze fra le Carte citate. In particolare, la Costituzione greca distingue la maggioranza necessaria per il voto di fiducia iniziale al governo (maggioranza semplice, purché siano presenti almeno i due quinti dei deputati) e quella per la mozione di sfiducia (maggioranza assoluta). Similmente fanno la Costituzione della Repubblica Ceca (l'art. 72 richiede la maggioranza assoluta per approvare una mozione di sfiducia al Governo), della Slovacchia (art. 88), della Lituania (art. 101) e della Bulgaria (art. 89). La Costituzione italiana, come quella irlandese e lettone, non distingue, quanto a maggioranze, fra voto di fiducia e di sfiducia al Governo.

⁵⁴² Cfr. gli artt. 135 e ss. del Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio, che disciplinano i diversi voti fiduciari.

articoli 3 e 4 del Capitolo VI esprimono chiaramente che la conferma del Primo ministro proposto dal Presidente del Parlamento (*Riksdag*) è acquisita se non vi è una maggioranza assoluta contraria e lo stesso funziona, inversamente, per il voto di sfiducia, nel quale è necessaria sempre la maggioranza dei componenti dell'assemblea⁵⁴³.

c) Il fatto minoritario escluso

Nella ricognizione comparatistica che stiamo conducendo vanno infine menzionate le Carte che escludono il fatto minoritario.

Da un punto di vista storico, occorre menzionare la Costituzione francese del 1946, che all'art. 45 disciplinava il voto di fiducia nei confronti del Presidente del Consiglio imponendo la maggioranza assoluta dell'Assemblea Nazionale (che venne trasformata in maggioranza semplice nel 1954⁵⁴⁴).

Tale previsione è oggi rinvenibile nella Costituzione croata, che all'art. 110 impone la maggioranza assoluta affinché il Governo acquisisca la fiducia del Parlamento. Considerando questa previsione, la Costituzione si premura di assicurare un tempo sufficiente di trenta giorni dall'accettazione del mandato conferito dal Presidente della Repubblica, tempo che può essere esteso di ulteriori trenta

⁵⁴³ È noto che nei tre Paesi scandinavi qui citati (Danimarca, Norvegia, Svezia) la formazione di governi minoritari è praticamente la regola, mentre un governo maggioritario è l'eccezione: cfr. E.R. Bjørn, *Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries*, in T. Persson, M. Wilberg (a cura di), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*, Stoccolma, 2013. Nella dottrina italiana v. P. Bianchi, *Parlamentarismi nordici*, Napoli, 2022; F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009.

⁵⁴⁴ Nella pratica costituzionale, a partire dal Governo di Paul Ramadier, ciò ha prodotto il meccanismo della "doppia investitura", poiché i Presidenti del Consiglio, una volta investiti della fiducia, si ripresentavano nuovamente all'Assemblea Nazionale insieme al Gabinetto da loro formato, così esponendosi al rischio di vedersi rifiutare la fiducia da poco conquistata. Per questo motivo, la revisione costituzionale del 7 dicembre 1954 (*in articulo mortis* della IV Repubblica) abbassò il *quorum* per la fiducia parlamentare, portandolo alla maggioranza semplice, restando invece invariata la maggioranza assoluta necessaria per esprimere la sfiducia nel Governo.

giorni da parte di quest'ultimo. Correlativamente, anche la mozione di sfiducia richiede lo stesso quorum (art. 116).

Una seconda costituzione che esclude, nel momento genetico, il fatto minoritario è la Costituzione della Romania. Il suo art. 103 richiede infatti che una maggioranza assoluta del Parlamento riunito in seduta comune conferisca la fiducia al Primo ministro. Parallelamente, la stessa maggioranza è richiesta per la sfiducia, sempre espressa dal Parlamento in seduta comune (art. 113). Bisogna notare come l'utilizzo del Parlamento in seduta comune consenta forme di compensazione, fra una Camere e l'altra, così da assicurare una maggioranza complessiva a forze che non l'avrebbero mantenendo le Camere separate. Resta il fatto che, data l'unità parlamentare nel momento delle votazioni fiduciarie, è rispetto al corpo parlamentare nel suo complesso che va misurata l'esistenza della maggioranza.

La previsione della maggioranza assoluta come unica maggioranza di investitura possibile è, come già detto, rinvenibile altresì in alcune costituzioni regionali tedesche⁵⁴⁵.

Bisogna comunque sottolineare che l'esclusione del fatto minoritario non impedisce, di per sé, che si formino governi minoritari secondo la definizione di Strøm, ovvero governi il cui personale ministeriale non rappresenta la maggioranza dei gruppi o dei partiti presenti in Parlamento. Ciò può avvenire in corso d'opera, dunque con la sopravvivenza (più che con la creazione) di un Governo come Gabinetto minoritario, ma si può dare il caso anche in abbrivio di legislatura, se uno o più partiti di maggioranza relativa riescono ad assicurare al loro Governo i voti di altri. Tale ipotesi, tuttavia, presuppone un percorso di negoziazione ed integrazione politica diversa (talvolta anche molto più impegnativa) rispetto alla mera astensione.

3.2. Il fatto minoritario come oggetto di convenzione (o convenzioni) nelle Costituzioni del modello Westminster

⁵⁴⁵ Cfr. *supra* nota 529

Muovendo verso le Costituzioni di stampo britannico, occorre precisare che non è possibile replicare il modello di analisi delle Costituzioni parlamentaristiche continentali, per l'assenza, nei Paesi considerati (Regno Unito, Australia, Canada, Nuova Zelanda) di regole scritte che presiedano in maniera puntuale alla formazione del Governo. Viceversa, però, bisogna considerare alcuni principi essenziali nel sistema di Westminster e che, in taluni casi, trovano anche espressa previsione normativa.

Il primo di questi è la necessaria estrazione parlamentare dei Ministri⁵⁴⁶. Si tratta di una regola che non è indifferente rispetto al nostro tema, poiché giustifica una più puntuale attenzione sulla rappresentatività del Governo rispetto ai gruppi parlamentari. In effetti, se i ministri devono essere parlamentari, non è possibile identificare figure terze (tecniche o simili) che in qualche modo possano attrarre i voti o le astensioni di parti del Parlamento. Il governo è quindi un'entità formata da personale politico e parlamentare e come tale va accettato da coloro che impediscono la sfiducia nei suoi confronti.

Il secondo principio è che la fiducia è presunta, ma va presto verificata. Se è vero, infatti, che i sistemi westminsteriani non richiedono una preventiva investitura parlamentare del Ministero, è altrettanto vero che nel momento di apertura delle sessioni parlamentari, attraverso l'*Adress in reply to the King's Speech*, si tiene un voto che ha natura fiduciaria e che costituisce il momento saliente per testare il supporto parlamentare al Governo ed al suo programma. Tant'è che in caso di voto negativo, il Governo è tenuto a dimettersi⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Cfr. art. 6 *Constitution Act 1986* della Nuova Zelanda; art. 64 *Australia Constitution Act*. Entrambi i testi costituzionali ammettono un breve periodo di non appartenenza parlamentare per i ministri se candidati o se abbiano perso il seggio (nel qual caso sono costretti a dimettersi entro un termine prestabilito).

⁵⁴⁷ Cfr. R. Kelly, *Confidence Motions. House of Commons Briefing Paper*, Londra, 2019, 17. Sebbene siano stati formulati dubbi sulla valenza di un voto contrario all'*Adress in reply*, soprattutto in assenza di casi concreti (*ibidem*), in altre esperienze del Commonwealth questo voto è considerato come una *question of confidence*. Si v. M. Bosca, E. Gagnon (a cura di), *House of Commons Procedure and Practice*, Ottawa, 2017, ca2; D.R. Elder, P.E. Fowler, *House of Representatives Procedures*, Canberra, 2018, 319 ss.

Il terzo principio inerisce al caso di risultati elettorali non concludenti. In questo caso il Primo ministro uscente è tenuto a non dimettersi sino a che non è chiarita la maggioranza parlamentare e, in caso di *hung Parliament*, ha diritto a testare il supporto nelle aule parlamentari. Ciò deriva dal ruolo di primo consigliere del Sovrano (o del suo Governatore-generale): in caso di dimissioni precedenti all'identificazione di un successore, verrebbe a mancare il soggetto tenuto a consigliare al Sovrano la nomina del nuovo Primo ministro, con il rischio di lasciare alla Corona sostanziale arbitrio nell'*appointment*⁵⁴⁸.

Il quarto principio attiene alla *collective responsibility* e all'unità del *Cabinet*: il Governo deve essere un organo omogeneo, capace di esprimersi con una sola voce. Si tratta, anche in questo caso, di un precipitato storico dell'evoluzione costituzionale britannica, che ha segnato l'emancipazione del Governo dal potere regio e la creazione della responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento⁵⁴⁹. Per questa ragione, i governi di coalizione sono visti con diffidenza, poiché potrebbero generare fratture intra-ministeriali di difficile conciliazione con il principio in questione⁵⁵⁰.

Vista l'imbricazione e la delicatezza dei passaggi, non è un caso che i *Cabinet Manual* di Regno Unito⁵⁵¹ e Nuova Zelanda⁵⁵² considerino espressamente la posizione dei governi di minoranza, così come faceva già il *Manual of Official Procedure* del Governo canadese negli anni '60⁵⁵³.

I *minority governments* sono dunque una possibilità

⁵⁴⁸ Cfr. V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford and Portland, 2011, 21; A. Twomey, *The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament*, Legal studies Research Paper No. 10/85, Sydney Law School, Agosto 2010.

⁵⁴⁹ A.H. Birch, *Representative and Responsible Government*, Londra, 1964, 131 ss.

⁵⁵⁰ Cfr. G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1984, 33 ss. il quale parla del governo di minoranza come un «*preferred expedient*» rispetto al governo di coalizione.

⁵⁵¹ UK Government, *Cabinet Manual*, Londra, 2011, 14 ss. (par. 2.12 e 2.17).

⁵⁵² Cabinet Office - Department of the Prime Minister and Cabinet, *Cabinet Manual*, Wellington, 2023, *passim*.

⁵⁵³ Government of Canada, *Manual of Official Procedure*, Ottawa, 1968, 91 ss.

apertamente considerata nella tradizione parlamentaristica di stampo britannico e sono diventati di particolare frequenza, soprattutto in Canada⁵⁵⁴.

La domanda che ci si può porre è se essi costituiscano l'oggetto di una specifica convenzione costituzionale, che può arrivare sino a rendere tali opzioni governative la scelta primaria in caso di *hung Parliaments*⁵⁵⁵. Da questo punto di vista, i governi minoritari diverrebbero la massima espressione della *majoritarian democracy* di stampo inglese⁵⁵⁶, che replica il principio elettorale del *first-past-the-post* anche a livello sistemico parlamentare.

In realtà, proprio per quello che si è detto, pare più appropriato ritenere i *minority governments* come luoghi di intersezione fra diverse convenzioni costituzionali del modello Westminster: da questo punto di vista, essi sono oggetti normati ed ammessi da questi ordinamenti, considerati compatibili con i fondamentali principi della *parliamentary sovereignty* e del *responsible government*, nella misura in cui il Governo, voluto dalla Corona e pur sempre parte integrante della Camera elettiva, è accettato dalla medesima Camera sovrana.

Da questo punto di vista, il fatto minoritario è qui meno "eccezionale" di quanto non appaia in alcune Costituzioni continentali, come quella tedesca dove è percepito come residuale ed estremo. In qualche modo, nella tradizione westminsteriana il fatto minoritario costituisce una applicazione fisiologica delle regole generali ad un evento che è considerato più raro.

⁵⁵⁴ Cfr. P. H. Russel, *Two Cheers for Minority Government. The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, 2023 (II ed.).

⁵⁵⁵ Cfr. G. Marshall, *Constitutional Convention*, cit., 33 ss. La tesi del governo minoritario come scelta non solo preferita, ma quasi obbligata in caso di *hung Parliament* è propugnata soprattutto in Canada, in particolare da E. Forsey, *The Problem of "Minority" Government in Canada*, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1964, 1, 1 ss., che vedeva con favore la creazione di governi minoritari in caso di Parlamenti privi di maggioranze nette. Cfr. altresì D.E. Smith, *The Invisible Crown. The First Principle of Canadian Constitution*, Toronto, 2013, 130 ss.

⁵⁵⁶ Spunti in questo senso in S. Brenton, *Minority and Multi-party Governments*, in B. Galligan. S. Brenton (a cura di), *Constitutional Conventions in Westminster Systems*, Cambridge, 2015, 116 ss.

Viceversa, quello che si noterà (v. *infra*) è che il governo minoritario, soprattutto nel modello Westminster, esibisce la natura di *fatto normativo*, in grado di condizionare l'applicazione e l'interpretazione di altre regole, se non addirittura di forgiarne di diverse rispetto al tempo dei governi maggioritari.

3.3. *Fatto normato e poteri del Capo dello Stato*

Nell'analisi sino a qui condotta emerge carsicamente il ruolo del Capo dello Stato nella nomina dei governi di minoranza. In alcuni casi, tale ruolo è notarile o addirittura assente; in altri, pur prendendo parte al procedimento di formazione del governo, risulta influente la sua attività rispetto al fatto minoritario.

Occorre però focalizzarsi su alcuni esempi nei quali la discrezionalità dell'organo monocratico di vertice assume un non secondario rilievo.

Il primo caso da menzionare è, ancora, quello tedesco. Il fatto che il Presidente federale, di fronte ad un Cancelliere di minoranza, recuperi una capacità decisionale discrezionale è significativo. La questione che si pone è perché il Presidente si trova di fronte a questo bivio e quali principi devono orientarlo nella scelta da intraprendere.

A modesto avviso di chi scrive, il tema non è la stabilità (presidiata dalla sfiducia costruttiva) o l'efficienza del formando governo, ma la sua capacità rappresentativa. Il Presidente si vede consegnata la responsabilità della scelta e deve esercitarla in quanto massimo rappresentante del popolo tedesco⁵⁵⁷, per assicurare che il governo, ancorché di minoranza, non traduca una sostanziale violazione della volontà elettorale. Nel caso in cui il Presidente ritenesse che l'esito del procedimento tradisca la scelta popolare e che il *Bundestag* non sia in grado di dare una legittimazione democratica al Cancelliere, chiamerà i suoi concittadini nuovamente a votare. Ciò ovviamente richiede un'attenta

⁵⁵⁷ Secondo le parole del Tribunale costituzionale federale, «*der Bundespräsident soll danach eine integrierende, die Einheit des Staates und des Volkes repräsentierende Autorität sein*» (BverfGE 136,277 del 10 giugno 2014, *Bundesversammlung*).

valutazione delle circostanze contingenti: ad esempio, che tipo di accordi sono stati conclusi per raggiungere l'elezione minoritaria, quanti voti sono mancati, perché non è stato possibile siglare un accordo di coalizione eccetera⁵⁵⁸.

Sempre intorno alla legittimazione democratica dei governi di minoranza occorre riflettere scorrendo dei sistemi parlamentari con variante semipresidenziale o dualistici. Basta ricordare che la Costituzione francese del 1958 è stata pensata dal Generale De Gaulle e dai suoi consiglieri proprio per funzionare in assenza di una maggioranza chiara nell'Assemblea Nazionale⁵⁵⁹. Nel parlamentarismo dualista della V Repubblica un governo di minoranza trae la sua legittimazione *in primis* dal fatto di derivare dal Capo dello Stato, che copre con la sua forza politica derivante dall'elezione l'ammanto di legittimazione parlamentare dell'Esecutivo, determinato dall'assenza di maggioranza nella Camera politica⁵⁶⁰.

E da notare che un significativo margine di discrezionalità a vantaggio del Capo dello Stato potrebbe condurre, al contrario, all'eliminazione del fatto minoritario, ancorché normato. L'esempio che va citato in questo caso è proprio quello italiano: pur in presenza della possibilità del governo di minoranza – pure esplorata e praticata anni addietro – in tempi più recenti sia il Presidente Napolitano che il Presidente Mattarella sembrano avere sposato

⁵⁵⁸ Oggi la domanda potrebbe allargarsi – sul fronte politico – alla partecipazione di partiti estremi all'investitura governativa, come nel caso di *Alternative für Deutschland*.

⁵⁵⁹ Cfr. A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Parigi, 2021, 1300. Al proposito, De Gaulle lamentava la vittoria alle elezioni legislative del 1967, con questa frase: «*C'est dommage, on aurait vu comment on peut faire fonctionner la Constitution*» (*ibid.*, 1440). La citazione si ritrova in E. Quinart, *Les règlements autonomes ne reviennent pas*, in *Jus Politicum Blog*, 15 gennaio 2024.

⁵⁶⁰ Si v. in questo senso le considerazioni di S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare*, Torino, 1998, 190 ss. in relazione al modello semipresidenziale contenuto nella bozza della Bicamerale D'Alema. È solo il caso di ricordare quanto l'ipotesi del governo minoritario sia divenuta concreta e di quotidiana applicazione in Francia, dopo le elezioni legislative del 2022 e – con maggiore forza – dopo le elezioni anticipate del luglio 2024. Nel momento in cui si scrive, il Primo ministro nominato dal presidente Emmanuel Macron, Michel Barnier, non ha ancora presentato il suo governo né, tanto meno, ha testato il supporto e la non-sfiducia parlamentare.

un'interpretazione del dettato costituzionale, pure influenzata dall'epoca "maggioritaria", che esclude la formazione *ab initio* di un governo di minoranza⁵⁶¹.

Possiamo in effetti notare, a contrario, che i governi di minoranza prendono vita in particolare in esperienze costituzionali dove i poteri di nomina sono strettamente inquadrati o dalle regole costituzionali, scritte o convenzionali⁵⁶².

4. Il governo di minoranza come "fatto normativo"

Il secondo volto del governo minoritario è quello di *fatto normativo*⁵⁶³, cioè circostanza storica in grado di generare nuove norme, in particolare attraverso procedimenti interpretativi che mutino in tutto o in parte il senso di principi dati per acquisiti nell'ordinamento. Per usare una metafora, il governo di minoranza è la chiave per accedere ad un universo parallelo, in cui non tutto è diverso, ma qualcosa lo è: e non si tratta solo di prassi politica o di costume parlamentare, ma anche di limiti a poteri formali e applicazione di regole parzialmente diverse.

Ciò non è in contrasto con quanto affermato sopra: il

⁵⁶¹ R. Ibrido, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Diritto pubblico*, 2015, 3, 749 ss. Per una riflessione su alcune vicende più recenti sia consentito a rinviare a A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, 2021, 2, 379 ss.

⁵⁶² Oltre agli esempi del modello Westminster (Canada *in primis*), si pensi anche alla Spagna dove la Real Casa, dopo le elezioni di luglio 2023, ha ricordato che è venuta a formarsi una consuetudine costituzionale in base alla quale il Re conferisce l'incarico al «*candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños*», salvo che emerga una maggioranza contraria a ciò (cosa nella specie esclusa dallo stesso Re): cfr. *Comunicado de la Casa de S.M. el Rey una vez finalizada la ronda de consultas de los días 21 y 22 de agosto*.

⁵⁶³ La nozione di «fatto normativo» è discussa nella dogmatica delle fonti (si v. ad esempio N. Bobbio, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, 1942, oggi ried. Torino, 2010, con introduzione di P. Grossi; poi Id., voce *Fatto normativo*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, 1967, 988 ss.). Ai nostri fini pare rilevante quanto affermato da R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti del diritto*, Milano, 1998, 92, che definisce i fatti normativi come «tutti quei comportamenti umani che producono norme giuridiche senza tuttavia formularle espressamente in disposizioni».

fatto che un governo minoritario sia un governo a tutti gli effetti non significa che nulla cambi nell'ordinamento⁵⁶⁴. Il punto è se l'investitura minoritaria generi di per sé delle conseguenze che non possono essere trascurate dai diversi organi costituzionali.

Al proposito pare di poter identificare, sinteticamente, almeno tre diversi versanti su cui possono prodursi queste conseguenze.

a) Sulle prerogative dell'opposizione

La prima conseguenza del fatto minoritario è lo sbiadirsi della demarcazione netta fra maggioranza di governo ed opposizione. Si tratta di una conseguenza che non è meramente politica, soprattutto nei sistemi che riconoscono specifiche prerogative ai gruppi parlamentari di opposizione.

Proprio per questa ragione è molto più rilevante comprendere non tanto se i gruppi parlamentari siano rappresentati nel governo, ma se e come questi gruppi hanno apportato una qualche forma di sostegno al governo, cioè come si sono espressi (o non si sono espressi) in occasione di votazioni fiduciarie.

Un caso particolarmente interessante si registrò, a livello regionale, in Germania negli anni '90. Nel *Land* della Sassonia-Anhalt venne creato, dopo le elezioni del 1994, un governo di coalizione minoritaria formato dal SPD e dai verdi e non avversato dal *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS). Questa formula politica (il c.d. "*Magdeburger Modell*") durò sino al 2002, costituendo la base dei Governi Höppner I e II⁵⁶⁵.

Nel 1996 il principale partito di opposizione (la CDU)

⁵⁶⁴ A questo proposito è da notare come nel *Manual of Official Procedure* del Governo canadese, nel paragrafo dedicato ai governi di minoranza, si esordisca dicendo che il fatto, per un *Cabinet*, di essere minoritario «*does not limit its legal authority*», per poi specificare che alcune limitazioni di carattere convenzionale sono state applicate e recepite da questi medesimi governi.

⁵⁶⁵ Cfr. S. Thomas, *Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003, 4, 792 ss.

sollevò un conflitto di attribuzioni contro il *Landtag* di Magdeburgo lamentando la violazione dell'art. 48 della Costituzione regionale, che consacrava (e tuttora consacra) l'opposizione parlamentare, conferendo specifici diritti⁵⁶⁶. Nella prospettiva della CDU, il comportamento del PDS contribuiva a sottrarre spazi (in termini di tempo, prerogative, ma anche risorse finanziarie) alla reale opposizione del Governo regionale. La Corte costituzionale regionale respinse il ricorso⁵⁶⁷, sull'assunto che "supportare il governo", secondo la dicitura della Costituzione regionale (attraverso il verbo «*stützen*», sostenere, sopportare) non potesse equivalere a "sopportare il Governo («*dulden*» o «*tollerieren*»)". Dato che la frazione del PDS si limitava ad astenersi, sia al momento dell'investitura, sia in caso di sfiducia, poteva essere riconosciuto come gruppo di opposizione.

Il problema può porsi anche nel caso della Costituzione francese, che dopo la riforma del 2008 contempla un articolo 51-1 dedicato (sebbene con rinvio ai regolamenti parlamentari) ai diritti dei gruppi di opposizione e dei gruppi di minoranza⁵⁶⁸, ma anche rispetto alle convenzioni westminsteriane che reggono i rapporti fra la maggioranza e l'opposizione.

b) Sui ruoli politici di garanzia

Il punto sopra menzionato ci conduce direttamente alla

⁵⁶⁶ Art. 48 *Landesverfassung von Sachsen-Anhalt*: «(1) Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen, bilden die parlamentarische Opposition. (2) Die Oppositionsfraktionen haben das Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit sowie Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung».

⁵⁶⁷ Urteil zur Klage der CDU-Landtagsfraktion bezüglich der Infragestellung des Oppositionsstatus' der PDS-Fraktion des Magdeburger Landtages, LVG 1/96, del 29 maggio 1997.

⁵⁶⁸ Sebbene il *Conseil constitutionnel* non abbia la possibilità di sindacare, come giudice dei conflitti costituzionali, in maniera stretta l'uso e l'abuso delle prerogative costituzionali, in passato ha dato prova di poter sindacare il procedimento legislativo in caso di violazioni dei diritti dell'opposizione: cfr. decisioni n. 2012-654 DC (rispetto alla seduta riservata all'ordine del giorno dei gruppi di opposizione, in base all'art. 48, comma quinto) e n. 2013-669 DC (sui tempi di parola, organizzati dai regolamenti parlamentari).

seconda questione: come cambiano e se cambiano i ruoli politici di garanzia nella forma di governo parlamentare di fronte al fatto minoritario.

Un cambio notevole si assiste per i Capi dello Stato, soprattutto nella tradizione westminsteriana⁵⁶⁹. Appare esserci un consenso piuttosto trasversale nei vari Paesi circa il fatto che il Sovrano o il Governatore Generale recuperi un significativo margine di discrezionalità rispetto alle richieste formulate da un governo minoritario. In particolare, il Capo dello Stato si trova nelle condizioni di rifiutare una dissoluzione quando a chiederla sia il Primo ministro di un governo minoritario⁵⁷⁰, sia che esso sia stato sconfitto in Parlamento, sia quando si tenti la via di una *snap election*⁵⁷¹.

Una nuova dimensione assume pure il ruolo del presidente d'assemblea, chiamato a bilanciare il diritto del Governo (comunque formato) a portare avanti una sua agenda e i diritti dei gruppi parlamentari⁵⁷². Ciò è stato

⁵⁶⁹ Sebbene, come già richiamato, la prima Costituzione a rendere il fatto minoritario un fatto normativo è la Legge fondamentale tedesca, che consegna al Presidente federale una discrezionalità eccezionale circa lo scioglimento del *Bundestag*.

⁵⁷⁰ M. Bosca, E. Gagnon, *House of Commons Procedure and Practice*, cit., cap. 1: «Conventionally, where the government is in a majority position, the Governor General grants the Prime Minister's request. However, when the Prime Minister leads a minority government (i.e., one that does not hold an absolute majority of the seats in the House of Commons), the Governor General may exercise personal discretion in whether or not to accede to the Prime Minister's request». Si v. già E.A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*, Montréal, 1946, 178 ss.; A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*, Cambridge, 2018, 412 ss.

⁵⁷¹ V'è da credere, dopo la sentenza *Miller & Cherry vs. The Prime Minister* della Corte Suprema britannica, che il margine di discrezionalità potrebbe essere recuperato rispetto a vari *prerogative powers*, compresa la *prorogation* del Parlamento (non a caso richiesta dal Gabinetto minoritario di Boris Johnson all'epoca) qualora il tentativo governativo miri ad evadere il controllo parlamentare.

⁵⁷² Cfr. la decisione dello *Speaker* canadese Peter Milliken del 2007 (durante il governo minoritario di Stephen Harper): «although the Government does not have a majority in the House, it still has a duty to present to the House a legislative program and is entitled to expect that it could do so with all the responsibilities but also all the protections associated with our balanced framework of parliamentary law» (House of

rilevato in Canada ed in Australia⁵⁷³. In particolare, la prassi si è modificata nel senso che tutte le votazioni del Parlamento erano presiedute dallo *Speaker* e non da suoi sostituti, in modo da non alterare le proporzioni fra gruppi parlamentari⁵⁷⁴.

c) Nei bicameralismi asimmetrici

Ancora, bisogna rilevare che il fatto minoritario incide sugli equilibri esistenti fra le due Camere in caso di Parlamenti bicamerali asimmetrici.

In particolare, è da menzionare il rapporto fra *House of Commons* e *House of Lords* nel Regno Unito, retto generalmente dalla cd. *Salisbury-Addison Convention*. Essa consiste nel fatto che la Camera dei Lords non blocca, in base al *Parliamentary Act* del 1911, l'approvazione di una proposta del governo volta ad implementare impegni contenuti nel manifesto del partito di maggioranza⁵⁷⁵.

Tale convenzione, sviluppata dopo la II Guerra mondiale, si fonda sulla teoria del mandato: il governo, legittimato dal voto popolare e dalla conseguente maggioranza parlamentare, ha ottenuto un mandato per elaborare ed attuare specifiche politiche che una Camera non elettiva (e nemmeno rappresentativa) non potrebbe impedire senza violare il principio democratico⁵⁷⁶.

Premesso che non sempre è facile distinguere quali proposte abbiano formato oggetto del manifesto partitico (e quindi del mandato elettorale⁵⁷⁷) in caso di maggioranza,

Commons, *Selected decisions of Speaker Peter Milliken 2001-2011*, Ottawa, 2013, 559).

⁵⁷³ Cfr. D. Elder, *The role of the Speaker in minority government – the case of the Australian House of Representatives 2010-2013*, in *Australasian Parliamentary Review*, 2014, 1, 6 ss.

⁵⁷⁴ J. Baker, *The Speaker*, in *Biographical Dictionary of the House of Representatives* (sul sito istituzionale del Parlamento australiano);

⁵⁷⁵ E. Haves, N. Newson, *The evolution of the Salisbury convention. House of Lords Focus*, Londra, 2022.

⁵⁷⁶ M. Russel, *The Contemporary House of Lords*, Oxford, 2013, 25 ss.

⁵⁷⁷ Come spiega M. Elliott, *Does the Salisbury convention apply during a hung Parliament?*, in *Public Law for Everyone*, 10 giugno 2017: «The whole point of the convention is that it recognises the special democratic claim that manifesto

tanto più è complesso in caso di *hung parliament* e, nello specifico, di governo di minoranza⁵⁷⁸.

Nel 2017, con la creazione del Secondo Governo May (gabinetto minoritario sostenuto da un accordo con il partito unionista nord-irlandese) il *Constitutional Committee* della Camera dei Lord condusse un'indagine, pubblicata nell'ottobre 2017, sull'applicazione della *Salisbury-Addison Convention* in caso di governi minoritari. Sebbene il governo tentasse di rivendicare (anche in vista della complessa vicenda della Brexit) la piena applicazione della convenzione, la maggioranza dei soggetti coinvolti riteneva del tutto dubbia tale applicazione al caso dei governi di minoranza, restando impregiudicato il ruolo della Camera dei Comuni che, anche in caso di rigetto da parte dei Lords, manteneva inalterata l'ultima parola nel procedimento legislativo.

5. Una domanda mal posta? Fisiologia e patologia dei sistemi parlamentari

Kaare Strøm definisce i governi di minoranza come delle «aberrazioni» nella democrazia parlamentare⁵⁷⁹. Ora, non è interesse di questo studio disquisire sulla funzionalità o meno dei governi minoritari, sul loro rendimento e sull'effettiva capacità di portare avanti indirizzi politici (dati, questi, che interessano primariamente gli scienziati della politica).

Quello che si può invece affermare è che, dal punto di vista giuridico, il fatto minoritario è un'evenienza

Bills are capable of making — and the point remains that the very notion of a “manifesto Bill” loses coherence if the manifesto in question did not secure majority endorsement via the electoral process».

⁵⁷⁸ Ciò fu riconosciuto da due Comitati parlamentari (uno della Camera dei Comuni, l'altro della Camera dei Lords) durante la coalizione fra Conservatori e Liberal-democratici nel 2010-2015. Lo stesso Governo ammise che la Convenzione non poteva operare nello stesso modo: cfr. House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election*, Londra, 2011; House of Lords Select Committee on the Constitution, *Constitutional implications of coalition government*, Londra, 2014.

⁵⁷⁹ K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, cit. 6.

ampiamente contemplata da molteplici ordinamenti costituzionali; un'evenienza che suscita interesse non solo rispetto alla genesi di governi privi di una maggioranza assoluta, ma anche con riferimento alle conseguenze ordinamentali che essi sono in grado di generare con la loro stessa formazione.

Dunque domandarsi se i governi di minoranza siano una “patologia” degli ordinamenti parlamentari è fuorviante: nel momento in cui le Costituzioni li ammettono, essi rappresentano una possibilità del tutto lecita. In taluni casi, come si è osservato, si tratta di una possibilità considerata non del tutto desiderabile (come in Germania), ma non per questo patologica.

Come emerge da quanto evidenziato nei Paesi di tradizione parlamentare westminsteriana, i governi di minoranza possono essere una valida soluzione istituzionale alternativa alla ricerca, lunga e talvolta dispendiosa, di ampie coalizioni, delle quali è magari impossibile garantire una unità di visioni e intenti politici.

In definitiva, è possibile affermare che, pur trattandosi di fatto dalla sostanza politica, i governi minoritari scaturiscono grazie alle regole costituzionali e di queste sono imbevuti. Costituiscono, in fondo, la cartina al tornasole della somma regola del parlamentarismo (ovvero la sovranità politica del Parlamento rispetto agli altri organi dello Stato), perché in forza di una scelta sovrana del Parlamento essi traggono linfa vitale.

Abstract

This essay examines minority governments within parliamentary systems through a constitutional lens, distinguishing between the “minority fact” as a normatively regulated phenomenon and as a norm-generating circumstance. Moving beyond political-science definitions focused on cabinet composition, the analysis emphasizes investiture rules and constitutional frameworks across continental and Westminster models. It explores explicit, implicit, and excluded forms of minority formation, highlighting the role of heads of state, constructive votes of no confidence, and conventions such as the Salisbury-Addison

Convention. The study argues that minority governments are not pathological deviations but constitutionally embedded possibilities capable of reshaping institutional balances, particularly regarding opposition rights, guarantee roles, and bicameral dynamics.

Keywords

*minority governments - parliamentary Systems - vote of confidence -
constructive vote of no confidence - Westminster model*

L'USO DELLE REGOLE NON SCRITTE DA PARTE DEL CAPO DELLO STATO NELLA FASE GENETICA DELL'ESECUTIVO, TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE NEL CONTESTO DEI MUTATI SISTEMI POLITICI DI SPAGNA E ITALIA

Isabella Maria Lo Presti

Sommario: 1. La progressiva frammentazione dei sistemi politici. Brevi considerazioni di contesto; - 2. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Tra modifica e mantenimento delle regole costituzionali non scritte; - 3. Attori e fattori di produzione delle regole costituzionali non scritte nella forma di governo italiana - 4. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato.

*1. La progressiva frammentazione dei sistemi politici. Brevi considerazioni di contesto*⁵⁸⁰

L'oggetto della presente ricerca muove da una riflessione sull'incidenza delle regole costituzionali non scritte⁵⁸¹ nella procedura di formazione del Governo a

⁵⁸⁰ Le ricerche bibliografiche necessarie alla realizzazione del presente contributo per la parte relativa alla Spagna sono state condotte durante un periodo di ricerca svolto presso l'*Instituto de Derecho Parlamentario*, della *Universidad Complutense de Madrid*, per il quale chi scrive rivolge un sincero ringraziamento al suo Direttore, prof. Rafael Bustos Gisbert.

⁵⁸¹ Categoria elaborata da G. U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1, 3 e ss., teorizzata come *genus* comprensivo delle prassi, delle regolarità, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, tra di esse distinte sulla base della loro vincolatività giuridica, e che si caratterizza per essere desunta «dai fatti e non da un testo scritto in Costituzione». Sul punto si veda anche la tesi sostenuta da A. Ruggeri, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2 74, secondo cui «tratto identificante delle regole, di ogni regola (anche non giuridica, quali sono quelle del costume) è quello della loro ripetibilità temporale» e, dunque, della «loro astratta attitudine o vocazione a farsi rivedere nel tempo, testimoniata da comportamenti essi pure ripetitivi e, perciò, suscettibili di farsi attrarre dalle regole stesse e da esse qualificarsi». Sul grado di incidenza che le regole costituzionali non scritte, e più specificamente le convenzioni, producono sulla forma di governo nel suo concreto atteggiarsi, è noto come la dottrina italiana non abbia espresso una posizione unanime, come dimostra la divergenza delle tesi sostenute rispettivamente da L. Elia, *Governo*

fronte della progressiva frammentazione che ha interessato i sistemi politici di Spagna e Italia. L'analisi svolta ha inteso verificare se, rispetto a tale profilo, siano state apportate delle modifiche o sia possibile rintracciare delle innovazioni nell'ambito delle regole non scritte che integrano e completano la disciplina costituzionale dettata per la genesi degli Esecutivi. Punto di osservazione privilegiato è il ruolo che il Capo dello Stato svolge nella fase compresa tra l'avvio delle consultazioni e la formazione del nuovo Esecutivo, durante la quale nell'ultimo decennio si sono registrate in entrambi gli ordinamenti in esame interessanti oscillazioni tra continuità e innovazione delle regole non scritte, che integrano e completano la disciplina costituzionale⁵⁸².

Entrambi i *case-studies* condividono una progressiva proceduralizzazione, per mano del Capo dello Stato, della tempistica della fase delle consultazioni a fronte della progressiva frammentazione intraparlamentare e della contestuale polarizzazione dei sistemi politici⁵⁸³. Tale

(*forme di*), in *Enc. dir.*, Milano, XIX, 1970, 634 ss. e M. Luciani, *Governo (forme di)*, *Ivi*, Annali, III, 2010, 538 ss.

⁵⁸² Sepur si condividano le considerazioni espresse da F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 3, 619, in merito alla comparabilità tra sistemi monarchici e repubblicani con riferimento alla figura del Capo dello Stato, si è ritenuto opportuno sottolineare il diverso margine di intervento di tale istituzione nella fase genetica degli Esecutivi in quanto si tratta di un profilo che, come si avrà modo di approfondire, risulta strettamente connesso ai mutamenti registrati in materia di regole costituzionali non scritte.

⁵⁸³ Per un approfondimento su tale tematica si rinvia, per l'Italia a M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio di poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 1, 259 e ss. che analizza i cambiamenti del sistema politico italiano, sia dal punto di vista della natura delle formazioni partitiche che della strutturazione del quadro politico, insieme agli effetti prodotti sulla forma di governo dalle modifiche al sistema elettorale e dal fenomeno, ormai endemico, dell'astensionismo. Si veda anche S. Bolgherini, S. Grimaldi, *Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election*, in *Regional & Federal Studies*, 2017, 4, 483-505.

Per la Spagna cfr. G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, 2023, 1, 243-260, che analizza, oltre al fenomeno della frammentazione parlamentare, quello della polarizzazione del sistema partitico, osservando che «nell'ipotesi di parlamentarismo frammentato, inverteasi nell'ultimo quadriennio in Spagna, qualora il sistema politico, pur frammentato, riesca a ricomporsi in prospettiva bipolare, gli effetti avversi della polarizzazione sulla stabilità della forma di governo possono essere arginati». In senso affine

evoluzione ha inciso in maniera diretta anche sulle regole non scritte che si inseriscono nelle maglie della disciplina dettata per la specifica fase della formazione degli Esecutivi: la loro flessibilità, derivante dalla 'forma' non positivizzata, ha consentito, così, di adattare ai mutati contesti politici, al fine di perseguire la duplice esigenza di assicurare una investitura parlamentare in tempi ragionevoli ma, al contempo, garantire che il nuovo Governo sia supportato da maggioranze in grado di mantenerne la stabilità.

In Spagna, il superamento del bipartitismo imperfetto⁵⁸⁴ si registra con le elezioni del 2015 che hanno segnato una cesura con la dinamica che si era consolidata dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978: fino a quel momento, infatti, le maggioranze parlamentari si erano coagulate attorno ai due poli, rappresentati rispettivamente dal *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e dal *Partido Popular* (PP), posizionati rispettivamente a sinistra e destra dell'asse ideologico-politico⁵⁸⁵. Anche quel fattore di "imperfezione", che ha da sempre escluso un inquadramento del sistema partitico spagnolo nel modello bipartitista puro, costituito dalla presenza, sin dalla fase costituente, di forze nazionaliste regionali, come *Convergència i Unió*, *Partido Nacionalista Vasco* e, successivamente, *Esquerra Republicana de Catalunya*, non era riuscito ad incidere sulla meccanica della formazione degli Esecutivi. Tali attori politici, infatti, pur essendo stati essenziali per la realizzazione in corso di legislatura del programma politico di governo, non hanno

cfr. J. C. Nieto Jiménez, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2022, 196, 159-192. Per un approfondimento sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche presenti in Parlamento a partire dal 2015, con specifico riferimento all'esercizio della funzione legislativa, cfr. anche Y. Gómez Lugo, *Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, 126, 155-187.

⁵⁸⁴ R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2017, 109, 70.

⁵⁸⁵ Cfr. G. M. Teruel Lozano, *La regulación constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2017, 25, 1.

determinato una frammentazione sostanziale del quadro politico, tale da incidere sulla fase genetica degli Esecutivi⁵⁸⁶. Piuttosto, hanno spesso agito in modo da ostacolare la governabilità, in quanto interessati ad ottenere quanti più vantaggi per i rispettivi territori autonomici, pur non facendo formalmente parte della compagine governativa⁵⁸⁷.

Questo assetto è mutato con le elezioni del 2015. I risultati elettorali di quell'anno hanno affidato a due nuove forze politiche un numero rilevante di seggi e, nella configurazione delle nuove *Cortes*, i partiti tradizionali sono stati per la prima volta affiancati da *Podemos* e *Ciudadanos*⁵⁸⁸. Tuttavia, l'elemento che più sembra aver inciso sulle vicende attorno alle quali si sviluppa la presente analisi non è di carattere quantitativo (inerente cioè a un semplice aumento delle formazioni politiche presenti in Parlamento) ma consiste piuttosto nella progressiva polarizzazione tra le forze partitiche stesse⁵⁸⁹. Tale fenomeno aveva già iniziato a manifestare i primi segnali ancor prima delle elezioni del 2015. La crisi dei mercati a livello internazionale e, sul piano

⁵⁸⁶ Si veda sul punto R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 70.

⁵⁸⁷ *Ibidem*. L'autore evidenzia come tale attitudine abbia comportato un «*un gran problema en el desarrollo del nuestro proceso de descentralización, pero también por influir en el modelo parlamentario español de un modo decisivo*». Rispetto all'influenza delle forze nazionaliste nella fase della costituzionalizzazione dell'assetto territoriale spagnolo, è noto come la formula dell'articolo 2 della Costituzione del 1978, che consacra l'autonomia di "regioni" e "nazionalità", pur senza differenziare i territori sulla base di questi due distinti status, si sia rivelata «ambigua», come sostenuto da G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, 2022, n. Sp, 16. A tal proposito, si parla di «desconstitucionalización» del decentramento spagnolo in P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1981, 4, 377-389.

⁵⁸⁸ In tal senso in P. García-Escudero Márquez, *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2020, 33, 183, si riportano alcuni dati emblematici del cambio che il sistema di partiti registra in quegli anni: «*en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones*».

⁵⁸⁹ Cfr. M. Barreda, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2021, 21, 190-202.

interno, gli scandali di corruzione che avevano coinvolto alcune forze politiche, insieme all'acuirsi a partire dal 2010 della questione catalana, avevano prodotto un irrigidimento tra le forze politiche, sempre meno inclini al compromesso e al dialogo⁵⁹⁰. Inoltre, al pari di altri sistemi nazionali, anche la Spagna assisteva in quegli anni alla istituzionalizzazione di forze populiste che di fatto sono riuscite a sottrarre ai partiti tradizionali numerosi voti, spaccando il fronte bipartitico esistente sino a quel momento⁵⁹¹. Si è passati così da un «*bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*»⁵⁹².

Le vicende politico-costituzionali italiane presentano con gli eventi spagnoli brevemente richiamati una interessante analogia, *in primis*, dal punto di vista temporale. Anche in tal caso, il punto di rottura con un passato sostanzialmente modellato su un assetto bipolare può rintracciarsi nelle elezioni del 2013, a seguito delle quali si è assistito alla frammentazione delle Camere in un triplice fronte, in ragione della comparsa di un nuovo attore politico, il Movimento 5 Stelle (M5S), capace di convogliare i voti di una parte dell'elettorato⁵⁹³. Anche l'esperienza italiana mostra come le radici di quei fattori, che hanno poi portato all'evoluzione in senso tripolare del sistema, fossero già presenti nel periodo precedente a quello che costituisce il lasso temporale oggetto di analisi. La crescente personalizzazione dei partiti, affermata dopo la fine della

⁵⁹⁰ Sull'incidenza delle crisi segnalate sull'assetto partitico spagnolo si veda R. L. Blanco Valdés, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015, 3, 769 e ss.

⁵⁹¹ Per una approfondita analisi dei cambiamenti del sistema partitico spagnolo a partire dal periodo costituente sino alle elezioni del 2015 si veda J. Rama Caamaño, *Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016*, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 2016, 34, 241-266.

⁵⁹² R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 63. Si parla di «conversione in un imperfetto sistema quadripartitico» in A. Adnane Rkioua, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, 1, 227.

⁵⁹³ A. Chiaramonte, E. Vincenzo, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche*, 2013, Bologna, 1-32.

Prima repubblica, e lo sviluppo di una dialettica populista hanno inciso in maniera determinante sul rapporto tra rappresentati e rappresentanti, minando le basi della legittimazione del sistema dei partiti da parte dell'elettorato, sempre più sfiduciato verso la possibilità di poter concorrere effettivamente a determinare la politica nazionale attraverso i partiti. Il risultato è stata la progressiva destrutturazione del sistema partitico⁵⁹⁴. A tal proposito, è stato osservato come la fine dell'assetto bipolare possa farsi risalire al Governo Monti, che segna la fine della democrazia maggioritaria e dell'automatismo della regola non scritta della nomina a Presidente del Consiglio del *leader* della coalizione vincente, regola che aveva avallato la lettura della «(presunta) investitura elettorale diretta dell'esecutivo»⁵⁹⁵. Un ulteriore elemento ha inciso, infine, sul legame tra alterazione del sistema politico e applicazione delle regole non scritte nella fase di formazione del Governo, ossia, la modifica del sistema elettorale e l'adozione della legge n. 165 del 2017. Diversamente dagli assetti prodotti dalle precedenti discipline⁵⁹⁶, più difficoltosa è stata l'individuazione del candidato alla Presidenza del Consiglio a cui affidare il compito di formare una nuova compagine di governo. Conseguentemente, è sembrata cambiare anche la funzione delle consultazioni presidenziali che, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, passano dall'essere un momento di ratifica di soluzioni già discusse prima delle elezioni, a fase di negoziazione e

⁵⁹⁴ Sui cambiamenti del sistema dei partiti rintracciabili già durante la Seconda Repubblica si veda A. Pappalardo, *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. Pasquino (a cura di), *Dall'Ulivo al Governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, 199-237.

⁵⁹⁵ Così in M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, 198.

⁵⁹⁶ Sugli effetti che la legge elettorale 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, poi confermata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 avevano prodotto si veda S. Staiano, *Il Forum - La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2018, 3, 9.

contrattazione di accordi di governo⁵⁹⁷. Emblematiche sono le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte e che, ai fini della presente indagine, offrono interessanti spunti di riflessione rispetto all'impatto registrabile sul piano delle regole non scritte.

2. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Tra modifica e mantenimento delle regole costituzionali non scritte

Per ciò che concerne l'intervento del Monarca nelle consultazioni con i delegati delle forze politiche rappresentate in seno al Congresso dei deputati, le vicende che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature evidenziano alcuni cambiamenti rispetto al passato⁵⁹⁸. La procedura di investitura che i Costituenti intesero delineare perseguiva, infatti, il fine principale di assicurare la stabilità dei nascenti governi, attraverso la prova tecnica dell'esistenza in Parlamento di una maggioranza, in prima battuta assoluta, pronta a sostenere il Presidente dell'Esecutivo e il suo programma politico⁵⁹⁹. La ricerca di queste maggioranze, in ragione dell'evoluzione vissuta dal sistema partitico e parlamentare spagnolo, ha prodotto nuove e inaspettate situazioni di stallo politico, ma anche istituzionale⁶⁰⁰, alimentando il dibattito circa l'opportunità di revisionare il testo costituzionale al fine di aumentare il grado di proceduralizzazione della fase genetica del Governo.

⁵⁹⁷ Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, 2022, 1, 24.

⁵⁹⁸ Come segnala M. Revenga Sánchez, *Veinticinco años de formación de Gobierno*, in *Revista de Derecho Político*, 2003-2004, 58-59, 506, durante le prime due decadi di applicazione dell'articolo 99 Cost. si è assistito al funzionamento regolare della procedura delineata per l'investitura.

⁵⁹⁹ J. L. Pérez Francesch, *Investidura, programación y dirección política*, in *Revista de Derecho Político*, 1997, 42, 178-182.

⁶⁰⁰ Sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche con riferimento al rinnovo dei membri del *Consejo General del Poder Judicial* si veda G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario*, cit., 257 e ss.

La formulazione dell'articolo 99 della Costituzione spagnola, pur avendo mutuato dalla disciplina tedesca la rigida previsione dei passaggi previsti per l'investitura, non individua puntualmente il termine entro cui, celebratesi le elezioni, dovranno essere avviate le consultazioni, né il lasso di tempo che deve intercorrere tra lo svolgimento di esse e la proposta da parte del Re del candidato da sottoporre al voto del Congresso dei deputati. Nella pratica, in passato, tale ultima indicazione è sempre stata formalizzata contestualmente alla conclusione degli incontri con i rappresentanti delle principali forze parlamentari ma il mutato contesto politico, emerso a partire dalle elezioni del 2015, ha inciso sulla dinamica di tale fase. Un primo elemento di novità ha riguardato l'aumento dei giri di consultazioni⁶⁰¹ e delle votazioni di investitura, con il conseguente prolungamento della *prorogatio* dei Governi uscenti. L'analisi del dato temporale inerente al periodo compreso tra la celebrazione delle elezioni e l'investitura dei nuovi Esecutivi consente di quantificare la portata del fenomeno: mentre dal 1979 al 2011 la durata media è stata approssimativamente di poco più di un mese, dal 2015 si è registrata una dilatazione di tale tempistica⁶⁰² che, in due occasioni⁶⁰³, ha comportato lo scioglimento anticipato delle

⁶⁰¹ Cfr. P. García-Escudero Márquez, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2023, 52,162.

⁶⁰² Per una analisi dettagliata dei dati inerenti alla fase dell'investitura nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011 si veda R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 74.

⁶⁰³ Il meccanismo della dissoluzione obbligata e automatica delle Camere, trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura, introdotto dalla Costituzione del 1978 come clausola di chiusura della procedura di investitura, è stato per la prima volta applicato proprio in seguito alle elezioni del 2015, quando le forze politiche non riuscirono a formare una coalizione capace di supportare un nuovo Esecutivo. In merito alla previsione di un termine ultimo per la formazione del governo si veda J. De Esteban, P. González-Trevijano, *Curso de Derecho constitucional español*, Vol. III. Madrid, 1994, 613; sulle vicende relative alla prima dissoluzione delle Cortes ex art. 99, V comma, Cost. cfr. Ó. Mateos y de Cabo, *La elección parlamentaria del presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, 111, 155-184. Ad oggi, la seconda e ultima occasione nella quale si è assistito alla dissoluzione delle Camere ex art. 99, V comma, Cost. risale alle elezioni del 2019

Cortes per la scadenza del termine dei due mesi previsto dal V comma dell'articolo 99.

A fronte di queste novità, le regole non scritte applicate sino a quel momento, in ragione della loro permeabilità al contesto politico, sono state interessate da alcuni cambiamenti, anche se occorre segnalare come, per il caso spagnolo, si assista a una duplice e speculare tendenza: da una parte, è rimasta invariata la regola per cui il Sovrano, a seguito delle consultazioni, suole indicare come candidato all'investitura il *leader* del partito che ha ottenuto più seggi; dall'altra, si registra un uso strumentale dei comunicati ufficiali della *Casa Real* per proceduralizzare i tempi delle consultazioni e, più in generale, la fase precedente alla votazione parlamentare dell'investitura.

In merito a quest'ultimo aspetto, espressione per il momento più di una prassi che di una regola non scritta, il ricorso ai comunicati regi appare motivato non più e non solo da ragioni di mera comunicazione istituzionale ma opera come strumento per una efficace organizzazione della tempistica degli incontri tra il Sovrano e le forze politiche parlamentari. D'altronde, in ragione del mutato contesto intraparlamentare e dato il basso grado di razionalizzazione costituzionale di tale fase, l'organizzazione della tempistica delle consultazioni è divenuta una esigenza primaria di cui si è fatto carico il Sovrano. Un esempio, in tal senso, è fornito dal comunicato regio, datato 12 aprile 2016, con il quale, in seguito a una doppia investitura fallita, il Re indicava chiaramente i passaggi successivi: sarebbero stati organizzati due ulteriori giorni di consultazioni e, nel caso in cui fosse stato impossibile individuare un candidato, si sarebbe proceduto allo scioglimento delle Camere⁶⁰⁴. La proceduralizzazione a mezzo dei comunicati regi della tempistica delle consultazioni ricorre nuovamente in

e alla conseguente fine anticipata della XIII legislatura dovuta alla scadenza di tale termine.

⁶⁰⁴ Cfr. P. García-Escudero Márquez, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria*, cit., 150.

seguito alle elezioni del 2019. In questo caso, dopo che il candidato alla presidenza del Governo, Pedro Sánchez, non ottenne i voti necessari né in prima né in seconda votazione, il Re decise di sospendere le consultazioni per consentire alle forze politiche di accordarsi. Nel comunicato si precisava che il Sovrano avrebbe in ogni caso realizzato un nuovo giro di consultazioni per verificare se fosse possibile individuare un candidato che avrebbe potuto contare su un appoggio sufficiente in Congresso; diversamente, avrebbe proceduto alla dissoluzione delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni⁶⁰⁵. Dall'analisi dei comunicati stampa a firma della *Casa Real* emerge, dunque, l'intento del Sovrano di rintracciare un punto di equilibrio tra l'esigenza di evitare un ritorno alle urne, quale conseguenza della scadenza del termine dei due mesi indicato dal V comma dell'articolo 99 della Costituzione, e la volontà di lasciare ai partiti il tempo necessario a sigillare accordi per la formazione delle maggioranze richieste per l'investitura.

Come precedentemente osservato, nella genesi degli ultimi Esecutivi ha continuato ad essere operante una regola affermata nelle precedenti legislature, nonostante la sua applicazione al mutato contesto parlamentare abbia alimentato non poche critiche da parte della dottrina. Si tratta della scelta del Sovrano di continuare a proporre come candidato all'investitura il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi, anche nei casi in cui quest'ultimo non raggiunga i voti necessari ad ottenere la fiducia della Camera bassa. Se, infatti, l'automatismo con il quale si era applicata tale regola non aveva generato particolari problematiche durante il periodo compreso tra le elezioni del 1979 e quelle del 2011, assolvendo alla funzione di assicurare una investitura rapida e dall'esito prevedibile

⁶⁰⁵ Il comunicato della *Casa Real*, datato 26 luglio 2019, è consultabile al seguente link:
<https://www.casareal.es/sitios/listasaux/Documents/Comunicados/20190726%20Comunicado.pdf>.

già in fase elettorale⁶⁰⁶, a partire dal 2015 sono emerse talune disfunzioni⁶⁰⁷. Con la progressiva frammentazione dell'arena parlamentare e, conseguentemente, in ragione della ripartizione dei seggi tra più forze politiche, sono venute meno quelle condizioni che di fatto consentivano al partito politico vincitore delle elezioni di beneficiare delle maggioranze richieste per l'investitura, se non nella prima votazione, quantomeno durante la seconda. Per cui, a fronte del nuovo quadro politico, è stata prospettata la possibilità che il Sovrano, piuttosto che continuare ad applicare la regola non scritta di cui si discorre, nel caso in cui i risultati delle elezioni non assegnino a nessun partito la maggioranza assoluta, possa presentare il candidato che, più di altri, presenti buone *chance* di formare un Governo di coalizione. In tal senso, le ultime elezioni politiche del 2023 hanno alimentato il dibattito politico e dottrinale in merito a tale questione, in quanto, nonostante il PP non avesse i numeri necessari a sostenere l'investitura del proprio *leader*, Alberto Núñez Feijóo, quest'ultimo è stato comunque proposto dal Sovrano come candidato alla Presidenza del Governo⁶⁰⁸. Il risultato è ben noto e l'investitura dell'attuale Presidente del Governo, Pedro Sánchez, è stata raggiunta alcuni giorni prima della scadenza del termine ultimo disposto dalla Costituzione. A fronte delle critiche verso l'automatismo con il quale questa regola è stata applicata,

⁶⁰⁶ Come osservato in J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2018, 31, 348, su undici votazioni di fiducia, svolte nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011, in ben nove casi il *leader* del partito che aveva ottenuto il maggior numero di seggi al Congresso dei deputati ha potuto contare sulla maggioranza assoluta già in prima votazione, mentre nelle restanti due ipotesi la fiducia è stata accordata in seconda votazione.

⁶⁰⁷ Per un commento sulle vicende politico-costituzionali relazionate alle elezioni del 2015 e alla successiva tornata elettorale del 2016, si rinvia a R. Scarciglia, *Un Paese senza Governo: la Spagna alla soglia della terza elezione politica senza un esecutivo*, in *DPCE Online*, 2017, 3, 1-6.

⁶⁰⁸ Per una dettagliata ricostruzione della tempistica e degli eventi che si sono succeduti dopo lo scioglimento anticipato delle *Cortes*, voluto dal Presidente del Governo Pedro Sánchez e annunciato il 29 maggio 2023 si rinvia a L. Frosina, *Bipolarismo, polarizzazione e Governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, 2, 8 e ss.

nel comunicato stampa reale diramato alla fine del primo giro di consultazioni svolto dal Re, si argomentava che, ad eccezione che per la XI legislatura, «*en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno*»; si sottolineava altresì che la suddetta «*práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre*»⁶⁰⁹.

Orbene, secondo parte della dottrina, il mantenimento della regola non scritta della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura alla *premiership*, anche nel mutato contesto politico, sarebbe giustificato dalla necessità di assicurare che l'intervento del Capo dello Stato in tale fase sia conforme ai canoni della neutralità e imparzialità politica, coerentemente al ruolo istituzionale che alla Monarchia è assegnato nell'ordinamento spagnolo. Per cui, anche nei contesti di maggiore crisi politica, laddove è evidente la mancanza di una maggioranza sufficiente ad assicurare il buon esito della votazione di investitura, sarebbe esclusa la possibilità per il Re di operare come «*moderador activo*»⁶¹⁰. Durante le consultazioni, quindi, il Sovrano dovrebbe limitarsi ad essere «*mero receptor*»⁶¹¹ del nome del candidato indicato dai gruppi politici che hanno ottenuto rappresentanza in Parlamento. Anche nelle situazioni di maggiore stallo politico, il Re non potrebbe, poi, proporre un *outsider* alle forze parlamentari, circostanza che, oltre a non avere precedenti nella storia costituzionale spagnola, a differenza di altre esperienze parlamentari, secondo talune letture finirebbe per deresponsabilizzare i partiti, unici titolari del diritto-dovere di formulare una

⁶⁰⁹ Comunicato della *Casa Real* del 22 agosto 2023, consultabile al seguente link: https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=123.

⁶¹⁰ M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, 109, 20.

⁶¹¹ J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura*, cit., 320.

proposta al Re per la candidatura alla presidenza del Governo⁶¹².

In senso contrario, è stato però osservato che proprio per la peculiarità dell'assetto istituzionale spagnolo, che si caratterizza per l'innesto di una formula parlamentare nell'ambito di una Monarchia, nonostante il titolare della Corona debba rimanere neutrale e imparziale, è pur sempre l'unica istituzione che nella procedura di investitura può adottare soluzioni utili a superare eventuali situazioni di paralisi, in ragione della sua neutralità. Per cui, di fronte a scenari come quelli che si sono presentati all'indomani delle ultime tornate elettorali, il Sovrano godrebbe di certo margine di movimento che gli consentirebbe di formulare candidature funzionali al raggiungimento delle maggioranze richieste per l'investitura, anche in considerazione dei possibili accordi di coalizione tra forze politiche differenti dal partito che abbia ottenuto il maggior numero di voti. Un ruolo, dunque, sì da moderatore ma che, proprio in ragione del dovere istituzionale di neutralità del Re, sarebbe esercitato in maniera *super partes*, realizzando una funzione di garanzia che nessun altro soggetto istituzionale potrebbe assolvere⁶¹³.

Gli eventi che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature in Spagna hanno stimolato un vivace dibattito anche intorno alla tenuta della procedura delineata dall'articolo 99 della Costituzione. Numerose sono infatti le proposte elaborate dalla dottrina costituzionalistica spagnola in merito a una possibile revisione costituzionale volta ad assorbire i profili di criticità prodotti dalla

⁶¹² In tal senso M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa*, cit., 20; secondo l'Autore, benché il Re non sia una «figura meramente decorativa, sino que une, a su importante función simbólica de integración política, social y territorial, otra importante función de influencia política, basada en la auctoritas», sono i partiti politici che devono impegnarsi a rispettare un dovere di lealtà costituzionale che li impegna nella ricerca di quegli accordi e compromessi necessari e strumentali alla formazione di un nuovo Governo.

⁶¹³ J. Hernández Bravo de la Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 2016, 70, 50.

frammentazione del sistema partitico, in ragione del mutato contesto politico rispetto al bipartitismo imperfetto che ne aveva caratterizzato l'applicazione 'fisiologica' durante le prime legislature⁶¹⁴. Le proposte di riforma che attengono alla fase delle consultazioni e dell'intervento del Capo dello Stato possono essere sistematizzate in due macro-gruppi, individuati sulla base del profilo sul quale si propone di intervenire. Un primo gruppo di proposte attiene alla tempistica della procedura di investitura che dovrebbe espressamente essere individuata dal testo costituzionale attraverso la previsione di un termine massimo entro cui il Re dovrebbe formalizzare l'indicazione di un candidato alla presidenza del Governo. Secondo i sostenitori di tale riforma, si riuscirebbe così non solo a scandire la tempistica delle consultazioni, sollecitando i partiti a intensificare la ricerca di accordi, ma si eviterebbe anche il ripetersi del fenomeno della *longa prorogatio* dei Governi uscenti, registrata nelle ultime legislature⁶¹⁵. Questa modifica del testo costituzionale secondo alcuni autori andrebbe, poi, integrata con la previsione di un ulteriore termine, non superiore a cinque giorni, entro cui il candidato alla Presidenza del Governo indicato dal Re dovrebbe sottoporsi al voto dell'Aula⁶¹⁶. Un secondo profilo di riforma riguarda,

⁶¹⁴ Sul punto M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investitura convulsa*, cit., 18.

⁶¹⁵ In J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investitura del Presidente del Gobierno*, cit., 319, si sottolinea che, intervenendo sul profilo della durata delle consultazioni e della tempistica della convocazione della sessione parlamentare di votazione dell'investitura si eviterebbe di prolungare *sine die* il Governo *en funciones*. Nello stesso senso, R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 93, propone la fissazione di tale termine in un mese decorrente dalla seduta costitutiva del Congresso dei Deputati. Un termine inferiore, pari a 15 giorni, ma pur sempre decorrente dalla costituzione delle Cortes, è stato proposto da A. Navas Castillo, *La necesidad de reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del gobierno*, in E. Álvarez Conde, M. Álvarez Torres, *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución española*, Granada, 2017, 536.

⁶¹⁶ Le modifiche proposte secondo R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 93, imbriglierebbero così la fase procedente dalle elezioni sino al giorno della votazione dell'investitura in un lasso di tempo massimo di due mesi, in quanto, come osserva l'Autore, considerando che *ex* articolo 68, VI comma, il Congresso neoeletto deve essere convocato entro venticinque giorni dallo svolgimento delle elezioni, «los partidos dispondrían como máximo de dos

invece, i soggetti coinvolti nelle consultazioni e il ruolo da essi svolto. Più specificamente, in alcune proposte dottrinali il Presidente del Congresso dei deputati è individuato come la figura che potrebbe garantire una adeguata mediazione attiva tra le forze politiche presenti in Parlamento, sfruttando un margine di intervento maggiore rispetto al Sovrano⁶¹⁷. La gestione della fase più propriamente 'politica' dell'investitura spetterebbe di tal modo al Presidente del Congresso, mentre il Re si limiterebbe alla mera formalizzazione del nome del candidato all'investitura. È stato, tuttavia, osservato che, affinché si possano riporre in tale figura istituzionale fondate aspettative di intermediazione, il Presidente del Congresso dovrebbe rivestire un ruolo autenticamente *super partes*⁶¹⁸, mentre,

meses desde el momento en que se conocieran los resultados electorales para llegar a un acuerdo o constatar la imposibilidad de alcanzarlo, lo que daría lugar, en consecuencia, a un nuevo llamamiento al cuerpo electoral».

⁶¹⁷ Cfr. M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa*, cit., 23, secondo cui il Presidente del Congresso, durante il procedimento di individuazione di un candidato all'investitura, sarebbe la figura che meglio potrebbe agire come mediatore con le forze politiche aventi rappresentanza parlamentare, sempreché, avverte l'Autore, questa carica sia assunta da una «*una persona respetada por todos los grupos de la Cámara, caracterizada por su solvencia, neutralidad y no sometimiento a instrucciones de partidos. El presidente del Congreso, como el speaker de la Cámara de los Comunes británica, debiera ser, en suma, una autoridad auténticamente institucional*». In tal senso anche J. C. Nieto Jiménez, *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes generales*, Valencia, 2024, 104 e ss., che sostiene l'urgenza di intervenire al fine di potenziare il ruolo istituzionale del Presidente del Congresso che potrebbe assumere la direzione di quelle attività che, secondo l'Autore, sono funzionali alla negoziazione e conclusione di accordi politici volti all'individuazione del candidato che si sottoporrà all'investitura. Procedendo in tal modo, e assicurando comunque un contatto diretto e costante tra il Presidente del Congresso e il Re, si assicurerebbe che per quest'ultimo non residui alcun margine di discrezionalità, e soprattutto che «*al término de las reuniones pueda, en un caso, proponer un candidato a la Presidencia con una certeza suficiente de que cuenta con una mayoría que lo respalde (o la pueda terminar de armar en el tiempo que medie hasta la sesión)*».

⁶¹⁸ In J. Hernández Bravo de la Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 67, 2016, si esclude anche la possibilità di affidare tale compito alla Presidenza del Senato, opzione che potrebbe lasciar pensare alla garanzia di maggiore imparzialità, data l'esclusione di questa Camera dal circuito fiduciario, ma che nel contesto spagnolo risulta essere una figura fortemente politicizzata, che soggiace comunque alla disciplina di partito. Conseguentemente, come osserva l'Autore, «*el papel del Rey en la investidura no debe ser modificado en una reforma del artículo 99 de la Constitución, porque en la turbulenta escena política española actual constituye una garantía de neutralidad y*

allo stato attuale, il profilo marcatamente politico che tale presidenza assume nel contesto parlamentare spagnolo rischierebbe di inasprire e politicizzare ancor di più le consultazioni⁶¹⁹. Rimangono, dunque, irrisolte le difficoltà che sono state sperimentate per la formazione dei nuovi Governi e che, indipendentemente dalla attuazione di possibili riforme, inducono a riflettere sul ruolo di alcune figure istituzionali che intervengono nella procedura dell'investitura, prima fra tutte quelle del Monarca.

3. Attori e fattori di produzione delle regole costituzionali non scritte nella forma di governo italiana

Partendo anche per il caso italiano dal dato normativo e, più specificamente, dal dettato costituzionale, in merito alla formazione del Governo i Costituenti decisero di delineare una «fattispecie aperta»⁶²⁰, che nel tempo è stata integrata da diverse regole non scritte che hanno dimostrato un alto grado di adattabilità agli elementi extra-giuridici che sono in grado di incidere in tale specifica fase⁶²¹. Dall'entrata in vigore della Costituzione, infatti, esse si sono occupate di individuare il novero dei soggetti che il Presidente della Repubblica suole incontrare durante le consultazioni,

objetividad. En realidad, es la única garantía de una neutralidad y objetividad sin las cuales el proceso estaría en grave peligro de perder su fundamentación democrática».

⁶¹⁹ In J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno*, cit., 320, l'Autore propone una riforma del testo costituzionale che affidi al Presidente del Congresso dei deputati un ruolo da protagonista nelle consultazioni, pur condividendo talune perplessità in merito alla capacità di questa figura istituzionale di esercitare tale ruolo in maniera imparziale; tuttavia, si osserva che «*al menos el Presidente del Congreso podría, si actúa correctamente, cumplir de manera satisfactoria con su cometido en una situación política compleja, cosa que a día de hoy no puede hacer el actual Jefe del Estado*».

⁶²⁰ S. Staiano, *Il Forum- La intricata vicenda*, cit., 8.

⁶²¹ In R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 1 e ss. si sottolinea che i Costituenti, «molto saggiamente», nel delineare la forma di governo italiana decisero di «tracciare solo tratti prescrittivi minimi, aprendo quindi la strada a diverse soluzioni fattuali, non tutte prevedibili al momento della scrittura della Carta»; ragion per cui, nello studio del dettato costituzionale non può prescindere dall'analisi della sua applicazione pratica, ma anche della prassi che si è consolidata attorno al testo scritto; operazione che va però condotta con particolare cautela e con «sufficiente controllo epistemologico».

nonché di definire le modalità di attribuzione e accettazione dell'incarico, ma sempre attraverso regole non scritte si è provveduto a individuare specifici istituti, come il mandato esplorativo. Tuttavia, il mutamento del quadro politico ha prodotto effetti sulle regole applicate alla genesi degli Esecutivi che si sono succeduti dal 2013 in poi, avallando la tesi secondo cui «più il contesto politico-costituzionale è in una condizione di potenziale instabilità (...) più qualsiasi pretesa prescrittiva della convenzione costituzionale è destinata a passi incerti»⁶²².

Come osservato in precedenza, alcune novità si sono registrate proprio a partire dalle elezioni del 2013, in seguito alle quali il largo fronte di centro-sinistra costituitosi in seno alla Camera dei deputati non era riuscito ad ottenere lo stesso risultato al Senato; conseguentemente, era incerto l'esito delle votazioni per il conferimento della fiducia iniziale in entrambi i rami parlamentari⁶²³. La partecipazione per la prima volta alle elezioni politiche del M5S, forza da taluni indicata come antisistema⁶²⁴, aveva finito per incidere anche sull'assetto intraparlamentare, producendo una frammentazione principalmente in seno al Senato che impegnò di fatto il Presidente Napolitano in tre diversi giri di consultazioni. Emersa un'evidente paralisi tra le tre principali forze politiche presenti in Parlamento, in seguito a un primo giro di consultazioni, il Presidente della Repubblica escogitava una soluzione che avrebbe consentito ai partiti di poter stringere accordi e approfondire le contrattazioni politiche: senza procedere al conferimento di un incarico pieno, assegnava all'onorevole Bersani un "preincarico" al fine di costatare la sussistenza di un fronte

⁶²² G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2, 139.

⁶²³ In M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima presidenza Napolitano*, in *Osservatorio AIC*, 2013, si evidenzia come questo risultato dipendesse dalla legge elettorale allora vigente che prevedeva un «abnorme» premio di maggioranza per l'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati ma non anche al Senato.

⁶²⁴ Cfr. A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, 5.

parlamentare a sostegno di un nuovo Governo e, data la peculiare funzione di questo strumento, non si ricorreva in quel caso alla formula di rito dell'accettazione "con riserva". La sperimentazione di questo *modus operandi* non ha però sortito l'effetto sperato e, oltre a un secondo classico giro di consultazioni, il Presidente Napolitano decideva di ricorrere a una ulteriore innovazione nel campo delle regole non scritte che fino a quel momento erano state applicate alla formazione dei nuovi Esecutivi, provvedendo a formare e convocare due gruppi di esperti chiamati ad agevolare le trattative politiche per l'approvazione di un programma di governo condiviso⁶²⁵.

Le elezioni del 2018 costituiscono un altro momento cruciale per l'analisi del profilo oggetto della presente ricerca. Anche in quel caso, infatti, il Presidente della Repubblica è intervenuto a modificare talune regole di gestione delle consultazioni al fine di adattare alla duplice esigenza, da una parte, di verificare la sussistenza di un valido sostegno parlamentare a una nuova compagine di governo, dall'altra, di stimolare l'accelerazione del confronto politico al fine di evitare una *longa prorogatio* del Governo uscente. Si può richiamare a tal proposito il conferimento da parte del Presidente Mattarella dei mandati esplorativi "condizionati" per tema e per tempistica⁶²⁶. Di fronte a un Parlamento polarizzato in due forze politiche distanti e comunque sprovviste delle maggioranze necessarie a formare da sole un Governo per la nuova legislatura, il Capo dello Stato ha in quel caso modificato un istituto già noto alla prassi costituzionale, quale è il mandato esplorativo, vincolandolo⁶²⁷, però, ad uno

⁶²⁵ Sul ruolo dei «saggi facilitatori» si veda M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo*, cit., 10.

⁶²⁶ A. D'Andrea, *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 3, 5.

⁶²⁷ G. Grasso, *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: "prove di dialogo" con Antonio Ruggeri*, in *Federalismi.it*, 2019, 18, 16-17. Il mandato 'vincolato' sarà nuovamente usato dal Presidente della Repubblica in seguito all'apertura della crisi del secondo governo Conte, nel gennaio 2021, allorché al Presidente della Camera dei Deputati venne

specifico fine: verificare l'esistenza di una maggioranza a sostegno di una coalizione tra il centrodestra e il M5S e, successivamente, di una intesa tra quest'ultimo e il PD. Il mandato esplorativo, divenendo 'condizionato', ha acquisito una ulteriore finalità da assolvere oltre quella tradizionale che vede il mandatario svolgere ulteriori consultazioni rispetto a quelle presidenziali; nella sua inedita dimensione, infatti, il mandato è divenuto «vincolato a una specifica formula di governo (seppur potenziale), individuata direttamente dal Presidente della Repubblica»⁶²⁸. Il mandato vincolato è stato nuovamente utilizzato nella formazione del Governo Draghi, durante la quale si è confermata la necessità di ricorrere a questo strumento, così come modificato in occasione delle elezioni del 2018, suscitando tra l'altro un interessante dibattito in ordine a un generale mutamento del ruolo del Capo dello Stato «quale costruttore di alleanze, e non mero mediatore con funzioni notarili di attestazione ufficiale di un accordo (e di una formula) altrove definiti»⁶²⁹.

chiesto di verificare la possibilità di formare un nuovo Esecutivo a partire dai gruppi che già sostenevano quello precedente; in tal modo si realizzò di fatto una selezione dei soggetti politici che parteciparono alle consultazioni svolte dal Presidente della Camera, on. Roberto Fico.

⁶²⁸ Così G. Cavaglion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 2021, 13, 17, che evidenzia come «La differenza tra il mandato esplorativo "classico" e il nuovo strumento del mandato esplorativo "vincolato" è che con quest'ultimo il Presidente della Repubblica va a perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la "rosa" di soggetti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola a una precisa alchimia politica che egli ha individuato "a monte"»; *Ibidem*.

⁶²⁹ Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione*, cit., 28. Le innovazioni segnalate rispetto ai tradizionali istituti che si sono consolidati durante la storia repubblicana italiana hanno alimentato alcune letture critiche in merito a un supposto intervento *extra-ordinem* del Presidente della Repubblica che, per fronteggiare le situazioni di crisi politica, avrebbe realizzato *de facto* una modifica alla forma di governo. In tal senso, la prospettiva semipresidenziale è evocata da I. Nicotra, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2011, ma anche in G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 113 che riconosce i tratti del semipresidenzialismo già dal mandato presidenziale di Scalfaro durante il quale «Le sorti del governo e del parlamento dipesero più dalle sue valutazioni e dai suoi comportamenti che dai

Anche in merito alle modalità di comunicazione adottate dal Presidente della Repubblica durante la fase delle consultazioni, in maniera simile a quanto già osservato a proposito dell'esperienza spagnola, i comunicati presidenziali hanno acquisito una funzione fondamentale nell'organizzazione della tempistica delle consultazioni e nella responsabilizzazione delle forze politiche, esortate a cercare una soluzione di compromesso volta alla definizione di una maggioranza a supporto di un nuovo Esecutivo. Già nel 2013 era stato necessario per il Presidente Napolitano ricorrere ai comunicati stampa e alle dichiarazioni come via per sistematizzare la fase delle consultazioni, date le difficoltà emerse per l'individuazione di una figura politica cui affidare l'incarico di formare un nuovo Governo⁶³⁰. Da

comportamenti e dalle valutazioni di partiti indeboliti, destrutturati, «personalizzati».

Di una «tendenza presidenziale» si è parlato anche in C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, 1, 57, secondo cui il sistema costituzionale italiano sarebbe di fatto diventato un «forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale: nella quale, cioè, si vuole il presidente della Repubblica titolare di importanti funzioni politiche proprie».

Una lettura difforme dalle precedenti è quella proposta da M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos*, 2017, 1, 28 e ss. che, escludendo una modifica in senso semipresidenziale dell'assetto costituzionale, sottolinea la natura ambivalente del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, in base allo stesso disposto costituzionale di cui all'articolo 87 Cost.: da una parte, è Capo dello Stato e in quanto tale ha il compito «di sbrogliare le matasse istituzionali e di restituire il sistema al suo funzionamento fisiologico»; dall'altra è rappresentante dell'Unità nazionale e in tale veste «a trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistemica di tenerne indenni le istituzioni». L'ambivalenza endemica del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito degli equilibri istituzionali delineati dalla Costituzione è evidenziata anche da M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 206 e ss. che allo stesso tempo sostiene che le vicende politico costituzionali che hanno caratterizzato gli ultimi mandati presidenziali collocano la Presidenza della Repubblica «sulla soglia di una nuova dimensione costituzionale».

⁶³⁰ Proprio in merito alla Presidenza Napolitano, in I. Pellizzone, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 88, si sottolinea un «imponente ricorso al sito internet del Quirinale per la pubblicazione di comunicati, note, lettere del Presidente stesso o del Direttore dell'ufficio per la stampa e la Comunicazione del Quirinale», che può spiegarsi sia come risultato della volontà di condividere con l'opinione pubblica le ragioni di talune scelte presidenziali ma anche come «l'intento del Presidente di rafforzare il proprio punto di vista verso i suoi interlocutori istituzionali, rendendolo più incisivo».

qui l'indicazione, attraverso esternazioni presidenziali, delle scelte compiute, come quella di affidare all'onorevole Bersani un preincarico ma anche il suggerimento alle forze politiche di provare a formare un Governo di grande coalizione, accennando ad esperienze europee comparate⁶³¹. Ma si pensi anche alle dichiarazioni rese dal Presidente Mattarella: nello specifico emblematica è quella del 7 maggio 2018, con la quale sono stati scanditi gli *step* che sarebbero stati seguiti e le possibili alternative che si prospettavano per superare la situazione di stallo politico che era emersa dai primi due giri di consultazioni. Il discorso presidenziale ha assunto in quel contesto di forte incertezza circa il futuro istituzionale e politico italiano la forza di un «atto decisivo»⁶³² che, illustrando le alternative attuabili, tra cui la possibilità di formare un Governo neutro e di servizio, richiamava le forze partitiche a uno sforzo di lealtà costituzionale «nell'interesse dell'Italia»⁶³³. Così, in maniera non dissimile ai comunicati della *Casa Real*, anche durante le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte, si è assistito a un «inedito ricorso alla comunicazione pubblica»⁶³⁴ ad opera del Presidente della Repubblica, finalizzato ad «illustrare al Parlamento e all'opinione pubblica, con dichiarazioni calibrate e solo

⁶³¹ In M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni*, cit., l'Autore richiama in particolare anche il discorso del Presidente Napolitano del 22 marzo 2013 nel quale la figura del preincarico e le critiche sulla presunta discrezionalità presidenziale manifestata nella gestione delle consultazioni venivano giustificate come coerenti ad un impianto costituzionale a basso grado di razionalizzazione, come sostenuto, tra l'altro, dal professor Cheli, citato in quell'occasione dallo stesso Presidente. In base a questa premessa, la gestione concreta delle particolarità del quadro politico che possono emergere in seguito alle elezioni, avrebbe lasciato al Presidente un margine di manovra ampio, quantomeno in relazione alla ricerca di soluzioni pratiche anche diverse dal ricorso alla tradizionale figura dell'incarico.

⁶³² Espressione usata da A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 2018, 12, 4, per sottolineare l'importanza di tale comunicato, insieme al successivo discorso presidenziale datato 27 maggio.

⁶³³ La dichiarazione del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2018 è integralmente consultabile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/1337>.

⁶³⁴ In C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 2.

indirettamente pedagogiche, il perdurante senso costituzionale del proprio operato»⁶³⁵. Questa tendenza avrebbe, secondo talune letture, segnato l'abbandono di «due principi non scritti»⁶³⁶ che avevano da sempre ispirato le consultazioni, ovvero, la riservatezza e la leale collaborazione tra il Presidente e i *leader* delle forze politiche coinvolte.

L'analisi dell'esperienza italiana deve però essere completata dal richiamo alle vicende inerenti alla formazione del Governo attualmente in carica, in seguito alle elezioni del 2022. A tal proposito, si registra un ritorno al passato in quanto, come noto, in ragione dei risultati elettorali, il Presidente della Repubblica ha proceduto ad applicare lo schema classico dell'attribuzione dell'incarico al *leader* partito che in seno alla coalizione di centrodestra ha ottenuto più voti. Gli elementi che hanno inciso in tal senso sono molteplici, sia di natura politica che costituzionale, tra cui, non possono sottostimarsi gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari operata con la revisione realizzata dalla l. cost. 1/2020⁶³⁷ e l'organizzazione delle forze politiche in due grandi poli in fase pre-elettorale, fattori che hanno generato un effetto «disproporzionale»⁶³⁸ che ha

⁶³⁵ *Ibidem*.

⁶³⁶ G. Azzariti, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2018, 2, 2. Critico anche R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., 4, che lamenta un eccessivo ricorso del Presidente Napolitano alle esternazioni, rimasto «intrappolato nelle forme espressive della Repubblica degli annunci».

⁶³⁷ Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 21 ottobre 2020.

⁶³⁸ A. Poggi, *L'Italia al voto: dopo una brutta campagna elettorale, le incognite sull'orizzonte europeo*, Editoriale del 5 ottobre 2022, in *Federalismi.it*, 2022, 25, XI. In senso affine, in M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, 1, 260 e ss. l'Autore sottolinea gli effetti di «tipo ultramaggioritario» prodotti dalla legge elettorale n. 165/2017, così come successivamente modificata. Le elezioni del 2022 sono emblematiche in tal senso in quanto si è avuta la prova tangibile di come la formula elettorale possa consentire a una coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa di conseguire più della metà dei seggi sia alla Camera dei deputati che al Senato. L'Autore sottolinea, inoltre, come tale risultato sia strettamente collegato a un altro fattore, ossia, quello della bassa partecipazione popolare alle elezioni politiche, fenomeno che pone u problema di legittimazione quando il governo in

consentito alla coalizione vincente di ottenere un elevato numero di seggi.

In definitiva, le vicende dell'ultimo decennio hanno dimostrato come la scelta dei Costituenti di articolare un testo «a maglie larghe» rispetto al profilo della formazione dell'Esecutivo abbia consentito di lasciare un ampio spazio alle regole non scritte che, adattandosi di volta in volta allo scenario politico risultante delle elezioni, hanno garantito la tenuta e il carattere dinamico di un testo costituzionale pensato e attuato per lungo tempo in tutt'altro contesto⁶³⁹. La dinamicità segnalata può costatarsi anche in relazione al profilo dei soggetti artefici della creazione e della modifica delle regole costituzionali non scritte. Diversamente da quanto avveniva in passato, quando titolari di questa «funzione normativa» erano i partiti, eccezion fatta che per la formazione del Governo attualmente in carica, è stato il Capo dello Stato «a dominare la formazione di regole convenzionali – del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento e adattamento della regola precedente»⁶⁴⁰.

4. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato

Come emerge dalle considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, l'analisi svolta ha condotto in maniera quasi obbligata a riflettere sul ruolo assunto dal Capo dello Stato negli ordinamenti esaminati, in merito alla specifica

carica «si propone, oltre all'attuazione della sua politica, il compimento di “riforme” che incidono fortemente sulla Costituzione senza ricercare un reale confronto preventivo con le opposizioni»; *Ivi*, 261.

⁶³⁹ In R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., 8, l'Autore osserva che «Quelli posti dal costituente sono i punti fermi che definiscono lo “spazio topologico” del sistema di governo: il resto è segnato dalla contingenza»; allo stesso tempo, «La “forma di governo” definisce i limiti entro cui può e deve muoversi la politica, nel rispetto dei quali gli organi costituzionali possono “interpretare” il loro ruolo e le loro relazioni reciproche: le prassi possono svilupparsi nel rispetto della cornice dettata dalla Costituzione, ma anche dei principi che essa esprime».

⁶⁴⁰ S. Staiano, *Il Forum- La intricata vicenda*, cit., 9.

fase della genesi degli Esecutivi e con riferimento all'applicazione delle regole non scritte. In relazione a tale profilo, è emerso come il diverso grado di razionalizzazione delle relazioni tra Esecutivo e Parlamento, scelto dai Costituenti spagnoli e italiani, nonché la differenza tra forma repubblicana e monarchica, costituiscono due elementi che hanno naturalmente inciso sulle modalità di intervento dei rispettivi Capi di Stato. Diversamente dal Sovrano che, a fronte di un contesto ben differente dal bipartitismo sostanziale che aveva caratterizzato il sistema politico spagnolo per i primi decenni, ha continuato ad applicare la regola della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura all'investitura, il Presidente della Repubblica ha operato, invece, come vero e proprio «mediatore e facilitatore dei rapporti tra i due organi di indirizzo politico»⁶⁴¹, assumendo un ruolo attivo nella creazione di nuove prassi e regole non scritte; prerogativa in passato rimessa principalmente ai partiti. Questa divergenza risulta in linea con la diversa forma repubblicana, in un caso, e monarchica, nell'altro, e conseguentemente con la diversa connotazione che la neutralità dei Capi di Stato assume in ciascun ordinamento. Infatti, mentre il ruolo del Sovrano nell'ambito di un assetto istituzionale parlamentare non può che essere di carattere "notarile" e l'applicazione di una regola non scritta come quella menzionata altro non è che una garanzia di neutralità, per il Presidente della Repubblica valgono considerazioni distinte in quanto non si può escludere che, in talune circostanze, questi possa legittimamente intervenire nell'interesse della Nazione, anche assumendo iniziative che siano funzionali al superamento delle situazioni di stallo politico emerse durante la fase delle consultazioni⁶⁴². In quest'ottica possono essere letti i

⁶⁴¹ M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 207. Nello stesso senso, A. D'Andrea, *Il Forum- La intricata vicenda*, cit., 5.

⁶⁴² In tal senso si richiama G. Caporali, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, 2019, 1, 2 e ss. che descrive

mutamenti alle regole che si erano consolidate nella storia repubblicana italiana che, ad ogni modo, lungi dall'aver stravolto l'*iter* consueto di formazione del Governo, si sono sostanzianti in piccole deviazioni dal tracciato principale, volte ad aggirare gli ostacoli sorti a causa del difficile contesto politico delle ultime legislature.

In entrambe le esperienze in esame, tuttavia, ad influenzare le scelte dei rispettivi Capi di Stato⁶⁴³ è stata la comune esigenza, da una parte, di scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere e il ritorno alle urne e, dall'altra, di porre fine a lunghi periodi di permanenza in regime di *prorogatio* dei governi uscenti⁶⁴⁴. Ciò spiega una analogia che è stata rilevata nel corso della presente analisi, ovvero, la razionalizzazione della tempistica delle consultazioni, attraverso i comunicati ufficiali del Monarca e del Presidente della Repubblica. Con riferimento a quest'ultimi, però, emerge una sfumatura differenziale rispetto ai comunicati della *Casa Real* in quanto mentre il Presidente della Repubblica è intervenuto esercitando in taluni casi una funzione di *stimolo*, in linea con quel potere di persuasione presidenziale riconosciutogli dalla Corte costituzionale italiana⁶⁴⁵, la diversa portata della *auctoritas*

come elastica la figura istituzionale del Presidente della Repubblica, caratteristica che conferisce a tale organo la capacità di adattarsi ai più diversi scenari politici, fino a presentarsi nelle situazioni emergenziali, come autorevolmente sostenuto in dottrina, o come un «potere di riserva» del potere esecutivo ovvero come il «reggitore dello Stato nei momenti di crisi».

⁶⁴³ Emblematiche sono le parole del Presidente Mattarella pronunciate durante la dichiarazione pubblica del 7 maggio 2018 al fine di sollecitare i partiti politici a raggiungere un accordo che sostenesse una nuova compagine governativa, anche in ragione del fatto che il Governo allora presieduto dall'onorevole Gentiloni aveva ormai «esaurito la sua funzione» ed era comunque espressione di una maggioranza parlamentare non più sussistente.

⁶⁴⁴ Come sottolineato da M. Carducci, *Il Forum - La intricata vicenda*, cit., 2, il fenomeno della *longa prorogatio* dei governi uscenti, «Frutto di declinazioni personalistiche e identitarie nel confronto politico e quindi nel compromesso, prima ancora che di meccanismi istituzionali o forme procedurali», ha accomunato negli ultimi anni diversi ordinamenti europei oltre Spagna e Italia, tra cui Belgio, Germania e Paesi Bassi.

⁶⁴⁵ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013, pubblicata in G. U. 23/01/2013.

regia⁶⁴⁶ spiega anche il perché il Sovrano spagnolo si sia mantenuto più rispettoso del mantenimento delle regole non scritte che dettano il meccanismo di individuazione del candidato per l'investitura.

Infine, in merito alla opportunità soppesata dalla dottrina spagnola di procedere a una revisione costituzionale che proceduralizzi la fase genetica degli Esecutivi per adattarla agli attuali scenari di frammentazione partitica, riducendo gli spazi e i tempi della politica ma anche il margine di intervento del Sovrano, l'esperienza italiana è significativa della mutevolezza degli elementi che incidono sulla definizione degli assetti post-elettorali. Risulta, quindi, difficile prevedere quali scenari possano presentarsi in futuro all'indomani delle elezioni e, conseguentemente, residuano dubbi circa l'opportunità di intervenire sul dettato costituzionale al fine di positivizzare regole che potrebbero poi risultare superate al mutare dello scenario politico, come avvenuto per le ultime elezioni italiane. A fronte della mutevolezza degli scenari politici, le regole non scritte possono operare, infatti, come un meccanismo di riequilibrio del sistema, in quanto consentono di indirizzare «il mutamento entro le forme e i limiti della Costituzione»⁶⁴⁷. È proprio la flessibilità delle regole non scritte a cui la Costituzione lascia spazio che offre una garanzia di adattabilità della stessa ai fattori

⁶⁴⁶ Nonostante si condivida l'osservazione secondo cui un potere costituzionalmente neutrale non è un potere neutralizzato, sostenuta in J. Tajadura Tejada, *La jefatura del Estado como "poder neutral" en los regímenes parlamentarios de Italia y España*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 1, 49 e ss. è condivisibile quanto evidenziato in M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa*, cit., 21, secondo cui l'*auctoritas* di cui gode un sovrano in un sistema parlamentare «supone más que un consejo, aunque menos que una orden» e, con specifico riferimento al procedimento di investitura delineato dall'articolo 99 della Costituzione spagnola «precisa, para su eficaz ejercicio, de la lealtad constitucional de los líderes políticos».

⁶⁴⁷ Così in G. Azzariti, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2018, 2, 2, che lamenta, a proposito delle vicende che hanno proceduto la formazione del primo Governo Conte, una «rottura con regole e regolarità non scritte» che, se fino a quel momento avevano operato come limiti e contrappesi alle modifiche arbitrarie della prassi, sono state abbandonate in favore di nuove «tendenze».

extragiuridici che influenzano gli scenari postelettorali nei sistemi parlamentari. D'altronde, come osservato in dottrina, «uno dei segreti di una buona costituzione è un efficace bilanciamento fra pretesa positivistica di disciplinare i dettagli della forma di governo (se di forma di governo parliamo) ovvero di poteri e funzioni degli organi costituzionali, e necessità di garantire la necessaria flessibilità»⁶⁴⁸.

Abstract

The aim of this paper is to reflect on the incidence of unwritten constitutional rules in the Executive genesis in the context of a progressive fragmentation that has affected the political systems of Spain and Italy. The analysis carried out aimed to verify whether, concerning this profile, any changes have been made or whether it is possible to trace any innovations in the unwritten rules that supplement and complete the constitutional discipline. The privileged point of observation is the role that the Head of State plays between the start of consultations and the formation of the new Executive, during which the last decade has seen interesting fluctuations between continuity and innovation in the unwritten rules. In relation to this profile, it has emerged how the different degrees of rationalization of the relations between the Executive and Parliament, as well as the difference between the republican and monarchical forms, constitute two elements that naturally affected how the respective Heads of State intervened. However, in both experiences under consideration, what influenced the choices of the respective Heads of State was a common need: on the one hand, to avoid the early dissolution of the Chambers and a return to the polls and, on the other, to put an end to long periods of prorogatio of outgoing governments.

⁶⁴⁸ Così C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante*, cit., 48, che avverte altresì che «Eccesso di rigidità ed eccesso di disciplina minuziosa, tanto più se combinati, portano al rischio di rotture costituzionali, di abrogazioni tacite o di prassi espressione di patologiche regolarità». Nello stesso senso, M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 191, secondo cui appare indispensabile «coniugare "regola" e "regolarità", trovando il giusto punto di equilibrio tra queste polarità: ché, se si tiene conto soltanto della prima, si fa del precetto costituzionale un guscio vuoto e puramente formale; mentre, se si giustifica qualunque vicenda della prassi, si finisce per rinunciare al valore vincolante della Carta fondamentale».

Keywords

*unwritten constitutional conventions - multipartitism - political
fragmentation - Head of State - political crisis*

I “GOVERNI TECNICI” ALLA LUCE DEI RECENTI CASI ITALIANO, AUSTRIACO E SLOVACCO

Federico Micari

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Alla ricerca di una definizione minima di “Governo tecnico” - 3. Cause e caratteristiche (anch’esse minime) comuni legate alla scelta dei “Governi tecnici” - 4. Alcune, immediate, divergenze tra i casi selezionati - 5. Possibili effetti sul sistema politico-istituzionale - 6. Un metodo per governare? - 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il dibattito sulla natura e sul funzionamento di Esecutivi non direttamente guidati da personale politico-partitico ha suscitato notevole attenzione da parte della dottrina⁶⁴⁹. Studi costituzionalistici e politologici hanno constatato come questa particolare categoria di Esecutivi, peraltro non unanimemente riconosciuta come tale, non sia solo una prerogativa italiana, ma si sia sviluppata anche altrove⁶⁵⁰.

⁶⁴⁹ *Ex multis* N. Lupo, *Ancora sui “Governi tecnici”, alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Rassegna Parlamentare*, 2021, 3, 495-513; R. Manfrellotti, *Profili costituzionali del Governo tecnico*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2013, 1, 253-288; F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it, 2012; P. Pisicchio, *Il governo dei tecnici nella tassonomia delle forme di governo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2012, 3, 523-539; T.E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, 3, 615-624; F. Lanchester, *Tecnici e democrazia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2012, 2; C. Chimenti, *Il Governo dei professori*, Firenze, 1994; C.J. Bickerton, C.I. Accetti, *Technopopulism: the new logic of democratic politics*, Oxford, 2021.

⁶⁵⁰ S. Fabbrini, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo secolo*, 2015, 36, 65-79; L. Morlino, *Governo tecnico e cittadini in Italia*, in *Il governo tecnico nel pensiero di Bruno Visentini*, Roma, 30-31; P. Martelli, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *Il Mulino*, 2012, 2, 226-232; M. Improta, *Inside technocracy: features and trajectories of democratic ministers in Italy (1948-2021)*, in *Italian political science*, 2021, 3, 220-240; F. Muller-Rommel, M. Vercesi, J. Berz, *Changing career experiences: less political, more technical*, in Id. (a cura di), *Prime ministers in Europe. Changing career experiences and profiles*, London, 2022, 101-133; D. Kosar, J. Baros, P. Dufek, *The twin challenges to separation of powers in Central Europe: technocratic governance and*

Tuttavia, le peculiari condizioni che ne consentono la formazione sembrano essere prevalentemente rinvenibili all'interno dei sistemi parlamentari, laddove la particolare configurazione del circuito del rapporto fiduciario, con relative connessioni e disconnessioni, rende possibile il ricorso a soluzioni talvolta drastiche ma necessarie.

L'ipotesi della categorizzazione di un Governo definito "tecnico" sembra apparentemente riportare alla luce il tema della dicotomia tra tecnocrazia e democrazia. Attribuendo una definizione minima alla parola "tecnocrazia", si potrebbe sostenere che si tratti di una ideologia "che pretende che a decidere siano chiamati i pochi che se ne intendono"⁶⁵¹. Al contrario, sempre all'interno di una concezione minima, la democrazia potrebbe essere intesa come "l'ipotesi per cui tutti possano decidere su tutto"⁶⁵². La tecnocrazia, dunque, non atterrebbe ai regimi democratici. Tuttavia, concetto ben diverso parrebbe essere quello riferito ai "Governi tecnici", o Governi dei tecnici⁶⁵³ che, al contrario, possono rappresentare delle opzioni validamente applicabili anche nei regimi democratici.

In particolare, sebbene il sistema istituzionale italiano rappresenti un laboratorio nel quale tale opzione sembra proporsi come ricorrente (essendosi verificata quattro volte negli ultimi trent'anni), i casi legati alle recenti circostanze, verificatesi nella Repubblica austriaca nel 2019 e nella Repubblica slovacca nel 2023, confermerebbero la teoria per la quale i "Governi tecnici" si manifestino anche in altre dinamiche nazionali all'interno dell'Unione europea. In tal senso, si rilevano le condizioni per una comparazione che possa mettere in evidenza sia la presenza di elementi comuni per la loro proliferazione, sia le importanti

populism, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 15, 427-461. Per una negazione dell'esperienza dei "Governi tecnici in chiave comparata" cfr. P. Ignazi, *L'antipolitica dell'antipolitica. Una rappresentanza al massimo della tensione*, in *Il Mulino*, 2021, 1, 57-68.

⁶⁵¹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Milano, 2024, 21.

⁶⁵² *Ibidem*, due concetti, secondo quanto evidenziato dall'Autore, che si qualificano come profondamente antitetici. Di tecnocrazia come regime nemico del costituzionalismo ha scritto A. Zanfarino, *Teoria costituzionale e culture politiche*, in *Quaderni del Seminario Tosi (2012-2015)*, Torino, 2016, 194.

⁶⁵³ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit. 20.

differenze causate dai diversi tessuti politico-sociali e istituzionali. All'interno di fattori tanto endogeni quanto esogeni che determinano la nascita o il fallimento delle ipotesi tecniche, pur rimarcando la peculiarità italiana, i tre casi mostrano come la forma di governo parlamentare si confermi essere l'*humus* ideale in cui adottare e adattare tali soluzioni.

L'obiettivo che si propone il seguente contributo è quello di indagare sulle analogie e le divergenze tra tali Esecutivi, delineandone gli effetti, identificando caratteristiche comuni di un possibile metodo per governare e verificando in ultima istanza se essi rappresentino il frutto di una interpretazione letterale del dettato costituzionale, oppure una interpretazione plausibile ma forzata delle disposizioni costituzionali. Una indagine che, pur articolandosi nell'ambito di peculiari variabili relative ai sistemi considerati, si sviluppa alla luce del quadro comune europeo che influenza Esecutivo e forma di governo degli Stati membri.

2. Alla ricerca di una definizione minima di "Governo tecnico"

Il rapporto tra tecnica e politica e, più specificatamente, cosa sia tecnica e cosa sia politica ai fini della gestione della cosa pubblica è un dilemma antico⁶⁵⁴. Allo stesso tempo, l'arte del buon governo non può non considerare come dimensione politica e dimensione tecnica siano concepibili

⁶⁵⁴ Si pensi, ad esempio, alla possibilità di ripercorrere le riflessioni aristoteliche sull'uomo *zoon politikon* dotato di una sua *téchne* in Aristotele, *Politica e Costituzione di Atene*, Torino, Utet, 2006; oppure si faccia riferimento alla filosofia platonica in Platone, *La Repubblica*, Roma-Bari, 2007, e Platone, *Politico*, in ID., *Tutti gli scritti*, Milano, 2000, 362, laddove si pone in relazione la tecnica regia e le grandi imprese che contribuiscono alla gloria dello Stato. Nell'Ottocento il confronto sul tema prende le mosse attraverso le riflessioni di C.H. Saint-Simon, *Du système industriel* (1822), Paris Hachette Bnf, 2018. Ne scrive diffusamente altresì D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnochrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997, 27 e ss. J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, Roma-Bari, 2014.

solo se intese in una combinazione che ponga entrambe in equilibrio⁶⁵⁵.

In senso ampio, il “tecnico” può essere delineato come “la persona che possieda le conoscenze o le attitudini specializzate necessarie per risolvere un determinato problema.”⁶⁵⁶ Una definizione che, se applicata alle sfere burocratiche di prossimità al decisore politico, non soltanto lascia intendere l'importanza della figura del tecnico come supporto alle decisioni politiche stesse – individuando anche il ruolo del tecnico ad alto impatto politico – ma non trascurava nemmeno la possibilità di definire, pur nel distinto rispetto dei ruoli (entrambi essenziali), il politico come esso stesso un “tecnico”. La categoria del politico⁶⁵⁷, infatti, necessiterebbe di alcune conoscenze che hanno proprie specificità e tecnicità non sempre accomunabili a quelle di un personale altamente specializzato in un determinato

⁶⁵⁵ Con riferimento al periodo repubblicano italiano, per esempio, già nel 1948 con le riflessioni di Benedetto Croce – nei cui scritti la parola “competenti” assume il significato di ciò che, successivamente, sarà configurato come “tecnico” – si tende a sottolineare l'importanza storica dei tecnici in politica nell'evoluzione degli assetti istituzionali, cfr. B. Croce, *Il ricorso ai “competenti” nelle crisi storiche*, in *Quaderni della “Critica”*, 1948, 4, 12. In quegli anni, dinnanzi ad un dibattito ricco sul tema, si ricordi J. Burnham, *La rivoluzione manageriale* (1941), Torino, 1992, 15, dove si scrive di “società dei tecnici”. In Italia, a cavallo tra le due guerre mondiali, spicca V. Dagnino, *Tecnocrazia*, Torino, 1933. O ancora, successivamente al contributo di Croce, M. Heidegger, *La questione della tecnica* (1953), Firenze, GoWare, 2017; R. Miccù, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in AA.VV. (a cura di), *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Napoli, 2021, 159-202.

⁶⁵⁶ La definizione è tratta da G. Guarino, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, *Prolusione al corso ufficiale di Istituzioni di diritto pubblico della facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma, tenuta il giorno 28.2.1962*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 4. Una ulteriore calzante definizione, a completamento della prima, sul piano dell'accezione costituzionale su cosa sia “tecnico” è quella che definisce tale concetto come “l'apporto di un soggetto che ottiene e verifica l'attendibilità, la completezza e la tempestività della informazioni e si preoccupa di renderne intellegibile la portata”, in A. Vernata, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Diritto Costituzionale*, 2022, 3, 6.

⁶⁵⁷ Torna alla mente C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, ed. 2014, specialmente nel paragrafo relativo al “concetto di politico” nel testo del 1932.

settore, sia esso scientifico, sociale o giuridico⁶⁵⁸. Il tecnico, accompagnato da molteplici distinzioni, trova così dei limiti all'esercizio della propria specializzazione, oltre i quali agisce la politica⁶⁵⁹.

Destinato ad avere un impatto ben oltre i confini nazionali⁶⁶⁰, evolvendosi al mutamento delle epoche storiche di riferimento, il confronto (talvolta anche scontro) circa il rapporto tra tecnica e politica⁶⁶¹ riemerge con forza ogni qual volta si verifichi un periodo di transizione tra un Governo considerato "tecnico"⁶⁶² e un Esecutivo più

⁶⁵⁸ Evidentemente il pensiero non può che condurre a M. Weber, *La politica come professione* (1919), in Id., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004.

⁶⁵⁹ G. Azzariti, *Guarino costituzionalista*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2022, 271. Specialmente nelle parti del testo in cui, facendo riferimento alle distinzioni tra tecnici piuttosto che alle "separazioni", si identificano i limiti della tecnica e gli spazi della politica. Tali limiti, nel caso italiano, sono ben rinvenibili, tra gli altri, negli articoli 95 e 97 della Costituzione, come specificato dallo stesso Autore in ID, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 119-120.

⁶⁶⁰ Emblematica in proposito è la monografia di J. Meynaud, *Tecnocrazia e politica*, Bologna, 1965, cui farà seguito in Italia la lunga riflessione di Visentini, apparsa sul Corriere della Sera a partire dal 1974 in B. Visentini, *L'arte del governare*, in *Corriere della Sera*, 28 luglio 1974; proseguita in ID, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, in *Corriere della Sera*, 23 dicembre 1980 ed inserito nel volume ID., *Governo parlamento e partiti*, Roma, 1983, 31, da cui l'introduzione nel confronto italiano della espressione "governo tecnico". Riassume tale elaborato il volume Fondazione Visentini, *Il governo tecnico nel pensiero di Bruno Visentini*, Roma, 2012. Altrettanto rilevante è il concetto sviluppatosi in quegli anni di "tecnodemocrazia", presente in M. Duverger, *Janus. Les deux faces de l'Occident*, Paris, 1972, 11 e ss, ripresa anche in G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, XI ed., Padova, 2022, 332.

⁶⁶¹ Dell'assurdità di una eventuale contrapposizione tra le due categorie scrive G. Andreotti, *La formula Visentini*, in *L'europeo*, 26 gennaio 1981. Di "triste" contrapposizione recentemente si scrive in S. Ceccanti e F. Clementi, *La rielezione del Presidente Mattarella e il tema del tetto ai mandati nelle democrazie stabilizzate per gli organi governanti*, in E. Bertolini (a cura di), *Itinerari di comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Vol. 1, Milano, 2023, 104.

⁶⁶² La formula "tecnopolitica" fu coniata in S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997. *Tecnopolitica. Dal momento populista al governo dell'emergenza* è anche il titolo della rivista *La Fionda* in occasione della pubblicazione del n. 1/2022.

comunemente definito “politico”⁶⁶³, evidenziando possibili anomalie nel sistema politico-costituzionale delle forme di governo prese in analisi, in particolare in quelle parlamentari.

Ogni Governo è politico perché, per essere pienamente nell’esercizio delle proprie funzioni, è subordinato all’esistenza di un rapporto fiduciario con il Parlamento che, negli Stati basati su di un sistema parlamentare, ne costituisce il nucleo essenziale della forma di governo⁶⁶⁴.

Anche la dimensione tecnica però, da sempre e a maggior ragione nella complessità delle società contemporanee, diventa strumento indispensabile per l’agire di governo⁶⁶⁵.

Con riferimento a queste considerazioni e provando ad entrare nel campo della definizione politico-costituzionale in merito a cosa sia un “Governo tecnico”, la dottrina sembra essersi spinta verso il tentativo di inquadrare tali Esecutivi come composti e presieduti da personale non politico-partitico⁶⁶⁶. In particolare, è stato definito “Governo tecnico” quell’Esecutivo caratterizzato da un “Presidente del Consiglio mai eletto in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo background, di una qualche *expertise* tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche contraddistinte da un certo tasso di

⁶⁶³ A. De Petris, *From political to technocratic government and back: the source of accountability in the government building process in Italy*, in *Rivista di diritti comparati*, 2023, 2; C. Pinelli, *Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parole Chiave*, 2012, 1, nella misura in cui si utilizza l’accezione di “governo democratico” per sottolineare un governo di chiara connotazione politica, sorto in coerenza con il dato elettorale.

⁶⁶⁴ B. Caravita, *Lecture di diritto costituzionale*, Torino, 2020, p.119; F. Politi, *Governo Tecnico*, in *Libro dell’anno del Diritto*, treccani.it, 2013. M. Galizia, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, 1968, 388

⁶⁶⁵ Su questo tema, visto anche dal profile giuridico in relazione alla complessità delle sfide politiche e alla necessità di affrontarle come problematiche tecniche, si veda N. Irti, *Del salire in politica. Il problema della tecnocrazia*, Torino, 2014.

⁶⁶⁶ G. Pastorella, *Technocratic Governments in Europe: getting the critique right*, in *Political Studies*, 2016, 4, 949-950.

indipendenza dalla politica"⁶⁶⁷. Benché la definizione non sia univoca⁶⁶⁸, la locuzione utilizzata tende non ad identificare un Presidente del Consiglio dei ministri, o un Ministro componente il Consiglio dei ministri come esperti del determinato settore a capo del quale sono nominati, bensì a riconoscerne l'indiscutibile prestigio dovuto al curriculum internazionale e la non appartenenza ad alcuna famiglia politico-partitica presente in Parlamento, secondo la disposizione dei gruppi parlamentari, e fuori da esso⁶⁶⁹.

Da qui l'utilizzo dell'espressione "Governo di alto profilo" che, contestualmente, sottolineerebbe in modo indiretto la presenza di Governi composti da personale politico-parlamentare non di profilo altrettanto alto.

⁶⁶⁷ N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 1, 65; ripreso anche in ID, *Ancora sui "governi tecnici" alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, 2021, 3, 497.

⁶⁶⁸ La controversa categoria, che ha diviso la dottrina in fortemente scettici, favorevoli e dubbiosi circa l'accoglienza del concetto, ha suscitato una certa plethora di definizioni. Tra i molti, si pensi, tra le tante, a quelle formulate da D. McDonnel, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 4, 654 e ss., che hanno costituito un punto di partenza per molte delle sottocategorie dell'insieme. Riprendendo proprio dall'analisi di McDonnel e Valbruzzi la categoria del *full technocratic government*, di particolare avviso è C. De Fiores, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2, 39-41, dove sostiene che in Italia i governi tecnici siano governi "tecnocratici", intendendo la categoria del "tecnocrate" come colui che si percepisce "esperto del generale", secondo l'interpretazione contenuta in D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 44. Si è parlato di "governi del Presidente" con riferimento al forte impulso del Presidente della Repubblica nella loro genesi, per esempio, recentemente in I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista Aic*, 2024, 1, 53; ma anche di "governi di matrice presidenziale" in S. Bonfiglio, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, 109 e seguenti; così come "governi di transizione", espressione usata tra le prime occasioni in G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 1994. Altre definizioni utilizzate, a seconda dei diversi casi studio, sono state: "governo neutrale", di "larghe intese", "di impegno nazionale", "di responsabilità nazionale", "di garanzia repubblicana".

⁶⁶⁹ Su questo punto la riflessione è ripresa anche in M. Valbruzzi, *Technocratic cabinets*, in E. Bertsou, D. Caramani, *The technocratic challenge to democracy*, London and New York, Routledge, 118-119.

Locuzione, quest'ultima, che consente di carpire l'insieme definitorio, ma che non risulta particolarmente apprezzabile.⁶⁷⁰

Dentro questo quadro, molteplici studiosi hanno rilevato l'importanza della componente quantitativa, tale per cui la definizione richiamerebbe anche ad un conteggio numerico all'interno dell'Esecutivo⁶⁷¹. Sarebbero, per esempio, tecnico-politici (o "zebrati")⁶⁷², gli Esecutivi che presentano un numero tutto sommato simile di personalità partitiche e di personalità "tecniche", anche quando la Presidenza del Consiglio venga affidata a un non politico-partitico.

Non si può non constatare, dunque, il fatto che il Presidente del Consiglio si configuri come dotato di una elevata *expertise* riconosciuta a livello nazionale e internazionale. Questi non solo non è riconducibile come direttamente appartenente ad alcuna forza politica presente in Parlamento e nel dibattito nazionale, ma anche in relazione al proprio passato non risulta essere stato

⁶⁷⁰ Il riferimento è alle parole usate dal Presidente della Repubblica il 2 febbraio 2021, in occasione dell'appello rivolto alle forze politiche. Sul tema cfr C. De Fiore, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica*, 2021, 11, p.44.

⁶⁷¹ La distribuzione dei ministeri, specialmente se di peso politico, è un fattore considerato ad esempio in A. Arcuri, *Da Conte I a Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 1, 44; cfr anche G. Cavaggion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, 2021, 13, 52 e ss., laddove si parla di "innesti tecnici" in un contesto di Governo politico; A. Lauro, *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale*, in A. D'Andrea (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *ConsultaOnline*, 2025, Fascicolo speciale n. 1, spec. 9, dove si identifica il governo "misto", proprio per la sua composizione per "metà di tecnici e una metà di esponenti politici".

⁶⁷² L'espressione, in verità molto utile a capire parte del dibattito in dottrina sulla composizione, è stata usata in P. Armaroli, *Le anomalie di una crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 2, 6. Lo stesso autore ha utilizzato il termine di "inner cabinet", *ivi*, 3, per indicare la stretta vicinanza tra i membri "tecnicisti" del Governo e il Presidente Draghi. Ha fatto riferimento a questa definizione anche A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, 4, 729, con riferimento a quella precisa schiera di Ministri (tecnicisti) cui era stata affidata la gestione dell'indirizzo politico-finanziario del paese.

coinvolto in competizioni elettorali di alcuna natura.⁶⁷³ Ciononostante, la personalità indicata dal Presidente della Repubblica, nei casi in esame, è però sempre stata a contatto con realtà capaci di contribuire in senso lato all'indirizzo politico, senza richiamarsi a schieramenti partitici. Personalità precedentemente al servizio di istituzioni dotate di indubbia forza politica, senza per questo essere forze politiche in senso stretto.⁶⁷⁴

La definizione che forse ben distingue un Governo "senza formula politica" dalla affermata e regolare presenza di tecnici al Governo⁶⁷⁵, caratteristica di tutti o quasi gli Esecutivi, presenta una ulteriore distinzione di natura qualitativa. Non è necessario contare i ministri, ma risulta utile considerare il ruolo (e con ciò anche il relativo "peso") che essi sono destinati a ricoprire nell'Esecutivo. Occorre, infatti, indagare in direzione della componente dei Ministri con portafoglio, ponendo particolare attenzione alle caratteristiche del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e delle Finanze⁶⁷⁶. La presenza di due tecnici in tali posizioni e il conseguente rapporto che si instaura tra i due consente di qualificare con più forza l'Esecutivo come "Governo tecnico", considerando (in certe occasioni e a certe condizioni) la possibilità che sia elemento necessario ma non

⁶⁷³ In taluni casi è stato indicato persino il criterio della a-partiticità dei parenti più prossimi per la selezione del personale tecnico, come indicato in C. Cottarelli, *Dentro il palazzo*, Milano, Mondadori, 2024, 176-181. Sull'ipotesi di un "Governo neutrale", N. Lupo, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 3.

⁶⁷⁴ A. Predieri, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 255, dove si esprime la considerazione della Banca centrale come "decisore di indirizzo politico". Ma anche T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, dove il riferimento ad organi dotati di forza politica senza essere forze politiche riguarda la Corte costituzionale.

⁶⁷⁵ Si pensi al caso dei Ministri dell'economia, come riportato in D. Crescenzi, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo di crisi?*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 104-108.

⁶⁷⁶ Sul ruolo istituzionale dei Ministri dell'economia, talvolta vicini ad una concezione di "neutral organs", cfr. A. Pierini, M. Volpi, *Technical Governments and technical experts in the Governments*, in F. Merloni, A. Poggia (a cura di), *European democratic institutions and administrations*, Zurigo-Torino, Springer International Publishing Switzerland e 2018, 61-80.

sufficiente la connotazione “non politica” del solo Presidente del Consiglio e che, l'Esecutivo, sul piano strettamente costituzionale, non potrà non definirsi politico alla luce dell'articolo 94 Cost (per citare il caso italiano), oppure alla luce dell'art. 112 nel caso della Cost. slovacca, o ancora ai sensi del 74 della Cost. federale austriaca.

Alla luce di queste caratteristiche, per governi “tecnici” in Italia si intendono gli Esecutivi guidati da Ciampi (1993), Dini (1995), Monti (2011), Draghi (2021), cui si può aggiungere il tentativo posto in essere da Cottarelli (2018) a seguito dell'incarico conferito dal Presidente Mattarella. In Slovacchia, l'unico caso risulta quello del Governo presieduto da Ludovit Odor (2023) mentre, in Austria, spicca l'Esecutivo guidato da Brigitte Bierlein (2019).

3. Cause e caratteristiche (anch'esse) minime comuni legate alla scelta dei “Governi tecnici”

La prima caratteristica che emerge analizzando l'avvicinarsi dell'esperienza dei “Governi tecnici” è che essi nascono in un contesto complesso, in cui si assiste all'intersecazione di molteplici crisi – tali da definirsi situazioni di multi o “policrisi” – a loro volta originate dall'acuirsi di problematiche che tendono alla permanenza (“permacrisi”)⁶⁷⁷. Questi fenomeni, tanto endogeni quanto esogeni, possono essere raggruppati in tre macro categorie: una crisi economico-finanziaria; una crisi politica; una crisi istituzionale.

La crisi economico-finanziaria e le sue caratteristiche costituiscono il primo motivo di intervento per la selezione di tali Esecutivi, i quali si prefigurano il

⁶⁷⁷ Ha sottolineato tema della “policrisi” il World Economic Forum, *Global risks report*, 18esima edizione, 2023, 57 e ss; S. Bertolini, F. Ramella, *La generazione della policrisi*, in *Il Mulino*, 2023, 4, 6-14; E. Morin, *Cambiamo Strada*, Milano, 2020; di “permacrisi” ha scritto I. A. Nicotra, *L'Europa di fronte alla “Permancrisi”*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 2. Più recentemente si è scritto di “megacrisi” in G. Baldini, A. Pritoni, *Blame avoidance during the Covid-19 Pandemic*, in AA.VV., *The politics and governance of blame*, Oxford, Oxford University Press., 2024, 577.

compito di promuovere, in tempi brevi, un rilancio dell'economia nazionale basato su rinnovati elementi di stabilità finanziaria. In questo contesto, l'appello ai mercati finanziari e agli equilibri da rinsaldare nel rapporto con la "fiducia" che da essi deriverebbe è un comune obiettivo.⁶⁷⁸

La crisi politica è testimoniata dal fallimento della maggioranza immediatamente precedente. Le difficoltà nel mantenimento di un unitario indirizzo politico comportano la cessazione, di fatto, di un rapporto fiduciario che lega il Parlamento all'Esecutivo subito precedente la soluzione tecnica. A tal proposito, i Governi in esame non si configurano mai come il frutto di una possibilità individuata dal Capo dello Stato come diretta conseguenza dell'esito elettorale. Al contrario, si tratta di soluzioni emergenziali proposte in corso di legislatura, nate come conseguenza della fine di altre esperienze governative.⁶⁷⁹

La crisi istituzionale, invece, si concreta nella incapacità delle forze politico-parlamentari che alimentano il dibattito in Aula di ricondurre ad una sintesi le proprie posizioni, al fine di trovare una maggioranza alternativa a

⁶⁷⁸ R. Cabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Napoli, 2021. L. Ferraro, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata*, Napoli, 2019, 133-149; di possibilità di rinvenire una prassi costituzionale legata al rapporto tra i "Governi tecnici" nella storia europea e le crisi economiche ha scritto F. Duranti, *I governi tecnici in Europa*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 224-227. L. Volpe, M.D. Poli, *Rappresentanza politica e situazioni di eccezione: i governi di "grossa coalizione"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2012, 3. F. Bilancia, *Crisi economiche, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *federalismi.it*, 2016, 26, 8, il "tecnico" come "custode dell'ortodossia" in relazione alla stabilità monetaria. G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 1, 43. 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 novembre 2011. P. Piluso, *Tecnica, politica, economia nell'epoca post-democratica dello "Stato nella società industriale"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, 1. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione della globalizzazione*, Napoli, 2012, 82 e ss.

⁶⁷⁹ Sull'analisi della formazione dei singoli "Governi tecnici" italiani si vedano tra gli altri: S. Cassese, A. Melloni, A. Pajino (a cura di), *I presidenti e la presidenza del consiglio dei ministri nell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2022; B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei governi della repubblica (1946-2021)*, Torino, 2022.

quella precedentemente dissoltasi. La fase di stallo che ne consegue, però, non è necessariamente dovuta all'inesistenza di tale maggioranza, o alla impossibilità di costituirla, bensì alla necessità di un fattore esterno alle dinamiche parlamentari affinché essa si costituisca.⁶⁸⁰ Il Parlamento, dunque, considerato in maniera isolata, non risulta autonomamente in grado di adempiere alla propria funzione fiduciaria e necessita di un “motore esterno” per contrastare questo momento di crisi.⁶⁸¹

È esattamente in questo contesto che emerge una quarta caratteristica comune. La combinazione tra le menzionate crisi impone l'intervento di un potere che, se dotato di prerogative costituzionali adeguate, possa dare il proprio contributo al riequilibrio del sistema. Il potere individuato risulta essere quello del Capo dello Stato che, per superare la fase di eccessiva instabilità, si appella alla propria funzione di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Cancelliere ex art. 70 B-VG) e, su proposta di questi, dei Ministri. La mediazione sostanziale che si determina, talvolta solo apparentemente forzata, promossa tra le forze politiche, permette così di superare gli ostacoli

⁶⁸⁰ Per citare esempi di alcune analisi, sulla crisi della democrazia come crisi della governabilità, AA.VV., *La crisi della democrazia. Rapporto alla commissione trilaterale sulla governabilità delle democrazie* (1975), Milano, Le due rose editore, 2023. Sulla crisi della forma di governo parlamentare, C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018; ID, *La funzione fiduciaria*, in N. Lupo (a cura di), *La metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, 1, laddove si connette la crisi istituzionale alla crisi della funzione fiduciaria del Parlamento.

⁶⁸¹ E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, 2021, 121. C. Esposito, *Capo dello Stato* (1962), ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 38 ss., nel senso di un Capo dello Stato “reggitore della crisi”. Vista l'ampiezza della letteratura, si faccia poi riferimento alle ultime pubblicazioni in materia, D. Paris, *Brevi note sulla disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*, in *federalismi.it*, maggio 2024; G. Piccirilli, *Consolidamento e prestazioni di unità: il “primo” mandato di Sergio Mattarella tra attenzione alla dimensione sovranazionale e (rari) interventi sui processi di normazione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, 1; G. Rivosecchi, *Il presidente della Repubblica tra poteri “deformalizzati” e garanzia politica della Costituzione (brevi riflessioni a margine di un volume curato da D. Paris)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, 1.

che impediscono lo sblocco del sistema. Se, da un lato, l'alternativa a questa impostazione della propria funzione significherebbe, nella impossibilità oggettiva di preconstituire una maggioranza a sostegno di un Governo, ricorrere allo strumento dello scioglimento anticipato del Parlamento (peraltro soggetto a disposizioni diverse, a seconda del testo costituzionale preso in esame), dall'altro lato non può non considerarsi compito del Capo dello Stato quello di porre in essere ogni sforzo al fine di verificare la sussistenza di una maggioranza parlamentare, indipendentemente dal colore politico. Non si tratta di "avere una maggioranza purché sia", ma di contribuire, nel pieno raggiungimento del dettato costituzionale, all'instaurazione di un rapporto fiduciario⁶⁸², nella consapevolezza che il ruolo del Presidente della Repubblica necessariamente tende, in queste circostanze, verso una espansione politico-istituzionale al fine di risultare "organo di stimolo di altri poteri in caso di inerzia"⁶⁸³. Nei casi austriaco e slovacco, peraltro, tale impulso sembra poter essere ulteriormente agevolato dalla legittimazione che la carica ottiene in funzione della propria elezione diretta.⁶⁸⁴ Tuttavia, anche in questi casi, non sussistono le condizioni affinché si possa parlare di un'azione connaturata

⁶⁸² Così C. Lavagna, *Diritto pubblico*, Torino, 1979, 758, laddove ci si riferisce alla scelta del Presidente in funzione della formazione di un Governo "stabile, duraturo e funzionale". Sul ruolo decisivo del Capo dello Stato nella formazione dei governi tecnici seguendo la linea guida di una maggioranza stabile, si vedano G.A. Ferro *La "neutralità" contingente e il suo custode. Contributo allo studio del ruolo del Capo dello Stato nella formazione dei "governi tecnici": l'esperienza costituzionale italiana*, Catania, Torre, 2018 e, più di recente, C. Lavorato, *Sulla titolarità di un indirizzo politico del Presidente della Repubblica nella formazione, rectius nelle crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2023, 1.

⁶⁸³ La citazione è chiaramente ripresa dalla nota sentenza della Corte cost., n.1/2013, considerato in diritto 8.2.

⁶⁸⁴ C.A. D'Alessandro, *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno. Studio comparato di esperienze di democrazia europea*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2023, 1. Scrive di "sistemi a presidenza depotenziata" F. Furlan, *Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all'italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, 1, 276. Sul ruolo del Presidente federale circa l'indirizzo politico in Austria cfr. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, Cedam, 2019.

all'indirizzo politico del Presidente. Tutt'al più, può tornare utile inquadrare tali operazioni dentro la più complessa teorizzazione della categoria dell'indirizzo politico costituzionale.⁶⁸⁵

Tutt'altro che irrilevante risulta la considerazione per la quale la crisi politica, intesa in questo contesto come crisi riversatasi nelle dinamiche parlamentari, tragga origine da un progressivo indebolimento del sistema partitico, che condiziona fortemente (ma non sempre determina) il possibile ricorso al governo tecnico.⁶⁸⁶

⁶⁸⁵ Naturalmente l'espressione riprende la notissima citazione di P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 295 ss. Formulata in situazioni irripetibili, resta comunque una categoria utile per comprendere alcuni poteri del Capo dello Stato, come riporta anche E. Bindi, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 435 e ss. Di incarnazione dei "valori euro-unitari" con riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica slovacco (ma anche al Primo ministro), ha scritto P. Bonini, *La Slovacchia e le elezioni europee. La "riscossa" contro la corruzione guardando all'Unione*, in *federalismi.it*, 2019, 11, 10. Giova altresì ricordare le opinioni dissenzienti circa la possibilità di individuare una funzione di garanzia costituzionale legata all'indirizzo politico costituzionale e l'indirizzo politico in senso stretto, *ex multis* O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene, 2010, 46 dove si riferisce ad un "gigantesco luogo comune".

⁶⁸⁶ A. Siaroff, *Comparative european party system. An analysis of parliamentary elections since 1945*, Oxon-New York, 2019. Sulle condizioni di debolezza del Sistema partitico-istituzionale italiano, si vedano tra i tanti più recenti E. Rossi, L. Gori (a cura di), *I partiti oggi*, in *Forum di quaderni cost.*, 2024, 1; A. Chiaramonte, *Il sistema politico deistituzionalizzato*, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, Bologna, 2024; S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 2, 293 ss; P. Pasquino, *I partiti e la formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 4; S. Bonfiglio; G. Maestri, *I partiti e la democrazia. Dall'art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Seconda edizione, Bologna, 2021; S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020. Per una prospettiva in chiave comparata, S. Bonfiglio, M. Valdes, R. L. Blanco Valdes, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Cedam, 2022. Per un'analisi sui recenti sviluppi del sistema partitico in Slovacchia, P. Ucen, O. Gyrafasova, *Parties and linkages in the slovak party system: an overview*, in *Politics in Central Europe*, 2021, 2; M. Radek, S. Fekete, A. Pupik, *Comparison of the party systems of Slovakia, Hungary and the Czech Republic*, Pilsen, University of Boemia, 2024. Sulla crisi del sistema partitico austriaco si faccia riferimento a K. Praprotnik, *Austria: Political Developments and Data in 2022*, in *European journal of political research data*, 2023,

Altro elemento caratterizzante l'esperienza di Governi senza formula politica è quello legato al "fattore tempo"⁶⁸⁷. Nascendo a seguito di una crisi politica e in condizioni di crisi istituzionale, non si tratta di Esecutivi di legislatura, pertanto la propria durata sarà sempre limitata. Questo dato ne condiziona genesi, programma di governo e azione⁶⁸⁸. Tempo e metodo per governare appaiono fattori estremamente connessi e, in tutti i casi, pur presentando notevoli differenze di contenuti programmatici tra tutti gli Esecutivi, si manifestano come gli ultimi della propria legislatura. Il compito che viene loro affidato, infatti, è quello di accompagnare il paese alle successive elezioni,

62, 30-43 e, in chiave comparata sulla frammentazione del quadro dei partiti in Austria, Germania e Uk, F. Butzlaff, *When parties become movements: the movementization of established party organizations in Austria, Germany, and the UK*, in *Politische Vierteljahresschrift*, dicembre 2023; cfr. A. De Pretis, *Il sistema partitico austriaco oggi: dal consociativismo estremo al pluralismo polarizzato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 2.

⁶⁸⁷ A. Mody, *Euro tragedy. A drama in nine acts*, New York, Oxford University Press., 2018, 298 e ss., in cui si percepisce la spinta al "tempismo" circa l'adozione delle misure necessarie alla stabilità dei conti nazionali nella crisi dell'ultimo Governo Berlusconi. Basterà, in proposito, ricordare il celebre titolo del 10 novembre 2011 del quotidiano "il Sole 24 Ore": "Fate presto". Come scrisse il direttore dell'epoca, Napolitano, " "FATE PRESTO" per salvare chi è ancora vivo, per aiutare chi non ha più nulla" titolava così (Il Mattino di Napoli), a caratteri cubitali, tre giorni dopo il terremoto del 23 novembre dell'80 che sconvolse l'Irpinia, migliaia di morti e una terra straziata".

R. Carabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Napoli, 2021, spec. 231, laddove la corsa verso le riforme necessarie, seppur di tutt'altro stampo, testimonia l'importanza del tempismo. Sul rapporto tra tempo, emergenza e Costituzione, cfr. G. Cataldo, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale*, in *Consulta online*, 2023, 1.

⁶⁸⁸ Sulla genesi dell'ultimo Governo tecnico, l'impatto dell'emergenza e i tempi come condizione del programma, si vedano le ricostruzioni di A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la nascita del Governo Draghi*, in *Consulta online*, 2021, 1 e M. Mandato, G. Stegher, *La nascita del Governo Draghi tra ruolo tutorio del Capo dello Stato e dinamiche partitiche*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, 1. Sul caso Slovacco, si leggano le ricostruzioni di S. Benvenuti, *A cinque anni dall'assassinio di Jan Kuciak e Martina Kusnirova, naufragano le promesse di rinascita della Slovacchia, che si avvia verso elezioni anticipate prefigurando uno scenario polacco-ungherese*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2023, 1 nelle quali, alla luce di tutta la ricostruzione politico-costituzionali degli eventi (disgreganti) in atto, l'avvio di un governo tecnico era considerata solo una mera ipotesi.

considerandosi dunque come soluzione emergenziale e definitiva della legislatura di cui fanno parte i gruppi parlamentari con cui si relazionano. La durata limitata nel tempo, pertanto, anche nei casi in cui siano dotati di un ampio consenso fiduciario iniziale, è connessa al distacco progressivo delle forze politiche eterogenee che ne costituiscono, o dovrebbero costituire, la maggioranza in supporto. Fino al punto di constatare come le esperienze del “Governo tecnico” generalmente si concludano in concomitanza con l’esercizio del potere di scioglimento anticipato, talvolta adoperato anche nei pochi giorni precedenti la scadenza naturale della legislatura.⁶⁸⁹

Nella elasticità delle disposizioni costituzionali che disegnano il ruolo collegiale del Governo, il “tecnico” chiamato a presiederlo, nominato dal Presidente della Repubblica (talvolta senza ricorrere a tutte le fasi tradizionalmente legate alla prassi delle consultazioni)⁶⁹⁰, non solo assume un ruolo centrale nella fisionomia

⁶⁸⁹ Vale la pena sottolineare come la vicenda sia particolarmente incisiva nel caso italiano, dove il “Governo tecnico”, pur essendo a tempo, non nasce con un limite temporale necessariamente inferiore a quello della durata del resto della legislatura. Negli altri casi, invece, sì. Cfr. L. De Carlo, *L’esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica: per una ricostruzione diacronica*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, 2, 48. Il tema, invero molto delicato perché attiene alle reali prospettive di tali Esecutivi, con riferimento al Governo Monti è stato ricostruito in occasione dell’avvio della XVII legislatura in M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 2-8; sullo stesso periodo, N. Maccabiani, *La rielezione di Giorgio Napolitano alla presidenza della Repubblica*, in *Osservatorio Aic*, luglio 2013, 1-4, laddove si parla dell’effetto dell’intersezione di “crisi multiple”. Sulla vicenda dello scioglimento anticipato nel caso del Governo Draghi, cfr. M. Cecili, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio Aic*, 2023, 1; cfr. M. Mandato, G. Stegher, *Le dimissioni del Governo Draghi scuotono l’Italia e l’Europa, mentre non si arresta la crisi economico-energetica*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 2. Sul piano comparato, sono state evidenziate alcune disposizioni costituzionali che legano la transizione gestita da un “Governo tecnico” con l’indizione delle elezioni anticipate (es. art.112 Cost. Croazia) in F. Duranti, *Il Governo tecnico nelle democrazie europee: profili comparati*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 28 e ss.

⁶⁹⁰ C. Fusaro, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 1, 173-175.

dell'Esecutivo, ma risulta determinante nella selezione della restante compagine ministeriale, nel rispetto letterale del dettato costituzionale. Dal ruolo preminente del Presidente "tecnico" ne consegue che, per ciò che attiene la componente altrettanto "tecnica" dei ministri, questi non solo saranno scelti senza (o, al massimo, con una timida) mediazione con le forze politico-parlamentari, ma riconoscono nella centralità della figura del Presidente del Consiglio quel legame "informalmente fiduciario" endogovernativo che, al contrario, non sono chiamati ad avere "esternamente", presi come singoli, con le forze parlamentari.⁶⁹¹

L'ulteriore elemento distintivo si rinviene nel rapporto di costante interlocuzione con le istituzioni europee che, sin dal momento delle dichiarazioni programmatiche, assume le caratteristiche di profonda connessione, tale da poter alimentare la riflessione per la quale si possa parlare di un miglior viatico per l'implementazione di politiche euro-nazionali⁶⁹². Indubbiamente questi Esecutivi sembrano difendere un insieme di azioni finalizzate all'evoluzione del processo di integrazione europea. Ferma restando la necessaria interlocuzione di tutti i Governi con le istituzioni europee e l'influenza dell'Unione europea sulle dinamiche della forma di governo di ciascuno Stato membro⁶⁹³, è interessante

⁶⁹¹ Il Presidente sembra interpretare, dunque, nei confronti degli altri "tecnici" un ruolo più di leader che di mediatore, cfr. F. Clementi, *Il Presidente del consiglio dei Ministri: mediatore o decisore?*, Bologna, 2023. In M. Manetti, *il primato della tecnica e la rivincita della politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 110, si percepisce bene questo rapporto stretto ma "informale" tra i membri del Governo, nel senso di non basato su un rapporto fiduciario espresso giuridicamente.

⁶⁹² S. Tarlea, S. Bailer, *Technocratic cabinets in European negotiations*, in E. Bertsoy, D. Caramani (a cura di), *The technocratic challenge to democracy*, cit., 164-183.

⁶⁹³ N. Lupo *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in www.federalismi.it, 10 ottobre 2020; R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018; N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. Cerreto (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 288 ss.

riflettere sulla questione per la quale la nomina di tali Esecutivi possa corrispondere o meno al soddisfacimento di un indirizzo politico di sistema che, nelle condizioni di crisi date, rischierebbe altrimenti di essere compromesso⁶⁹⁴.

4. Alcune, immediate, divergenze tra i casi selezionati

Il caso italiano evidenzia come – pur trattandosi di “Governi di transizione” nella misura in cui contribuiscono ad accompagnare il sistema paese verso nuove prospettive politiche e istituzionali – non possano essere accostati al termine “transizione” inteso come semplice “traghettaggio” verso una nuova legislatura. Al contrario, la Repubblica italiana ha ospitato un laboratorio politico istituzionale nel quale, con il consenso dei partiti ma senza la loro attiva mediazione nella scelta del Presidente del Consiglio, gli Esecutivi “tecnici” sono stati chiamati a rispondere a profonde esigenze di riforma (pur nella diversità dei momenti storici in cui sono intervenuti), alcune delle quali improvvise e connesse alle mutazioni del panorama internazionale. Strutturalmente, dunque, il mandato conseguito nel rispetto dell’art. 94 si è sempre configurato come di portata ampia nei vincoli di tempo imposti dalla lunghezza della legislatura, o dalle esigenze delle forze parlamentari.⁶⁹⁵ All’esatto opposto, il mandato

I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2024, 1, 14–16. S. Fabbrini, *Governmental change in 2019 Italy: domestic factors or European constraints?*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, 1–12.

⁶⁹⁴ A. Manzella, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come “sistema”*, in *Rivista Aic*, 2015, 1, 1–16, oggi in ID., *Passaggi costituzionali*, Bologna, 379 e ss.; si veda anche ID., *I ruoli di chi guida il paese*, in *Corriere della Sera*, novembre 2021. Su un indirizzo politico costituzionale europeo G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p.409; cfr. G.M. Salerno, *La presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 514.

⁶⁹⁵ Sul punto, riprendendo le tesi di McDonnel e Valbruzzi, parlando di governi destinati a cambiare lo *status quo* secondo una visione politica, D. Giannone, A. Cozzolino, *La democrazia dei tecnocrati. Discorsi e politiche dei tecnici al governo in Italia*, Milano, 2012. Sottolineano anche l’adesione alla definizione di “governi del Presidente” per rimarcare la debolezza dell’impulso partitico nella loro fase genetica, 28.

dei Governi di transizione pura, definiti anche *caretaker government*, sia laddove vengano espressamente disciplinati in Costituzione (Bulgaria; Grecia)⁶⁹⁶, sia laddove rappresentino una scelta definita obbligata e necessaria (come nel caso slovacco), è limitato da un tempo ancora più ristretto e finalizzato alla amministrazione di politiche di breve durata che consentano la gestione del mero periodo elettorale.

È interessante notare come, proprio nel caso dei *caretaker government*,⁶⁹⁷ il discrimine risieda solo parzialmente nel mandato ottenuto a seguito della fiducia parlamentare. Il poco tempo solitamente a disposizione, infatti, non sembra consentire a questa specifica tipologia di Esecutivi di esercitare pienamente le proprie funzioni anche laddove godano di un esplicito consenso parlamentare egualmente finalizzato, nella sostanza, al disbrigo di affari correnti in prospettiva elettorale. Certamente su cosa siano gli affari correnti in tempo di crisi, specialmente se questi possano ricomprendere la necessità di adottare atti di straordinaria amministrazione o meno, è oggetto di dibattito⁶⁹⁸. Tuttavia, nel caso di governi senza un effettivo supporto fiduciario, gli affari correnti sembrano persistere come vincolo stringente all'azione di governo.

Vi è, però, differenza tra un Gabinetto dimissionario e un Gabinetto che non ha ottenuto una fiducia, benché vincolati entrambi alla logica del *self-restraint* che ha importanti connotazioni giuridico-costituzionali⁶⁹⁹. Innanzitutto, il Gabinetto in attesa di fiducia (anche nel caso in cui non la ottenga), ha necessariamente dovuto svolgere funzioni organizzative nuove, che non possono non incidere sull'assetto, quindi la gestione, della amministrazione che

⁶⁹⁶ Per una analisi approfondita, Cfr. F. Duranti, *Governi tecnici comparati*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 2, 351 e ss.

⁶⁹⁷ C. Klein, *The powers of the Caretaker government: are they really unlimited?*, in *Israel law review*, 1977, 3, 271 e ss., nel quale si può leggere un'analisi generale sul ruolo di questa specifica categoria di "Governi tecnici".

⁶⁹⁸ *Ex multis* E. Catelani, *Poteri del governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 2.

⁶⁹⁹ Il richiamo è alla distinzione svolta in L. Elia, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, vol VII, Milano, 1958, 221 e ss.

esso dirige. In secondo luogo, nonostante la crisi politica della maggioranza precedente, in assenza di fiducia (e in attesa di ottenerla), benché vincolato ad una gestione a-partitica della propria amministrazione, non potrà discostarsi su alcuni elementi rilevanti la connotazione del sistema paese decisi dall'Esecutivo precedente. Difficilmente, per esempio, il *caretaker government*, specie nel caso di mancato ottenimento della fiducia, potrà discostarsi da fondamentali decisioni di politica estera prese precedentemente la propria azione. Potrà e dovrà, al contrario, attraverso il regolare svolgimento delle proprie funzioni benché “non piene”, garantire un margine di azione ristretto ma utile alla stabilità dei mercati finanziari.

Ai sensi dell'art. 102 (par. e) della Costituzione slovacca, il Presidente della Repubblica nomina e revoca il Presidente del Consiglio dei Ministri. Naturalmente, tale disposizione si applica anche al caso dei *caretaker government*, come testimonia la vicenda legata al governo presieduto dall'economista Odor, già Vice Presidente della Banca Centrale europea.⁷⁰⁰ Le vicende che hanno portato alla sua nomina nella primavera 2023, strettamente legate alla crisi del paese, si intrecciano non solo con l'incapacità di creazione di una maggioranza alternativa a quella uscente, bensì con la difficoltà costituzionale di ricorrere ad elezioni anticipate. Solo una modifica costituzionale apportata dal Parlamento nel gennaio 2023, seguendo la procedura di approvazione con *quorum* dei 3/5, ha consentito l'introduzione di un terzo comma all'art. 73, permettendo l'inserimento in Costituzione della possibilità di un ricorso ad elezioni anticipate su esplicita richiesta parlamentare. Tali elezioni, previste per il settembre del 2023, non hanno impedito al Capo dello Stato di nominare un esecutivo per il disbrigo degli affari correnti, in grado di accompagnare il paese ad elezioni anticipate.⁷⁰¹ L'Esecutivo, che non ha

⁷⁰⁰ Definito espressamente “technocratic ad interim government without parliamentary consensus” in M. Sekerak, J. Nemec, *Slovak Political Parties and Party System: Between Cleavages and Strong Leaders*, in A. Lorenz, A., D. Dalberg, (a cura di) *Das politische System der Slowakei*, Wiesbaden, 2024, 153.

⁷⁰¹ M. Steuer, *Searching for a Government*, in *Verfassungblog*, 25 gennaio 2023, per una ricostruzione della vicenda.

ottenuto una fiducia da parte delle Camere, si è pertanto trovato nella situazione in cui, dai limitati poteri derivati dalla condizione di Governo nominato (con relativo giuramento prestato ai sensi dell'art. 112 nelle mani del Capo dello Stato) in attesa della fiducia, è immediatamente passato alla condizione di Governo senza fiducia, perché sottoposta a reiezione. Tale posizione da "salto nel buio" dunque, potenzialmente potrebbe incontrare la delicata questione della "violazione costituzionale"⁷⁰², per la quale il Capo dello Stato, sovraesponendosi, non avrebbe subordinato la nomina del Presidente e dei Ministri all'ottenimento di una (quasi, perché a tempo) solida maggioranza in Parlamento, indebolendo un Governo già privo di formula politica. Non è difficile, dunque, immaginare la posizione di questo specifico esempio di *caretaker government* come quella del *govern du combat*, più volte criticato dalla dottrina costituzionalistica⁷⁰³.

Un caso ancora diverso è rappresentato dalla conseguenza del procedimento di formazione del "Governo tecnico" austriaco guidato da Brigitte Bierlein. Nello specifico, a seguito della combinazione dell'effetto degli articoli 71 e 70 B-VC, si è passati da un Governo *ad interim* di brevissima durata, evidentemente di transizione, ad un successivo Governo della transizione. Il Presidente federale, dopo avere applicato alla lettera l'art. 71, in forza del quale "se il Governo federale è dimissionario, il Presidente federale, fino alla nomina del nuovo Governo, deve affidare la prosecuzione dell'attività amministrativa a membri del Governo dimissionario" e aver nominato Cancelliere *ad interim* Hartwing Loger, ha nominato ai sensi dell'art. 70 Bierlin Cancelliere federale con lo scopo di presiedere un "Governo tecnico" fino allo svolgimento delle successive elezioni. Tale Esecutivo, definito "Governo della fiducia"⁷⁰⁴

⁷⁰² Così, con riferimento alla incertezza del "Governo tecnico" Dini di ottenere la fiducia da parte delle Camere, B. Caravita, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 124.

⁷⁰³ G.U. Rescigno, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion pratica*, 2019, 1, 284.

⁷⁰⁴ A. Zei, *Governi tecnici, sfiduciati, pro tempore, e di transizione fanno da sfondo al voto europeo*, in *federalismi.it*, 2019, 5, 21-22.

seppur condizionato nello svolgimento dei soli affari correnti, si è poi dimostrato necessario non solo nella transizione verso la nuova legislatura, ma più in generale nella transizione del paese verso la costituzione di una nuova maggioranza a sostegno di un Esecutivo politico-partitico, formatosi nel gennaio 2020 e rimasto in carica fino all'ottobre 2021.

Da questa visione d'insieme circa la formazione appare evidente che una delle principali differenze che accompagnano gli Esecutivi tecnici sia la questione programmatica. Benché siano tutti legati dall'orizzonte temporale limitato, ancorché questo non sia uguale a tutte le esperienze, l'elemento programmatico al quale vincolare le comunicazioni del Governo rese al Parlamento – in base alle quali suscitare un dibattito dal cui esito identificare un indirizzo politico di cui Parlamento e Governo sono co-responsabili⁷⁰⁵ – si dimostra essere sempre differente nel merito⁷⁰⁶. Pur sembrando una considerazione apparentemente banale, il legame tra programma e maggioranza parlamentare in sostegno dell'Esecutivo risulta particolarmente stringente proprio in relazione alla peculiarità a-partitica del Governo tecnico, specialmente del proprio Presidente.⁷⁰⁷ Dal programma, ancor prima di qualsiasi assonanza politica (cosa che, spesso, precede il programma stesso negli Esecutivi di genesi politico-

⁷⁰⁵ L'art. 74 comma 1 della Costituzione austriaca non impone una esplicita votazione fiduciaria iniziale, però specifica come tra Governo e Parlamento debba intercorrere un chiaro rapporto fiduciario. A tale proposito, visto che il comma successivo dispone esplicitamente la possibilità di sfiducia, un governo appena nominato potenzialmente potrebbe essere sfiduciato dal Parlamento.

⁷⁰⁶ C. Napoli, *Alterità attenuata e discontinuità identitaria. Riflessioni sull'avvicendamento tra tecnica e politica al governo*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 1, 206 e ss.; S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 1, 29.

⁷⁰⁷ Su questo punto il caso austriaco non sembra fare eccezione. Ad ogni modo, al pari degli altri (forse più degli altri), sembra dimostrare il forte legame, anche programmatico, tra Presidente federale e Cancelliere, fino a consentire al primo di essere tanto elemento di stabilità, quanto organo di forte reazione davanti alle crisi, secondo lo sviluppo della prassi più recente, Cfr. E. Bertolini, *Un Presidente "reattivo": il semipresidenzialismo austriaco*, in *Dpce Online*, 2023, 1.

parlamentare), discende il relativo rapporto fiduciario⁷⁰⁸. Ed è proprio il programma che, nel caso specifico dei Governi tecnici italiani, ha subito una continua espansione fino ad arrivare al "Governo dei due Presidenti"⁷⁰⁹, guidato dal Presidente Draghi, che ha basato uno dei tre pilastri del proprio programma di governo sull'impostazione e prima implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026)⁷¹⁰.

Altro elemento peculiare di questa tipologia di Esecutivi è che essa si è sviluppata prescindendo dai sistemi elettorali adottati in ciascun ordinamento. Una legge elettorale proporzionale, maggioritaria, mista o proporzionale con premio di maggioranza non ha suscitato una differenza netta in merito alla possibilità di formazione di un "Governo tecnico". Questo dato sembra collocarsi a supporto della riflessione secondo la quale, specialmente nelle forme di governo parlamentari, le regole circa la forma di governo stessa e le regole circa la "forma" della politica siano strettamente connesse e reciprocamente funzionali. L'anomalia di un Esecutivo che non sorge con una determinata formula politica, dunque, alimenta considerazioni circa la necessità di superare le crisi che ne hanno portato alla nascita, comprese quelle di natura politico-istituzionale che nessuna legge elettorale, presa singolarmente, ha fino adesso consentito di superare.

⁷⁰⁸ F. Cuocolo, *Programma di governo, indirizzo politico e mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, 1982, 4, 629 ss. M. Carducci, *Art. 94*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Volume Secondo (Artt. 55-100), Torino, 2006, 249 e ss.; G. Ferrara, *il governo di coalizione*, Milano, 1973, 124 e ss. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 263-266.

⁷⁰⁹ L'espressione è stata utilizzata in A.M. Poggi, F. Fabrizzi, *Il Governo Draghi, il Governo dei due Presidenti*, in AA.VV. (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica (1946-2021). Vol. 1*, Torino, 2022, 1076-1106.

⁷¹⁰ Su ruolo e impatto del PNRR nel programma di governo, Camera dei deputati, *Governo Draghi. Dibattito sulla fiducia al Senato e alla Camera (17-18 febbraio 2021)*, Roma, 2021, 13-15. Sull'impatto del PNRR sulle istituzioni *ex multis* cfr. L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024; Cfr. D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Torino, 2023. Sull'impatto del PNRR sui poteri dello stato, N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022.

Da questa considerazione discende un altro dato altrettanto interessante: la composizione della maggioranza. Il fattore comune a tutti gli Esecutivi di tale natura è l'eterogeneità. Partiti di diversa ambizione ideologica, mediante le proprie proiezioni in Parlamento, sostengono l'Esecutivo tecnico, quando non espressamente Esecutivo di mera transizione, fino a che risulti valida la spinta propulsiva del programma di governo⁷¹¹. Meno evidente, proprio per via della eterogeneità delle maggioranze, è il fatto che non sempre si manifestino come larghe intese nel senso quantitativo del termine. Le forze parlamentari in sostegno del Governo, infatti, sono sicuramente, sul piano qualitativo, spesso schierate su poli opposti, ma non tutti gli Esecutivi registrano numeri da larghissima maggioranza, al pari di quanto accaduto nelle esperienze Monti e Draghi. Anzi, i dati relativi ai voti di fiducia espressi in occasione dell'instaurazione del rapporto fiduciario con gli esecutivi Ciampi e Dini mostrano come il calcolo di una larga maggioranza possa essere svolto solo in funzione del conteggio delle astensioni (270 alla Camera, nel caso del Governo Dini). Questo dato, non solo rivelerebbe come diverse forze parlamentari abbiano mostrato le proprie perplessità circa la collaborazione con questi Esecutivi, ma anche come, sulla base delle regole giuridiche dalle quali discende la separazione tra maggioranza e opposizione in Parlamento, la maggioranza organica in favore degli Esecutivi tecnici (302 deputati nel caso del Governo Dini) numericamente possa essere considerata solida, ma non tanto quanto le maggioranze constatatesi nel 2011 e nel 2021. Non sembra necessaria, dunque, una maggioranza il più possibile tendente a ricoprire gran parte dell'arco costituzionale affinché possa nascere un "Governo tecnico" benché, chiaramente, questa condizione ne faciliti la qualifica.

Un'ulteriore considerazione riguarda i destini dei Governi che nascono tecnici e che, talvolta, muoiono politico-partitici. Tale elemento risulta assolutamente

⁷¹¹ Sul programma di governo, tra i tanti, cfr. F. Cuocolo, *Programma di governo*, cit., 629 ss.; A. Russo, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, 1984.

veritiero per tutte le esperienze legate ai Governi Ciampi, Dini e Monti, compreso il tentativo legato all'esperienza di Presidente incaricato di Carlo Cottarelli. Meno veritiero, quindi elemento di distinzione, sembra (almeno per il momento), il dato se comparato all'esperienza europea e all'ultimo caso italiano, quello del Presidente Draghi. Non è casuale, però, che la scelta di "salire in politica" da parte di talune figure tecniche venga presa in corrispondenza della fine delle proprie esperienze governative. In tale situazione, la scelta (personale, sia ben chiaro) sembra legata alla volontà di rilanciare parte di un programma che ha terminato il proprio percorso nel rapporto con il Parlamento e che, pertanto, manifesta le problematiche legate al progressivo indebolimento del rapporto fiduciario.

5. Possibili effetti sul sistema politico-istituzionale

Il primo effetto scaturito dalla presenza del "Governo tecnico" è indubbiamente la diversa riflessione rispetto alla analisi promossa da chi sostiene che l'avvenuta (o l'imminente) formazione di tale Esecutivo non sia propriamente compatibile con il regolare svolgimento del circuito elezioni-Parlamento-Governo. In particolare tale circuito sarebbe ancor più rafforzato, nel caso italiano, dalla lettura sistemica degli articoli 49 e 94, sulla base dei quali un Esecutivo che non sia una emanazione della volontà partitica - come diretta conseguenza (anche sul piano programmatico) della volontà di realizzazione della "politica nazionale" - non sarebbe perfettamente in linea con il dettato costituzionale.⁷¹² Questa interpretazione, seppur affascinante, non sembra porre in evidenza due aspetti: il primo riguarda la possibile interpretazione circa l'efficacia del termine "concorrere" presente all'articolo 49, che potrebbe aprire le porte a contributi non necessariamente partitici anche nell'ambito del procedimento di formazione

⁷¹² Cfr. M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017; cfr. G. Zanfarino, *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, 3, 6, in cui si scrive di "divario tra il disegno costituzionale di democrazia parlamentare e la realtà della dinamica istituzionale".

del Governo. Il secondo riguarda l'elemento per cui, almeno in linea teorica, il voto parlamentare sulla fiducia è organicamente inserito nella vicenda politicamente più ampia – e sostanzialmente unitaria – della stipulazione di un accordo di governo, lasciando intatta l'eventualità che tali accordi riguardino personalità non politico-parlamentari.

Tale riflessione sembra valere ancora di più per quei sistemi laddove la funzione fiduciaria espressa attraverso voto nominale, palese, solenne e inequivocabile da parte dei parlamentari, costituisce un esplicito appello – costituzionalmente imposto – al proprio mandato esercitato “secondo coscienza e (*personale*) convinzione” (art. 73, par. 2, Cost. slovacca).

Un secondo effetto attiene indubbiamente alla composizione di tali Esecutivi che, inevitabilmente, ne influenza il metodo di lavoro. L'inserimento nelle alte postazioni governative di personale “tecnico”, nel senso di altamente specializzato, spesso proveniente da settori della più importante burocrazia del paese, impone una burocratizzazione dell'Esecutivo.⁷¹³ Lontano dall'essere una concezione “neutrale” dell'azione politica, due settori, amministrazione e politica, tendono a convergere senza sovrapporsi per limitati periodi di tempo, rischiando di influire su fattori inerenti alle più classiche modalità di mediazione politica e partitica.

Indubbiamente, poi, tale soluzione “tecnica” comporta un certo “effetto tornado”⁷¹⁴, non solo sui partiti

⁷¹³ J.B. Pilet, L. Puleo, D. Vittori, *Exploring the Causes of Technocratic Minister Appointments in Europe*, in *Political Studies*, dicembre 2023; cfr. A. Esmark, *The new technocracy*, Bristol, 2020, 57-78.

⁷¹⁴ B. Caravita, *Un tornado silenzioso*, in *www.federalismi.it*, 24 febbraio 2021. M. Steuer, *The dilemma of technocracy*, in *Verfassungblog*, 16 maggio 2023, dove parla di un possibile effetto connesso alla nomina del governo tecnico legato ad un “presidenzialismo alternato”. Il caso austriaco, tuttavia, mostra come la scelta tecnica abbia un'origine opposta: la volontà di riportare la stabilità. Elemento che si riconnette alla motivazione di fondo del governo tecnico a fronte delle molteplici crisi sistemiche da affrontare, J. Miecznikowska *The 2019 Austrian government crisis – political consequences of the Ibiza affair*, in *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublino, vol. IV, 2019. Nel caso austriaco la nomina ex art. 70 ha permesso la riapertura di un dibattito circa un “semipresidenzialismo dormiente”, U. Haider-Quercia, *Le recenti trasformazioni*

politici che si assumono la responsabilità di un voto in sostegno di un Esecutivo guidato da personale di cui non sono diretta proiezione, bensì anche sulle dinamiche parlamentari, dunque in relazione al raccordo Governo – Parlamento. Le modifiche della composizione dei gruppi parlamentari, direttamente legate all'evento dell'instaurazione del rapporto fiduciario, e la riorganizzazione di una opposizione spesso ridotta sul piano numerico costituiscono alcuni dei fattori di trasformazione.

Vi è, poi, al fondo, un tema legato all'effetto della responsabilità e della "responsività" di questi Esecutivi⁷¹⁵. Non essendo richiesto il loro collocamento nel circuito elettorale, risultano pienamente responsabili in sede parlamentare e davanti alle forze in esso costitutesi, ma non risulta altrettanto incisiva la componente di responsività funzionale a legare i "tecnici" al consenso elettorale. Questo, se da una parte può essere considerato un elemento negativo, dall'altro consente l'impostazione di un metodo per governare che punti a concentrarsi su politiche pubbliche finalizzate al medio-lungo periodo, cioè sulle grandi trasformazioni del sistema paese che, necessitate dal tema delle crisi, i tradizionali attori politici non sempre riescono ad attuare in coerenza con i propri fini elettorali. La non attenzione al calcolo elettorale, infatti, permette agli Esecutivi "tecnici" di modificare la propria programmazione, guardando all'orizzonte temporale oltre la scadenza del proprio mandato, che permette di impostare riforme a lunga durata, talvolta anche costituzionali o di impatto sostanzialmente costituzionale, che persistono nel tempo. La legge 243 del 2012, prodotta durante il Governo Monti, è un chiaro esempio, alla quale può essere accompagnata la riforma del ramo pensionistico del Governo Dini. Naturalmente, il contesto non può essere disgiunto dagli obiettivi indicati dal programma su cui è

della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 2, 6-7.

⁷¹⁵ A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, *Beyond Party Government? Technocratic trends in society and in the Executive*, in A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida (a cura di), *Technocratic Ministers and political leadership in European democracies*, Londra, 2017, 11 e ss.

impostato il rapporto fiduciario. Per tale ragione un “Governo tecnico” che sia *caretaker government* non può avere la stessa ambizione.

6. *Un metodo per governare?*

Appare possibile provare a tracciare delle linee comuni agli “Esecutivi tecnici” in relazione a delle prospettive metodologiche della propria azione che, secondo una certa interpretazione del dettato costituzionale (invero, spesso, di natura letterale), permetterebbero di dedurre dei tratti essenziali di un “metodo per governare”⁷¹⁶.

Da una prima analisi spicca la volontà di aderire fedelmente al programma di governo proposto al Parlamento, a tal punto non solo da interpretare fedelmente la lettera costituzionale che mira a vincolare l’attività governativa alla fiducia, su questo ottenuta, da parte delle forze parlamentari, ma anche da terminare la durata dell’Esecutivo in concomitanza con l’esaurimento del nucleo essenziale del programma di governo.⁷¹⁷ Si pensi, per citare un risvolto metodologico interessante, alla figura della persona delegata all’attuazione del Programma (Ministro o Sottosegretario che sia) che, nel caso italiano, si rivela foriero di uno stretto legame col Presidente del Consiglio in quanto altrettanto “tecnico”. A maggior ragione, sia con il frequente ricorso a istruttorie approfondite a partecipazione di strutture amministrative ed esperti esterni per il

⁷¹⁶ Così si esprime il Presidente Ciampi in C.A. Ciampi, *Un metodo per governare*, Bologna, 1996. Di un programma simile sul piano qualitativo, ma differente sul piano quantitativo (almeno fino all’esperienza del Governo Monti) si scrive nell’approfondita analisi di A. Pierini, *I governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 43-86, spec. 73-75.

⁷¹⁷ Parte della dottrina ha reinterpretato in questo senso le dimissioni dei Presidenti del Consiglio “tecnici”, in aggiunta alle mutate condizioni politiche rispetto al momento della loro formazione, cfr. S. Merlini, *La Costituzione tradita. Nascita e fine del governo Ciampi*, in AA.VV. (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi*, Pisa, 2020, 157-158. Il “tradimento” riferito nel titolo è rappresentato dalla critica che l’Autore rivolge alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere, ex art. 88 della Costituzione italiana, definito come “immotivato” (160).

contribuito alla presa di decisioni governative⁷¹⁸, sia con l'adozione di atti amministrativi volti all'attuazione e al monitoraggio di politiche pubbliche inserite nel programma di governo⁷¹⁹, gli "Esecutivi tecnici" hanno mostrato un elemento comune di metodo nella volontà di superare la tradizionale assenza di un visibile e comprensibile programma di governo in Parlamento⁷²⁰.

Di particolare rilevanza risulta essere il rapporto con la mediazione partitica⁷²¹. La decisione collegialmente da prendere in seno al Consiglio dei ministri, di fatti, è traspunta immediatamente nel confronto col Parlamento, senza necessariamente (o limitatamente) interloquire con ulteriori attori politici non appartenenti alle sedi istituzionali costituzionalmente preposte. L'approvazione del regolamento del 1993 sulla Presidenza italiana del Consiglio dei ministri, per esempio, è servita proprio a migliorare queste finalità. In tal modo, pur aumentando l'esposizione dell'Esecutivo a confronti, anche aspri, con le dinamiche parlamentari così come risultanti dai profili della disintermediazione, il ruolo istituzionale di Assemblea e Commissioni ne esce potenzialmente rinforzato sul piano dell'indirizzo e controllo. Si è assistito a tale dinamica anche in relazione alla formulazione e implementazione della prima fase del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dove il metodo, con riferimento alle decisioni governative e alla loro implementazione, è stato sottoposto a continuo monitoraggio da parte delle Commissioni competenti per materia, anche con l'obiettivo di rafforzarne il ruolo istituzionale in una fase di decisionismo governativo.⁷²²

⁷¹⁸ L. Torchia, *Il Governo Ciampi e le riforme della pubblica amministrazione*, in AA. VV. (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi*, cit., 223-224.

⁷¹⁹ G. Vesperini, *L'attuazione del programma di governo*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, n.3, 2019, 839-840.

⁷²⁰ A. Manzella, *Passaggi costituzionali*, Bologna, 2023, 131. Cfr. R. Macchia, *Il Governo in bikini*, Roma, 2024, 27 e ss.

⁷²¹ C. Cottarelli, *Dentro il palazzo*, Milano, 2024, 176-178, laddove appare evidente la volontà di contrapporsi alla mediazione partitica in luogo di una mediazione prettamente di natura parlamentare-istituzionale.

⁷²² E. Giovannini, *I ministri tecnici non esistono*, Roma-Bari, 2023, 11, in cui specifica la "doverosità" di un Ministro, specialmente se "tecnico" in ragione della sua nomina, di predisporre all'ascolto di Commissioni e Capigruppo in

L'obiettivo per il quale la macchina governativa spinge al diretto confronto con quella parlamentare è stato rivendicato sin dalle comunicazioni del Presidente Monti nel 2011 il quale, in occasione del dibattito fiduciario, aveva esplicitamente rinviato l'esposizione delle singole linee programmatiche al dibattito in sede di Commissione competente permanente, nella quale ciascun Ministro si sarebbe sottoposto direttamente a relativo confronto. Il fatto di richiamare una più puntuale e specifica disamina delle linee programmatiche del Governo, per singoli ministeri, al dibattito in Commissione non costituisce, di per sé, elemento di assoluta novità. Tuttavia, data la peculiare origine dell'Esecutivo, tale scelta orientata sin dalle prime comunicazioni è apparsa come indicatrice di un fenomeno di disintermediazione rispetto al tradizionale confronto partitico sul programma di governo e, dunque, percepito come fattore di rafforzamento dell'organo collegiale del Governo e dell'attività in Commissione del Parlamento.⁷²³

Allo stesso tempo, da questa considerazione di partenza discendono altre conseguenze non disgiunte dagli elementi genetici di un "Governo tecnico". Il fattore tempo, l'elemento delle "policrisi" e il confronto diretto con le istituzioni parlamentari, hanno favorito il ricorso a un metodo di gestione delle attività di governo non esattamente in linea con le migliori pratiche legislative. Il ricorso alla decretazione d'urgenza e all'utilizzo delle dinamiche fiduciarie come strumento legislativo, utile per abbreviare i tempi di approvazione e ricompattare maggioranze eterogenee tendenti alla frantumazione, hanno imposto tecniche usate (e abusate) anche da altri Governi più marcatamente politico-partitici. Nel caso italiano,

Commissione. Sul ruolo delle Commissioni nel procedimento di formazione del Pnrr, si veda ad esempio R. Di Cesare, A. Zito, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del Pnrr*, in *federalismi.it*. 2022, 24. Cfr. E. Griglio, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, in V. Di Porto, F. Pommoli, A. Piana, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2023.

⁷²³ D. Giannone, A. Cozzolino, *La democrazia dei tecnocrati*, cit. 97. Sul diverso ruolo delle Commissioni parlamentari in rapporto alla forma di governo, si veda C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

infatti, durante il Governo Monti, nel periodo compreso tra il 16 novembre 2011 e il 27 aprile 2013, il Consiglio dei ministri ha approvato 198 provvedimenti, dei quali 41 decreti-legge (38 verranno convertiti in legge, con problematiche sia in "entrata" che in "uscita" legate ai criteri di omogeneità), 71 decreti legislativi, 86 disegni di legge di iniziativa governativa. Proprio durante l'esperienza, inferiore ai 18 mesi di tale esecutivo, si è registrato il dato dei 51 procedimenti fiduciari come dato evidentemente finalizzato all'approvazione delle più rilevanti componenti del programma di Governo. Dato che, successivamente, verrà ampiamente superato dal governo politico-partitico guidato da Matteo Renzi che, nell'arco di un tempo più esteso, accumulerà la soglia dei 66 procedimenti fiduciari.⁷²⁴

L'analisi è coerente anche per ciò che riguarda i 17 mesi di azione del Governo Draghi, fino al 22 ottobre del 2023, nei quali sono stati emanati dal Consiglio dei ministri 62 decreti-legge, sui 146 totali della legislatura certamente viziata da una notevole quantità di emergenze. Dentro questo quadro spicca il ricorso alla questione di fiducia, adoperata 55 volte dal Governo Draghi. Una media che, seppur potenzialmente superabile da qualsiasi altro governo supportato da maggioranza meno eterogenea, resta comunque indicativo del metodo di lavoro di tali Esecutivi quando non assumono la conformazione di *caretaker*. Un metodo che, in qualche modo, sembra avere influenzato anche gli Esecutivi immediatamente successivi.

Ulteriore elemento significativo è legato all'attuazione di un dialogo costante con le istituzioni europee, che favorisce il processo di integrazione⁷²⁵. Questa

⁷²⁴ Un'analisi approfondita sul tema viene svolta in M. Francaviglia, *Dal governo Monti al governo Draghi: l'evoluzione dei poteri normativi dell'esecutivo alla luce della tensione tra tecnica e politica*, in F. Bailo, M. Francaviglia (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo, Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Napoli, 2023, spec. 129-141. D. Giannone, A. Cozzolino, *La democrazia dei tecnocrati*, cit., 147-162; cfr. G. Savini, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014, 100 e ss.

⁷²⁵ Il tema dello "sguardo all'Europa" per lo sviluppo di politiche pubbliche come rimedio alla crisi economica in Austria veniva già evidenziato in F.

considerazione, facilmente visibile sin dall'impostazione programmatica in sede di dibattito fiduciario, è resa particolarmente evidente dal “nuovo metodo di governo” fornito agli stati membri dal NGEU⁷²⁶. Le prestazioni richieste a ciascuno Stato membro, nel pieno esercizio delle proprie libertà di scelta dentro quadri di riferimento stabiliti dalle istituzioni europee (in cui gli stessi stati sono compartecipi) necessitano di una continua collaborazione bilaterale e inter-istituzionale. Non a caso, nonostante l'articolo 115 della Costituzione slovacca che, nei fatti, impedisce al Governo senza sostegno parlamentare di occuparsi pienamente di politica estera e politica interna, la fase finale dell'interlocuzione con la Commissione, circa il cambio di destinazione dei fondi del Pnrr slovacco, è stata accompagnata proprio dal governo tecnico. Il precedente governo *ad interim* si è occupato della riformulazione di parti del piano, ma la fase finale, che ha permesso al governo entrante, subito dopo le elezioni nazionali del settembre del 2023, di re-immaginare un piano di investimenti, è stata gestita dentro il quadro del disbrigo degli affari correnti del Governo Odor.⁷²⁷

Il metodo per governare dei “tecnici”, dunque, ambisce a contrastare un eccesso di disparità tra quanto avviene a livello istituzionale europeo – dove è noto che il complesso sistema di equilibrio tra le istituzioni che compongono l'Unione è basato su un'alta dose di *expertise* tecnica – e quanto avviene all'interno del singolo stato membro, soggetto spesso a squilibri che originano da fratture politiche⁷²⁸. La scelta del metodo tecnico, allora,

Liberati, *L'Austria guarda all'Unione europea e limita la crisi economica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2012, 1.

⁷²⁶ N. Lupo, *Next generation Eu e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 2022, 3.

⁷²⁷ Si pensi all'analisi sul tema svolta dal China – CEE Institute, *The challenges of Slovakia's new technocratic PM and cabinet*, Working Paper, 2023, vol. 63, n. 1, nel quale si indica il paradosso dei “constitutional limits” del governo e, al tempo stesso, la necessità di far fronte al programma specialmente in relazione ai confronti con la Commissione europea.

⁷²⁸ Il sistema di progressiva europeizzazione delle amministrazioni Stati membri ha influenzato anche i dati austriaco e slovacchi. Ciò è ancora più evidente in riferimento al sistema politico messo in evidenza in J. *Miecznikowska*,

spesso diventa l'unico modo per rimediare alla discrasia creatasi tra i livelli istituzionali europei e quelli nazionali, fortemente intrecciati per via di quei procedimenti euro-nazionali che ne condizionano la quotidiana attività⁷²⁹.

7. Conclusioni

Il dibattito sui "Governi tecnici", al netto dei diversi modi di intenderli, racchiude una discussione che, tra i tanti temi di ampia portata che suscita l'argomento, non può non intrecciare la questione degli equilibri dentro e tra gli organi costituzionali, fino ad arrivare allo stretto legame con le istituzioni europee che accompagna il loro operato. Un'azione mirata alla volontà di esercitare un forte impatto sul sistema in cui agiscono, al punto tale da essere Esecutivi connessi alle più importanti spinte di innovazione costituzionale, in previsione di riforme formalmente o sostanzialmente costituzionali⁷³⁰. Persino nel caso del Governo Odor slovacco, durato poche settimane, si è verificata una vicinanza cronologica, e politicamente connessa, con la modifica costituzionale sull'introduzione dello scioglimento anticipato per volontà parlamentare. L'impatto dei "governi tecnici", dunque, sembra avere

Europeanisation of Political Parties and Party System in Austria, e D. Malova, *Transformation Experiences in Slovakia. Governing Uncertainty*, in *International policy analysis*, Friedrich Ebert Stiftung, gennaio 2017.

⁷²⁹ N. Lupo, *I nodi della democrazia europea sono ben identificati, ma una nuova Assemblea parlamentare per l'Eurozona è la migliore risposta?*, in C. Fasone, N. Lupo, A. Vauchez (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, Bologna 2020, 379 e ss. Sul Pnrr come esempio di nuovo procedimento euro-nazionale sin dalle prime fasi di gestazione, Id., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 1.

⁷³⁰ Si pensi, per esempio, al Governo Ciampi, cui ha fatto seguito l'approvazione della legge elettorale; si pensi al Governo Dini, alla discussione sulla proposta Fisichella prima, al lodo Maccanico poi, e alla spinta legata alla tesi n. 1 dell'Ulivo; si pensi alla riforma del Governo Berlusconi e al dichiarato obiettivo, con riferimento all'esperienza Dini, di approvare una norma "antiribaltone". Emblematico è il caso del Gov. Monti e la modifica dell'art. 81 della Costituzione, a cui si accompagnano i successivi tentativi della "commissione dei saggi" la riforma Boschi-Renzi. La legislatura XVIII, che si è conclusa con il governo Draghi, ha lasciato spazio alla XIX e alla proposta di matrice governativa sul Premierato del Gov. Meloni.

prodotto l'effetto di una vitalità politico-istituzionale volta all'accelerazione nel raggiungimento di *public policies*, anche a costo di favorire possibili modifiche della Carta costituzionale (spesso legate alla forma di governo).

Se si esclude il caso dei *cartaker government*, che sembrano più accompagnare e stimolare il dibattito circa le riforme costituzionali o sostanzialmente costituzionali, piuttosto che legalmente favorirle a causa delle proprie limitazioni, i Governi “di alto profilo” (al netto della non brillantezza di tale formula) nel pieno esercizio delle proprie funzioni, in qualche modo pare abbiano adoperato la possibilità di attuare un riformismo sostanzialmente costituzionale che è parso essere connaturato alla propria azione di governo.

Naturalmente, pur non mancando mai il consenso partitico, tale approccio non è stato esente da critiche. Tuttavia, ha dato la possibilità alle istituzioni di lavorare progressivamente verso l'obiettivo della stabilità momentanea del sistema. Una stabilità che, beninteso, fosse sempre “costituzionalmente sostenibile”⁷³¹. A ciò sembra accompagnarsi, nel caso italiano, la dinamica per la quale la rielezione del Capo dello Stato, novità sostanziale sul piano costituzionale, si è sempre verificata in concomitanza alla presenza di un “Governo tecnico”, quasi fosse il frutto di una volontà delle forze parlamentari di consolidare l'assetto sistemico perpetuato nell'arco di tempo identificato dal programma di governo. In taluni casi è sembrata anche una ulteriore legittimazione *ex post* delle scelte di impulso sulla formazione del governo, perpetuate dal Presidente della Repubblica.

Alla luce di questi dati e dell'impatto che ogni esperienza tecnica ha manifestato sul sistema politico-costituzionale, a cominciare dagli esiti elettorali immediatamente successivi alle proprie dimissioni, il Governo costituito da “esperti di preziosa risorsa per il paese sull'orlo del baratro”⁷³² sembra essersi comportato

⁷³¹ Q. Camerlengo, *La sostenibilità costituzionale. Profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta online*, 2023, 1.

⁷³² A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria*, in *Consulta online*, 2023 3.

come lo *stent* in un sistema cardio-circolatorio: l'applicazione di uno strumento esterno con l'obiettivo di "curare l'organismo" fino a ripristinare il regolare svolgimento del circuito elezioni-parlamento-governo. In qualche modo, il Governo dal chiaro indirizzo politico attualmente presente nei casi slovacco e italiano potrebbe essere considerato il frutto del contributo della spinta al ritorno alla regolare dialettica democratica, che la parentesi tecnica ha consentito di ripristinare. Una soluzione politico-istituzionale drastica applicata a problematiche di complicata risoluzione.

Tale impostazione, nonostante non sia stata evidenziata da riforme formalmente legate alla Carta costituzionale, sembra potersi applicare anche alla vicenda austriaca. Nell'ambito di questa, infatti, la formazione del "Governo tecnico" è stata compiuta come risposta del sistema alla mozione di sfiducia approvata dalla maggioranza parlamentare per la prima volta nella storia del dopoguerra austriaco. La deliberazione del Consiglio nazionale con cui è stata negata, nel senso di "revocata", la fiducia al Governo guidato dal Cancelliere Kurz, ha comportato una attivazione, un'efficacia immediata e una interpretazione letterale delle previsioni espresse dall'articolo 74 della Legge costituzionale federale austriaca, con un effetto a catena che ha necessitato una riflessione circa i poteri costituzionalmente previsti per la rimozione della crisi⁷³³. Tema che, nel riprendere un antico dibattito circa la forma di governo austriaca tra lettera costituzionale e prassi consolidata⁷³⁴, conferma il ruolo del

⁷³³ Sul punto, in relazione ai poteri del Presidente federale, si veda G. Cerrina Feroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo "politico" in tempo di crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, 3, 764 e ss.

⁷³⁴ La questione è affrontata in modo organico in U. Haider-Quercia, *La forma di governo della Grande coalizione*, cit., 2019. Inoltre, tra i tanti, si evidenziano G. Parodi, *La Germania e l'Austria*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 176-178, dove si fa riferimento ad una forma di governo semipresidenziale a tendenza parlamentare. Da rilevare la posizione espressa in S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in transizione*, Bologna, 1997, 36, in cui la conclusione della riflessione porta a constatare una forma di governo con un semipresidenzialismo apparente, cfr. A. Zei, *La forma di governo parlamentare austriaca nella II Repubblica: dalla Konkordanzdemokratie all'alternanza*, in *Nomos*,

Capo dello Stato come motore di riserva in caso di necessità⁷³⁵ e inquadra l'ipotesi del "Governo tecnico" come stimolo, in diversi contesti nazionali, per il ripristino di un regolare circuito dell'indirizzo politico. Le elezioni politiche austriache del 2019, infatti, hanno generato una chiara maggioranza politica che, dopo mesi di mediazioni, ha permesso la nascita di un nuovo Governo presieduto dal Cancelliere sfiduciato dal Consiglio nazionale precedente. Nella sua anomalia, si è trattato di un insieme di stimoli drastici in grado di restituire un quadro più chiaro in termini politico-istituzionali.

Inoltre, l'approccio al riformismo di lunga durata, capace di guardare oltre il dato elettorale e di consentire un metodo di programmazione che, nel rispetto dei diversi cicli politici, permetta di difendere una certa continuità amministrativa sembra uno dei lasciti più rilevanti di questi Esecutivi "tecnici". Questi ultimi, pur caratterizzandosi il più delle volte per un rispetto letterale del dettato costituzionale in relazione alla propria formazione, alla gestione dei rapporti endogovernativi e al confronto diretto senza troppe mediazioni con le forze politico-parlamentari, in taluni casi, pongono le basi per una ulteriore spinta verso degenerazioni di sistema che hanno continuato ad influenzare il metodo di lavoro anche per gli esecutivi successivi. Sotto tutte queste prospettive, dunque, sembra confermarsi l'impatto rilevante che tali opzioni esercitano sull'apparato politico-costituzionale del paese che li adotta. Costituendo, peraltro, un precedente da richiamare in caso di crisi.

Risulta probabile, se non evidente, che anche la spinta ai tentativi di modifica delle disposizioni costituzionali, successive all'esperienza dei tecnici, possa

2022, 2, 2, dove si esplica il ruolo di un Presidente federale senza effettivi poteri di indirizzo politico.

⁷³⁵ Cfr. C. Marchese, "La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato". *Riflessioni al termine di un convegno sulle ragioni della longevità della Costituzione austriaca*, in *Nomos*, 2021, 3, 10. Il tema viene affrontato collegandosi anche alle riflessioni contenute in G. Pallaver, *Austria: (semi)presidenzialismo di facciata e gigante incatenato*, in G. Passarelli (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, 20.

originare dalla scossa da questi prodotta. Una spinta che, sul piano teorico, potrebbe comportare un avvicinamento tra posizioni diverse delle forze politico-parlamentari, al fine di facilitare un successivo accordo per l'approvazione di quelle riforme costituzionali utili a limitare, o evitare, le degenerazioni di sistema prodottesi negli anni. Un auspicio, forse, che rafforza la considerazione per la quale i "governi tecnici", nella loro peculiare conformazione, altro non sarebbero che soluzioni complesse, adottate nell'ambito delle previsioni costituzionali nazionali, a problematiche politico-istituzionali altrettanto complesse.

Abstract

The contribution aims at analyzing the category of 'technocratic Governments' in light of recent experiences in Italy, Austria and Slovakia. In particular, after providing a definition of the concept of "technocratic Government" in a comparative perspective, the article outlines the common reasons and features to the selected cases. After analyzing the differences among them, the contribution reconstructs the possible effects of these experiences on the three political-institutional systems, attempting to identify some elements of a common way to govern to all the cases examined. Finally, tracing an assessment of the activities of "technocratic Governments", the metaphor of the 'stent' is proposed to consider them as a strong response to significant contexts of multiple crises.

Keywords

technocratic governments – forms of government – parliaments – European Union

E-GOVERNMENT, PA E CITTADINANZA DIGITALE

Silvia Siciliano

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema e obiettivi dell'analisi comparata. – 2. La costruzione dei processi di *e-Government* e cittadinanza digitale in prospettiva diacronica. – 2.1. L'Impatto dei sistemi algoritmici e dell'Intelligenza Artificiale sulla PA. – 2.2. La cittadinanza digitale tra diritto ed inclusione – 3. L'impulso del diritto internazionale e il ruolo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). – 3.1. L'approccio europeo: il ruolo dell'Unione Europea e gli Stati membri. – 3.2 L'e-Government nei paesi UE: itinerari di diritto comparato. – 4. Conclusioni

1. Introduzione al tema e obiettivi dell'analisi comparata

L'inquadramento teorico del concetto giuridico di *e-Government* o Governo elettronico nello Stato contemporaneo si basa su teorie e approcci interdisciplinari che cercano di comprendere come le *ICT* (*Information and Communication Technologies*) influenzino i meccanismi decisionali e i processi di erogazione dei servizi nella Pubblica Amministrazione (PA), semplificando e migliorando il rapporto Stato-cittadini⁷³⁶. Comprensivo di molteplici sfumature, il termine *e-Government* gode di diverse definizioni.

Nel presente contributo, si fa riferimento a quella adottata dall'OCSE, secondo cui «*E-Government refers to the use by the governments of information and communication technologies (ICT), and particularly the Internet, as a tool to achieve a better government*»⁷³⁷. Affinché vi sia maggiore

⁷³⁶ World Bank Group, *The e-government handbook for developing countries: The e-government handbook for developing countries. A project of InfoDev and the Center for Democracy and Technology*, Washington, 2002, 3.

⁷³⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD/LEGAL/0406, 2014, 6.; Cfr. OECD, *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies, OECD Publishing, Parigi, 2003, 23: «*E-Government is defined as Internet (online) service delivery and other Internet-based activity such as e-consultation; E-Government is equated to the use of ICTs in*

chiarezza, la traduzione italiana delimita il concetto alla sfera della pubblica amministrazione, affermando che «*per Governo elettronico si intende l'uso da parte dei Governi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e in particolare di Internet, come strumento per il miglioramento della pubblica amministrazione*»⁷³⁸.

Nondimeno, è necessario compiere un ulteriore approfondimento al fine di tracciare l'esatta delimitazione teorica di alcuni concetti ad esso affini, tra cui “*e-governance*”, “*e-administration*”, “*e-democracy*”. Il primo, sebbene privo di una definizione univoca, ha ad oggetto l'interazione tra più soggetti, quali settore pubblico, privato e cittadini mediante le *ICT*, il cui fine è quello di promuovere aspetti economici, democratici e governativi del paese⁷³⁹. Diversamente, “*e-administration*” indica l'utilizzo delle *ICT* nella pubblica amministrazione, a cui segue un cambiamento non solo organizzativo, ma anche in materia di competenze dei dipendenti per promuovere una maggiore partecipazione del cittadino nel processo democratico e nel supporto alle politiche pubbliche del paese⁷⁴⁰. Infine, “*e-democracy*” fa riferimento all'uso delle *ICT* a sostegno della partecipazione dei cittadini nella vita delle istituzioni. Risulta necessario, tuttavia, affermare che queste distinzioni – pur con specificità proprie – sono strettamente interconnesse,

government. While the focus is generally on the delivery of services and processing, the broadest definition encompasses all aspects of government activity. E-Government is defined as a capacity to transform public administration through the use of ICTs or indeed is used to describe a new form of government built around ICTs. This aspect is usually linked to Internet use»; Communication of 26 September 2003 from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Role of eGovernment for Europe's future*, (COM(2003) 567), secondo cui, «“*eGovernment*” means the use of information and communication technologies (ICT) in public administrations combined with organizational changes and new skills. The objective is to improve public services, democratic processes and public policies».

⁷³⁸ OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sulle Strategie per il Governo Digitale*, OECD/Legal/0406, 2014:
https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/RaccConsiglio_Strategie_Governo_Digitale.pdf.

⁷³⁹ D.F. Kettl, *The Transformation of Governance*, USA, 2002, 1-25.

⁷⁴⁰ E. Liikanen, *La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro*, in *UOC: Lección inaugural del curso académico 2003-2004*, Barcellona, 2003, 6.

poiché dimensioni essenziali della transizione digitale dello Stato.

A partire da questa prospettiva, obiettivo del seguente contributo è valutare il potenziale dell'*e-Government* come strumento di rafforzamento e di miglioramento del rapporto Stato-cittadino analizzando criticamente l'esperienza di vari Paesi europei attraverso un'ottica comparata. A tal fine, nella prima parte, verranno esplorati i concetti di *e-Government* e cittadinanza digitale, sottolineando come il cittadino, primo destinatario del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (PA), si trovi ora a vivere all'interno di una nuova dimensione digitale che incide sul suo ruolo di utente attivo e consapevole. Nella seconda parte, verrà ripercorsa l'evoluzione della Pubblica Amministrazione a partire dall'approccio teorico del *New Public Management*, che ha introdotto un nuovo paradigma a favore di principi quali efficienza, trasparenza e *accountability*. Questi principi, applicati nel contesto digitale, aprono riflessioni approfondite su questioni centrali quali l'impatto dell'Intelligenza Artificiale (IA) nei processi amministrativi e il consolidamento della cittadinanza digitale, che tuttavia soffre di una regolamentazione disomogenea a livello europeo.

Infine, l'analisi si focalizzerà sull'impulso offerto al processo di *e-Government* dal diritto internazionale e sovranazionale. In questo contesto, l'esame comparato di alcuni modelli di governo digitale virtuosi a livello dell'UE servirà a evidenziare il ruolo cruciale svolto dall'armonizzazione degli standard tecnologici e normativi in tali ambiti.

2. La costruzione dei processi di e-Government e della cittadinanza digitale in prospettiva diacronica

La progressiva diffusione delle tecnologie digitali e la crescente esigenza di modernizzare la PA hanno posto, a partire dagli anni Ottanta, le basi per lo sviluppo di processi innovativi di *e-Government*. In risposta all'inefficienza burocratica e alla richiesta di una gestione pubblica più trasparente e accessibile, molti Paesi hanno avviato riforme

profonde, gettando le fondamenta per una trasformazione digitale che avrebbe poi trovato, negli anni Novanta, una prima formalizzazione negli Stati Uniti con il modello del “*New Public Management*” (NPM), durante il manato presidenziale di Bill Clinton⁷⁴¹.

Invero, nel 1993, in un’ottica lungimirante, il *Report of the National Performance Review* (1993) affermava che «[...] *We can design a customer-driven electronic government that operates in ways that, 10 years ago, the most visionary planner could have not imagined [...]*»⁷⁴². Questa iniziativa si inseriva in un più ampio progetto di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, diretto a ridurre migliorare i servizi e a rafforzare la fiducia dei cittadini nel Governo.

L’amministrazione Clinton, profondamente influenzata dal concetto di “*reinventare il governo*”⁷⁴³, si propose di trasformare il paradigma governativo, riducendo gli sprechi e migliorando l’efficienza soprattutto attraverso le

⁷⁴¹ Il NPM si pone in rottura con le pratiche amministrative tradizionali, poiché propone una cultura orientata al risultato, come nel settore privato, con le ICT quali elementi centrali per un miglioramento della PA in termini di efficienza, trasparenza e accountability. Quanto auspicato dall’approccio del NPM è stato, tuttavia, ritenuto eccessivamente distante dalla realtà: principi come efficienza e riduzione dei costi sono stati applicati in maniera pressoché esclusiva nell’ambito del back-office, trascurando l’area del front-office. Inoltre, la cultura del decentramento delle funzioni del NPM si scontra con quella della reingegnerizzazione dei processi informatici dell’e-Government: i primi assegnano ai cittadini la responsabilità di coordinare l’iter per accedere ai servizi pubblici, mentre i secondi attribuiscono tale compito alla PA, di cui il cittadino ne è semplicemente beneficiario. Di conseguenza, l’approccio del NPM è ritenuto incline ad una cultura dei silos verticali, mentre quello dell’e-Government vicino a politiche che sposano il concetto di interoperabilità. In ragione di ciò, parte della letteratura evidenzia che il limite maggiore del NPM è quello di trasferire meccanismi propri del settore privato nella PA, e quindi di ritenere il cittadino come semplice consumatore non perseguendo obiettivi di equità tipici della PA in A. Cordella, *E-government: towards the e-bureaucratic form?*, in *Journal of Information Technology*, vol. 22, n. 3, Palgrave Macmillan, 2007, 265-274; Cfr. C.M. Arpaia, P. Ferro, W. Giuzio, G. Ivaldi, D. Monacelli, *L’e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questione di Economia e Finanza*, 209, Banca d’Italia eurosistema, febbraio 2016, 6 ss.

⁷⁴² Si fa riferimento al *Report of the National Performance Review*, una proposta di riforma lanciata dall’amministrazione Clinton e promossa dal Vicepresidente Al Gore al fine di creare un governo che “*works better and costs less*” in *NPR 93-a Report of the National Performance Review*, settembre 1993.

⁷⁴³ Tale concetto fu promosso da D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, 1992.

opportunità offerte dalle tecnologie digitali. In questa direzione, il *National Performance Review* promosse l'informatizzazione dei processi burocratici e l'adozione di reti di comunicazione digitali per ottimizzare il flusso di informazioni tra le agenzie governative. La riduzione dell'uso di materiale cartaceo e la digitalizzazione di moduli e registri erano parte di un più ampio progetto volto a snellire i processi amministrativi, in risposta alle esigenze di trasparenza ed efficacia richieste dai cittadini⁷⁴⁴.

In questo modo, il termine *Electronic Government* entrò, ufficialmente, nelle politiche governative, per poi diffondersi con la sua abbreviazione più nota "*e-Government*". Difatti, con il *Memorandum* del 1999, il Presidente Clinton delineò alcuni principi fondamentali per lo sviluppo dell'*e-Government* negli Stati Uniti, tra cui un modello incentrato sulle esigenze dei cittadini, un accesso rapido e semplificato alle informazioni governative, che facilitasse una comunicazione bidirezionale tra cittadino e PA, nonché l'implementazione di un sistema di sicurezza avanzato, in grado di garantire ai cittadini fiducia nella protezione delle comunicazioni online⁷⁴⁵. Tali principi che furono poi

⁷⁴⁴ Il *National Performance Review* contribuì a introdurre un cambiamento culturale all'interno del Governo federale statunitense, promuovendo un approccio "*customer-oriented*". Le agenzie furono spinte a ripensare i loro servizi per rispondere meglio alle aspettative della cittadinanza. Questo sforzo si sarebbe evoluto successivamente nella creazione di portali online e strumenti digitali per l'interazione con il pubblico. Cfr. A. Gore, *The best Kept Secrets in Government*, Washington, 1996; F.K. Donald, *The Global Public Management Revolution*, Washington, 2005.

⁷⁴⁵ «*There has not been sufficient effort to provide Government information by category of information and service – rather than by agency – in a way that meets people's needs. Moreover, as public awareness and Internet usage increase, the demand for online Government interaction and simplified, standardized ways to access Government information and services becomes increasingly important. At the same time, the public must have confidence that their online communications with the Government are secure, and their privacy protected. Therefore, to help our citizens gain one-stop access to existing Government information and services, and to provide better, more efficient, Government services and increased Government accountability to its citizens*» in The White House, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, electronic government*, Washington, 17 dicembre 1999.

formalizzati, nel 2002, con la prima legislazione federale sull'*e-Government*, emanata durante la Presidenza Bush⁷⁴⁶.

L'amministrazione Obama (2009-2017) – anche sotto la spinta di una rivoluzione tecnologica che stava ridefinendo i paradigmi degli assetti statuali – ha portato poi avanti il progetto di implementazione del governo digitale, sostenendo l'idea di "*open government*" e "*open data*", con progetti come la "*Open Government Initiative*" e il lancio del portale "*Data.gov*", che permetteva l'accesso pubblico ai dati del governo federale. In particolare, la strategia di *Open Government* propugnava una relazione più stretta fra il settore pubblico e i cittadini, con l'obiettivo ultimo di inverare un modello di amministrazione orizzontale e

⁷⁴⁶ J. W. Seifert, J. Chung, *Using E-Government to Reinforce Government-Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China*, in *Social Science Computer Review*, n. 27(1), 2009, 5-9.

quanto più paritario, fondato sui principi di trasparenza⁷⁴⁷, di *accountability*⁷⁴⁸, di partecipazione, e di integrità⁷⁴⁹.

Il processo di e-government avviato negli Stati Uniti sotto l'amministrazione Obama esercitò una forte influenza anche in Europa, stimolando iniziative analoghe, volte a

⁷⁴⁷ Nel contesto italiano, si fa riferimento a tre diverse fasi della trasparenza “debole”, della trasparenza “difensiva” e della trasparenza “ragionata”. La prima fa riferimento a quanto stabilito nell’art. 22 della Legge n.241/1990, con cui si introduce la disciplina sul procedimento amministrato nell’ordinamento nazionale, e l’istituto dell’accesso documentale. Viene definita come “debole”, poiché sul piano fattuale molto distante da quanto inizialmente inteso dal legislatore. La seconda fase è diretta conseguenza del c.d. Decreto Trasparenza (D. Lgs. n.33/2013), il quale prevede l’accessibilità piena delle informazioni riguardanti l’organizzazione e l’attività delle PA. Sebbene ne derivi una maggiore apertura a favore delle istanze dei cittadini, tale istituto mira ad un controllo sociale sull’azione della PA e sull’impiego delle risorse pubbliche. La terza ed ultima fase è rappresentata dal c.d. Decreto FOIA (D. Lgs n.97/2016) emanando il D. Lgs. n.33/2013, il quale afferma il diritto di accesso anche a dati e documenti della PA per cui non è previsto alcun obbligo di pubblicazione. In questo modo, si verifica la coesistenza di due diversi diritti di accesso civico, quello precedente contenuto nel Decreto Trasparenza, e quello presente nel Decreto FOIA. Per maggiori approfondimenti, si rimanda a R. Cavallo Perin, D.U. Galetta, *Il diritto dell’amministrazione pubblica*, Torino, 2020, 250-268.

⁷⁴⁸ Sebbene privo di una definizione univoca, il principio di *accountability* riguarda la responsabilità di garantire trasparenza e tracciabilità in ogni fase dell’azione amministrativa. Assume particolare rilievo l’*accountability* orizzontale od istituzionale, che prevede il monitoraggio delle politiche pubbliche ad opera della società civile, delle istituzioni, e i diversi poteri dello Stato. L’idea di “Rendere conto del proprio operato” si posa sulla triade dell’*answerability*, della *responsiveness*, e dell’*enforcement*, il che si traduce nell’obbligo a capo della PA di rispondere del proprio operato in ottemperanza del diritto dei cittadini di porre domande e di ottenere risposte. Il giudizio dei cittadini, che si esercita a conclusione dei processi amministrativi, è espressione diretta del concetto di cittadinanza attiva potenziata altresì dall’avanzamento tecnologico. Le ICT sono, infatti, catalizzatrici di una maggiore partecipazione civica, poiché permettono di monitorare passo dopo passo quanto raggiunto rafforzando non solo la relazione tra governati e governanti, ma anche la costruzione di un rapporto di fiducia basato sulla trasparenza e sulla condivisione delle informazioni. Cfr. V.M. Donini, *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un’analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *Federalismi.it*, 2024, 16, 222-223; S.K. Aikins, D. Krane, *Are public officials obstacles to citizen-centered e-government? An examination of municipal administrators’ motivations and actions*, in *State and Local Government Review*, 2012, 42, 87; A.J. Meijer, *Understanding computer-mediated transparency*, in *International Review of Administrative Sciences*, n. 75 (2), 2009, 255-269.

⁷⁴⁹ «As defined by the OECD, open government is “a culture of governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth» in OECD, *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*, Parigi, 2023, p.3

digitalizzare i servizi pubblici e a promuovere la trasparenza e l'efficienza amministrativa. Il Consiglio europeo straordinario tenutosi a Lisbona, nel 2000, individuò ambiziosi obiettivi di rinnovamento economico, sociale ed occupazionale che dovevano essere favoriti dall'utilizzo di nuove tecnologie⁷⁵⁰. Si riconosceva, infatti, l'importanza del cambiamento di paradigma che la società stava conoscendo: una transizione verso la c.d. "Società dell'Informazione"⁷⁵¹, in cui la crescita delle *ICT* costituiva una duplice sfida sia per il singolo, sia per il rapporto di quest'ultimo con la PA. Le amministrazioni, in questo rinnovato contesto, erano chiamate non solo a rendere i propri processi più trasparenti ed efficienti, ma anche a favorire la partecipazione attiva dei cittadini e ad adattarsi a un contesto in cui l'accesso all'informazione diventava un diritto fondamentale e una risorsa per lo sviluppo democratico e l'innovazione sociale. Questa sfida fu raccolta dall'Unione Europea attraverso il piano d'azione "eEurope2002"⁷⁵², seguito dal

⁷⁵⁰ In particolare, si rimanda alle Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, secondo cui «occorre che ogni cittadino possieda le competenze necessarie per vivere e lavorare in questa nuova società dell'informazione. Mezzi diversi di accesso dovranno impedire l'esclusione dall'informazione. È necessario che le amministrazioni pubbliche compiano effettivi sforzi a tutti i livelli per avvalersi delle nuove tecnologie e far sì che le informazioni siano il più possibile accessibili» in Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Lisbona 23 e 24 marzo 2000.

⁷⁵¹ «*The information society will be a new type of human society, completely different from the present industrial society. [...] The basis for this assertion is that the production of information values and not material values will be the driving force behind the formation and development of society. Past systems of innovational technology have always been concerned with material productive power, but the future society must be built within a completely new framework, with a thorough analysis of the system of computer-communications technology that determines the fundamental nature of the information society*» in Y. Masuda, *The Information Society as Post-Industrial Society*, Washington, 1983, 29.

⁷⁵² Il piano "eEurope 2002: Impatto e priorità", iscritto nel quadro della strategia di Lisbona, è stato uno dei primi significativi sforzi dell'UE per promuovere la diffusione delle *ICT* e gettare le basi per la creazione di una società dell'informazione in Europa. Il piano, nello specifico, rappresentava il tentativo dell'UE di affrontare la crescente competitività globale, in particolare rispetto agli Stati Uniti, e di favorire la modernizzazione dell'economie e della Pubblica Amministrazione attraverso l'uso delle tecnologie digitali. Esso si articolava in tre assi: (i) accesso a Internet più ampio e conveniente (tale asse includeva l'espansione della connettività e la riduzione dei costi di accesso per i cittadini e le imprese); (ii) erogazione di servizi pubblici online (tra gli obiettivi

“eEurope2005”⁷⁵³. Questi piani d’azione rappresentarono i primi tentativi dell’UE di migliorare l’accesso ai servizi pubblici online, con un duplice obiettivo: accrescere l’efficienza interna della PA e rendere i servizi più facilmente accessibili dai cittadini, ispirandosi, in parte, ai modelli di gestione già sviluppati negli Stati Uniti.

La successiva Dichiarazione di Malmö nel 2009⁷⁵⁴ pose le basi per l’avvio dell’“*eGovernment Action Plan 2011-2015*”⁷⁵⁵, un piano pensato per rispondere alla crescente adozione delle ICT, che rendeva indispensabile una PA più efficiente, accessibile e trasparente. Il Piano promuoveva,

principali vi era la digitalizzazione dei servizi pubblici e lo sviluppo della “e-Health”); (iii) promozione dell’alfabetizzazione digitale (la diffusione di competenze digitali tra la popolazione era vista come una priorità per garantire che tutti i cittadini fossero in grado di sfruttare le opportunità offerte dall’economia digitale). Cfr. Comunicazione al Consiglio europeo di primavera, Stoccolma, del 23-24 marzo 2001, COM(2001), 140 def.

⁷⁵³ Con il piano d’azione “*eEurope 2005: una società di informazione per tutti*”, si fa spazio l’obiettivo di ricorrere alle nuove tecnologie per il raggiungimento di un miglioramento economico, sociale ed ambientale. Si evidenzia la necessità a capo delle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle nuove tecnologie per rendere l’informazione più accessibile, in quanto costituiscono un elemento acceleratore capace di rendere le procedure delle pubbliche amministrazioni più efficienti ad un costo inferiore. Ne sono seguite diverse conferenze tra il 2000 e il 2009, sotto forma di competizione tra le amministrazioni nazionali dei paesi membri, e paesi candidati dell’UE con l’obiettivo di valutare quelle che potessero essere le *best practices*. Si delineava pertanto una vera opportunità di scambio delle esperienze nazionali volte ad un fine comune: quello di costituire *e-Government*. A seguito della terza conferenza del 2005, è stato aggiornato il piano d’azione precedente del 2002 con l’Action plan e-Europe 2005 ed è stata lanciata l’iniziativa europea “i2010”, con cui si promuove la creazione della c.d. “Società dell’informazione” basata su cinque principi, quali la lotta al *digital divide*, l’efficacia, lo sviluppo di servizi ad alto impatto, la disponibilità di strumenti abilitanti e il rafforzamento della partecipazione democratica. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 28 maggio 2002, COM(2002), 263 def.

⁷⁵⁴ Con la Dichiarazione di Malmö, i paesi firmatari ribadiscono il loro impegno in quattro ambiti d’azione descritti come improrogabili per le politiche di *e-Government*, quali empowerment di cittadini e imprese, mobilità nel mercato interno, efficienza ed efficacia dei processi amministrativi e sviluppo delle specifiche tecniche e legali abilitanti. Inoltre, si attribuisce particolare attenzione ai cittadini e alle imprese mediante la possibilità di accedere alle informazioni pubbliche, aumentando così la trasparenza e rendendoli partecipi dei processi di policy making.

⁷⁵⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions*, del 15 dicembre 2010, COM(2010), 743 final.

inoltre, sistemi interoperabili, capaci di garantire elevati standard di sicurezza e protezione dei dati, supportati da identità digitali sicure⁷⁵⁶. Questa interconnessione tra sistemi assumeva particolare rilievo non solo nell'ottimizzazione dei processi interni della PA, ma anche nella realizzazione di una cittadinanza digitale. Difatti, in questo contesto, i cittadini potevano accedere facilmente ai dati, contribuendo così alla realizzazione della c.d. “*società elettronica inclusiva*”, così come auspicato nella Comunicazione sulla strategia per il mercato unico digitale in Europa (COM (2015) 192)⁷⁵⁷.

La conclusione del piano d'azione 2011-2015, fu seguita dall' “*eGovernment plan 2016-2020*”⁷⁵⁸, inserito nella più ampia “Agenda digitale europea”⁷⁵⁹. In risposta all'esigenza una trasformazione dei servizi pubblici online, il nuovo piano mirava a raggiungere diversi obiettivi, tra questi, l'applicazione del principio “*by default*”, che consentiva l'accesso ai servizi pubblici interamente online, e la promozione del principio “*once-only*”, grazie al quale cittadini e imprese potevano fornire le proprie informazioni una sola volta alle autorità pubbliche.

In tal modo, la PA acquisiva un ruolo sempre più centrale come detentrica e gestore dei dati⁷⁶⁰, affrontando

⁷⁵⁶ Sul tema dell'interoperabilità si rimanda alla Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 26 Settembre 2003, COM (2003) 567 def. Qui si definisce l'interoperabilità, quale «[...] mezzo grazie al quale ottenere un inter-collegamento tra sistemi, informazioni e metodi di lavoro: all'interno di una stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; a livello nazionale o in tutta Europa, oppure con le imprese [...]».

⁷⁵⁷ «La presenza online della pubblica amministrazione è un elemento essenziale per migliorare l'efficienza in termini di costi e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese» in Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 6 maggio 2015, COM (2015) 192 fin.

⁷⁵⁸ Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 19 aprile 2016, COM(2016), 179 final.

⁷⁵⁹ Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 19 maggio 2010, COM(2010), 245final.

⁷⁶⁰ Per quanto concerne la definizione di dati, si richiama l'art. 50 del CAD «[...] sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la

anche la sfida degli *open data*, che permettono ai cittadini l'accesso ai dati pubblici in formati leggibili automaticamente e, quindi, utilizzabili senza intervento umano⁷⁶¹. L'accesso ai dati diventava così uno strumento fondamentale per concretizzare il principio di trasparenza, autentico perno centrale della strategica di *Open Government*⁷⁶².

Non sorprende, dunque, che tale piano abbia contribuito in maniera decisiva al consolidamento dei progressi raggiunti, incentivando ulteriori innovazioni, come la creazione del “Portale Europeo dei Dati” o lo sviluppo di nuove piattaforme digitali per i cittadini e le imprese. A ulteriore sostegno del processo in corso, nel 2017, sotto la presidenza estone del Consiglio dell'UE, i responsabili per l'*e-Government* degli Stati membri approvarono la Dichiarazione di Tallinn⁷⁶³, in cui si riaffermava l'impegno collettivo per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, al fine di creare servizi pubblici moderni, efficienti e interconnessi.

In tempi recenti, il “*Digital Europe Programme (2021-2027)*”, ha ulteriormente rafforzato gli sforzi per la digitalizzazione della PA, con un focus particolare sull'Intelligenza Artificiale (IA), sul Cloud Computing, e

fruizione e riutilizzo, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati [...]».

⁷⁶¹ J. Gurin, *Open Data Now The Secret To Hot Startups Smart Investing Savvy Marketing And Fast Innovation*, New York, 2014, 2.

⁷⁶² Sebbene non sia presente una definizione universale, maggior parte delle definizioni convergono su tre concetti fondamentali: trasparenza, responsabilità e partecipazione. Si veda al riguardo: OECD/United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, *Open government: Concept, definitions and implementation*, in *The Economic and Social Impact of Open Government: Policy Recommendations for the Arab Countries*, Parigi, 2021. Cfr. White House, *Memorandum on Transparency and Open Government*, January 2009; B. W. Wirtz, S. Birkmeyer, *Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives*, in *International Journal of Public Administration*, 2015, vol. 38, 381-396.

⁷⁶³ Con la Dichiarazione di Tallinn, i paesi europei e quelli appartenenti all'EFTA, sostengono la centralità dell'*e-Government* al fine di incrementare la fiducia nel governo, grazie ad una maggiore integrità, affidabilità e reattività della PA. La Dichiarazione di Tallinn rileva sei direttrici fondamentali necessarie per un sistema user-centered: il principio *once only*, l'affidabilità e la sicurezza, l'apertura e la trasparenza, interoperabilità per default e politiche per uno sviluppo orizzontale.

sull'uso di tecnologie emergenti per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici⁷⁶⁴. Quanto raggiunto fino ad oggi in materia di *e-Government* ha vissuto, da ultimo, un'accelerazione a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19, la quale ha messo in evidenza l'imperativo di una PA digitale, in grado di rispondere alle nuove esigenze di interazione a distanza. In tale direzione, il "*Recovery Plan for Europe*" e il programma "*NextGenerationEU*" hanno fornito, agli Stati membri, ingenti risorse per accelerare la trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo ultimo è rendere l'UE più resiliente e competitiva, promuovendo l'adozione di tecnologie digitali e facilitando la transizione verso servizi pubblici interamente digitalizzati e sicuri.

2.1. L'impatto dei sistemi algoritmici e dell'Intelligenza Artificiale sulla PA

Negli ultimi anni, l'utilizzo sempre più diffuso di algoritmi di Intelligenza Artificiale, in particolare di algoritmi di *Machine Learning*, ha avviato una nuova fase di trasformazione nella gestione della PA, permettendo l'evoluzione verso processi decisionali più dinamici e adattivi, basati sull'analisi di grandi quantità di dati in tempo reale⁷⁶⁵.

⁷⁶⁴ Nel 2017 è stato poi adottato lo "European Interoperability Framework (EIF)" che definisce linee guida e standard comuni per garantire l'interoperabilità dei servizi digitali tra le diverse amministrazioni degli Stati membri, essenziale per lo sviluppo dei servizi pubblici digitali transfrontalieri.

⁷⁶⁵ Gli algoritmi di IA sono sistemi computazionali progettati per apprendere dai dati e migliorare autonomamente le proprie prestazioni nel tempo, senza la necessità di una programmazione esplicita per ogni nuovo compito. Questa è la definizione offerta, da ultimo, dal Regolamento europeo n. 1689/2024 ("AI-Act"), che è intervenuto a delimitare, mediante un articolato apparato definitorio, l'ambito di applicazione di tali tecnologie (*AI-Act*, art. 3.1). Sempre ai sensi dell'*AI-Act*, tali algoritmi possono generare output come previsioni, raccomandazioni o decisioni, influenzando così ambienti fisici o virtuali. Attraverso le tecnologie di *Machine Learning*, gli algoritmi di IA sono in grado di evolvere e adattarsi con nuovi dati, il che li rende particolarmente performanti in ambiti applicativi complessi e in contesti in cui i modelli decisionali devono cambiare rapidamente in base alle informazioni ricevute. Ad esempio, nei servizi pubblici personalizzati, questi algoritmi possono adattarsi continuamente alle nuove esigenze e preferenze dei cittadini, migliorando

Tra i principali benefici derivanti dall'impiego di algoritmi di IA nella PA, si evidenzia il miglioramento dell'efficienza operativa, poiché l'automazione delle attività amministrative ottimizza i tempi di risposta ai cittadini, migliora l'allocazione delle risorse pubbliche e semplifica le procedure burocratiche, consentendo alle amministrazioni di rispondere più tempestivamente ed efficacemente alle esigenze della collettività⁷⁶⁶.

L'introduzione di algoritmi di IA nei processi amministrativi apre così la strada a una nuova era di servizi pubblici personalizzati; grazie alle capacità predittive e analitiche dell'IA, le amministrazioni possono fornire servizi più adatti alle esigenze individuali dei cittadini, riducendo le inefficienze e migliorandone l'accessibilità⁷⁶⁷. Tuttavia, il crescente impiego di algoritmi nel processo decisionale amministrativo comporta rischi legati alla mancanza di trasparenza, alla responsabilità e alla prevenzione di "bias" insiti nei dati su cui gli algoritmi si basano⁷⁶⁸.

Il tema della trasparenza, in particolare, è una delle questioni più complesse, poiché il mancato rispetto di questo principio può minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Sia che si tratti di algoritmi semplici⁷⁶⁹, si di IA

l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti. Cfr. su questi temi, N. Rangone, *Intelligenza Artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw Journal*, 2022, 2, 476 ss.; M. Bassini, O. Pollicino, *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. Pizzetti (cur.), *Intelligenza Artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018.

⁷⁶⁶ A. Lalli, *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, 175-190.

⁷⁶⁷ Su questi aspetti, cfr. V. Dignum, *Responsible Artificial Intelligence: How to Develop and Use AI in a Responsible Way*, New York, 2020; A. Mantelero, *AI and Big Data: A Blueprint for a Human Rights, Social and Ethical Impact Assessment*, in *Computer Law & Security Review*, 2018, 754 ss.

⁷⁶⁸ E. Carloni, *AI, algoritmi e pubblica amministrazione in Italia*, in *IDP. Revista de Internet Derecho y Política*, 2020, 7 ss.

⁷⁶⁹ La trattazione ad oggetto pone le fondamenta su una distinzione fornita dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2021, n. 7891), secondo cui gli algoritmi sono classificabili in due categorie. La prima fa riferimento agli algoritmi semplici, ovvero a delle sequenze finite, inequivocabili, ed eseguibili meccanicamente tanto da produrre un esito definito. Diversamente, la seconda categoria è costituita da intelligenze artificiali (machine learning, machine deep

complesse, la trasparenza resta un obiettivo difficile da raggiungere, strettamente correlato al “*black box problem*”⁷⁷⁰. Gli algoritmi, infatti, presentano caratteristiche che ostacolano la comprensione dei processi decisionali, complicata ulteriormente dall’enorme quantità di dati che elaborano. Tale difficoltà cresce nel caso di algoritmi di *Machine Learning*, che prendono decisioni in base a criteri e dati che evolvono automaticamente durante il processo di apprendimento, rendendo complicata la loro verificabilità tanto a priori quanto a posteriori.

La complessità della trasparenza amministrativa algoritmica, dunque, evidenzia la necessità di plasmare questo principio in modo più flessibile. I giudici amministrativi italiani hanno seguito questa linea, riconoscendo l’algoritmo come un atto amministrativo elaborato elettronicamente, garantendo ai cittadini il diritto di accesso alle istruzioni di funzionamento e al codice sorgente del sistema⁷⁷¹. In tal modo, la trasparenza è posta al centro del “giusto procedimento” algoritmico: qualora una decisione amministrativa possa avere effetti avversi sul cittadino, la PA ha l’obbligo di ascoltarlo preventivamente e di concedere l’accesso agli archivi e ai documenti rilevanti, motivando adeguatamente la decisione⁷⁷².

learning), dove l’algoritmo non è prevedibile e né deterministico tanto da mutare il suo schema decisionale con l’esperienza.

⁷⁷⁰ Cfr. F. Pasquale, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Boston, 2015; V. J. Barrat, *Our Final Invention: Artificial Intelligence and the End of the Human Era*, New York, 2013, 92.

⁷⁷¹ Secondo il Consiglio di Stato «[...] in definitiva, dunque, l’algoritmo, ossia il software, deve essere considerato a tutti gli effetti come un “atto amministrativo informatico”. [...] La decisione amministrativa automatizzata impone al giudice di valutare in primo luogo la correttezza del processo informatico in tutte le sue componenti: dalla sua costruzione, all’inserimento dei dati, alla loro validità, alla loro gestione. Da qui, come si è detto, si conferma la necessità di assicurare che quel processo, a livello amministrativo, avvenga in maniera trasparente, attraverso la conoscibilità dei dati immessi e dell’algoritmo medesimo. In secondo luogo, conseguente al primo, il giudice deve poter sindacare la stessa logicità e ragionevolezza della decisione amministrativa robotizzata, ovvero della “regola” che governa l’algoritmo, di cui si è ampiamente detto. [...]» (Cons. Stato, § 8, sent. 13-04-2019, n. 2270).

⁷⁷² Così come sancito agli artt. 41 e 42 della Carta Europea dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Inoltre, il diritto di accesso all’algoritmo è stato riconosciuto nella sentenza n. 3769 Tar Lazio, sez- III-bis del 22 marzo

Un altro profilo critico emerge rispetto al principio di non discriminazione. Gli algoritmi, strutturati sulla base di modelli statistici e regole preimpostate, processano grandi quantità di dati per prendere decisioni o fare previsioni. Tuttavia, il processo di addestramento degli algoritmi dipende dai dati di input: se questi riflettono pregiudizi o errori sistematici, l'algoritmo può perpetuare o amplificare tali distorsioni, introducendo "*bias*" nelle decisioni. Questi "*bias*", consapevoli o meno, possono compromettere l'equità e la giustizia nelle decisioni amministrative. Ad esempio, procedure telematiche per la presentazione e l'accettazione delle domande di concorsi pubblici possono generare errori derivanti da decisioni c.d. "robotiche" che possono portare all'esclusione di determinati candidati in via automatica. Esempi di ciò riguardano l'esclusione per via del malfunzionamento della macchina e quindi la sua inaccessibilità per un periodo di tempo, o l'esclusione di candidati per via di alcune caratteristiche degli stessi⁷⁷³.

In Italia sono sorti contenziosi riguardanti l'uso di algoritmi di IA nei processi amministrativi, in particolare in relazione all'applicazione della l. n. 107 del 2015, nota come "Buona Scuola". Questa legge affidava a un algoritmo la decisione dell'assegnazione delle sedi di lavoro degli insegnanti e la valutazione delle loro richieste della mobilità. Ne è seguito un ampio dibattito pubblico, e un crescente numero di istanze giurisdizionali riguardanti la richiesta del codice sorgente del *software*, e l'impugnazione delle decisioni prese dall'algoritmo e ritenute irragionevoli, errate o contraddittorie dai partecipanti al concorso⁷⁷⁴.

Il TAR Lazio ha accolto inizialmente il ricorso, osservando che l'assegnazione dei docenti alle sedi disponibili era priva di una vera e propria attività di natura amministrativa, sia istruttoria sia procedimentale, in quanto demandata, in via esclusiva, all'algoritmo. In questo modo, il Tribunale amministrativo evidenziava che l'uso di

2017, la quale ha richiamato anche gli artt. 22 e ss. della Legge n. 241 del 1990; V. Cons. Stato, sez VI, n. 8472/2019.

⁷⁷³ R.C. Perin, D. Galetta, *Il diritto dell'amministrazione pubblica*, cit., 1-38.

⁷⁷⁴ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a R.C. Perin, D. Galetta, *Il diritto dell'amministrazione pubblica*, cit., 1-38.

meccanismi matematici non fosse accettabile qualora l'atto amministrativo avesse effetti sulle posizioni giuridiche soggettive dei soggetti privati, e qualora le garanzie procedurali – quali trasparenza, partecipazione e l'obbligo di motivazione da parte dell'Amministrazione – non fossero rispettate⁷⁷⁵. Successivamente, il Consiglio di Stato ha assunto una posizione distinta, ritenendo che l'utilizzo dell'algoritmo non era escludibile perché contrario al procedimento amministrativo, bensì per difetto di trasparenza amministrativo, purché rispettasse i principi di trasparenza e di motivazione e/o giustificazione della decisione⁷⁷⁶. In questo modo, il Consiglio di Stato ha operato un'apertura verso l'adozione dell'algoritmo nei processi decisionali amministrativi, ma solo qualora possano essere garantite la conoscibilità e l'attribuzione della decisione all'organo titolare del potere discrezionale, che deve poter verificare la legittimità e la razionalità della decisione algoritmica⁷⁷⁷. Nella stessa sentenza, il Consiglio di Stato ha altresì enunciato il principio di non discriminazione algoritmica – strettamente legato al *General Data Protection Regulation* (GDPR) – secondo cui il titolare del trattamento deve adottare procedure statistiche adeguate e misure correttive per eliminare eventuali errori o inesattezze, evitando effetti discriminatori a danno delle persone per motivi di razza, origine etnica, opinioni politiche, religione, convinzioni personali, appartenenza sindacale, caratteristiche genetiche, stato di salute o orientamento sessuale⁷⁷⁸. Questo orientamento è finalizzato a garantire che i processi decisionali automatizzati non perpetuino o amplifichino pregiudizi, tutelando così il diritto alla buona amministrazione, quale, quale pilastro del rapporto cittadino e PA nel XXI secolo.

⁷⁷⁵ V. Tar Lazio, Roma, sez- III-bis, sentenza del 27 maggio 2019, n. 6607.

⁷⁷⁶ V. § 4 della sentenza del Cons. St., sez VI, 4 febbraio 2020, n.881.

⁷⁷⁷ V. § 6, 10 della citata sentenza del Cons. St., sez VI, 4 febbraio 2020, n.881; R. Giordano, A. Panzarola, A.P.S. Preziosi, M. Proto, *Il diritto nell'era digitale - Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Milano, 2022, 499 ss.

⁷⁷⁸ A. Valsecchi, *Algoritmo, discrezionalità amministrativa e discrezionalità del giudice* (nota a Cons. Stato, sez. VI, sent. del 4 febbraio 2020, n. 881), in *Ius in Itinere*, 2020, 3 ss.

Anche in Francia, il *Conseil d'État* ha affrontato la questione dei “*bias*” algoritmici nella PA. Paradigmatico è stato il caso “*Parcoursup*”, riguardante la piattaforma digitale introdotta nel 2018 per gestire le iscrizioni degli studenti ai corsi universitari, mediante l'uso di algoritmi in grado di analizzare le richieste degli studenti, assegnare punteggi e determinare l'assegnazione dei posti disponibili nelle università francesi⁷⁷⁹.

Sebbene l'idea alla base della piattaforma fosse di garantire trasparenza e oggettività nel processo di selezione, sono emerse denunce riguardo al potenziale “*bias*” dell'algoritmo e all'equità delle decisioni prese. Tali denunce erano motivate dal fatto che i risultati diffusi tendevano a favorire studenti provenienti da contesti più privilegiati, penalizzando gli studenti provenienti da scuole o quartieri svantaggiati. Il *Conseil* ha quindi ribadito la necessità di rendere trasparenti i criteri utilizzati dall'algoritmo, stabilendo il diritto degli studenti a conoscere i criteri generali di valutazione e l'obbligo delle università di pubblicare i criteri generali che governano il processo di selezione⁷⁸⁰.

In definitiva, sebbene gli algoritmi di IA nella PA offrano evidenti opportunità per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, è essenziale garantirne un utilizzo equo e trasparente per preservare i principi di giustizia e di eguaglianza nelle decisioni amministrative⁷⁸¹.

2.2. La cittadinanza digitale tra diritto ed inclusione

L'avvento della “società dell'informazione” porta con sé i germi di una trasformazione profonda a tutti i livelli della vita umana, sollevando questioni di grande rilevanza giuridica in merito all'impatto delle tecnologie digitali sui valori e sui principi costituzionali. Anche l'OCSE ha

⁷⁷⁹ Per ulteriori approfondimenti della vicenda, cfr. J. Masy, R. Étienne, *Parcoursup et l'introduction de la sélection à l'université*, in *Éducatons & Socialisation*, 72, 28-06-2024.

⁷⁸⁰ Conseil d'État, déc. n. 417905, 12-06-2019.

⁷⁸¹ Cfr., su tali aspetti, M. Schwartz, C. Wellbrock, *The Ethics of Algorithms: From the Absence of Bias to the Primacy of Impact*, in *AI & Society*, 2020, 125 ss.

affermato il diritto di partecipazione alla società dell'informazione e ha richiamato la responsabilità, in capo agli Stati, di garantire l'accesso dei cittadini ad Internet⁷⁸². Difatti, com'è noto, l'accesso ad Internet risulta essere lo strumento essenziale affinché il cittadino possa accedere ai servizi digitali offerti dall'*e-Government*. Tale esigenza assume particolare rilievo dinanzi al problema del divario digitale⁷⁸³, che segna una frattura tra chi può beneficiare delle tecnologie digitali e chi ne resta escluso⁷⁸⁴. Tale sfida diviene cruciale, poiché il successo dell'*e-Government* dipende altresì dalla capacità dei cittadini di accedere ai servizi online⁷⁸⁵, il quale, combinato ad un livello di alfabetizzazione digitale, risulta imprescindibile per beneficiare dei servizi pubblici online.

Tuttavia, la prassi non risulta omogenea: alcuni Paesi riconoscono l'accesso a Internet come un diritto autonomo e indipendente⁷⁸⁶, mentre altri sono tuttora restii rispetto ad

⁷⁸² Z. Mujic, D. Yazici, M. Stone, *Freedom of Expression on the Internet – A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States*, in *Report of Organization for Security and Co-operation in Europe*, in *OSCE the Representative on Freedom of the Media Organization for Security and Co-operation in Europe*, Vienna, 2012, 3 ss.

⁷⁸³ Il termine divario digitale ha vissuto una evoluzione nel tempo. In un primo momento, il termine è comparso sul terzo rapporto della serie *Falling Through in the Net* da parte del National Communications and Information Administration nel 1999, con l'obiettivo di indicare coloro che hanno o meno l'accesso ad internet. Solo successivamente si è colto la sfera multidimensionale del termine, per cui si fa riferimento alle capacità del singolo di utilizzare in maniera efficace i nuovi mezzi di comunicazione, tra cui internet. Un successivo passo è stato compiuto da Pippa Norris nell'opera *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide* del 2001, dove sistematizza il concetto attraverso una analisi su 179 paesi su criteri di accesso e uso di Internet. Da qui l'autrice ha tratteggiato diverse categorie del termine: divario globale, divario sociale e divario democratico. Il primo indica le differenze di accesso tra paesi più o meno sviluppati, mentre il secondo le differenze sociali nello stesso paese, mentre il terzo indica la partecipazione alla vita politica e sociale a seconda dell'uso delle tecnologie.

⁷⁸⁴ A. Lamberti, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, 440 ss.

⁷⁸⁵ M. Pietrangelo, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 8, 133 ss.

⁷⁸⁶ A partire dal luglio 2010, la Finlandia qualifica l'accesso a Internet in banda larga come un diritto da garantire a tutti i cittadini. In maniera analoga, con la *décision* n.2009-580 DC del 10 giugno 2009, il *Conseil constitutionnel* stabilisce la connessione a internet come un diritto fondamentale del cittadino.

una sua costituzionalizzazione⁷⁸⁷. Questa resistenza muove dalla duplice considerazione che la centralità attribuita ad Internet non sia sufficiente per rappresentare un corollario per una sua qualificazione come diritto autonomo e che la tecnologia non sia un diritto umano⁷⁸⁸, bensì come strumento di esercizio di diritti già esistenti.

La questione si è posta al centro delle riflessioni e delle misure di intervento sia a livello internazionale che sovranazionale. Basti pensare che la Conferenza permanente dei Ministri dell'istruzione del Consiglio d'Europa ha proclamato il 2025, come l'“Anno europeo dell'educazione alla cittadinanza digitale”, un'iniziata che collega politiche educative e di inclusione digitale con quelle della transizione verso una società pienamente digitalizzata. Le competenze e i diritti digitali, pertanto, rappresentano i pilastri principali di questa visione europea, come delineato nella Dichiarazione interistituzionale di Parlamento, Consiglio e Commissione su diritti e principi digitali per il decennio digitale⁷⁸⁹. Questo documento politico, che si ispira ai diritti fondamentali dell'UE, rappresenta una versione aggiornata dei principi presenti nei Trattati e nella Carta dei diritti

Precedentemente nel febbraio del 2000, il Parlamento estone promulga la nuova legge sulle telecomunicazioni, con cui l'accesso ad Internet diviene un servizio universale, disponibile a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica, ad un prezzo uniforme e accessibile.

⁷⁸⁷ In Italia, è stato presentato il testo del disegno di legge costituzionale n.2485 nel 2010, che proponeva la formulazione di un articolo 21-bis Cost. «tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete di Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Successivamente, è stato presentato, il 17 febbraio 2014, il disegno di legge costituzionale n. 1317, che prevedeva di inserire nell'art. 21 Cost. un secondo comma: «Tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica».

⁷⁸⁸ Cfr: V. R. Torino, S. Zorzetto, *La trasformazione digitale in Europa: diritti e principi*, Torino, 2023, 76-92; M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, 2021, 52 ss; A.M. Gambino, R. Giarda, *L'accesso ad Internet come diritto*, in *MediaLaws*, 2021, 108 ss.

⁷⁸⁹ Si tratta della Dichiarazione 2023/C23/01 contenuta nel “Percorso per il decennio digitale” di natura dichiarativa, rappresentativa di un impegno politico comune a cui i Paesi membri dovrebbero attenersi in vista della realizzazione del Programma strategico per il 2030.

dell'UE, affermando che le competenze digitali sono fondamentali per l'esercizio consapevole dei diritti.

In ambito nazionale, come già accennato, prevale un approccio differente: i diritti digitali sono concepiti come “diritti di cittadinanza digitale”, limitati a posizioni soggettive e definite tra il pubblico e il privato⁷⁹⁰. Quanto affermato si può altresì dedurre dalle differenti definizioni del concetto di cittadinanza digitale. A livello europeo, essa sottolinea l'importanza di essere cittadini attivi, responsabili e partecipativi, sia a livello locale che globale⁷⁹¹. A livello nazionale – come, ad esempio, accade in Italia⁷⁹², – il concetto di cittadinanza digitale si riferisce a «diritti digitali che, grazie al supporto di una serie di strumenti e processi (ad esempio l'identità digitale, la posta elettronica certificata e il domicilio digitale, le firme elettroniche, i pagamenti informatici), contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione».⁷⁹³

Si osserva, pertanto, una chiara e profonda distinzione circa il perimetro di esercizio della cittadinanza digitale. Con riferimento alla Dichiarazione interistituzionale, il Preambolo evidenzia l'obiettivo dell'UE di «promuovere un modello europeo per la trasformazione digitale, che metta al centro le persone, sia basato sui valori europei e sui diritti fondamentali dell'UE, riaffermi i diritti umani universali e

⁷⁹⁰ M. Pietrangelo, *Sui “diritti di cittadinanza digitale”*, cit., 131 ss.

⁷⁹¹ «*Digital citizenship is the capacity to participate actively, continuously and responsibly in communities (local, national, global, online and offline) at all levels (political, economic, social, cultural and intercultural)*» in Recommendation CM/Rec (2019)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 21 November 2020, 9.

⁷⁹² Sul piano nazionale, il concetto è stato introdotto a seguito della riforma del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), apportata dalla legge 124/2015, che inserisce all'art. 1 la rubrica «Carta della cittadinanza digitale», e dai successivi decreti legislativi. In particolare, le modifiche del d.lgs. 217/2017 fanno sì che vi sia una rubrica della sezione II del capo I del d.lgs. 82/2005, dedicata ai diritti dei cittadini e non più ai diritti dei cittadini e delle imprese. L'art 17 del CAD rimanda alla Guida dei diritti di cittadinanza digitali fornita dall'Agenzia per l'Italia Digitale al fine di definire maggiormente lo spettro della cittadinanza digitale. Per ulteriori approfondimenti, si faccia riferimento ad Agid, *Guida dei diritti di cittadinanza digitali*, 2022, <https://www.agid.gov.it>.

⁷⁹³ Guida dei diritti di cittadinanza digitali, D. Lgs. N. 82/2005, Art. 17, comma 1-quinquies, 3.

apporti benefici a tutte le persone, alle imprese e alla società nel suo complesso». Dunque, si tratta di un approccio fortemente antropocentrico, che richiama i principi dell'umanesimo digitale e che pone un'enfasi particolare sulla subordinazione degli algoritmi al rispetto dei diritti fondamentali, come sancito nel Capitolo III della Dichiarazione⁷⁹⁴.

In ambito nazionale, invece, il riconoscimento del principio della centralità dell'individuo ha avuto un iter diverso: il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha costituito un primo passo normativo senza però ampliare la portata del concetto di cittadinanza, in modo da includere la partecipazione sociale. Difatti, la Carta della cittadinanza digitale del 2015, e i successivi decreti delegati n. 179/ 2016 e il n. 217/2017 non prevedono alcuna specifica definizione in merito ai diritti di partecipazione sociale e politica, che la base regolatoria del Codice faceva prefigurare⁷⁹⁵.

La disciplina dei diritti digitali, nel caso italiano, resta quindi circoscritta all'ambito dei rapporti di diritto pubblico, con obblighi della PA di garantire l'esercizio di questi diritti, ma priva i cittadini di una cittadinanza digitale pienamente integrata e partecipativa, come quella delineata a livello europeo.

3. *L'impulso del diritto internazionale e il ruolo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)*

A livello internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha tracciato un percorso verso la realizzazione del c.d. *digital government*,

⁷⁹⁴ V. R. Torino, S. Zorzetto, *La trasformazione digitale*, cit., 62-68.

⁷⁹⁵ Ripercorrendo brevemente quanto contenuto nella Guida, si osserva che sono compresi diritti, come il diritto all'identità digitale o il diritto ad effettuare pagamenti con modalità informatiche, a cui corrispondono delle procedure abilitanti per assicurare la fruizione dei servizi online come il sistema pubblico di identità digitale (Spid), carta d'identità elettronica (Cie), e PagoPA. In questo modo, si delinea un quadro delimitato all'esercizio dei diritti intesi esclusivamente nei rapporti di diritto pubblico in cui la PA deve assicurarne l'esercizio, privando così il cittadino - ad oggi - di una "piena" cittadinanza digitale, così come definita nel contesto europeo.

identificando come tappe principali di questo percorso la digitalizzazione iniziale e l'*e-Government*. Nel progetto dell'OCSE è evidente il ruolo chiave che gioca il cittadino, quale destinatario dei servizi pubblici, richiedendo, a tal fine, una trasformazione del rapporto tra amministrazione e cittadino e una conseguente riorganizzazione dei processi amministrativi⁷⁹⁶.

Nel 2018, durante l'incontro degli *e-leaders* in Corea, l'OCSE ha formalizzato il *Digital Government Policy Framework* (DGPf), ove si individuano le caratteristiche principali per la realizzazione di un governo interamente digitale: *government as a platform, digital by design, data-driven public sector, open by default, user-driven e proactiveness*⁷⁹⁷. Di particolare importanza è il modello di *government as a platform*⁷⁹⁸, in cui il cittadino è al centro di un sistema che risponde alle sue esigenze attraverso una piattaforma digitale interconnessa. Questo modello trasforma il governo in un intermediario che facilita l'interazione tra cittadino e

⁷⁹⁶ OECD, *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*, in *OECD Comparative Study*, 2016, 52.

⁷⁹⁷ OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, in *OECD Public Governance Policy Papers*, Parigi, 2020, 2, 5-37.

⁷⁹⁸ Secondo una classificazione fornita dall'OCSE, il concetto di *government as a platform* può esprimersi secondo tre modelli differenti, tra loro non contrastanti, ma cumulabili: a) Government as a platform: an ecosystem that supports service teams to meet needs; b) Government as a platform: a marketplace for public services; c) Government as a platform: rethinking the relationship between citizens and state. Il primo modello riflette l'idea di un ecosistema in grado supportare i cittadini attraverso dei c.d. teams di assistenza – composto da cittadini, imprese e società civile – per rispondere alle esigenze dei cittadini, al fine di elaborare un sistema di erogazione di servizi ad ampia scala evitando così costi elevati in termini di risorse e di tempo affidando ampi compiti ai team di assistenza altrimenti onerosi in un approccio “uno ad uno”. Il secondo modello pone maggiormente attenzione sulla libertà del cittadino di optare per l'approccio da egli privilegiato per la fornitura del servizio pubblico richiesto. A tal fine, il mercato dei servizi pubblici è il risultato di una condivisione e collaborazione robusta tra la pubblica amministrazione, privati ed il terzo settore mediante un approccio strategico ed affidabile della condivisione dei dati dei cittadini, e delle norme in materia di interoperabilità dei sistemi e di garanzia della qualità. Il terzo modello, infine, coglie la sfida di ripensare il rapporto tra cittadini e stato. Sebbene non sia tuttora un modello maturo, risulta essenziale per il compimento di un processo inclusivo verso il *digital government*, in cui il cittadino diviene uno dei principali attori di questa trasformazione sotto la guida statale.

amministrazione, sfruttando la sinergia di dati, *software* e linee guida, provenienti tanto dal settore pubblico quanto da quello privato. La realizzazione di questo modello implica una complessa architettura nazionale di interoperabilità che consente alle amministrazioni pubbliche, ai dati e agli attori delle politiche pubbliche di collaborare attraverso un sistema integrato⁷⁹⁹. Questa interconnessione assume una dimensione transfrontaliera, estendendo il perimetro delle amministrazioni locali, regionali e nazionali per facilitare la condivisione di dati in un'ottica democratica, promuovendo una cittadinanza digitale inclusiva. Tale struttura si basa su una “*service-oriented architecture*” (SOA), orientata a lungo termine e mirata a raggiungere obiettivi quali il principio di buona amministrazione, l'applicazione del principio “*once-only*” e l'adozione di politiche “*evidence-based*” che rispondano in modo mirato alle esigenze della collettività.

3.1. *L'approccio europeo: il ruolo dell'UE e degli Stati membri*

A livello europeo, il processo di costruzione dell'*e-Government* è guidato dall'azione di armonizzazione e coordinamento dell'UE, che ha definito un quadro normativo per garantire standard comuni e interoperabilità tra le piattaforme pubbliche degli Stati membri.

Documenti chiave, come il “Progetto di piano d'azione eEurope2002”, le Dichiarazioni di Malmö e di Tallinn, nonché il programma strategico “Percorso per il decennio digitale 2030”, tracciano le linee guida per la trasformazione digitale⁸⁰⁰. Tra gli strumenti giuridici fondamentali si annoverano la Direttiva UE 2016/2022, che regola

⁷⁹⁹ Questo processo si realizza grazie ad ingenti investimenti nella connettività (banda ultra-larga, rete 5G), nella transizione al cloud computing, nei *building block* condivisi, e nelle attività di cybersecurity volte alla tutela dell'identità digitale del cittadino.

⁸⁰⁰ Nel 2021 l'UE ha avviato il programma “*Percorso per il decennio digitale*”, il quale comprende obiettivi, progetti multinazionali e principi del decennio digitale. Le aree di riferimento sono la connettività, le competenze digitali, le imprese digitali e i servizi pubblici digitali, i cui progressi verranno monitorati annualmente dalla Commissione Europea. Il programma strategico segue ed attua la comunicazione della Commissione “Bussola digitale: il modello europeo per il decennio digitale” concepita su quattro punti cardinali in materia di imprese, infrastrutture, competenze e servizi pubblici.

l'accessibilità dei siti *Web* e *App* della PA⁸⁰¹ e il Regolamento “eIDAS”, sull'identità digitale europea⁸⁰². Dal punto di vista operativo, l'*Interoperability Framework* dell'UE offre standard tecnici per consentire alle amministrazioni nazionali di operare in un ambiente integrato. Inoltre, la collaborazione tra Stati membri, attraverso lo scambio di *best practices* e lo sviluppo congiunto di tecnologie avanzate, è facilitata dal Comitato per l'Interoperabilità, che promuove la condivisione delle informazioni e coordina le iniziative transnazionali⁸⁰³.

Da ultimo, il *Digital Market Act* (DMA), approvato dall'UE nel 2022, rappresenta un pilastro normativo per l'*e-Government*, pur essendo stato originariamente concepito per regolamentare il mercato digitale commerciale. Si tratta di un processo regolatorio dell'ecosistema digitale avviato nel 2015 con la comunicazione “Strategia per il mercato unico digitale”, che ha portato alla realizzazione, accanto al

⁸⁰¹ Tale direttiva stabilisce i requisiti minimi per garantire a tutti i cittadini, l'accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione.

⁸⁰² Il regolamento sull'identità digitale n. 910/2014 (eIDAS) pone l'obiettivo di «rafforzare la fiducia nelle transazioni elettroniche nel mercato interno fornendo una base comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e autorità pubbliche, in modo da migliorare l'efficacia dei servizi elettronici pubblici e privati, nonché dell'e-Business e del commercio elettronico, nell'Unione europea» in Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo all'identificazione elettronica e ai servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, che abroga la direttiva 1999/93/CE. Pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 28 agosto 2014, L 257, 73-114. Il 30 aprile 2024 il Consiglio europeo ha approvato una modifica relativo Regolamento n.910/2014 entrata in vigore il 20 maggio 2024 come regolamento (UE) 2024/1183, il quale compie consistenti passi a favore dell'armonizzazione dei servizi fiduciari e dell'identità digitale nell'Unione Europea con l'introduzione dell'European Digital Identity Wallet, un nuovo sistema di identificazione elettronico transfrontaliero.

⁸⁰³ Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 23 marzo 2017, COM (2017) 134 final.

DMA, anche del *Digital Service Act* (DSA)⁸⁰⁴ e all'*AI-Act* (AIA)⁸⁰⁵.

Il DMA può influenzare positivamente il processo di e-Government grazie alla regolamentazione dei c.d. "Gatekeepers", ovvero le piattaforme digitali che, per la loro posizione dominante, controllano l'accesso ai dati e possono condizionare l'ecosistema digitale. Il DMA impone ai Gatekeepers obblighi di trasparenza⁸⁰⁶ e interoperabilità⁸⁰⁷, elementi che possono essere di grande beneficio anche per le

⁸⁰⁴ Il DSA afferma nel suo Preambolo quanto segue: «[...] gli Stati membri stanno sempre più introducendo o stanno valutando di introdurre legislazioni nazionali sulle materie disciplinate dal presente regolamento, imponendo in particolare obblighi di diligenza per i prestatori di servizi intermediari [...] un comportamento responsabile e diligente da parte dei prestatori di servizi intermediari è essenziale per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile e per consentire ai cittadini dell'Unione e ad altre persone di esercitare i loro diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), [...]» in Unione Europea, *Digital Services Act (DSA)*, Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE, GU L 277/1, 27 ottobre 2022.

⁸⁰⁵ L'AI Act è il primo Regolamento europeo che stabilisce un quadro giuridico vincolante ed uniforme in merito allo sviluppo e all'uso di sistemi di Intelligenza Artificiale, il cui obiettivo è quello di promuovere una diffusione affidabili dell'IA, garantendo allo stesso tempo il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. L'AI Act segue un approccio "risk-based": ad un maggiore rischio proveniente dall'utilizzo di un determinato sistema intelligenza artificiale, maggiori saranno, poi, le responsabilità di coloro che sviluppano e utilizzano quel sistema, fino ad arrivare ad un divieto di utilizzo delle applicazioni e delle tecnologie portatrici di un rischio inaccettabile. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica vari regolamenti e direttive, GU. L.163, 14 giugno 2024.

⁸⁰⁶ In tema di trasparenza, il DMA richiede ai *Gatekeepers* di garantire un uso trasparente dei dati, evitando pratiche monopolistiche e rendendo accessibili ai cittadini e agli enti pubblici le informazioni rilevanti per un uso consapevole e responsabile dei servizi digitali. Applicato all'e-Government, questo principio di trasparenza consente alle amministrazioni pubbliche di accedere a dati essenziali per migliorare i servizi pubblici, favorendo così un'interazione più chiara e diretta con i cittadini (artt. 5-6 e 13, DMA).

⁸⁰⁷ In base all'obbligo di interoperabilità imposto dal DMA, le piattaforme devono essere progettate per comunicare e scambiare dati con altri sistemi. Per le pubbliche amministrazioni, questo implica che le piattaforme di e-Government possono integrarsi più facilmente con quelle di servizi privati, creando un ecosistema digitale coeso e accessibile. L'interoperabilità agevola il "single sign-on", lo scambio di dati sanitari e fiscali, e altri processi di importanza centrale, semplificando l'accesso ai servizi da parte dei cittadini (art. 7, DMA).

pubbliche amministrazioni digitali. Parallelamente, l'interoperabilità rappresenta un asse portante per l'*e-Government*, poiché i dati pubblici sono un bene comune indispensabile per migliorare l'efficienza amministrativa grazie ad uno scambio continuo tra enti. La standardizzazione delle piattaforme e dei servizi permette una maggiore efficienza e facilità di accesso per i cittadini e le imprese. Sui *Gatekeepers*, gravano però obblighi riguardanti il trattamento dei dati degli utenti secondo l'art. 5 del DMA, il quale prevede l'adozione di pratiche robuste per la protezione dei dati personali, garantendo che i cittadini siano protetti e tutelati da accessi non autorizzati e possibili abusi.

Nel contesto dell'*e-Government*, inoltre, la protezione dei dati personali è di massima importanza ed emerge sia come una libertà negativa, che richiede il consenso dell'individuo per l'utilizzo dei propri dati da parte di terzi, sia come una libertà positiva, che riconosce al soggetto un diritto di controllo e intervento sui propri dati. A tal proposito, il già citato *General Data Protection Regulation* (GDPR) stabilisce i requisiti per il trattamento dei dati personali all'interno dell'UE, basati sui principi di liceità, correttezza e trasparenza. Altrettanto rilevante, risultano i diritti a capo dell'individuo, quali diritto alla trasparenza, diritto di accesso, diritto di sapere, diritto di controllo dei dati, rafforzando così la centralità dell'utente nel processo decisionale relativo ai propri dati personali. Questa cornice di protezione non solo tutela i diritti dei cittadini digitali, ma supporta anche una maggiore fiducia nelle interazioni online con la pubblica amministrazione, facilitando un accesso sicuro e responsabile ai servizi digitali⁸⁰⁸.

Accanto alla protezione dei dati personali, il processo di *e-Government* implementato dall'UE trova fattivi strumenti di realizzazione e di tutela nel *Data Governance Act* e nel *DATA Act*, rispettivamente nel 2022 e nel 2024. Il primo rappresenta un tassello fondamentale per la costruzione, la valorizzazione e la condivisione di un

⁸⁰⁸ Su questi temi, cfr. M. Allena, S. Vernile, *Intelligenza Artificiale, trattamento di dati personali e pubblica amministrazione*, in A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (cur.), *Intelligenza Artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, 2022.

mercato unico digitale, concretizzando una disciplina dedicata alla circolazione del riutilizzo di informazioni e dati proveniente da enti pubblici nell'ordinamento europeo definendone i processi e le strutture. Il secondo, invece, mira a identificare chi può creare valore dei dati e in quali condizioni, al fine di realizzare una distribuzione equa del valore dei dati mediante regole nell'economia europea dei dati. Particolare rilievo assumono le norme che attribuiscono agli enti pubblici di accedere e utilizzare i dati detenuti nel settore privato per ragioni di interesse pubblico⁸⁰⁹. In una Europa dove vige la libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, la libera circolazione dei dati risulta un tassello indispensabile.

3.2. *L'e-Government nei paesi UE: itinerari di diritto comparato*

Attraverso gli strumenti normativi appena richiamati, unitamente a finanziamenti e strategie condivise come il “*Digital Decade*”, l'Unione europea sta guidando e supportando gli Stati membri verso obiettivi comuni di interoperabilità e innovazione nei servizi digitali, incoraggiando così un approccio unificato volto a ridurre le disparità digitali e a rafforzare la cittadinanza digitale.

Al fine di delineare un quadro completo a livello europeo, è opportuno esaminare e comparare diversi modelli di *e-Government*, facendo riferimento sia all'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)⁸¹⁰, sia ai *Digital Decade Country Reports 2023*, necessari per

⁸⁰⁹ V. artt. 1 (c), 14, 15, in Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/data-act>.

⁸¹⁰ Il DESI monitora e proietta i progressi digitali degli Stati membri attraverso alcuni indicatori, quali connettività, capitale umano, uso di internet, servizi pubblici digitali, ed integrazione della tecnologia digitale. A partire dal 2014, l'indice rappresenta il termometro della digitalizzazione nell'Unione Europea, e nel seguente testo si fa riferimento all'ultima pubblicazione relativa al report del 2023. A partire da quest'ultima pubblicazione, i criteri sono in linea con gli obiettivi presenti nel quadro della “Bussola per il decennio digitale 2030”, i quali si esprimono in *e-business*, *e-Government*, infrastruttura digitale e competenze digitali.

evidenziare differenze tecnologiche, approcci normativi, fenomeni di *cross-fertilization* e *best practices* adottate su scala nazionale. In particolare, l'indagine si concentra sui Paesi che, secondo tali indicatori, hanno raggiunto un livello avanzato di *e-Government*, come Estonia, Finlandia, e Danimarca.

In Estonia, già nel 1994, a soli tre anni di distanza dall'indipendenza dall'Unione Sovietica, è stato posto il primo fondamento per una società digitale, ovvero il lancio della strategia "*The Estonian Way to the Information Society*". Ad oggi, il sistema di *e-Government* estone rappresenta un modello avanzato e innovativo di gestione dei servizi pubblici digitali, basato su una sofisticata piattaforma tecnologica nota come "X-Road", che consente un'interoperabilità sicura ed efficiente dei dati tra enti pubblici e privati. La condivisione dei dati è garantita attraverso un'architettura che privilegia sicurezza e trasparenza: ogni scambio è crittografato e tracciabile, assicurando il rispetto della privacy dei cittadini grazie a meccanismi di sicurezza basati anche sulla tecnologia *blockchain*. Questo sistema permette non solo di verificare chi ha avuto accesso ai dati e per quale scopo, ma anche di favorire una gestione responsabile e trasparente delle informazioni personali⁸¹¹.

Grazie all'interoperabilità e la facilità di accesso alla piattaforma "X-Road", l'Estonia offre ai cittadini un ampio ventaglio di servizi digitali. Uno dei cardini del sistema di *e-Government* estone è il principio del "*once only*", che prevede che l'amministrazione pubblica richieda i dati personali del cittadino una sola volta, al fine di ridurre al minimo la ridondanza informativa. Nel 2002, l'Estonia ha introdotto l'*ID-Card*, la cui adozione è divenuta presto pressoché universale, consentendo ai cittadini accedere alla vasta gamma di servizi digitali in modo semplice e sicuro. L'*ID-Card* non è solo un documento di identificazione personale, ma rappresenta il mezzo principale per interagire con lo Stato e le aziende, favorendo così una digitalizzazione efficace e accessibile a tutta la popolazione. L'*ID-Card* è

⁸¹¹ Cfr. T. Kalvet, *Innovation: a factor explaining e-government success in Estonia*, in *Public Policy and Administration Journals*, 2012, 9, 2, 128 ss.

altresì dotata di una firma digitale legalmente riconosciuta, con valore giuridico equivalente a quella autografa. Questo permette ai cittadini di firmare documenti digitali in maniera rapida e sicura, riducendo drasticamente l'uso della carta e migliorando l'efficienza nelle transazioni amministrative e commerciali. Le firme digitali sono ampiamente utilizzate in Estonia per contratti di lavoro, accordi legali e altre transazioni formali, sia nel settore pubblico che privato, abbattendo tempi e costi legati ai processi burocratici.

L'*ID-Card* estone si distingue per l'elevato livello di sicurezza, grazie a un sofisticato sistema di crittografia che protegge i dati personali e previene eventuali accessi non autorizzati. Grazie a queste caratteristiche, l'*ID-Card* è diventata il fulcro dell'interazione digitale tra cittadini e Stato, un esempio di come la tecnologia possa rendere più fluida, sicura e trasparente la PA⁸¹².

Nel 2014, è stato poi lanciato dal Governo il programma di *e-residency*⁸¹³, che consente ai cittadini stranieri di accedere ai servizi amministrativi estoni senza stabilirsi fisicamente nel Paese, che secondo dei dati recenti vanta più di 112 000 "residenti digitali"⁸¹⁴. Questo progetto ha contribuito notevolmente alla proiezione internazionale dell'Estonia, rendendola un polo attrattivo per l'imprenditoria globale.

L'Estonia si è distinta, inoltre, per aver introdotto l'*i-voting*, prima come strumento "aggiuntivo" e non "sostitutivo" del tradizionale sistema di voto rappresentato dal seggio elettorale. Successivamente con il *Local Government Council Election Act* del 2005, è stata prevista la ripetibilità del voto elettronico fino al giorno delle elezioni, segnando così l'ultima fase di una iniziativa pionieristica che ha reso il Paese il primo al mondo a implementare la votazione parlamentare online⁸¹⁵. Non sorprende, dunque,

⁸¹² Cfr. L.G. Sciannella, *La "Digital Nation" e il futuro dello "Stato-nazione. Il caso di "e-Estonia"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 1, 9 ss.

⁸¹³ Cfr. L.G. Sciannella, *L'Estonian e-Residency: verso uno Stato sempre più "cross-border"?*, in *MediaLaws*, 261 ss.

⁸¹⁴ Republic of Estonia e-residency, e-Residency in Numbers, 2024, consultabile al seguente Link: <https://www.e-resident.gov.ee/dashboard/>.

⁸¹⁵ Cfr. L.G. Sciannella, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 2, 451 ss.

che il “*Digital Decade Country report 2023*” identifica l’Estonia come un esempio di eccellenza, con il 94% delle procedure amministrative accessibili *online*, ben al di sopra della media europea, che si attesta al 77%. Si tratta di processo di digitalizzazione che favorisce l’accesso ai servizi pubblici in modalità “*online*”, tanto che il 93% degli utenti di internet predilige tale procedura contro una media europea del 74%⁸¹⁶.

Anche la Finlandia rappresenta un modello di governo digitale particolarmente sofisticato, con iniziative come la piattaforma *X-Road*, condivisa con l’Estonia, per lo scambio sicuro e automatizzato dei dati tra registri della popolazione. In ambito nazionale, il portale “suomi.fi” offre un accesso centralizzato ad una vasta gamma di servizi pubblici online, garantendo un alto livello di sicurezza e protezione dei dati personali. Ciò consente alla Finlandia di ottenere una posizione di rilievo nell’indice DESI per quanto riguarda il capitale umano, con una percentuale di lavoratori qualificati in ICT superiore alla media europea, e una popolazione caratterizzata da un alto livello di alfabetizzazione digitale⁸¹⁷. In questo modo, il Paese ha già raggiunto l’obiettivo del *Digital Decade 2030*, secondo cui l’80% della popolazione tra i 16 e i 74 anni è chiamata a possedere le *digital basic skills*⁸¹⁸. Recentemente il “*Digital Decade Country Report 2023*”, mette in luce che il 97% degli utenti di Internet utilizza i servizi di *e-Government*. Simili risultati riguardano anche l’applicazione del principio *once only*, questo significa che ottiene un punteggio di 90 su 100 sulla presenza di moduli già precompilati con i dati relativi ai cittadini rispetto ad una media europea di 68. Il 2022 ha visto, inoltre, l’attuazione di diversi programmi relativi allo sviluppo di servizi di e-Government, tra cui la rete *AuroraAI*, una piattaforma interoperabile che mira ad

⁸¹⁶ Commissione europea, *Digital Decade Country Report 2023*, Estonia.

⁸¹⁷ Commissione europea, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 Finland*, consultabile al seguente Link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi-finland>.

⁸¹⁸ Commissione europea, *Europe’s Digital Decade: digital targets for 2030*, consultabile al seguente Link: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030>.

accompagnare i cittadini secondo una logica *human-centric society* nella gestione di procedure amministrative nei diversi momenti della vita utilizzando soluzioni di *machine learning*⁸¹⁹.

Non da ultimo, anche il sistema di *e-Government* della Danimarca può, a pieno titolo, essere annoverato tra i più avanzati a livello europeo. A partire dal 2007, è disponibile il portale “borger.dk”, ovvero il Portale Nazionale del Cittadino (*National Citizen Portal*), con cui il cittadino può accedere ad una vasta gamma di servizi online. I cittadini danesi possono utilizzare questo portale per effettuare transazioni *online*, trovare informazioni sulle politiche governative e accedere a servizi. Il sito contiene più di 800 pagine relative ai diversi ambiti della pubblica amministrazione, come per esempio lavoro, scuola ed educazione, tasse. Inoltre, “borger.dk” ospita la piattaforma “*Digital Post*”, da cui i residenti ricevono la posta dalle autorità pubbliche. Ad ogni cittadino è riservata una pagina personale, chiamata “*My Overview*”, con cui è possibile vedere le informazioni personali detenute dalla pubblica amministrazione, come la pensione, l'alloggio e la sanità. Ad oggi, la Danimarca ha sviluppato la terza generazione dell'identità digitale, un processo iniziato nel 1999 con la prima eID, nel 2010 con la seconda NemID, e nel 2023 con la terza Mitid. Si tratta di una chiave digitale con cui il cittadino può accedere ad una ampia scelta di servizi sia del settore pubblico e sia di quello privato mediante l'utilizzo di un user ID, una password e una OTP. Basti pensare, che l'interazione tra il settore sanitario e i pazienti avviene tramite NemID. Come si evince, si tratta del risultato di una stretta collaborazione tra i due settori che hanno portato al consolidamento della digitalizzazione nella società danese. Secondo diversi autori, il successo risiede nella fiducia riposta al governo da parte dei cittadini. Infatti, il report dell'OCSE “*Government at Glance 2023: Country Notes*” pone in rilievo come la fiducia e la soddisfazione rispetto i servizi pubblici siano oltre la media dei paesi OCSE. Un tale risultato riflette la percezione della capacità delle istituzioni pubbliche nel delineare politiche pubbliche e promuovere la partecipazione attiva della popolazione⁸²⁰. Una percezione che si traduce soprattutto in punteggi superiori alle media europea nel Digital Decade Country Report 2023. La percentuale di utenti dei servizi di *e-Government* è aumentata significativamente, raggiungendo un impressionante 99% nel 2022, ben al di sopra della media dell'UE rispettivamente del 74%. Anche l'accesso ai dati sanitari raggiunge un risultato notevole, in quanto il 97% dei

⁸¹⁹ Commissione europea, *Digital Decade Country Report 2023, Finland*.

⁸²⁰ OECD, *Government at a Glance 2023 Country Notes*, <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/webbooks/dynamic/gov-at-a-glance-country-notes/429bfbde/pdf/denmark.pdf>.

servizi sanitari sono online avvicinandosi sempre più all'obiettivo del 100% entro il 2030⁸²¹.

In un'ottica comparata, nel contesto dell'implementazione del processo di *e-Government* a livello europeo, nondimeno, l'Italia si posiziona al diciottesimo posto secondo l'indice DESI nel 2022, specchio di una strategia politica nazionale pressoché tardiva⁸²². In

⁸²¹ Commissione europea, *Digital Decade Country Report 2023, Denmark*.

⁸²² Il rapporto tra amministrazione pubblica e tecnologia digitale vede il suo impulso maggiore alla fine degli anni '90 con il pacchetto delle "Leggi Bassanini", il cui principio cardine è quello del decentramento amministrativo, ovvero della delega del Governo a Regioni ed Enti Locali di una ampia gamma di funzioni amministrative. Si afferma, quindi, il principio di sussidiarietà, affinché la riorganizzazione dei poteri pubblici sia dal basso verso l'alto, favorendo gli Enti Locali più vicini ai cittadini. Successivamente, nel 2005 è stato introdotto il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), il quale raccoglie e definisce le norme per l'informatizzazione della pubblica amministrazione. Di particolare interesse risulta la sezione dedicata alla "Cittadinanza digitale", in cui l'uso della tecnologia è riconosciuto come un diritto di chiunque, che deve essere garantito in maniera accessibile ed efficace. Si sono succeduti diversi interventi modificatori del Codice principalmente per la natura innovativa e rivoluzionaria della tecnologia stessa, sia in ambito legislativo e sia nel mero ambito applicativo. Le ultime modifiche risalgono al periodo 2020-2021, con cui sono stati introdotti i concetti di identità digitale, domicilio digitale e accesso ai servizi digitali. Proprio in un'ottica del *"digital first"*, il CAD prevede la firma digitale all'art. 24 del CAD e la conservazione digitale dei documenti amministrativi in un sistema affidabile di gestione documentale, le cui regole tecniche sono disciplinate dall'AgID. Quanto raggiunto è stato precedentemente disposto nel c.d. decreto Crescita bis o Crescita 2.0 (Digitalia), decreto-legge del 18 ottobre 2012, n.179, il quale rappresenta una fonte di accelerazione in materia di e-Government e nella digitalizzazione di ambiti specifici, come sanità, scuola, giustizia e trasporto. Nello stesso anno, è stata istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio, cruciale nell'orchestrare e monitorare l'implementazione delle politiche di e-Government promosse dall'Agenda digitale italiana. Proprio in ragione del suo ruolo, diventa il punto di riferimento per le amministrazioni nell'attuazione del Piano triennale per l'Informatica della Pubblica amministrazione, in collaborazione con istituzioni ed enti locali, nazionali ed internazionali. Il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione rappresenta, di fatto, lo strumento principale per la trasformazione digitale del paese attraverso una strategia delineata con obiettivi e risultati attesi. Il nuovo Piano 2024-2026 riserva ampio spazio al programma strategico europeo "Decennio Digitale 2030", e agli obiettivi ivi contenuti, quali competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili. Per la prima volta, il Piano approfondisce anche il tema dell'Intelligenza Artificiale indicando i principi generali che guideranno la pubblica amministrazione ad un paese maggiormente digitalizzato. Su questi temi, cfr., *ex multis*, G. Duni, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008; M. Cammelli, *La pubblica*

particolare, l'indice DESI evidenzia forti criticità nel capitale umano e nell'utilizzo dei servizi pubblici online.

Con riferimento al capitale umano, si evidenzia che l'Italia si colloca al venticinquesimo posto su 27 paesi dell'UE. Merita particolare attenzione il dato in materia di competenze digitali: il divario si riduce in riferimento alle competenze digitali superiori, mentre aumenta esponenzialmente considerando le competenze digitali di base. Per quanto concerne gli e-services, l'Italia si posiziona al diciannovesimo posto, dato indicativo di un modesto utilizzo da parte dei cittadini italiani, solo il 40% di essi ricorre ai servizi pubblici *online* rispetto ad una media europea del 65%⁸²³. Tali risultati non sono, tuttavia, lontani da quelli più recenti rappresentati dal *Digital Decade Country Report 2023*. Nonostante i progressi in tema digitale, l'Italia si trova tuttora colloca al di sotto della media europea per quanto riguarda le competenze e alcuni aspetti della digitalizzazione dei servizi pubblici. Oltre al 50% della popolazione italiana non ha acquisito le competenze digitali di base, il che ha delle conseguenze sulla partecipazione stessa ad una società sempre più digitale allottandosi dall'obiettivo di una cittadinanza digitale. Inoltre, i servizi pubblici digitali offerti risultano ben al di sotto della media europea secondo criteri di trasparenza nell'erogazione di servizi, progettazione e gestione dei dati personali, senza progressi significativi tra il 2021 e il 2022. Nonostante ciò, è possibile osservare un risultato incoraggiante: la percentuale di utenti internet che utilizzano i servizi di *e-Government* è del 76%, leggermente al di sopra della media UE del 74%⁸²⁴.

amministrazione, Bologna, 2014; A. Natalini, *L'eGovernment nell'ordinamento italiano*, in G. Vesperini (cur.), *Introduzione all'eGovernment*, Milano, 2004, 1 ss.; E. Carloni, *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005; Id., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 11, 2012, 1041 ss.; F. Martines, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws*, 2018, 2, 2 ss.

⁸²³ Commissione europea, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 Italy*, consultabile al seguente Link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi-italy>.

⁸²⁴ Commissione europea, *Digital Decade Country Report 2023, Italy*.

Proseguendo con la trattazione sul piano nazionale, è necessario menzionare l'app "IO", un progetto virtuoso in attuazione dell'articolo 64^{bis} del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), il quale prevede la realizzazione di un punto di accesso telematico da cui è possibile fruire dei servizi degli enti pubblici. Il progetto inserito nel Piano Triennale per l'informatica nella PA 2019-2021 ha registrato una importante evoluzione grazie al contributo dei cittadini-users, i quali hanno rilevato e segnalato punti di forza e di debolezza mediante una vera e propria *user experience*. Con l'app IO è possibile accedere ad una vasta gamma di servizi pubblici, sono infatti presenti oltre 15.000 enti attivi e 314.000 servizi nazionali e locali disponibili⁸²⁵, grazie a cui è possibile, per esempio, richiedere certificati di residenza, pagare tramite PagoPa, e ricevere comunicazioni dalla PA. Con il decreto legislativo approvato nel febbraio 2024 dal Consiglio dei ministri e successivamente entrato in vigore nel marzo 2024, il Governo ha istituito il "Sistema di portafoglio digitale italiano", ossia il c.d. IT Wallet, un traguardo ambizioso verso il compimento di una evoluzione dell'identità digitale con cui ogni cittadino potrà accedere ai documenti personali, certificati e attestazioni direttamente dal proprio IT Wallet contenuto nell'App IO. Così facendo, l'App IO diventa la culla della cittadinanza digitale e della digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana. D'altro canto, è in linea con quanto previsto dal progetto *dell'European Digital Identity Wallet*, secondo cui ogni membro dell'Unione Europea è chiamato a realizzare il proprio Portafoglio digitale conforme a degli standards europei in grado di offrire funzioni e risorse ai cittadini, ai residenti e alle imprese indipendentemente dallo stato di appartenenza. A tal fine, l'App IO si presenta in continua evoluzione con l'obiettivo ultimo di semplificazione e ottimizzazione del suo funzionamento. Basti pensare al recente cambiamento nella modalità di accesso all'applicazione a partire da gennaio 2024, secondo cui l'autenticazione tramite SPID o CIE avverrà solo una volta all'anno, e i restanti giorni l'utente

⁸²⁵ I numeri dell'App IO: <https://io.italia.it/numeri/>.

potrà accedere mediante codice di sblocco o biometrico. Si delinea, quindi, una chiara traiettoria verso un utilizzo nel quotidiano a portata di “click”⁸²⁶.

Per questo motivo, le *policies* future dell'Italia saranno decisive per delineare l'Italia “digitale”, obiettivo favorito, da ultimo, dai fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale accorda oltre 6 miliardi di euro, pari al 25% circa dei fondi destinati all'Italia, alla transizione digitale. Grazie a quest'ultimo, il ripensamento del rapporto cittadino-pubblica amministrazione è divenuto il nuovo asse del processo di digitalizzazione nazionale⁸²⁷.

4. Conclusioni

L'arduo compito di ripensare strutture e processi sulla base delle potenzialità offerte dalle *ICT* può essere un catalizzatore di cambiamento, ma occorre ricordare che queste tecnologie sono solo strumenti e che il vero cambiamento sta nel modo in cui vengono utilizzate, al servizio di un piano di azione disegnato in modo coerente con gli obiettivi strategici. Investire in infrastrutture, attrezzature e programmi informatici è quindi solo un passo, ma introdurre la tecnologia non significa gestire il cambiamento. Installare computer o realizzare una intranet non porta al miglioramento dell'organizzazione se non si inserisce in una strategia di trasformazione organizzativa, di ridisegnare i processi dal punto di vista dei cittadini, incidendo sulla formazione e sulla motivazione dei dipendenti pubblici e sulla cultura amministrativa. Si tratta, in definitiva, di rendere le amministrazioni protagoniste nell'uso delle *ICT*, rispondendo alle aspettative generate dalle azioni nel campo dell'e-Government. Da quanto è emerso, si può affermare che la diffusione di forme di e-

⁸²⁶ Cfr., su questi aspetti, C.M. Arpaia, P. Ferro, W. Giuzio, G. Ivaldi, D. Monacelli, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Bank of Italy*. 2016, n. 309; E. Di Maria, S. Micelli, *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano, 2004; D. Fuschi, *Accesso telematico e utilizzo dei dati nell'e-government*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 4, 973 ss.

⁸²⁷ L. Marasso, *Manuale dell'e-Government. Attori, strategie e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, Progetto ente locale, 2005.

Government è spesso associata ad una maggiore partecipazione dei cittadini alla *res publica*. Tale affermazione è supportata da alcuni dati riguardanti paesi precedentemente citati. Basti pensare, che “*i-voting*” in Estonia ha avuto una portata rivoluzionaria: il 51% dei votanti ha optato per il voto online durante le elezioni parlamentari del 2023⁸²⁸. Ulteriori studi sostengono che l’e-Government può essere uno strumento in grado di avvicinare il cittadino al processo decisionale, così come avvenuto in Finlandia con alcune piattaforme dedicate alle iniziative civiche in grado di promuovere la trasparenza apportando un enorme impatto sociale in temi come la sanità, il welfare, e i diritti civili. Si ritiene che la ragione del successo sia principalmente grazie al suo alto livello di accessibilità, in quanto richiede semplicemente una connessione internet. In questo modo, anche i cittadini finlandesi più giovani sono incentivati e maggiormente inclusi nel processo decisionale così facendo si incrementa la loro partecipazione e quindi la democraticità del paese⁸²⁹. Non da ultimo, la Danimarca ha implementato diverse manovre al fine di abbattere il *digital divide* nazionale. Grazie ad un call center di ultima generazione, è stato possibile assicurare una maggiore continuità e copertura nel servizio mediante orari prolungati e assistenza telefonica destinata ai cittadini con delle difficoltà nell’utilizzo della tecnologia. Dal 2020, si è giunti all’introduzione del chatbot – Muni – per una assistenza 24/24 con cui i comuni danesi sono in grado di fornire informazioni in tempo reale. Il prossimo passo è raggiungere il 20% della popolazione che presenta ancora delle difficoltà grazie all’idea di “dare una voce” alla chatbot, così da avvicinare e “umanizzare” la tecnologia a portata di ogni cittadino.

⁸²⁸ Valimised, consultabile al seguente Link: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>.

⁸²⁹ OECD, Civic Space Scan of Finland, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Parigi, consultabile al seguente Link: https://www.oecd.org/en/publications/civic-space-scan-of-finland_f9e971bd-en.html.

È possibile, in conclusione, sostenere che l'*e-Government* può contribuire significativamente a ridefinire il concetto e le funzioni del governo come organo del sistema politico. Esso modifica non solo il modo in cui i servizi sono erogati al cittadino, ma anche come il governo si interfaccia con il pubblico, gestisce i dati e prende decisioni. In definitiva, l'*e-Government* rappresenta una nuova frontiera per il governo, una frontiera verso la digitalizzazione del sistema paese e della pubblica amministrazione. In una logica di innovazione e miglioramento dei servizi, esso può divenire sinonimo di trasparenza e responsabilità al punto di emergere come facilitatore di riduzione delle disuguaglianze e di partecipazione democratica. Si tratta di un processo – non privo di ostacoli – che intende svilupparsi nel lungo periodo, al fine di realizzare un governo digitale inclusivo in cui il posto centrale è occupato dai cittadini, e in cui la distanza tra questi ultimi e la pubblica amministrazione viene ridotta ai minimi termini.

Abstract

Digitalization represents a turning point in the concept of government as we used to. This process is stimulated by the adoption of ICTs in the public administration to the extent that it reshapes the relation between government and citizens. To evaluate such a paradigm, the following essay considers the theoretical frameworks as well as the European stimulus to accelerate such a process in its member states. Through a compared perspective, the essay compares diverse approaches to the e-Government in the European countries, such as Estonia, Finland, Denmark, and Italia. Key areas of analysis include the integration of algorithms into public services, the challenges of ensuring transparency, and the promotion of a more inclusive system.

Keywords

*e-Government - cittadinanza digitale - pubblica amministrazione – Italia -
Unione Europea*

SECONDA SESSIONE PARALLELA
POTERI E FUNZIONI DEL GOVERNO

LO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE: ESPERIENZE EUROPEE COMPARATE E ALCUNE SUGGERZIONI PER IL CASO ITALIANO

*Enrico Campelli*¹

SOMMARIO: 1. Inquadramento e rilevanza del tema - 2. Il modello britannico e l'opposizione "garantita" - 3. L'evoluzione dell'opposizione "presidenziale" francese - 4. La storia incerta dello statuto delle opposizioni nell'ordinamento italiano - 5. Conclusioni

1. Inquadramento e rilevanza del tema

Il panorama politico italiano, a partire dagli anni '80, è stato caratterizzato da un profondo processo di riconsiderazione dell'assetto istituzionale, un tema ancora oggi ampiamente dibattuto. Tra i numerosi argomenti oggetto di discussione, uno dei più sensibili riguarda la forma di governo, sia a livello nazionale che locale, e, di conseguenza, la titolarità e le modalità di esercizio del potere di indirizzo politico. Mentre le istanze riformatrici si sono concentrate principalmente sul rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e sulla sua capacità di governare, altrettanto acceso è stato, e continua ad essere, il dibattito speculare sulle garanzie da assicurare e sulle prerogative da assegnare alle formazioni di opposizione. È infatti evidente la rilevanza di una corretta configurazione del rapporto tra Governo e opposizione per il buon funzionamento delle istituzioni democratiche. Solo un confronto continuo e costruttivo tra gruppi al potere e i gruppi che ne sono esclusi può contribuire a garantire quell'equilibrio istituzionale che rappresenta l'unica premessa per un pacifico svolgimento del conflitto politico.

L'opposizione parlamentare è questione da cui, in via figurata, possono nascere e svilupparsi moltissimi - e molto diversi - percorsi di indagine. La multidimensionalità di

¹ Docente a contratto di *Comparative Constitutional Law* presso l'Università Lumsa di Roma.

questo tema, e le importanti implicazioni che ne derivano dal punto di vista storico-politico e sociale, oltre che giuridico, sottolineano la rilevanza interdisciplinare del fenomeno, spingendo per una ricerca che sia in primo luogo attenta a delimitare sé stessa e a definire il proprio oggetto di indagine. Negli ordinamenti costituzionali liberal democratici l'opposizione politica è diffusamente considerata come fattore qualificante e fondamentale degli ordinamenti stessi. Grandi teorici come Dahl hanno sostenuto infatti che lo sviluppo della democrazia sia legato fondamentalmente a tre fattori: il diritto di partecipare alla formazione delle decisioni politiche attraverso il voto; il diritto di essere rappresentati e il diritto ad una posizione politica organizzata, alla quale sia garantita la facoltà di esprimersi contro la politica del governo sia durante le elezioni che in Parlamento². Eppure, come è stato osservato, il tema dell'opposizione parlamentare, «*dopo un iniziale interesse maturato a cavallo del secolo scorso³ in scia alla trasformazione della come nodoma di governo*» sembra «*essersi*

² R.A. Dahl (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale, 1966.

³ Per una iniziale analisi della dottrina sul tema si vedano, *ex multis*, G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980; G. De Vergottini, *La forma de gobierno de oposición garantizada*, in *Rev. de Est. Pol.*, n.9, 1979; A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato su "Lo Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 1999; A. Reposo, *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, 1977; G. D'Orazio, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, 1996; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; F. Sciola, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; M.A. Cabiddu, *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Padova, 1997; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in AA.VV., *Storia d'Italia: il Parlamento*, Annuali 17, Torino, 2001; C. Chimenti, *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2002, 743 ss.; G. De Vergottini, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, Milano, 1973; A. Manzella, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, 1-5; A. Manzella, *Maggioranza e opposizione in parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1969; M. Bon Valsassina, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957.

*eclissato dall'orizzonte politico e dottrinale*⁴, peraltro riproponendosi recentemente, alla luce delle ipotesi di riforma della forma di governo, come nodo istituzionale meritevole di approfondimento specifico in tutti gli ordinamenti europei ed in particolar modo nel contesto italiano⁵.

L'opposizione parlamentare, oggetto dunque di queste pagine, deve considerarsi come una particolare espressione dell'opposizione politica, cioè quella che, secondo la dottrina, si esprime attraverso i partiti politici in veste di gruppi parlamentari, nell'arena dell'assemblea legislativa⁶. Pertanto, pur rientrando pienamente nell'alveo dell'opposizione politica, quella parlamentare sembra richiedere, nell'attuale fase di crisi del parlamentarismo globale, un'analisi specifica delle "forme" e degli "spazi" che la caratterizzano, necessaria per comprendere pienamente la recente tendenza di ridimensionamento delle prerogative delle Assemblee legislative in favore degli Esecutivi, ed immaginare così possibili meccanismi correttivi.

Molto si è discusso in dottrina sul tema definitorio in relazione all'opposizione, con molte autorevoli voci che hanno concordato nell'affermare che «*probabilmente pochi fenomeni rifuggono più di questo da qualunque pretesa di definizione unitaria*»⁷. Per "opposizione" potrebbe infatti intendersi una specifica componente dell'organo assembleare, soggettivamente identificata, o, più semplicemente, una funzione, che tale resta indipendentemente dal soggetto che la pone in essere, lasciando dunque aperta l'ipotesi che tale funzione possa essere esercitata anche da esponenti della maggioranza

⁴ S. Curreri, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *AIC*, n.3, 2016, 2.

⁵ Cfr. V. Massimo, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006.

⁶ S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984; O. Massari, A. Missiroli, G. Pasquino, *Opposizione, governo ombra alternativa*, Roma-Bari, 1990; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare: modelli europei a confronto*, Rimini, 1992.

⁷ M.E. Gennusa, *Lo Statuto dell'opposizione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2001, 244.

governativa. E ancora di più, il dibattito negli anni ha visto l'emergere di posizioni molto diverse tra loro e di interrogativi dalla risposta non immediata. Tra questi, come un gruppo politico possa essere qualificato come "opposizione", e se a questo scopo sia sufficiente un suo esplicito rifiuto di votare la fiducia alla maggioranza di Governo o siano necessari ulteriori elementi, quali specifici comportamenti politici. Su questa linea, l'opposizione è dunque definita esclusivamente da una sua funzione specifica? E, in tal caso, è possibile individuare in modo univoco e *a priori* il contenuto di tale funzione? Esistono, quindi, prerogative esclusive dell'opposizione, il cui esercizio sia di per sé sufficiente a tracciare l'appartenenza alle opposizioni?

Il ruolo delle opposizioni all'interno di un sistema rappresentativo è in ogni caso di fondamentale importanza per la sua legittimazione democratica, con un evidente legame tra riconoscimento delle opposizioni e forma di Stato. La presenza di forze politiche alternative in grado di esprimere un dissenso costruttivo è un presupposto imprescindibile per assicurare la pluralità del dibattito politico e la rappresentanza di interessi diversi. La dialettica tra maggioranza e opposizione, caratterizzata da dinamiche di confronto e competizione, connota profondamente però anche la forma di governo, orientandola verso modelli maggioritari o consensuali. Nel primo caso, l'opposizione assume prevalentemente una funzione di controllo e di alternativa alla maggioranza, mentre nei sistemi consensuali tende a partecipare in modo più attivo al processo decisionale. In entrambi i casi, la presenza di un'opposizione forte e coesa è essenziale per garantire l'equilibrio istituzionale e il buon funzionamento del sistema democratico. Difatti, in una forma di governo di tipo consensuale, le minoranze sono tutelate in funzione garantista, mentre nelle democrazie maggioritarie si tende piuttosto ad introdurre (in modi e forme molto diversi in verità) meccanismi al fine di «*garantire l'attività di una*

*minoranza qualificata dalla contrapposizione di un proprio indirizzo politico a quello di maggioranza».*⁸

Tentando una pur necessariamente parziale riorganizzazione teorica, va chiarito preliminarmente che il concetto di “opposizione parlamentare” può essere definito secondo modalità differenti. Nei termini più generali, può dirsi che con esso si esprime quella «attività diretta a controllare l'operato del Governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»⁹. Opposizione “in senso stretto” risultano, quindi, essere quelle forze politiche che, contrapposte alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assumono funzioni di controllo sul Governo stesso e di presentazione in Parlamento di un programma politico alternativo. Ciò che anzi caratterizza e differenzia l'opposizione in senso stretto da forze politiche semplicemente di “minoranza”, è proprio l'esercizio di tali funzioni. Scrive, infatti, Mortati che «la funzione dell'Opposizione si concentra nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato di quella [della maggioranza], e sotto un altro positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato»¹⁰.

Secondo Manzella¹¹, la “minoranza” rappresenta un concetto meramente numerico, che indica semplicemente un gruppo di parlamentari con un numero inferiore di seggi rispetto alla maggioranza. L'opposizione, invece, assume una connotazione giuridica e politica ben precisa, definita dal voto di fiducia al Governo. Nel momento in cui il

⁸ Cfr. S. Curreri, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 5 e V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit.

⁹ G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 30, Milano, 1980, 532.

¹⁰ C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. Branca), Bologna, Zanichelli, 1978, cit., 30-31.

¹¹ A. Manzella, *Opposizione parlamentare*, cit.

Parlamento esprime la fiducia al Governo, si delineano i ruoli e le funzioni di maggioranza e opposizione. L'opposizione è dunque definibile come quella "minoranza qualificata" che si è opposta all'investitura del Governo in carica, contestando le scelte politiche e programmatiche presentate. L'autore chiarisce che la distinzione tra maggioranza e opposizione non si limita ai singoli provvedimenti parlamentari, ma riguarda la visione complessiva della politica nazionale e l'indirizzo politico del governo. L'opposizione, in tal senso, svolge un ruolo fondamentale di controllo sull'Esecutivo, elaborando proposte alternative e ponendosi come antagonista, non come supporto, al Governo. Naturalmente, è necessario osservare che l'opposizione, fatta eccezione per i contesti strettamente bipartitici, si frammenta in diverse "opposizioni", che contestano l'indirizzo politico della maggioranza e propongono direzioni alternative. Precisamente tale dinamica, di cui si dirà relativamente al caso francese, sollecita una riflessione sui rapporti che intercorrono tra le diverse "opposizioni" in relazione all'Esecutivo e al riconoscimento delle garanzie concrete oggetto di queste pagine.

Mentre ogni gruppo di minoranza in Parlamento rappresenta un numero inferiore di seggi rispetto alla maggioranza, non tutte le minoranze assumono il ruolo e le responsabilità dell'opposizione. Le opposizioni, costituite entro un Parlamento, infatti, si configurano come soggetti politici aventi identità politiche diverse, ma accomunate dal voto di non-fiducia al Governo, che, con un ruolo definito, contribuiscono al dibattito democratico e al confronto politico all'interno delle istituzioni.

La molteplicità dei modelli oppositivi è ben evidenziata dagli studi di diversi autori. De Vergottini¹², ad esempio, propone una classificazione basata sull'intensità della divergenza dalle politiche governative, distinguendo tra opposizione di dissenso, che si caratterizza per un'opposizione radicale e antisistema; di limite, che opera all'interno del sistema senza, però, metterne in discussione

¹² G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., 536-539.

la legittimità, e alternativa, tipica dei sistemi a rotazione del potere - come il modello britannico - che aspira a sostituire il Governo in carica. Kirchheimer¹³, invece, focalizza l'attenzione sui modelli di opposizione classica, istituzionalizzata e volta all'alternanza al potere, tipica del sistema britannico; opposizione di principio, caratteristica dei partiti antisistema o ideologici, che contestano i principi stessi su cui si basa il sistema politico, e opposizione declinante, che emerge a seguito della formazione di coalizioni politiche. Dahl¹⁴ adotta invece un approccio più complesso, analizzando l'opposizione in base ad una molteplicità di criteri, come la polarizzazione delle forze politiche, le fratture socioeconomiche, la competitività del sistema e il contesto politico-istituzionale.

Gli sforzi definitivi e tassonomici riportati postulano il riconoscimento, formale o anche solo *de facto*, della opposizione stessa. Gli ordinamenti di derivazione liberale presentano, tra i loro caratteri essenziali, non solo il riconoscimento dell'opposizione parlamentare, ma anche una molteplicità di strumenti di garanzia volti ad assicurare la stabile presenza e l'attività di forze politiche contrapposte all'indirizzo politico della maggioranza. Non raramente tale riconoscimento conduce ad una istituzionalizzazione dell'opposizione. Il riconoscimento, che sia implicito o esplicito, e che «*si traduce sul piano sostanziale prima ancora che formale, nell'attribuzione all'opposizione parlamentare di diritti e poteri propri da esercitarsi principalmente nell'arena parlamentare*»¹⁵ non necessariamente deve prevedere l'espressa menzione dell'opposizione parlamentare a livello delle norme costituzionali, mentre è decisamente più comune una sua previsione espressa nei regolamenti parlamentari e/o in altre norme su costituzionali. In queste circostanze, quindi, i diversi ordinamenti giuridici adottano numerose disposizioni che all'opposizione si ricollegano, direttamente o indirettamente, contribuendo a soluzioni

¹³ Cfr. O. Kirchheimer, *Il tramonto dell'opposizione politica*, in *MicroMega*, n. 1, 1986.

¹⁴ R.A. Dahl (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, cit.

¹⁵ A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'opposizione Parlamentare*, Trieste, 1999, 62.

molto diverse e dagli esiti differenti. A questo proposito va dunque sottolineato come non sia affatto casuale che il dibattito nasca in ambiente anglosassone, dove la dinamica parlamentare è sostanzialmente bipolare, e cioè dove in gioco vi è l'alternanza al Governo. Una analisi comparata dello strumento dello statuto delle opposizioni e che punti all'introduzione di esso nell'ordinamento italiano, non può non rilevare la necessità di "ritarare" lo strumento per applicarlo a sistemi che vedono un Governo e tante Opposizioni, tra loro molto diverse e talvolta in conflitto tra loro¹⁶.

2. Il modello britannico e l'opposizione "garantita"

Il Regno Unito rappresenta un caso emblematico in cui l'opposizione parlamentare vanta un ruolo istituzionale ben definito e ampiamente tutelato. All'interno del sistema parlamentare britannico, infatti, la *Her Majesty's Most Loyal Opposition* (Opposizione ufficiale di Sua Maestà) non si limita a svolgere una mera funzione di critica e proposta alternativa all'operato del Governo, ma assume un compito preciso e precostituito nell'architettura istituzionale. Tale centralità è sancita a livello consuetudinario e costituzionale¹⁷, delineando un fine ben determinato: l'alternanza al Governo in carica. L'analisi del sistema britannico diviene quindi un punto di partenza

¹⁶ Per una disamina del dibattito sulle migrazioni costituzionali e sul rischio di "trapianti" costituzionali impropri e snaturanti sia permesso il rinvio a E. Campelli, *L'Ombudsman nel Diritto comparato. Origine. Esperienze. Prospettive*, Padova, 2024.

¹⁷ Si veda il *Minister of Crown Act* del 1937, che istituzionalizza l'opposizione ufficiale (distinta dalle altre minoranze perché numericamente più consistente) e riconosce la posizione costituzionale dello *shadow government*. Con il *Ministers of the Crown Act* avviene il formale riconoscimento a livello legislativo del ruolo dell'opposizione ufficiale ed una piena istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, attraverso l'introduzione di previsioni concernenti l'individuazione del leader dell'opposizione e la corresponsione a suo vantaggio di una retribuzione (previsione successivamente estesa anche a vantaggio degli *Opposition Whips*, incaricati di mantenere i necessari collegamenti tra leader e componenti del gruppo parlamentare e di assicurare il rispetto della disciplina di partito). Cfr. V. Casamassima, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, 2013.

fondamentale per comprendere appieno il ruolo dello statuto dell'opposizione e il suo impatto sulla vita parlamentare in altri ordinamenti giuridici.

La Gran Bretagna viene solitamente descritta dalla dottrina come un caso esemplare di "opposizione garantita"¹⁸. Questo tipo di sistema, in una analisi necessariamente sommaria, si contraddistingue per tre elementi chiave: 1) l'istituzionalizzazione dell'opposizione, con la definizione di una struttura organizzata e riconosciuta (come si vedrà, è questo un tratto di eccezionalità in chiave comparata), come lo *shadow government*¹⁹, che ne evidenzia il ruolo centrale; 2) la funzione oppositiva esplicitata a livello costituzionale come elemento essenziale per il buon funzionamento del sistema; 3) la separazione dei poteri secondo un modello conflittuale; l'opposizione opera in contrapposizione al Governo, alimentando un dibattito dialettico che rafforza la democrazia. Nell'ordinamento britannico, dunque, tali elementi non sono solo presenti, ma godono di una funzione e di un riconoscimento ampiamente condiviso. Oltre allo *shadow government*, di cui si è detto, deve essere sottolineato il fatto che il leader dell'opposizione (leader del partito politico contrario al Governo con più seggi alla Camera dei Comuni e identificato inappellabilmente per iscritto dal suo Speaker²⁰) sia equiparato ad un "funzionario di Stato" (al pari del Primo Ministro) e goda di un'apposita indennità fissa annuale (*ministerial salary*), a carico del *Consolidated Fund*, sottolineandone l'importanza istituzionale.

L'opposizione è leale (*loyal*) nei confronti dei principi fondanti del sistema, assumendo il ruolo di custode della Costituzione²¹, ed è ritenuta «*indefettibile per il corretto funzionamento dell'ordinamento, sia quando è concepita come*

¹⁸ Si veda a questo proposito A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato su "Lo Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit.

¹⁹ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973.

²⁰ § 14.2 reg. Camera dei Comuni. Oltreché al *Leader of the Opposition*, tale disposizione fa riferimento anche al leader del secondo maggiore partito di opposizione.

²¹ Cfr. A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'opposizione Parlamentare*, cit., 50.

*indirizzo negativo di quello maggioritario, sia quando è configurata come indirizzo alternativo»*²². L'opposizione britannica è stata dunque considerata in dottrina come «*Opposizione con la O maiuscola*»²³ o *His Majesty's Opposition*²⁴, che si oppone quindi alle personalità del Governo ma mai va a configurarsi come opposizione alle istituzioni statali.

Il fenomeno dell'opposizione nel Regno Unito si distingue dunque per un atteggiamento costruttivo all'interno del gioco parlamentare. Evitando l'ostruzionismo²⁵, non mira a bloccare il sistema, ma a contribuire attivamente al dibattito democratico. Guidata da un forte senso di responsabilità verso gli elettori (*responsiveness*), l'opposizione agisce in modo trasparente (secondo il principio dell'*accountability*). Le sue azioni sono direttamente imputabili ad essa, senza che vi sia spazio per ambiguità o irresponsabilità. Non limitandosi alla mera critica, l'opposizione britannica si incarica di elaborare un programma alternativo equilibrato, realizzabile e concreto. Offrendo una valida scelta agli elettori, alimenta il confronto politico e contribuisce alla vivacità democratica dell'ordinamento. In sintesi, l'opposizione britannica si configura come una forza propositiva e responsabile, che non ostacola il sistema, ma lo arricchisce con il proprio contributo. La sua capacità di coniugare critica costruttiva, senso di responsabilità e proposta alternativa la rende un modello fondamentale, che - secondo la rappresentazione maggioritaria della dottrina - può essere ricondotto a quattro caratteristiche fondamentali: parlamentare; unica; alternativa e leale²⁶.

In chiave comparata, la stabilità eccezionale del sistema di Governo britannico si fonda quindi su un equilibrio

²² G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, 473.

²³ A. Potter, *Great Britain: Opposition with capital O*, in R.A. Dahl (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale, 1966.

²⁴ Per questa definizione si veda A. Missiroli, *I "governi" dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca*, sta in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternative*, Bari, 1990, 96.

²⁵ Cfr. sul tema A. Birch, *The British System of Government*, Londra, 1990.

²⁶ Cfr. R.M. Punnett, *Front Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, New York, 1973.

magistrale tra un Governo forte e una forte opposizione²⁷. All'interno di questo sistema, l'opposizione, pur non potendo determinare direttamente il contenuto dei lavori parlamentari (prerogativa del Governo), assume un ruolo cruciale in quanto componente decisiva del Parlamento, una sorta di co-protagonista nello svolgimento delle sue funzioni. La maggioranza, infatti, opera come comitato esecutivo del Governo, mentre l'opposizione diviene «*l'elemento indispensabile per assicurare l'autonomia e la distinzione del Parlamento rispetto all'Esecutivo. È essa che lo rende vivo, sempre «acceso», in continuo movimento*»²⁸.

Nonostante la concreta rilevanza che assumono, i poteri dell'opposizione nel Regno Unito non si basano su un rigido sistema di «procedure e regole scritte»²⁹. In assenza di una Costituzione unitestuale e completamente codificata, il ruolo dell'opposizione è definito da leggi ordinarie (a partire, come già detto, dal *Ministers of the Crown Act* del 1937), dagli *standing orders* della Camera dei Comuni, nonché da convenzioni costituzionali e prassi parlamentari. Di conseguenza, seppure esista un filone dottrinale che ritiene improprio parlare di uno statuto dell'opposizione in Gran Bretagna proprio in ragione della mancanza di fonti completamente codificate³⁰, si può affermare, nelle parole di Potter che «*come il Governo di gabinetto, anche l'opposizione ufficiale fa parte della Costituzione convenzionale britannica*».

Occorre a questo proposito ricordare che, in base alla forma di governo britannica, è la Camera dei Comuni a rappresentare il cuore pulsante del dibattito politico, dove maggioranza e opposizione si confrontano apertamente. La sua supremazia rispetto alla Camera dei Lord si traduce infatti in un ruolo subordinato di quest'ultima, risultando le

²⁷ Si veda a questo proposito B. Crick, *Parliament in the British Political System*, in AA.VV., *Legislatures in development perspective*, Durizam, 1970.

²⁸ L. Petrillo, *La perenne campagna elettorale dell'opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Vol. 51 n. 1, 2004, 8.

²⁹ Cfr. F. Marcelli, *Lo statuto dell'opposizione: Regno Unito*, in Servizio studi del senato della repubblica; Cfr. inoltre I. Jennings, *Parliaments*, Cambridge, 1969.

³⁰ Si veda, per una *summa* di queste posizioni, S. Giulji, *Le statuts de l'opposition en Europe*, in *La Documentation Française*, Parigi, 1980.

attività dell'opposizione al suo interno, così come la posizione del suo leader, certamente ridimensionati in confronto al collega della Camera dei Comuni. Basti ricordare che, a seguito del *Parliament Act* del 1911 e del 1949, un eventuale dissenso della Camera dei Lord su un disegno di legge può essere superato con una nuova deliberazione della Camera dei Comuni. Inoltre, lo stesso *Parliament Act* del 1911 ha codificato la convenzione secolare che vieta alla Camera dei Lord di creare, ritardare o modificare i cosiddetti “*money bill*”, ovvero i disegni di legge in materia finanziaria o tributaria, approvati dalla Camera dei Comuni³¹. Infine, per convenzione costituzionale, nella Camera dei Lord i partiti di opposizione si astengono dall'opporli in seconda o terza lettura all'approvazione dei progetti di legge inclusi nel programma elettorale del Governo in carica (secondo la cosiddetta *Salisbury Convention*), con una ovvia compressione degli spazi di manovra per l'opposizione.

Tra gli strumenti che sostanziano l'attività oppositoria, e che non possono in queste pagine essere analizzati in profondità, figurano gli *adjournment debate*, le *private notice questions*, il *Prime Minister's question time* e gli *opposition days*. Questo complesso sistema di norme, scritte e non, delinea da un lato le prerogative dell'opposizione ufficiale, dall'altro i poteri di intervento delle altre minoranze parlamentari e dei singoli parlamentari nelle procedure assembleari. Proprio a questo proposito è utile soffermarsi, a titolo di esempio, sulla replica del leader dell'opposizione che segue il *Queen's speech*, il discorso di apertura della sessione dei lavori parlamentari, letto dal sovrano ma che è, *de facto*, espressione del programma dell'Esecutivo. Dopo l'esposizione dei capisaldi programmatici da parte del Governo, l'*address in reply to the Queen's Speech* vira verso un confronto più specifico. L'opposizione ufficiale assume il timone del dibattito, selezionando alcuni punti chiave del programma governativo sui quali desidera approfondire il confronto. Il dibattito culmina con la presentazione e la votazione di emendamenti al programma di Governo,

³¹ Cfr. G. Caravale, *Lo Strathclyde Report e il nuovo dibattito sui poteri della Camera dei Lords*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, n. 3/2015.

generalmente proposti dalla *Front-bench opposition* (ovvero dai rappresentanti ufficiali dell'opposizione). Tuttavia, in base allo *Standing Order* n.32, lo Speaker ha la facoltà di concedere anche ad altre forze di minoranza la presentazione dei propri emendamenti.

Funzione analoga è ricoperta dai cosiddetti *Opposition Days*: 20 giorni all'anno dedicati al dibattito parlamentare su temi scelti dall'opposizione (con una netta prevalenza, nella calendarizzazione degli argomenti a favore dell'opposizione ufficiale), a cui può seguire il ritiro della mozione da parte dell'opposizione o un voto dell'aula. Né può mancare, in questa trattazione sommaria delle prerogative dell'opposizione britannica, una menzione al *Question Time*, svolto ogni giorno, dal lunedì al giovedì, per un'ora. In tale circostanza, l'opposizione ufficiale rivolge, secondo modalità privilegiate rispetto alle altre minoranze, domande specifiche al Governo, precedentemente depositate, a cui riceve risposte già scritte: qualora il deputato richiedente non sia soddisfatto della risposta può procedere ad ulteriori domande, impegnando l'Esecutivo a rispondere. Inoltre, ogni mercoledì pomeriggio, il Parlamento del Regno Unito si anima per un evento di cruciale importanza: il *Prime Minister's Question Time (PMQs)*. In questa sessione dedicata, il Primo Ministro in carica viene sottoposto a un interrogatorio serrato da parte dei rappresentanti dell'opposizione, offrendo un'occasione unica per valutare l'operato del Governo e il suo livello di *accountability* nei confronti della nazione. Si tratta di un duello politico che si svolge sotto gli occhi attenti del Parlamento e potenzialmente dell'intera nazione. Il leader dell'opposizione dispone, infatti, di cinque domande supplementari non previste, spesso utilizzate per evidenziare eventuali criticità o incoerenze nelle politiche governative. Il *PMQs* rappresenta, in questo senso, un pilastro fondamentale della democrazia britannica, incarnando il principio di responsabilità del potere. Il Primo Ministro, figura apicale dell'Esecutivo, è tenuto a rispondere pubblicamente alle domande dell'opposizione, rendendo conto delle proprie scelte e delle decisioni assunte dal Governo. Pur non potendo definire direttamente l'agenda

parlamentare, l'opposizione britannica dispone, insomma, di strumenti e prerogative garantiti, che le consentono di svolgere un ruolo fondamentale. Questi poteri, distinti dalle ordinarie attività parlamentari e dall'attuazione del programma governativo, assumono una notevole autonomia e garantiscono all'opposizione di svolgere organicamente il proprio ruolo di controllo e di proposta alternativa.

3. *L'evoluzione dell'opposizione "presidenziale" francese*

Se il modello britannico è considerato «un “idolo costituzionale” per il ruolo effettivo riconosciuto all'opposizione parlamentare nell'ambito di un ordinamento con caratteristiche uniche»³², sono molte – e molto diverse – le soluzioni adottate in altri contesti per l'individuazione e la formalizzazione di uno *status* giuridico delle opposizioni parlamentari. Si tratta di un ampio arco di ingegneria istituzionale, che spazia da un formale riconoscimento costituzionale o interno direttamente ai regolamenti parlamentari, a soluzioni più “sotterranee”, legate spesso ad un riconoscimento di fatto, messo in atto, cioè, in virtù di convenzioni e di regole “non scritte”.

Ovviamente, inoltre, la sensibilità al tema – come dimostra lo stesso caso italiano – cambia e si evolve in accordo con il mutare degli specifici contesti politici nazionali e a seconda delle ovvie differenze ordinamentali. È evidente, al di fuori del caso britannico, che la presenza in altri contesti di una pluralità di partiti d'opposizione all'interno di sistemi non bipartitici induca a ritenere che un trattamento di favore per il maggiore di essi a scapito degli altri sia «misura tale da conculcare il principio del pluralismo politico»³³.

Se il modello britannico è dunque da considerare realisticamente come irraggiungibile, e funge quindi come

³² Così P. Piciacchia, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017, 2.

³³ S. Labriola, *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, n. 2/2000, 224 s.

parametro ideale di questa analisi, si è scelto in questa sede di approfondire il caso francese, capace di fornire suggestioni certamente più prossime al contesto italiano.

Per quanto fin dalle origini dell'esperienza costituzionale della V Repubblica, la vita politica e istituzionale francese sia stata strutturata intorno alla dinamica maggioranza/opposizione³⁴, e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (con una conseguente bipolarizzazione del sistema partitico) fosse stata introdotta già nel 1962, per quasi cinquant'anni il riconoscimento formale esplicito delle opposizioni in Costituzione è stato ignorato, arrivando ad una regolamentazione di un compiuto statuto dell'opposizione solo in tempi relativamente recenti.

Le cause del lento definirsi di questo processo sono in buona misura da rintracciare nella storia istituzionale dell'ordinamento francese. I padri costituenti, infatti, non considerarono prioritari il riconoscimento e la regolamentazione di tale opposizione, concentrandosi piuttosto sul proposito di mettere a punto istituzioni in grado di assicurare la stabilità del sistema e, di conseguenza, i diritti della maggioranza. Nelle parole di Paola Piciacchia i Costituenti *«si mossero in direzione di una riforma della Costituzione che vedesse riconosciuti ampi poteri al Capo dello Stato e che contestualmente facesse dell'Esecutivo bicefalo, Presidente della Repubblica e Governo, il vero perno di tutta la forma di governo, a scapito del Parlamento che vide invece drasticamente ridimensionato il suo ruolo. Il problema del riconoscimento dell'opposizione parlamentare e delle garanzie ad essa connesse non fu una questione all'ordine del giorno poiché rifuggiva dalla stessa logica costituente. Quest'ultima si muoveva animata, in assenza (ancora) di una dinamica maggioritaria, prevalentemente dall'intento di garantire con la nuova Costituzione i mezzi e i meccanismi necessari ai Governi per portare avanti l'indirizzo politico di fronte ad un panorama partitico estremamente diviso e frammentato, non in grado di*

³⁴ G. Rizzoni, *Lo statuto costituzionale dell'opposizione politica nella V Repubblica francese: dal ralliement al regime alle nuove tensioni antisistema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, aprile – giugno 2006.

esprimere una linea politica coerente e sostenere stabilmente l'esecutivo»³⁵.

Il dibattito sullo statuto dell'opposizione tornò a ravvivarsi agli inizi degli anni '70, in condizioni più chiaramente definite rispetto al passato. L'alternanza al potere appariva una prospettiva possibile, mentre il sistema di Governo risultava ormai perfettamente calato in una logica maggioritaria, fortemente caratterizzato, cioè, da una prevalenza dell'Esecutivo e della maggioranza, e nello stesso tempo dalla relativa assenza contrappesi reali ed efficaci. La riapertura del dibattito andò quindi nel senso della ricerca di forme di riconoscimento e di tutela dei diritti dell'opposizione e delle minoranze contro possibili derive e abusi.

In effetti, fu il Presidente Giscard d'Estaing, all'origine della prima significativa riforma a favore dei diritti delle minoranze e dell'opposizione, ad istituire una seduta settimanale di "*questions d'actualité*" in cui sia la maggioranza che l'opposizione avevano lo stesso tempo per interrogare il Governo³⁶. Ancora di più, già la riforma del 1974, da lui promossa, sembrava spingere verso una razionalizzazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione, introducendo il ricorso preventivo al Consiglio costituzionale da parte di almeno 60 deputati o 60 senatori (*saisine parlementaire*³⁷). Eppure, come rileva la dottrina, la spinta verso le opposizioni era considerata ancora come un effetto accessorio, poiché l'innovazione, che certamente favoriva le opposizioni, era attivabile anche da una minoranza non oppositoria. In effetti, è quanto precisamente accadde, visto che il primo ricorso presentato in base alle nuove norme – in relazione al tema dell'interruzione volontaria di gravidanza – proveniva da esponenti della maggioranza.

³⁵ Piciacchia, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, cit., 4.

³⁶ Cfr. V. M. Bernard, *Histoire politique de la Ve République: De 1958 à nos jours*, Paris, 2008.

³⁷ L'ipotesi di una *saisine parlementaire* era già stata abbozzata durante il periodo costituente dal Comitato consultivo costituzionale salvo poi essere accantonata in ragione di preoccupazioni per l'equilibrio dei poteri e valutazioni di stampo politico.

Si configurava tuttavia, in questo modo, un passaggio fondamentale per gli eventi successivi. Se dal punto di vista della storia istituzionale francese si ponevano in questo modo le premesse per il ruolo che sarà poi assunto dal Consiglio costituzionale nell'ordinamento, dal punto di vista all'interesse generale di queste pagine l'innovazione assume particolare rilevanza in ragione del fatto che comportava un sia pur implicito riconoscimento - alle minoranze e all'opposizione parlamentare - di una prerogativa fondamentale per esercitare un ruolo efficace nei processi decisionali.

Ad un approdo ufficiale si è comunque arrivati, nonostante un debole tentativo del 2006³⁸, solamente con la legge costituzionale n. 724 del 2008³⁹ con l'introduzione dell'art. 51-1 Cost. e del 5°c. dell'art. 48 Cost, nell'ambito più generale di una complessiva *revalorisation* del Parlamento e di un generale riequilibrio istituzionale⁴⁰. Gli articoli così modificati fanno ora espresso riferimento, a livello parlamentare, ai gruppi "d'opposizione", e a quelli "minoritari", rimarcando una ovvia - e necessaria - distinzione tra una nozione "solamente" numerica di opposizione ed una più segnatamente politica, tanto più significativa in un paese, come la Francia, che ha più volte visto forze politiche che, pur non facendo parte della maggioranza di Governo, non si riconoscevano nemmeno nell'opposizione. Ulteriore specificità è data dalla

³⁸ Il tentativo del 2006 di inserire uno statuto delle opposizioni nel regolamento dell'Assemblea nazionale a costituzione invariata venne bocciato dal Consiglio costituzionale con la decisione n. 537 del 22 giugno proprio a causa dell'assenza di un esplicito "gancio" nel testo costituzionale. Sul tema si veda P. Avril, *L'improbable "statut de l'opposition" (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale)*, in *Les Petites Affiches*, n. 138, 2006.

³⁹ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle Forme di Stato e delle Forme di Governo*, 6ª ed., Torino, 2016; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014. Cfr. Altresì, P. Piciacchia, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, cit.

⁴⁰ Per una puntuale disamina del tema si veda P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, 2012.

definizione di opposizione “presidenziale”, essendo il Presidente della Repubblica il capo della maggioranza parlamentare.

Questo carattere plurale dell’opposizione nello scenario francese segna una distanza fondamentale dall’esperienza britannica e si traduce, *in primis*, nel fatto che il titolo di Capo dell’opposizione possa essere rivendicato da diversi soggetti, tra cui il leader del principale partito d’opposizione, il Presidente del principale gruppo parlamentare d’opposizione all’Assemblea nazionale e, secondo alcune interpretazioni più temerarie, «*il candidato sconfitto alle elezioni presidenziali quando non sia il Presidente uscente o ipotesi ancora più singolare, in caso di coabitazione, a seconda del punto di vista, il Primo ministro o lo stesso Presidente della Repubblica, il quale, in simili frangenti, “può assumere un ruolo di garanzia istituzionale particolarmente sensibile alle istanze dell’opposizione, oppure financo intestarsi il ruolo di Capo dell’Opposizione contraria alla maggioranza che controlla Parlamento e Governo*»⁴¹.

In Francia, quindi, la Costituzione non definisce né il ruolo né i diritti dell’opposizione ma l’articolo 51-1, introdotto con la Riforma costituzionale del 2008, affida ai regolamenti di ciascuna Camera il compito di disciplinare i diritti dei gruppi parlamentari che si costituiscono al suo interno, riconoscendo altresì specifici diritti ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari⁴². Ciò denota la scelta del Costituente di non attribuire direttamente ai gruppi di opposizione e di minoranza una titolarità autonoma di diritti, optando invece per un sistema di disciplina decentrata rimessa all’autonomia regolamentare di ciascuna Camera e trasformando i regolamenti in “strumenti

⁴¹ V. Giammusso, *Lo statuto dell’opposizione: Francia*, in *Servizio studi del senato della repubblica, Lo statuto dell’opposizione*, così come riportato in S. Curreri, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 10.

⁴² A tal fine l’Assemblea nazionale e il Senato hanno modificato i propri regolamenti interni rispettivamente il 27 maggio ed il 2 giugno 2009. Anche tali modifiche regolamentari hanno talora formalizzato talune precedenti “convenzioni costituzionali” come l’attribuzione fin dal 2007 della presidenza della commissione bilancio dell’Assemblea nazionale ad un parlamentare dell’opposizione.

incrementali”⁴³ dei diritti dell’opposizione. Oltre all’esplicita statuizione contenuta nell’articolo 51-1 della Carta costituzionale, il ruolo dell’opposizione parlamentare e dei gruppi minoritari emerge con rilevanza anche nell’articolo 48 della Costituzione, in relazione alla disciplina dell’ordine del giorno dei lavori parlamentari. Con l’avvento della suddetta riforma si è proceduto a modificare la potestà esclusiva del Governo, devolvendo tale prerogativa alle singole Camere (articolo 48, comma 1, Cost.), che provvedono alla sua definizione mediante la Conferenza dei Presidenti (articolo 49, comma 1, Regolamento della Camera dei deputati e articolo 29, comma 4, Regolamento del Senato).

L’assetto delineato dalla riforma ripartisce le competenze in materia di agenda tra Governo e Parlamento secondo un criterio di equilibrata condivisione: le prime due settimane sono dedicate alle priorità stabilite dall’Esecutivo, mentre una settimana è riservata al controllo parlamentare e un’altra, infine, all’esame dei disegni di legge di iniziativa parlamentare. Inoltre, l’articolo 48, comma 4, Cost., introduce una specifica garanzia per l’opposizione e le minoranze, riservando loro, in modo espresso, «un giorno di seduta al mese all’ordine del giorno stabilito da ciascuna assemblea su iniziativa dei gruppi d’opposizione dell’assemblea interessata e dei gruppi minoritari».

L’analisi comparata con il sistema francese solleva oggi interrogativi sulla trasferibilità di tale soluzione nell’ambito italiano. Nonostante la dottrina avesse inizialmente individuato in questo modello un riferimento potenzialmente assai utile, le recenti proposte italiane di riforma costituzionale evidenziano come tale soluzione sia ormai tardiva rispetto ai potenziali sviluppi istituzionali italiani. Le criticità connesse all’eccessiva discrezionalità dei regolamenti parlamentari nel disciplinare lo *status* dell’opposizione rendono infatti dubbia la fattibilità di una soluzione simile nel contesto italiano e rendono il modello francese, ad oggi, un’opportunità certamente mancata.

⁴³ Per questa definizione si veda P. Piciacchia, *Lo Statuto giuridico dell’opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, cit.

4. La storia incerta dello Statuto delle opposizioni nell'ordinamento italiano

Lo statuto delle opposizioni in Italia è un tema di cui si torna a parlare ciclicamente. Peraltro, se molta e rilevante dottrina torna ripetutamente ad occuparsi di questa cruciale condizione di garanzia per il funzionamento pienamente democratico della dialettica parlamentare, resta il fatto che a tale interesse non corrisponde ad oggi un esito parlamentare formale. Provando, seppur sommariamente, a ricostruirne le tappe principali, sono tre i momenti storici in cui l'ordinamento italiano si è avvicinato da presso ad una codifica dello strumento in analisi:

- La riforma costituzionale proposta dalla Commissione D'Alema nel 1997, che mirava a rafforzare il ruolo delle opposizioni in Parlamento, prevedeva di inserire in Costituzione una norma che garantisse i diritti delle minoranze parlamentari in ogni fase dell'attività legislativa. Inoltre, si proponeva di affidare alle opposizioni la presidenza delle commissioni con funzioni di controllo o di garanzia, e di assegnare loro strumenti più efficaci per far valere le proprie proposte (soprattutto in merito all'ordine del giorno e in generali sui tempi di voto). Infine, si introduceva la possibilità, per le minoranze parlamentari, di impugnare direttamente le leggi dinanzi alla Corte costituzionale (nuovo art. 137 Cost).

- Similmente la riforma costituzionale del 2005 approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta e poi bocciata dal corpo elettorale con il referendum del 2006, pur non definendo esplicitamente uno "Statuto delle opposizioni", prevedeva che i regolamenti parlamentari assicurassero specifici diritti a tali gruppi, attribuendo loro, ad esempio, la presidenza di alcune commissioni di controllo.

- Infine, la proposta di legge costituzionale del 2016, dopo un iter parlamentare particolarmente difficile, non è riuscita a superare lo scrutinio popolare, venendo respinta dai cittadini nel referendum del 4 dicembre 2016. Si tratta, questo, di un punto di particolare interesse e che può

probabilmente essere attribuito al fatto che l'introduzione dello statuto fosse inserito in una cornice di riforma ben più ampia ed evidente, capace quindi di "oscurare" il tema – certamente meno immediato – delle garanzie da attribuire alle opposizioni.

Numerosi processi trasformativi, o piuttosto involutivi, concorrono in questo momento nel riproporre il tema dello statuto delle opposizioni al centro del dibattito politico e dell'attenzione degli studiosi, come è del resto ripetutamente avvenuto in passato, ogni qualvolta che, per ragioni diverse, si sia accesa la discussione sul principio maggioritario come criterio regolativo del funzionamento del Parlamento e delle relative deliberazioni⁴⁴. Così – per limitarci alla storia più recente – era accaduto nel 2016, in occasione del disegno di legge di revisione costituzionale promosso dal Governo Renzi⁴⁵, e così accade oggi, in relazione alla profonda trasformazione della forma di governo che farebbe seguito all'approvazione dell'AS. 935 riguardante «*Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*».

Si tratta dunque di un tema presente da molti anni nella storia del dibattito costituzionale del Paese, ma questi pur limitati riferimenti sono sufficienti a mostrare il carattere ciclico e altalenante della discussione. L'art. 6 del disegno di legge di revisione costituzionale presentato nel 2016, nel modificare l'art. 64 della Costituzione, inseriva nel secondo comma una nuova disposizione ai sensi della quale «*i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*». Si introduceva in questo modo, nel testo costituzionale, la nozione giuridica di «statuto» dell'opposizione politico-parlamentare⁴⁶. Si trattava peraltro, a giudizio di molti, di una soluzione per diversi

⁴⁴ Si veda, tra gli altri, F. Rigano, *Per lo statuto dell'opposizione*, in *Il Politico*, n. 1, Vol. 69, 2004.

⁴⁵ Si veda a questo proposito M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi*, n.4, 2019.

⁴⁶ Cfr. A. Antonuzzo, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 giugno 2016.

aspetti ancora incerta, in particolare per il fatto che il problema, sul modello francese già approfondito, veniva per intero delegato ai regolamenti delle Camere e per una non chiara distinzione fra le nozioni di minoranza e opposizione parlamentare, evidentemente non coincidenti. Se l'intero progetto di revisione è stato allora respinto dal voto referendario, l'attualità politica e giuridica sembra fornire in questo momento fondate ragioni di ripensamento. L'occasione per una riconsiderazione del tema è data dalle preoccupazioni suscitate dal fatto che un'accentuazione in forma tanto netta del criterio maggioritario come quella connesse all'istituzione del premierato possa comportare nella prassi parlamentare un depotenziamento significativo del potere di contrasto delle opposizioni⁴⁷. Si tratterebbe in altri termini di un ulteriore capitolo dell'esigenza di un efficiente sistema di *checks and balances* che è propria di un ordinamento costituzionale democratico. Come è stato opportunamente osservato⁴⁸, infatti, una adeguata tutela delle opposizioni costituisce un aspetto centrale di ogni ordinamento che si richiami alla sovranità popolare come principio fondamentale di legittimazione del potere e delle istituzioni.

Che lo statuto delle opposizioni, istituto caratterizzante e stabilmente operante nell'ordinamento di altri paesi – e segnatamente nel c.d. modello *Westminster* – manchi invece nella Costituzione italiana è questione facilmente spiegabile in relazione alla storia parlamentare e costituzionale del nostro Paese. Configurandosi in tutt'altro modo rispetto al bipartitismo tipico della tradizione anglosassone, il Parlamento italiano è sempre stato composto dalla dialettica fra un numero consistente di partiti politici, e dunque dalla presenza di un ventaglio quanto mai articolato di ispirazioni e strategie, spesso mobili e in frequente scomposizione e ricomposizione reciproca⁴⁹. È significativo il fatto che anche

⁴⁷ Che comporti o no il soverchiante premio di maggioranza del 55% inizialmente previsto.

⁴⁸ Si veda a questo proposito G. Matucci, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2024, 536.

⁴⁹ Sul tema si veda C. Sbailò, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in *Quaderni Costituzionali*, 23 marzo 2009.

nel periodo di massimo scontro tra formazioni politiche contrastanti e di ampia aggregazione, quello caratterizzato cioè dalla preminenza della Democrazia Cristiana e dal Partito Comunista, non si sia di fatto impiantato un modello dualista, ma piuttosto un sistema inevitabilmente legato alla pratica delle coalizioni di Governo. Una situazione quindi di relativamente ampia diversificazione e frammentazione, tanto sul piano propriamente ideologico quanto su quello operativo, che solo a prezzo di un generoso eufemismo poté essere definita un *bipartitismo imperfetto*⁵⁰. Con consapevole realismo, dunque, l'Assemblea costituente perseguì un progetto istituzionale del tutto alieno dall'idea di determinare in forme rigide il ruolo delle opposizioni e di vincolarlo a modi predeterminati di espressione e rappresentazione. Ciò precisamente in relazione alla relativa fluidità delle alleanze parlamentari ed al carattere necessariamente compromissorio dei programmi e dell'azione di Governo⁵¹.

Anche in una fase più recente, in un assetto che si potrebbe definire di *bipolarismo imperfetto*⁵², la dispersione ampiamente diversificata delle minoranze parlamentari rende estremamente complesso il proposito di determinare forme istituzionali specificamente formalizzate capaci di garantire adeguatamente l'essenziale funzione di *voice* che ad esse compete in un ordinamento democratico⁵³. A ciò si aggiunge naturalmente il fatto generale, già ricordato, che tutte le opposizioni sono minoranze ma non tutte le

⁵⁰ Cfr. G. Galli, *Dal Bipartitismo Imperfetto alla Possibile Alternativa*, Bologna, 1975.

⁵¹ Si veda G. Cavaggion, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali*, in *AIC*, n. 2, 2017, 3.

⁵² Si vedano a questo proposito le teorie di Fulco Lanchester, Secondo cui: «La realtà degli ultimi 70 anni ha visto la cinghia di trasmissione tra società civile e istituzioni del sistema partitico, considerato indispensabile negli ordinamenti di massa, trasformarsi secondo una dinamica che potrebbe essere descritta in maniera sintetica così: dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo imperfetto, dall'ibernazione del circuito partitico parlamentare al bipersonalismo imperfetto, per arrivare oggi al bipopulismo perfetto». Cfr. F. Lanchester, *Il profumo del costituzionalismo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018.

⁵³ Cfr. A. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard, 1970.

minoranze sono qualificabili come opposizioni, e la circostanza particolare che – come mostra con abbondanza di esempi la cronaca parlamentare di questi mesi – nella prassi consolidata del nostro Paese la linea che le divide è tutt'altro che una demarcazione stabile, ma piuttosto una *sliding door* percorribile a più riprese nei due sensi. Per queste caratteristiche il problema non sembra evidentemente consistere nella possibilità di individuare e privilegiare istituzionalmente qualcosa come una “opposizione principale” di davvero difficile concettualizzazione, quanto di provvedere a misure atte a garantire l'efficacia della funzione oppositoria⁵⁴.

Questo per la ragione che alcuni processi recenti – anche senza considerare la possibilità dell'istituzione del premierato – contribuiscono a rendere urgente l'esigenza di rendere più efficace la dialettica maggioranza-opposizione/i anche attraverso riforme istituzionali e più efficienti strumenti di interdizione a favore di quest'ultima. Non vi è dubbio che il rapporto fra Esecutivo e Parlamento nella situazione italiana mostri negli ultimi anni segni importanti di cambiamento, ed in particolare di depotenziamento del ruolo di quest'ultimo. Sempre meno spesso il Parlamento è messo nella condizione di discutere adeguatamente le misure ed i disegni di legge che è semplicemente chiamato a votare, avendo come unico criterio la disciplina di partito. Con frequenza allarmante il ricorso da parte del Governo a maxi-emendamenti interamente sostitutivi della materia in discussione oppure al voto di fiducia riescono a limitare l'espressione adeguatamente articolata delle opinioni dissenzienti⁵⁵. Sempre più chiaramente, inoltre, il sistema parlamentare mostra di orientarsi verso un monocameralismo di fatto, come mostra la proporzione sempre minore di misure sensibilmente ri-esaminate ed apprezzabilmente modificate nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento. È questo un effetto di particolare

⁵⁴ G. Matucci, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia*, cit., 541.

⁵⁵ V. Di Porto, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2017.

rilevanza, dal momento che tende ad annullare la *ratio* stessa del sistema bicamerale, riducendo le due Camere a un mero e burocratico doppio l'una dell'altra. La riduzione del numero dei parlamentari in base alla legge 27 maggio 2019, n. 51 ha comportato inoltre criticità aggiuntive, limitando il numero e la composizione delle commissioni parlamentari, come pure l'abbassamento dei quorum necessari alle deliberazioni, operazione, quest'ultima che significativamente può facilitare la "dittatura della maggioranza" a scapito delle opposizioni.

5. Conclusioni

Come si è detto, le recenti proposte di riforma costituzionale, incentrate sull'introduzione di un modello di premierato forte (seppure nelle unicità della proposta attualmente in discussione), hanno riproposto con urgenza il tema dello statuto delle opposizioni. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, seppur finalizzata – nelle intenzioni dei proponenti – a rafforzare la legittimazione del Governo e a garantire una maggiore stabilità politica, potrebbe comportare un'ulteriore marginalizzazione delle minoranze parlamentari, già svantaggiate dalla riduzione del numero dei parlamentari del 2020 ed una significativa riduzione dei poteri del Capo dello Stato come "motore di riserva" in caso di crisi.

E ancora di più, di statuto delle opposizioni si torna a parlare oggi in relazione alla compressione dello spazio parlamentare in ragione dell'abuso dei decreti-legge nell'ordinamento⁵⁶. I numeri descrivono con chiarezza il fenomeno: alla fine di febbraio 2024 l'attuale Esecutivo aveva già pubblicato ben 55 decreti-legge dal suo

⁵⁶ Sul punto esiste invero una dottrina decisamente ampia. *Ex multis*, si vedano F. Clementi in *La Stampa* del 26 maggio 2023; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008; P. Carnevale, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedimentali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016; C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2024.

insediamento nell'ottobre del 2022. In termini assoluti, considerando le ultime 4 legislature, possiamo osservare che solo 3 Esecutivi riportano un valore più elevato. Si tratta dei governi Berlusconi 4 (80), Draghi (64) e Renzi (56)⁵⁷.

Come già nel 2016, molte sono però le incertezze che accompagnano il dibattito e che nonostante le diverse proposte più o meno concrete non hanno ancora trovato risposta. Tra i principali nodi critici vanno certamente menzionati il tema cruciale della delega legislativa in bianco ai regolamenti parlamentari in materia di organizzazione delle opposizioni⁵⁸; la possibilità di individuare, nelle dinamiche della forma di Governo, un ruolo per una figura rappresentativa delle opposizioni all'interno degli organi parlamentari; il rischio di una strumentalizzazione dello statuto delle opposizioni da parte della maggioranza, e la definizione concreta dei principi fondamentali che dovrebbero regolare il contenuto di un ipotetico statuto delle opposizioni.

Nonostante queste criticità, la situazione attuale, il generale quadro di degenerazione costituzionale globale e le esperienze comparate europee chiariscono che l'adozione di tale strumento sarebbe importante nel tentativo di bilanciare uno spostamento di poteri in capo al Governo e di compensare la preminenza delle iniziative governative nell'ambito del procedimento legislativo. A questo proposito, il modello francese di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare tramite i regolamenti, se poteva, fino a pochi mesi fa, essere considerato come un modello esportabile anche nel contesto italiano, appare ora, di fronte alle ipotesi di riforma, una soluzione solamente

⁵⁷ A confronto con i Governi precedenti, quello attuale presenta un'attività normativa particolarmente prolifica. Pur avendo governato per un periodo più breve, ha superato in termini di produzione legislativa esecutivi come quelli di Draghi e Renzi. In particolare, la media mensile di 3,44 decreti-legge emanati nei primi 16 mesi è superiore a quella di Draghi (3,2) e Conte II (3,18), quest'ultimo costretto a far fronte all'emergenza pandemica. È interessante notare che il governo Meloni ha addirittura superato in termini assoluti il Conte II, fermatosi a 54 decreti-legge in 17 mesi. Elaborazione e dati di *Openpolis*.

⁵⁸ Sul tema generale dei regolamenti parlamentari si veda G.S. Stegher, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, 2023.

parziale, e di fatto già superata e inattuale. Un modello – cioè – la cui esportazione nel nostro ordinamento sarebbe stata augurabile per arginare almeno parzialmente il depotenziamento parlamentare di cui si è detto, ma che ora, di fronte ad un uso sempre più marcato del principio maggioritario come criterio regolativo del funzionamento del Parlamento e delle relative deliberazioni, appare già “fuori tempo massimo”.

Le ipotesi attuali di rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio attraverso un'elezione diretta impongono quindi una necessaria istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione parlamentare, elemento speculare al principio maggioritario. Nelle parole di Angelo Rinella: «*il rafforzamento della funzione di Governo non può essere dissociato da un parallelo della funzione di opposizione. In altre parole, l'arricchimento dell'armamentario costituzionale a disposizione del raccordo Governo del Premier -maggioranza richiede una altrettanto articolata strumentazione di rango costituzionale nelle mani dell'opposizione*»⁵⁹. Il ruolo dell'opposizione non può però essere definito esclusivamente dai regolamenti parlamentari, ma richiede oggi un riconoscimento costituzionale esplicito⁶⁰. Tale riconoscimento è tanto più necessario quanto più si accentua il depotenziamento del Parlamento, al fine di evitare asimmetrie che potrebbero compromettere la stabilità e la rappresentatività del sistema democratico.

La compressione parlamentare attuale impone inoltre un ulteriore livello di guardia. Si tratta infatti di immaginare soluzioni di garanzia per le opposizioni che vadano oltre il Parlamento stesso, ormai parzialmente “superato” come centro nevralgico dei processi decisionali. Sarebbe dunque opportuno ipotizzare strumenti che siano in grado di salvaguardare le opposizioni anche nei nuovi “luoghi

⁵⁹ A. Rinella, *Questioni di asimmetria e bilanciamento nel progetto di revisione costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004 (as 2544). Intorno al tema delle garanzie costituzionali (a tutela della coerenza del sistema). Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare e composizione della Corte costituzionale*, in *Nuovi Studi Politici*, vol. 4, 2004, 10.

⁶⁰ Sul punto si veda anche P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del Premierato*, in *Aic*, n.2, 2024.

parlamentari”, tra cui *social* e mondo digitale. Uno statuto delle opposizioni che ponesse garanzie “solo” dentro il Parlamento, dunque, sarebbe certo un passo in avanti, ma pur sempre una misura insufficiente rispetto a tale incontrollabile moltiplicazione

L’eventuale introduzione del premierato può dunque inserire in questo scenario complesso ulteriori fattori di stress istituzionale, assottigliando i margini di un contraddittorio politico visibile ed efficace e la possibilità del Parlamento di incidere apprezzabilmente sui processi decisionali. Misure relative ad una formalizzazione istituzionale del ruolo delle opposizioni sembrano dunque auspicabili, sia pure nei termini e nei modi compatibili con la specifica cultura politica del paese.

Abstract

Given the intensification of constitutional regression and the global crisis of parliamentarism – which implies a general downsizing of legislative prerogatives in favor of the Executive – comparative public law must renew its attention to the role of minorities and political oppositions. The Statute of the Opposition, a legal institution aimed at safeguarding the rights of parliamentary minorities, plays a crucial role in ensuring the proper functioning of democratic processes. By providing formal channels through which the opposition can scrutinize government action and influence decision-making, it strengthens constitutional checks and balances, promotes transparency, and fosters political accountability.

In Europe, this institution appears in a wide variety of forms, reflecting different constitutional traditions and political contexts. Originating in the Anglo-Saxon tradition – notably in the British constitutional system – it has also found significant applications in French and German constitutionalism. Some countries have formally incorporated it into their constitutions, while others rely on statutory or procedural solutions. In Italy, despite recurring proposals, a true Statute of the Opposition exists only at the regional level, where regions enjoy broad autonomy in shaping it. This fragmented approach raises concerns about its coherence and effectiveness. Overall, the Statute of the Opposition remains an important instrument for safeguarding democratic

pluralism and ensuring constructive dialogue between government and opposition in contemporary constitutional systems.

Keywords

opposition rights - parliamentary minorities - constitutional checks and balances - comparative constitutional law - democratic backsliding

PARLAMENTO SOTTO PRESSIONE: GLI STRUMENTI ACCELERATORI DEL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Daniele Casanova

SOMMARIO: 1. Il Governo nel procedimento di produzione normativa del Parlamento - 2. Gli strumenti derogatori al procedimento legislativo ordinario - 3. La questione di fiducia in Italia - 4. Il ruolo del Governo in Francia: il voto bloccato e l'*engagement de responsabilité sur un text* - 5. Il ruolo del Governo in Germania: la questione di fiducia e l'emergenza legislativa - 6. Qualche suggerimento per il procedimento legislativo italiano nell'ottica di un rafforzamento del Parlamento

1. Il Governo nel procedimento di produzione normativa del Parlamento

All'interno di una forma di governo parlamentare o comunque di una forma di governo in cui esiste un rapporto fiduciario tra Parlamento e una parte dell'organo Esecutivo (come nella forma di governo semipresidenziale) si assiste ad una più o meno forte interazione del Governo all'interno del procedimento legislativo di approvazione delle leggi.

Ciò avviene in diverse fasi del procedimento legislativo stesso, a partire dal potere di iniziativa legislativa, per poi passare ad una serie di strumenti di quello che può essere definito il c.d. "Governo in Parlamento", inteso in una duplice veste, ovverosia sia quale potere del Governo di partecipare alla determinazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea parlamentare e dei tempi di discussione parlamentare, sia quale capacità del Governo di incidere profondamente sullo svolgimento dell'ordinario procedimento legislativo.

Il rapporto tra Parlamento e Governo nella produzione normativa del primo si instaura, come accennato, sin dalle prime fasi del procedimento legislativo parlamentare, grazie al potere di iniziativa legislativa che le Costituzioni generalmente affidano anche ai governi. Questi ultimi, pur non essendo mai titolari esclusivi di tale potere, si trovano però – nei fatti – ad essere in misura considerevole i

principali partecipi della determinazione dell'oggetto della discussione parlamentare.

Se si guarda ai dati relativi all'approvazione delle leggi in alcuni ordinamenti europei ci si accorge che una buona percentuale delle leggi approvate nasce dall'iniziativa legislativa governativa, a dimostrazione dell'incidenza della volontà del Governo sull'oggetto della discussione parlamentare. Per porre qualche esempio, in Germania nell'ultima legislatura (2017-2022), l'81% delle leggi approvate era di iniziativa legislativa governativa⁶¹, mentre in Italia nella XVIII legislatura (2018-2022) questo dato si attesta al 79% delle leggi approvate⁶².

Questo elemento, se considerato da un certo punto di vista, non risulta però particolarmente significativo. In una forma di governo parlamentare, infatti, esiste una naturale e necessaria sinergia tra il Governo e la sua maggioranza in Parlamento. Questa relazione permette al Governo, sostenuto dalla sua maggioranza, di far calendarizzare in Parlamento le proposte e le questioni di proprio interesse. Di conseguenza, anche quando un disegno di legge presentato dal Governo dovesse uscire quasi identico a come è stato proposto, con poche modifiche – a meno che, come spesso accade, non sia lo stesso Governo a reconsiderarlo e proporre emendamenti – ciò non dovrebbe sorprendere. Il Governo, avendo la maggioranza in Parlamento, riesce logicamente a orientare l'indirizzo politico, come riflesso naturale del rapporto fiduciario tra l'Esecutivo e il Legislativo.

Oltre a ciò, bisogna anche sottolineare però che negli ordinamenti contemporanei in cui vige uno stretto legame tra Parlamento e Governo, quest'ultimo gode anche di

⁶¹ V. *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung, Kapitel 10.1 Statistik zur Gesetzgebung*, 20 maggio 2022.

⁶² I dati sono estrapolati dal Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *“La produzione normativa nella XVIII Legislatura”*, 12 ottobre 2022. In effetti, nella scorsa Legislatura il Parlamento italiano ha approvato 315 leggi delle quali ben 249 di iniziativa legislativa governativa. Sul potere di iniziativa legislativa governativa nell'ordinamenti italiano si veda, da ultimo, M.A. Gliatta, *La dialettica della centralità. Studio sull'iniziativa legislativa del Governo*, Napoli, 2020.

strumenti specifici atti alla gestione del procedimento legislativo.

Su di essi però è necessaria una distinzione di fondo.

È possibile, infatti, strutturare due diverse categorie di intervento governativo sull'agenda parlamentare: *a)* gli interventi di natura ordinaria circa la determinazione dell'oggetto e dei tempi di discussione parlamentare; *b)* gli interventi di natura teoricamente eccezionale grazie ai quali il Governo è in grado di derogare all'ordinario procedimento legislativo.

Nella prima categoria rientrano in sostanza tutti gli strumenti attraverso i quali il Governo è coinvolto nell'organizzazione dei lavori parlamentari e, in particolare, si tratta di quegli istituti con i quali il Governo può incidere, ancorché parzialmente, sull'agenda del Parlamento e sulla gestione dei tempi del procedimento legislativo ordinario.

Nel panorama comparato questo ruolo in capo al Governo risulta molto diversificato.

Si assiste, per esempio, al caso del Regno Unito, nel quale il Governo è il principale – se non esclusivo – artefice sia dei calendari della Camera⁶³, sia della scansione temporale della discussione parlamentare⁶⁴, benché entrambi soggetti di fatto ad una contrattazione con le forze politiche presenti in Parlamento⁶⁵.

Altri esempi, invece, dimostrano che il procedimento legislativo è strutturato in modo tale da lasciare ampi spazi, ma predeterminati, al Governo. Ciò accade, per esempio, in Francia dove, oltre ad altre tipologie di intervento del Governo nella determinazione dei lavori parlamentari, la regola costituzionale vuole che due settimane di seduta su quattro siano riservate in via prioritaria al Governo che determina l'ordine dell'esame dei testi e dei dibattiti di cui

⁶³ E. May, *Parliamentary Practice*, Lexis Nexis, London, 2011; R. Walters, R. Rogers, *How Parliament works*, Routledge, London, 2015.

⁶⁴ R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, Maxwell, London, 2003.

⁶⁵ M. Rush, C. Ettinghausen, *Opening up the usual channels*, Hansard Society, London, 2001.

esso stesso abbia richiesto l'iscrizione all'ordine del giorno⁶⁶.

Oppure, ed è l'esempio dell'ordinamento tedesco, ci sono esperienze di ordinamenti costituzionali in cui il Governo detiene poteri formali limitati per incidere sull'ordine del giorno e sulla programmazione dei lavori parlamentari. In Germania, infatti, il Governo non possiede prerogative di questo tipo, giacché, da un lato, l'ordine del giorno è pianificato e definito Consiglio degli Anziani (cui il Governo partecipa ma senza alcun diritto di voto e senza la possibilità di inserire proposte governative all'ordine del giorno) e, dall'altro, gli strumenti per accelerare il procedimento legislativo previsti dal regolamento interno dell'Assemblea, sono tutte prerogative in capo ai gruppi parlamentari⁶⁷. Anche in assenza di formali poteri attribuiti al governo, esso – sempre nella logica della maggioranza parlamentare che necessariamente è a sostegno del governo – riesce ad incidere (agendo proprio sulla sua maggioranza) nell'organizzazione del lavoro parlamentare, e ciò si denota specialmente nella grande percentuale di disegni di legge di origine governativa che vengono approvate dal Parlamento.

Passando ad osservare l'ordinamento italiano, va innanzitutto sottolineato che alcune – sebbene limitate – questioni relative al potere del Governo di incidere sul procedimento legislativo parlamentare trovano una copertura costituzionale. È il caso questo della disposizione costituzionale che consente al Governo di richiedere al ramo del Parlamento che stia deliberando un disegno di legge con il procedimento legislativo decentrato (c.d. procedimento con la Commissione parlamentare permanente in sede deliberante) il passaggio alla procedura normale di approvazione della legge oppure, in alternativa, che il disegno di legge venga sottoposto all'approvazione finale da parte dell'Assemblea con sole dichiarazioni di voto.

L'emersione del rapporto Governo-Parlamento in relazione alla procedura parlamentare trova però sede

⁶⁶ V. art. 48 della Costituzione francese.

⁶⁷ In merito si vedano R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2018, 16 ss.

principale nei regolamenti parlamentari. In essi, ad esempio, si stabiliscono i poteri del Governo in relazione alla programmazione dei lavori delle due Camere.

Il Governo, infatti, per specifica disposizione regolamentare, partecipa nelle sedi decisionali delle due Camere (Conferenza dei presidenti di Gruppo alla Camera e Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari al Senato) chiamate a stabilire il programma dei lavori (che copre tre mesi di attività della Camera e due mesi al Senato) e il calendario dei lavori (trisettimanale alla Camera e mensile al Senato), senza tuttavia esserne mai il soggetto formalmente “decidente”⁶⁸. Si stabilisce infatti che il Governo sia chiamato ad esprimere le proprie indicazioni relativamente alle date per l’iscrizione dei vari argomenti all’ordine del giorno dell’Assemblea⁶⁹, che verranno però stabiliti dalle due conferenze dei presidenti di Gruppo parlamentare e, nel caso di mancato raggiungimento delle maggioranze prescritte (alla Camera il consenso dei presidenti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera e al Senato l’unanimità dei presidenti dei gruppi parlamentari), dal Presidente dell’Assemblea alla Camera e dal Presidente dell’Assemblea al Senato (fatta salva, in questo secondo caso, la possibilità che sia l’Assemblea stessa del Senato a deliberare sulle proposte di modifica presentate al calendario e al programma predisposti dal Presidente del Senato)⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. F. Biondi, S. Leone, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

⁶⁹ In questo senso specialmente l’art. 24 del Regolamento della Camera dei deputati che, relativamente alla formazione del calendario trisettimanale dell’Aula, stabilisce che «Il Governo, informato della riunione [...] comunica al Presidente della Camera e ai presidenti dei Gruppi parlamentari, con almeno ventiquattro ore di anticipo, le proprie indicazioni relativamente alle date per l’iscrizione dei vari argomenti all’ordine del giorno dell’Assemblea» e che «il calendario è predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi».

⁷⁰ Sulla programmazione dei lavori parlamentari e, in particolare, sul ruolo del Governo in quella sede, si vedano, tra gli altri M.P.C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia*, Milano, 2008, 225 ss., E. Griglio, *La “riforma impropria” delle regole sulla*

A ciò si aggiunga però un'ulteriore modalità con la quale il Governo riesce a generare un impatto sulla programmazione dei lavori delle Camere, che deriva dal potere di emanare decreti-legge che, come è noto, per mantenere la loro efficacia all'interno dell'ordinamento devono essere convertiti dalle Camere entro sessanta giorni dalla loro entrata in vigore. In effetti, anche se sul punto i due regolamenti parlamentari divergono parzialmente⁷¹, il Governo mediante l'utilizzo della decretazione d'urgenza – che nelle ultime legislature risulta sempre maggiore⁷² – riesce ad incidere in modo rilevante sulla programmazione dei lavori parlamentari.

Le questioni ora affrontate non toccano però il punto cruciale del tema oggetto di questo contributo, che non è tanto da rintracciarsi nella possibile influenza del Governo sui lavori parlamentari attraverso strumenti per lo più disciplinati nei regolamenti parlamentari e che, in ogni caso sono in grado di incidere solamente sulla programmazione dei lavori senza avere un vero impatto sulla discussione parlamentare e sull'ordinario svolgimento dei lavori.

programmazione dei lavori parlamentari, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, 2009, 69 ss. (Collana del Centro studi sul Parlamento, 4), S. Dondi, *Il "tempo ritrovato": la programmazione dei lavori parlamentari*, in C. De Cesare (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, 2011, 137ss.; G. Lasorella, *Assemblee elettive ed esecutivi: la questione dei tempi della decisione. I tempi della Camera*, in E. Rossi (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, vol. V, Pisa, 2012, 69 ss. Con specifico riferimento alla programmazione dei lavori nel Senato si veda G. Castiglia, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, 9 ss. Sul diverso ruolo che assumono i due Presidenti, si veda l'approfondita analisi di E. Gianfrancesco, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, in *Il Filangeri - Quaderno 2012-213*, 215 ss.

⁷¹ In particolare, al Senato la legge di conversione del decreto-legge entra automaticamente nel calendario dei lavori senza necessità di una deliberazione in tal senso; mentre alla Camera dei deputati la sua introduzione deve comunque passare da una modifica del calendario.

⁷² Sull'utilizzo del decreto-legge all'interno dell'ordinamento italiano si veda, da ultimo, L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022.

Anche in una dinamica in cui il Governo partecipa attivamente alla determinazione dell'agenda parlamentare, il Parlamento rimane pur sempre libero di discutere, modificare e votare ogni singola parte del testo legislativo all'ordine del giorno.

2. Gli strumenti derogatori al procedimento legislativo ordinario

Tutti gli strumenti citati in precedenza, come detto, non alterano il procedimento di produzione normativa da parte del Parlamento, giacché essi non precludono una discussione pubblica, tendenzialmente completa e riguardante ogni specifico aspetto del disegno di legge in discussione (dalla trattazione e discussione dei singoli articoli ai relativi emendamenti presentati) e che, specialmente, non sono in grado di limitare la capacità emendativa del Parlamento sui progetti di legge presentati (anche quelli di origine governativa).

Nel panorama degli ordinamenti europei esistono però diverse forme di coinvolgimento del Governo all'interno del procedimento parlamentare che superano la sola partecipazione all'organizzazione dei lavori parlamentari o alla sua capacità di incidere sui temi posti all'ordine del giorno in Parlamento, a partire dalla facoltà di utilizzare il potere di iniziativa legislativa, per passare – come accennato – al ruolo più o meno incisivo che esso può svolgere in sede di determinazione della programmazione dei lavori parlamentari.

In questo caso si tratta invece di atti che trovano, benché non sempre, una copertura costituzionale e che il Governo utilizza – o può utilizzare – per “costringere” il Parlamento ad assumere una decisione in merito ad un oggetto selezionato dal Governo stesso, senza che il Parlamento abbia la possibilità di modificare il testo sottoposto alla sua attenzione e – il più delle volte – si ricollegano al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Pur essendo diversi tra di loro, questi strumenti comportano tendenzialmente le medesime conseguenze: *a)* una decisione in tempi prestabiliti, con una conseguente compressione della discussione parlamentare; *b)* una

limitata capacità decisionale del Parlamento, che non è in grado di proporre modifiche al testo legislativo e di votare le singole parti di un disegno di legge, ma viene messo davanti all'alternativa tra una approvazione totale del disegno di legge (od eventualmente di una sua parte) o una sua bocciatura.

Sono tutti strumenti di vera e propria accelerazione del procedimento legislativo, intesa sia meramente in termini di tempo della discussione che il Parlamento dedica alla trattazione del progetto di legge sia come elemento di drastica semplificazione del procedimento decisionale.

Nei prossimi paragrafi si esamineranno gli strumenti adottati in alcuni ordinamenti, concentrandosi sulle loro regole, limiti e modalità di applicazione, con l'obiettivo di comprendere perché questi strumenti vengano utilizzati – anticipando quel che si dirà – in modo decisamente meno frequente rispetto a ciò che accade all'interno dell'ordinamento italiano. Si cercherà di capire se tale minore utilizzo sia dovuto a norme più restrittive (che limitano l'utilizzo di tali strumenti) o se dipenda da un atteggiamento differente del Governo rispetto al Parlamento. In particolare, si valuterà se alcuni di questi strumenti possano essere “trapiantati” nell'ordinamento italiano, dove, come verrà dimostrato, l'abuso della questione di fiducia da parte del Governo porta ad una tendenzialmente costante sopraffazione del Parlamento nello stesso esercizio della funzione legislativa.

3. La questione di fiducia in Italia

Partendo dall'ordinamento italiano, come è noto, l'art. 94, stabilisce che nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, quest'ultimo non sia soggetto ad un obbligo di dimissioni qualora una sua proposta non dovesse essere approvata dal Parlamento. È altrettanto nota però la prassi della questione di fiducia che è uno strumento che, benché non previsto dalla Costituzione, consente al Governo di pretendere la votazione anche su un singolo articolo o su un emendamento (oltre che sull'intero testo) alla quale,

sull'approvazione o reiezione, legherà la propria permanenza in carica⁷³.

Quanto ai suoi effetti sul procedimento legislativo, dalla prassi e dal dettato dei due Regolamenti parlamentari emergono diverse ripercussioni sull'ordinaria procedura parlamentare, che possono essere così sintetizzate: *a*) inemendabilità del testo sul quale è posta la questione di fiducia (con conseguente decadenza degli emendamenti proposti all'articolo o all'emendamento); *b*) priorità di votazione dell'emendamento o dell'articolo cui è riferita la questione di fiducia; *c*) riduzione dei tempi di discussione dovuta all'impossibilità di discutere e presentare gli emendamenti; *d*) votazione palese con appello nominale (regola prevista dalla Costituzione per le votazioni di carattere fiduciario)⁷⁴.

Per quanto attiene alle limitazioni relative all'utilizzo della questione di fiducia, esse trovano sede all'interno dei regolamenti delle due Camere, che presentano delle sostanziali differenze già a partire dalle limitazioni all'utilizzo della questione di fiducia. Il Regolamento della Camera, da un lato, stabilisce che la questione di fiducia non può essere utilizzata in relazione alle deliberazioni relative alle modifiche del Regolamento, alle autorizzazioni a procedere e alla verifica delle elezioni, nomine, fatti

⁷³ In merito alla legittimità costituzionale della questione di fiducia – benché essa non sia prevista dalla Costituzione – si vedano, in particolare, P. Virga, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, 69 ss., G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, 290 ss., V. Sica, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in Aa.Vv., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, vol. I, Milano, 1957, 623 s., L.M. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1991, 345, M. Galizia, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, 379 ss., A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 5-6/1969, 54 ss., G. Rizza, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Antonio Amorth. Vol. 2. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, 1982, 538.

⁷⁴ Sulle conseguenze procedurali della posizione della questione di fiducia previste dai Regolamenti delle due Camere, che in realtà hanno solo certificato ciò che già accadeva nella prassi applicativa, sia concesso rinviare a D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 57 ss.

personali, sanzioni disciplinari ed «in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera», e, dall'altro, limita esplicitamente la possibilità che il Governo utilizzi la questione di fiducia in relazione alla proposta di istituzione di inchieste parlamentari e «su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto» e sul voto finale di approvazione di un disegno di legge⁷⁵.

Al Senato invece queste limitazioni sono meno selettive, limitandosi ad individuare, in quei provvedimenti che riguardino le proposte di modificazione del Regolamento ed, in generale, su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato, le materie sulle quali al Governo è precluso l'utilizzo dalla questione di fiducia.

A ciò si dovrebbero aggiungere, poi, quei limiti ulteriori che la dottrina ha individuato in tutte quelle deliberazioni per le quali la Costituzione prevede una maggioranza diversa dalla maggioranza semplice, oppure per le quali prevede che la votazione sia da tenersi con una modalità di votazione necessariamente diversa da quella prescritta per l'approvazione o la revoca della fiducia al Governo. Se l'ultimo caso non produce nel concreto alcun limite⁷⁶, esistono diverse materie per le quali la Costituzione richiede l'approvazione con una maggioranza diversa da quella prescritta per le votazioni di carattere fiduciario. E sarebbe proprio nella maggioranza prescritta per l'approvazione di queste leggi (ordinarie o costituzionali) che si dovrebbe individuare la volontà della Costituzione di volerle

⁷⁵ Come è stato sottolineato, una buona parte delle limitazioni all'utilizzo della questione di fiducia deriverebbero dalla volontà di esprimere una «riserva all'assemblea degli interna corporis, che impedisce l'esercizio di una particolare potestà di indirizzo politico (la questione di fiducia) in quelle specifiche materie» (S. Tosi, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in Aa.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1973, 15). Va sottolineato che, indipendentemente dal dettato regolamentare, la dottrina ha da sempre escluso che la questione di fiducia potesse essere posta in relazione a quelli che sono stati efficacemente definiti gli «argomenti istituzionalmente estranei alla competenza programmatica del governo» (A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, cit., 85 ss.).

⁷⁶ Poiché non esistono materie di natura legislativa che per la Costituzione siano da votarsi con voto segreto.

“sganciare” dall’indirizzo politico del Governo, prevedendo appunto maggioranze che «rispondono ad una logica di tipo diverso (più garantista e meno democratica) ed escludono una riduzione delle questioni per cui sono richieste alla logica del rapporto maggioranza-opposizione»⁷⁷.

Ad ogni modo, come si può notare, si tratta di limiti poco incisivi rispetto alla produzione normativa parlamentare e ciò è dimostrato dall’uso della questione di fiducia nel nostro ordinamento, che non pare subire una battuta d’arresto – in prospettiva quantitativa – sulla base delle limitazioni di natura regolamentare o indirettamente ricavabili dalla Costituzione.

All’interno dell’ordinamento italiano, infatti, il punto su cui è necessario riflettere è quello relativo all’utilizzo della questione di fiducia.

Essa, come è noto, ha visto un costante evolversi nel corso del tempo, sino a giungere alle ultime legislature, nelle quali la quantità di utilizzo della questione di fiducia⁷⁸ – specialmente in relazione all’approvazione dei maxiemendamenti e in sede di conversione del decreto-legge – ha raggiunto livelli che possono essere considerati patologici e ben al di là di un suo impiego come forma di razionalizzazione del rapporto tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare.

In effetti, l’uso della questione di fiducia, che in origine trovava la giustificazione sulla difficoltà per il Governo di vedersi approvato un provvedimento a causa di problematiche interne alla maggioranza parlamentare (che attraverso la fiducia quindi si vedeva “costretta” ad

⁷⁷ M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 181 ss.

⁷⁸ Cfr. artt. 81, 116, 79, 138. A queste deliberazioni di carattere legislativo andrebbero aggiunte poi le deliberazioni non legislative previste dalla Costituzione per le quali si prevedono maggioranze diverse da quella semplice. In tale categoria rientrano, oltre alle elezioni citate nella nota precedente, il ricorso all’indebitamento, ai sensi dell’art. 81 Cost. e, infine, la deliberazione delle Camere con la quale viene dichiarata l’urgenza di una legge per una promulgazione nel termine stabilito dalla legge stessa, ai sensi dell’art. 73, secondo comma, Cost.

approvare il provvedimento voluto dall'Esecutivo)⁷⁹ fa ora riferimento anche a ragioni tipicamente procedurali, come lo sono state – anche qui specialmente in passato – le ragioni volte al superamento del cosiddetto ostruzionismo parlamentare⁸⁰.

Al giorno d'oggi, però, queste due tipiche ragioni sembrano essere tendenzialmente venute meno. Per quanto riguarda la prima, sembra paradossale che all'aumentare della maggioranza della quale un governo gode nella Camera e nel Senato aumenti il numero delle questioni di fiducia utilizzate (che non vengono adottate per evitare quindi uno scontro all'interno della maggioranza parlamentare); nella seconda prospettiva, invece, bisogna sottolineare che, da un lato, la stagione dell'ostruzionismo parlamentare sembra essere quasi del tutto superata e, dall'altro, che il regime regolamentare previsto all'interno delle Camere permette, attraverso diverse tecniche, un andamento comunque abbastanza celere del procedimento legislativo, senza la necessità di ricorrere a forzature volte a limitare l'attività emendativa dei parlamentari⁸¹. Cosicché attualmente, nella maggioranza dei casi, la questione di fiducia sembra essere utilizzata quasi esclusivamente per «accelerare i tempi del “passaggio” parlamentare, quando [il Governo] può contare su una maggioranza forte (e che

⁷⁹ Cfr. 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*, Roma, 2007, 95 ss.

⁸⁰ In merito alla questione di fiducia come antidoto all'ostruzionismo parlamentare perpetrato dalle opposizioni, si vedano R. Astraldi, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2/1953, P. Armaroli, *Ostruzionismo e questione di fiducia*, in *Diritto e Società*, n. 3/1980, 604 ss., S. Traversa, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in Id., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, 397 ss. In proposito A.P. Tanda, *Dizionario parlamentare*, Roma, 1987, 157, riconosce alla questione di fiducia di essere «stata sempre il principale strumento antiostruzionistico».

⁸¹ Come lo possono essere la votazione per principi, la votazione a scalare, il possibile ricorso al contingentamento dei tempi, la c.d. ghigliottina, la c.d. segnalazione degli emendamenti ecc., che sono tutti strumenti con i quali – più o meno legittimamente – si può comunque riuscire a superare un eccessivo ostruzionismo da parte delle opposizioni parlamentari.

comunque gli assicurerebbe l'approvazione della legge alla quale tiene)»⁸².

La produzione legislativa nelle legislature XVII, XVIII e XIX dimostra un utilizzo piuttosto disinvoltato della questione di fiducia da parte del Governo che la adopera quasi esclusivamente in relazione all'approvazione di atti di natura legislativa, mentre molto più rare, se non addirittura eccezionali, sono le questioni di fiducia in relazione all'approvazione o reiezioni di atti di indirizzo⁸³.

Nel corso della XVII Legislatura, al Senato la questione di fiducia è stata posta in 60 occasioni in relazione all'approvazione di 53 progetti di legge, mentre alla Camera il Governo è ricorso alla questione di fiducia in 50 occasioni relative all'approvazione di 42 provvedimenti. Allo stesso modo, nella scorsa legislatura le questioni di fiducia poste dal Governo alla Camera sono state 56, in relazione all'approvazione di 54 leggi, mentre 55 volte si è ricorso alla questione di fiducia al Senato, per l'approvazione di 53 provvedimenti legislativi. Nell'attuale legislatura, invece, il Governo – al momento – alla Camera dei deputati ha fatto ricorso in 38 occasioni alla questione di fiducia (in relazione ad altrettanti provvedimenti legislativi), mentre sono 27 i provvedimenti approvati dal Senato mediante questo strumento⁸⁴.

Dal punto di vista quantitativo, se si considera il complesso della legislazione, risultano dunque alquanto

⁸² M. Luciani, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, n. 4/2010, 584. In merito alla questione in esame si veda anche M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, 64.

⁸³ Nella scorsa Legislatura, per esempio, in due sole occasioni (una alla Camera e una al Senato) il Governo ha utilizzato la questione di fiducia su atti di natura non legislativa. Si tratta, alla Camera dei deputati, della questione di fiducia posta il 18 gennaio 2021 dal Presidente del Consiglio Conte sull'approvazione della risoluzione n. 6-00167, presentata al termine delle comunicazioni dallo stesso rese in merito alla crisi di governo che si stava delineando a seguito della preannunciata fuoriuscita del Gruppo parlamentare di Italia-Viva dalla maggioranza di Governo. Allo stesso modo, al Senato, il Governo ha posto la questione di fiducia il 19 gennaio 2021 sull'approvazione della risoluzione n. 1, tenutasi al termine del dibattito sulle comunicazioni rese, sullo stesso tema, dal Presidente del Consiglio.

⁸⁴ I dati sono aggiornati al 26 agosto 2024.

numerosi i provvedimenti legislativi che entrano in vigore a seguito dell'approvazione con voto di fiducia e, dunque, in un rapporto Parlamento-Governo nel quale il secondo impone una particolare procedura legislativa al primo.

Anche da un punto di vista qualitativo, senza entrare nel merito di ognuno di questi provvedimenti, va osservato che non vi sono dubbi che la questione di fiducia sia stata utilizzata per l'approvazione dei maggiori interventi in termini di riforme in ambito economico, sociale ed istituzionale. Delle leggi approvate attraverso la questione di fiducia, peraltro, una quota più che significativa – riguardante invero la quasi totalità degli atti – riguarda leggi di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo, sicché il combinato disposto tra l'utilizzo della decretazione d'urgenza e la successiva questione di fiducia (in sede appunto di conversione) produce una esaltazione del ruolo del Governo in relazione alla produzione normativa, con evidenti disfunzioni nel rapporto tra Parlamento e Governo.

4. Il ruolo del Governo in Francia: il voto bloccato e l'engagement de responsabilité sur un text

Nell'ordinamento francese, oltre a quanto già specificato in precedenza circa il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo, esistono due istituti nelle mani del Governo che sono parzialmente collegabili, quanto agli effetti procedurali, alla questione di fiducia italiana: il voto bloccato e *l'engagement de responsabilité sur text*.

Per quanto attiene al primo, esso è un mero espediente procedurale che non ha conseguenze giuridicamente vincolanti sul rapporto fiduciario. Attraverso il ricorso al voto bloccato, infatti, ai sensi dell'art. 44, comma 3, della Costituzione, l'Assemblea interessata (Camera o appunto anche Senato perché lo strumento non ha giuridiche ripercussioni sul rapporto fiduciario) è chiamata a decidere con un solo voto in merito all'approvazione di tutto o di una parte del testo in discussione, trattenendo solo gli emendamenti proposti o accettati dal Governo.

Circa le possibilità del Governo di utilizzare il voto bloccato, esso può decidere di applicare questa procedura in

qualsiasi momento della discussione parlamentare e decidere liberamente anche se l'oggetto del voto bloccato sarà l'intero testo legislativo sottoposto alla discussione parlamentare o solo una parte di esso.

Si tratta quindi di un atto che consente al Governo di decidere il testo in votazione e, conseguentemente, obbliga il Parlamento a prendere una decisione – con un solo voto – su quel testo⁸⁵.

Gli effetti procedurali del voto bloccato riguardano però solo il voto del provvedimento, cioè dall'utilizzo dello strumento non si determinano ripercussioni circa i tempi di discussione parlamentare, perché in ogni caso non si pone fine né alla discussione sul testo né a quella sugli emendamenti non accettati dal Governo, che quindi possono essere presentati e discussi nell'Assemblea⁸⁶.

Anche in considerazione di tale circostanza, dal punto di vista dei tempi di discussione parlamentare non si segnalano conseguenze dirompenti, cosicché si può immaginare che il ricorso a questo strumento sia da ricollegarsi a casi in cui il Governo non abbia la certezza di ottenere la maggioranza nella votazione e, quindi, il più delle volte si tratta di Esecutivi che già di per sé non godono di un elevato appoggio in Parlamento oppure Governi che stanno proponendo un provvedimento divisivo per la maggioranza stessa⁸⁷.

Se l'utilizzo del voto bloccato non ha conseguenze sui tempi di discussione parlamentare, va sottolineato che la conseguenza principale di tale strumento è quella di impedire una modifica al testo sottoposto al "voto bloccato", limitando quindi il potere di emendamento dei parlamentari,

⁸⁵ P. Avril, *Le vote bloqué (1959-1970)*, in *Revue du Droit Public*, 1971, 495 ss. Come si può notare è uno strumento che, da questo punto di vista, sembra assimilabile nel nostro ordinamento all'utilizzo della questione di fiducia sui maxiemendamenti presentati dal Governo.

⁸⁶ P. Avril, J. Giquel, *Droit Parlementaire*, Paris, 2004.

⁸⁷ B. Baufume, *Le droit d'amendement sous la Ve République*, Paris, 1993. In modo parzialmente diverso G. Carcassonne, *La Constitution*, Paris, 2007, il quale definisce tale strumento come «assurance multirisque: contre le défaut de solidarité ou de la responsabilité de sa majorité, contre l'excès d'obstruction de l'opposition, contre la remise en cause de décisions concertées, etc.».

e finendo così con imprimere uno stravolgimento all'ordinario iter legislativo.

Dal punto di vista quantitativo, invece, vi è da segnalare che l'utilizzo del voto bloccato risulta essere assai limitato (sia alla Camera sia al Senato) rispetto a quanto evidenziato in relazione all'ordinamento italiano⁸⁸.

Diverso, e per certi versi più problematico in relazione all'incidenza del Governo sulle procedure parlamentari, è lo strumento previsto dall'art. 49.3 della Costituzione (*l'engagement de responsabilité sur text*) attraverso il quale il Primo ministro può, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge⁸⁹. In tal caso, detto progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattro ore, venga votata a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea nazionale.

Dal punto di vista della procedura parlamentare, quindi, se non viene presentata alcuna mozione di sfiducia il provvedimento viene considerato adottato, benché non formalmente approvato dall'Assemblea.

Diversamente, se viene presentata una mozione di sfiducia, il procedimento si interrompe al fine di porre in votazione proprio la mozione di sfiducia nei confronti del Governo. Similmente a quanto accade nel caso di proposizione della questione di fiducia all'interno dell'ordinamento italiano, in caso di approvazione della mozione di sfiducia il Governo sarà costretto a dimettersi e il provvedimento sarà considerato bocciato da parte dell'Assemblea; viceversa, se la sfiducia verrà rigettata, il Governo resterà in carica e il provvedimento si considererà approvato⁹⁰.

⁸⁸ I dati sull'utilizzo del voto bloccato nei due rami del Parlamento sono riportati da J. Lenoir, *La "rationalisation du régime parlementaire" sous la Vème République*, in wikiterritorial.cnfpt.fr/

⁸⁹ Sulla genesi di tale disposizione costituzionale, che sarebbe stata inserita al fine di evitare l'incapacità decisionale del Parlamento sotto la IV Repubblica francese, si veda S. Aromatario, *La genèse du 49 al. 3*, in *Revue générale du droit*, 2019.

⁹⁰ J. Colliard, *Commentaire des articles 49, 50, 51*, in *La Constitution de la République française*, Parigi, 2008.

Dal punto di vista procedurale, l'attivazione di questa prerogativa governativa consente al Governo di ridurre significativamente i tempi di approvazione del provvedimento. Infatti, il provvedimento viene adottato immediatamente se entro ventiquattro ore non viene richiesta una mozione di sfiducia, oppure, in caso contrario, subito dopo la votazione della mozione stessa. In entrambi i casi, non è prevista la possibilità di discutere e votare né eventuali emendamenti proposti né le singole parti del disegno di legge. Di conseguenza, questo strumento può rivelarsi utile non solo per finalità anti-ostruzionistiche, ma anche, come nel caso precedente, per rafforzare la coesione della maggioranza parlamentare dinanzi ad un progetto di legge non del tutto condiviso all'interno della stessa.

Fino ad ora l'articolo 49 comma 3 della Costituzione ha sempre funzionato a favore dei governi: in tutte le 113 volte in cui è stato utilizzato tale strumento⁹¹ le mozioni di sfiducia o non sono state presentate o, laddove presentate, non sono state approvate dall'Assemblea nazionale⁹², e la ragione di questo risultato sarebbe da ricollegare specialmente nella maggioranza richiesta per l'approvazione (quella assoluta)⁹³.

In merito alla possibilità per il Governo di mettere in gioco la propria responsabilità dinanzi all'Assemblea nazionale, va osservato che, in origine, la Costituzione del 1958 non prevedeva alcuna limitazione al ricorso dell'art. 49.3 da parte del Governo.

Con la riforma costituzionale del 2008 si è posto invece un argine quantitativo e qualitativo; giacché la Costituzione ora prevede che la responsabilità del Governo possa essere impegnata solamente sul voto di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale e,

⁹¹ In riferimento in realtà a 59 progetti di legge, giacché lo strumento non è necessariamente da utilizzare per l'approvazione integrale del progetto ma anche per una sua parte; pertanto, in alcuni casi il Governo ha attivato più volte lo strumento in relazione allo stesso disegno di legge.

⁹² Sul numero di mozione presentate e le relative votazioni si veda il documento *Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure depuis 1958*, presente sul sito istituzionale dell'Assemblea nazionale francese.

⁹³ Cfr. E. Bottini, *Constitutional? Perhaps. Democratic? Not so much*, in *verfassungsblog.de*, aprile 2023.

inoltre, per un altro disegno di legge, indipendentemente dalla materia trattata, per ogni sessione del Parlamento⁹⁴ (che ha una durata di circa otto mesi⁹⁵).

Indipendentemente da ciò, però, parte della dottrina, analizzando la situazione francese, ha sottolineato come, anche in relazione a questo strumento, la questione di fiducia non è attivata dai governi per ragioni diverse da quelle di una esigenza vera e concreta di compattare la maggioranza all'interno del Parlamento, che altrimenti non ci sarebbe stata, perlomeno in relazione a quello specifico provvedimento legislativo⁹⁶, essendo quindi meno frequenti – seppur non assenti – i casi «in cui l'uso della *question de confiance* non sia stato diretto contro la maggioranza quanto verso l'opposizione, per scartare migliaia di emendamenti»⁹⁷.

Pertanto, il ricorso allo strumento dell'*engagement de responsabilité sur text* sembra essere estremamente collegato ai casi di debolezza del Governo⁹⁸, mentre quando esso gode di una solida maggioranza non ha nessuna necessità di limitare la discussione e la decisione parlamentare.

⁹⁴ Cfr. X. Magnon, R. Ghévantian, M. Stefanini, *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, Marsiglia, 2012; J. Gicquel, *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative: entre espoirs et illusions*, in *Politeia*, n. 15/2009.

⁹⁵ Cfr. l'art. 28 della Costituzione francese, che stabilisce che la sessione ordinaria del Parlamento abbia inizio il primo giorno lavorativo di ottobre e si concluda l'ultimo giorno lavorativo di giugno.

⁹⁶ J. Giudicelli, *Concertation, parlementarisme présidentialisé et démocratie bloquée*, in *Politeia*, n. 43/2023.

⁹⁷ S. Dondi, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 19.

⁹⁸ Al punto che S. Dondi, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, cit., 19, sottolinea che «Si è infatti sviluppata in Francia la consapevolezza che se certo tutti i Governi hanno il diritto di usare il 49.3 non tutti hanno la stessa legittimità di farlo: se si può concepire che un Governo sostenuto da una fragile maggioranza vi faccia ricorso, molto meno accettabile è pensare che possa farlo un Esecutivo che ne possieda una sufficientemente larga».

Ed i dati dimostrano proprio questo. I Governi che hanno utilizzato maggiormente questo strumento sono quelli che godevano di una scarsa (e non assoluta) maggioranza parlamentare (il record è detenuto dal Governo Rocard 1988-1991, che lo ha utilizzato in 28 occasioni, seguito dal recente Governo Borne, che invece ha fatto ricorso 23 volte all'*engagement de responsabilité sur text*). Nei restanti casi, invece, l'utilizzo è rimasto alquanto limitato, con governi che, stante anche la grande maggioranza di cui godevano in Parlamento, non hanno nemmeno mai fatto ricorso alla possibilità prevista dalla Costituzione (François Fillon; Lionel Jospin; Jean-Marc Ayrault)⁹⁹.

5. Il ruolo del Governo in Germania: la questione di fiducia e l'emergenza legislativa

Ben diverso da quanto analizzato sino ad ora, risulta invece essere il caso dell'ordinamento costituzionale tedesco, nel quale, come si è sottolineato in precedenza, il Governo è sostanzialmente privo di poteri sul piano della procedura ordinaria di approvazione della legge.

Esistono, però, anche in questo ordinamento possibili deroghe a tale procedimento, che sono ravvisabili in due distinti istituti: la questione di fiducia e lo stato di emergenza legislativa.

Quanto alla seconda, va innanzitutto sottolineato che essa non ha mai trovato applicazione, anche se effettivamente è uno strumento che consentirebbe un elevato potere di controllo dell'agenda parlamentare da

⁹⁹ I dati sull'utilizzo dello strumento sono reperibili in T. Gaudiaut, *Quels Premiers ministres ont le plus utilisé le 49.3 ?*, in *fr.statista.com*, 12 dicembre 2023, nel report *Le recours à l'article 49.3 de la Constitution : dans quels cas?*, in <https://www.vie-publique.fr/>, 20 dicembre 2023 e nel documento *Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure depuis 1958*, citato in precedenza. Sul recente utilizzo di tale disposizione costituzionale si veda M. A. Priolo, *La riforma delle pensioni, l'art. 49-3 Cost. e la frattura democratica in Francia*, in *Diritti comparati*, aprile 2023.

parte del Governo e l'introduzione di procedure semplificate¹⁰⁰.

All'apparenza più simile in relazione a quanto osservato negli altri ordinamenti è, invece, la questione di fiducia prevista dall'art. 68 della Costituzione federale, nel quale si prevede che «Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag. Il potere di scioglimento viene meno qualora il Bundestag elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore».

Questo strumento, che in astratto potrebbe essere utilizzato in relazione ad un procedimento legislativo al fine agevolare l'approvazione di un'intera legge o una parte di essa (con la conseguenza che il Parlamento sarebbe – anche in questo caso – chiamato ad un “prendere” o “lasciare”¹⁰¹), nella prassi è stato poco utilizzato, ma mai a questo scopo.

Nelle sole cinque occasioni in cui si è fatto ricorso alla questione di fiducia¹⁰², infatti, lo si è fatto in relazione a ragioni di politica generale e non in relazione ad un procedimento legislativo. Di queste, peraltro, in una sola occasione il ricorso alla questione di fiducia è stato effettuato in relazione ad un atto specifico, sebbene di non natura legislativa¹⁰³; in un caso, invece la questione di fiducia è stata utilizzata per tentare di appianare le divergenze interne alla

¹⁰⁰ Su di essa si veda l'approfondita analisi di R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit.

¹⁰¹ H. Trossmann, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestag*, München, 1977, 790 ss.

¹⁰² Votazioni del 20 settembre 1972 (Governo Brandt); del 5 febbraio 1982 (Governo Schmidt); del 17 dicembre 1982 (governo Kohl); del 16 novembre 2001 e del 1° luglio 2005 (governi Schröder).

¹⁰³ È il caso della questione di fiducia posta dal Governo Schröder nel 2001, che aveva posto la questione «su una risoluzione parlamentare in merito all'invio delle forze armate in Afghanistan a supporto della missione internazionale per la lotta al terrorismo islamico» (R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit., 19).

coalizione di governo¹⁰⁴, mentre nelle altre occasioni la questione di fiducia è stata utilizzata strumentalmente dal Governo per giungere allo scioglimento anticipato del Bundestag¹⁰⁵.

In sintesi, quindi, va sottolineato che indipendentemente dagli strumenti che la Costituzione affida al Governo, nell'ordinamento tedesco – per varie ragioni – non si assiste (e non si è mai assistito) ad una prevaricazione del Governo – comunque legittimata dalla Costituzione che non prevede alcuna limitazione all'utilizzo della questione di fiducia – sulla procedura di approvazione parlamentare della legge.

6. Qualche suggerimento per il procedimento legislativo italiano nell'ottica di un rafforzamento del Parlamento

Come si è potuto notare dalle brevi note che precedono, nei diversi ordinamenti gli strumenti di carattere eccezionale nelle mani del Governo per imprimere una netta accelerazione ai procedimenti di produzione normativa parlamentare non sembrano essere molto dissimili tra di loro, sia per quel che riguarda il loro effetto sul procedimento legislativo, sia per quel che attiene alle ragioni giuridiche che possono legittimare tale attivazione da parte del Governo, sia, infine, per quel che concerne le eventuali limitazioni all'utilizzo di tali prerogative governative.

Quello che distingue le diverse esperienze ordinamentali è la sola prassi, dalla quale emerge una grande differenza quanto ai motivi di ricorso a tali strumenti che, di conseguenza, ne determinano una ben diversa quantità di utilizzo.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, rispetto a ciò che accade in altri ordinamenti nei quali il Governo ha a disposizione uno strumento molto simile, si è potuto sottolineare una netta prevalenza del Governo in

¹⁰⁴ È il caso occorso il 5 febbraio 1982 nel quale il Governo Schmidt ricevette la conferma della fiducia da parte del Parlamento.

¹⁰⁵ Sono i casi del 20 settembre 1972; del 17 dicembre 1982 e del 1° luglio 2005 che sono in effetti terminati con l'approvazione della mozione di sfiducia e il successivo scioglimento delle Camere.

Parlamento, il quale utilizza la questione di fiducia (oltre che numerose volte) per ragioni che non sempre (o meglio quasi mai) rientrano nel classico utilizzo di questo strumento: contro la maggioranza (quando si teme di non avere il sostegno su un determinato disegno di legge); contro l'opposizione (quando l'atto viene utilizzato per ragioni anti ostruzionistiche).

In questa prospettiva, dunque, non si può che riflettere – *de iure condendo* – sul come poter rafforzare il Parlamento dinanzi a governi che dettano costantemente l'agenda parlamentare e influiscono in modo determinante sulla capacità legislativa del Parlamento.

Come sottolineato, il panorama comparato non offre grandi spunti circa la possibile limitazione di tali istituti, giacché il diverso grado di ricorso a strumenti volti a derogare l'ordinario procedimento legislativo sembra da rintracciarsi più che altro nel diverso sistema politico-partitico-istituzionale presente nei diversi ordinamenti e non nella modalità con la quale sono regolamentati questi strumenti.

Ciononostante, oltre ad immaginare un'introduzione a livello costituzionale della questione di fiducia introducendone contemporaneamente alcune limitazioni "qualitative"¹⁰⁶, si potrebbe immaginare un modello – qui si sulla falsariga della riforma costituzionale francese del 2008 – volto ad introdurre delle regole che limitino il Governo nell'utilizzo dello strumento in esame da un punto di vista quantitativo, prevedendo, per esempio, un numero prestabilito di occasioni nelle quali il Governo è legittimato ad utilizzare uno strumento volto ad incidere profondamente sulla discussione parlamentare.

Senza porre altre modifiche relative al procedimento legislativo, si potrebbe, per esempio, prevedere che all'interno di ogni programma delle Camere (di natura trimestrale), il Governo dichiari in anticipo quale sia il provvedimento sul quale intende porre la questione di fiducia e, se al termine del programma il Parlamento non ha

¹⁰⁶ Ovverosia attraverso l'individuazione di materie che si potrebbero considerare "sganciate" dal rapporto fiduciario e per le quali, quindi, sarebbe esclusa la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia.

ancora approvato quello specifico provvedimento, il Governo potrebbe chiederne la deliberazione in un testo determinato. In questo modo, il Parlamento rimarrebbe sempre libero di approvare il provvedimento con le modifiche che intende introdurre mediante il procedimento legislativo ordinario nei tre mesi che coprono il programma dei lavori parlamentari. Viceversa, nel caso in cui ciò non dovesse avvenire, il Governo può farsi forte di quanto indicato in precedenza e pretendere la votazione sul provvedimento, al quale legherà conseguentemente la propria permanenza in carica¹⁰⁷.

Così facendo, il Governo avrebbe sempre un forte potere di indirizzo politico-legislativo sul Parlamento, senza che questi però perda quasi costantemente la sua capacità di produrre leggi mediante un procedimento completo, pubblico e trasparente.

Ad ogni modo, per rivitalizzare il Parlamento e, con esso, il pluralismo democratico, è necessario intervenire con una qualche forma di riforma, che sia costituzionale o di altro genere. Sperare, infatti, che il Parlamento possa tornare al centro del processo legislativo, senza subire la costante pressione del Governo, attraverso una spontanea rivitalizzazione del sistema politico e partitico, appare una speranza vana.

Abstract

Parliament Under Pressure: Government's Accelerating Tools in the Legislative Process – The paper aims to examine the dynamics between Parliament and the Government within the legislative process. Specifically, it will assess the Government's powers in setting the parliamentary agenda and managing debate times, followed by an analysis of the Government's powers to alter the ordinary legislative process, significantly influencing the time frame for passing laws and the Parliament's ability to amend a bill. Based on a

¹⁰⁷ Cfr. D. Casanova, M. Ladu, M. Podetta, L. Spadacini, *Come rafforzare le Camere nell'esercizio della funzione legislativa? Spunti a margine della proposta di razionalizzare la forma di governo parlamentare italiana con la sfiducia costruttiva*, in *Astrid Rassegna*, 2023, 13 ss.

comparative analysis of several legal systems (Italy, France, Germany), reform proposals will be made for the Italian system, with the goal of strengthening the role of Parliament.

Keywords

*legislative process - role of the government in parliament - timing of law
approval - power of amendment - vote of confidence*

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELL'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE

Giulia Chinaglia

SOMMARIO: 1. Il Governo “allo specchio”. Qualche osservazione introduttiva - 2. All'ombra del Governo. Il c.d. modello Westminster - 3. (S)consigli per un'ulteriore circolazione: una questione culturale - 4. Molto rumore... per buone ragioni? L'opposizione come garanzia contro derive iper-maggioritarie - 5. Istituzionalizzazione dell'opposizione e fonti del diritto: regolamenti parlamentari, legge ordinaria o revisione costituzionale

1. Il Governo “allo specchio”. Qualche osservazione introduttiva

In una fase di rinnovata attenzione per il Governo, in un periodo storico in cui l'espansione degli esecutivi rappresenta una tendenza andata affermandosi, seppur in maniere differenti, in diverse democrazie consolidate¹⁰⁸, in virtù della ricerca di una maggiore stabilità, è opportuno ragionare sulla maniera in cui questo fenomeno si articola, nonché su alcune delle sue conseguenze, osservandone l'impatto su altre componenti della forma di governo che non è possibile trascurare, come, ad esempio, l'opposizione parlamentare.

È pacifico che un Governo operante in una forma di Stato democratica¹⁰⁹ debba necessariamente rapportarsi con

¹⁰⁸ Il tema è stato trattato ampiamente in dottrina. *Ex multis*, L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 2006, 5-11; A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; S. Fabbrini, *Il principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999; T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The presidentialization of politics*, Oxford and New York, 2005; R. Elgie, G. Passarelli, *The presidentialization of political executives*, in R.B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, F. Müller-Rommel, *The Oxford handbook of political executives*, Oxford, 2020, 359-381.

¹⁰⁹ È opportuno segnalare che il contesto cui si riferiscono queste riflessioni è quello delle democrazie costituzionali consolidate, le cui forme di governo (parlamentari, per i fini del presente lavoro – salvo qualche fugace considerazione sul sistema francese), seppur differenti tra loro, sono da

il fenomeno del *dissenso*¹¹⁰ e, più concretamente, con le *minoranze* parlamentari, più o meno organizzate sotto forma di *opposizione*¹¹¹. Per quanto articolata sia la materia del rapporto tra Governo e opposizione, dipendendo non solo dal tipo di ordinamento, ma anche dalle dinamiche che interessano ciascun sistema giuridico, e dalle congiunture storiche e politiche che lo influenzano, la premessa

considerarsi “a opposizione garantita”. Il tipo di garanzia e di *status* accordato all’opposizione può variare, ma è inconfutabile che essa goda di tutele proprio in quanto strettamente legato all’esercizio di diritti e libertà democratiche costituzionalmente riconosciuti. *Ex multis*, G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, 1980, 532-561; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, voce in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, 1995, 347-362; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Torino, 1984.

¹¹⁰ R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, in 1(1) *Government and Opposition*, 7-11 (1965).

¹¹¹ Per quanto i termini, e alle volte anche i concetti, di minoranza e opposizione (declinati, a seconda della necessità, anche al plurale) vengano spesso utilizzati intercambiabilmente, è importante ricordare che essi si riferiscono a entità contigue, ma non perfettamente sovrapponibili. Il concetto di *minoranza* risulta più ampio di quello di opposizione: minoranze sono quelle «aggregazioni, dotate di un certo grado di stabilità e persistenza, che vicendevolmente si confrontano nella società e, in particolare, all’interno degli organi rappresentativi», cfr. S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 25. Ma minoranze sono anche quelle “fisse” identificate mediante fattori sociologici quali l’appartenenza sociale, etnica, linguistica, religiosa... (i c.d. *cleavages*), cfr. *ibid.* Diversamente, il termine *opposizione* risulta più circoscritto, e individua un *soggetto politico*, il cui principale campo d’azione è il Parlamento, e il cui scopo consiste nell’elaborazione di azioni contrastive e, alle volte, di un indirizzo politico alternativo rispetto alle iniziative della maggioranza: quella dell’opposizione, dunque, è una «attività diretta a controllare l’operato del governo condizionandone e influenzandone l’indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)», cfr. G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., 532; Id., *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel sistema parlamentare britannico*, Milano, 1973, 29 ss.; V. Casamassima, *L’opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, 1-52; C.M. Pimentel, *L’opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, in *Pouvoirs*, 2004, 48; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo “statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, Trieste, 1999, 32-33; S. Curreri, *Lo statuto dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, 5.

irrinunciabile a qualsiasi riflessione sul tema deve essere quella relativa all'*indefettibilità* della funzione oppositoria¹¹². Ciò implica la necessità di riconoscere spazio e integrare l'espressione di voci plurali, anche portatrici di dissenso, all'interno delle istituzioni e degli organi parlamentari, sino ad arrivare al confronto-scontro con il Governo¹¹³. Quest'ultimo, conseguentemente, pur secondo modalità differenti, dipendenti dalle soluzioni istituzionali adottate da ciascun ordinamento¹¹⁴, trova nell'opposizione un'avversaria, una controparte specularmente contrapposta, che può ed è chiamata a porre sotto scrutinio l'Esecutivo¹¹⁵,

¹¹² A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 11-12; A. Antonuzzo, G. Perniciaro, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento...ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, 151 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2024, 69; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012, 22 ss.

¹¹³ L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 350, «Ora, non può revocarsi in dubbio il fatto che tutte le società politiche, a causa della conflittualità che caratterizza le relazioni intersoggettive, abbiano sempre conosciuto il fenomeno della opposizione; tuttavia, è una conquista recente la possibilità che un insieme di persone o di gruppi si organizzi legalmente, nell'ambito di un sistema politico, per manifestare la propria opposizione verso coloro che detengono la titolarità dei centri del potere politico ed economico, nel tentativo di contrastare il perseguimento di determinati obiettivi».

¹¹⁴ P. Jan, *Les oppositions*, in *Pouvoirs*, 2004, 24-29; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, International IDEA Constitution-Building Primer 22, 2021, 11, online su <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf>.

¹¹⁵ Altro presupposto da sottolineare è quello per cui la conflittualità veicolata nel circuito democratico-rappresentativo e interpretata dai diversi gruppi parlamentari è da intendersi, pur sempre, come costituzionale, dal momento che, seppur in contrasto sul merito delle scelte di indirizzo politico, le forze che si scontrano in parlamento debbono (dovrebbero) comunque condividere i presupposti valoriali e i principi sottesi al "gioco democratico", impiegando *«peaceful means to achieve power»*, cfr. A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714-1830*, Oxford, 1964, 2. Quello dell'opposizione è un fenomeno assai complesso, ed esaurirne tutte le peculiarità esula dai fini del presente contributo, che, invece, si concentra sull'opposizione parlamentare costituzionale. Un'ampia dottrina, però, ha fornito una disamina del fenomeno oppositorio *lato sensu*, distinguendo tra la dimensione parlamentare ed extraparlamentare dell'attività oppositoria, e identificando un'opposizione

proponendo delle alternative¹¹⁶ rispetto all'indirizzo di maggioranza¹¹⁷. Le forme di sindacato e limitazione

costituzionale e una anticonstituzionale, antisistema, a seconda del grado di accettazione delle disposizioni costituzionali e dei principi che fondano e regolano l'ordinamento giuridico. Rifiutarli, pertanto, qualificherebbe l'opposizione come anticonstituzionale, determinata a sovvertire l'ordinamento, instaurare un nuovo sistema giuridico, e addirittura sradicare le basi della convivenza civile condivise da una data comunità politica. Cfr. M. Bon Valsassina, *Profilo dell'opposizione anticonstituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, 531-623; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit. 356; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 21 ss., 32; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., 41-43; P. Jan, *Les oppositions*, cit., 31; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000, 24-34. In particolare, G. Pasquino, *L'opposizione*, Bari, 1995, 22 ss., rammenta che «proprio perché le regole del gioco sono state scritte in comune tra governo e opposizione, la loro osservanza consente uno scontro politico anche aspro, ma rigorosamente costituzionale. E proprio perché le regole del gioco stabiliscono i limiti dello scontro, può venire esaltato, quasi drammatizzato, il contributo dell'opposizione... [al] regime democratico, inteso come...esplicazione di conflitti e prospettazione di alternative» (pp. 27-28).

¹¹⁶ A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714-1830*, cit., 3; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, in *Pouvoirs*, 2004, 63-64; D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, in 69(3) *Political Science Quarterly*, 438-452 (1954).

¹¹⁷ Si tratta di caratteristiche e funzioni proprie di tutte le opposizioni parlamentari, seppur in misure diverse e secondo combinazioni che variano da ordinamento a ordinamento, presentando ciascuna le proprie specificità. Come ci sarà modo di riflettere, se il modello britannico si presenta come il sistema "conflittuale" per antonomasia, dove maggioranza e opposizione si percepiscono, e sono intese dall'elettorato, come alternative che raramente ricercano la via del compromesso, i sistemi caratterizzati da multipolarismo politico tendono più frequentemente a configurarsi come "consensuali", dove il confronto dialettico tra le parti è prevalente, almeno a livello idealtipico, anche per via della pluralità di attori che operano. Vedasi M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998, 46 ss.; S. Giulj, *Confrontation or conciliation: the status of the opposition in Europe*, 16(4) *Government and opposition*, 476-494 (1981); G. Pasquino, *L'opposizione*, cit., 12 ss., 22-30; G. De Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, in A. Torre, L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, 2005, 273-274; P.L. Petrillo, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, 2005, 1-21; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 1-70; v. anche la n. 18 per ulteriori tipizzazioni. Il punto su cui qui ci si intende

dell'attività governativa di cui si incarica l'opposizione¹¹⁸, del resto, sono atte sia a evitare prevaricazioni da parte dell'esecutivo, sia a rappresentare una garanzia per le istanze delle forze politiche escluse dalla compagine governativa¹¹⁹. L'esercizio della funzione costituzionale oppositoria da parte di un'opposizione parlamentare – che sia ufficialmente riconosciuta come tale e disciplinata dall'ordinamento, o anche nella più “fluida” conformazione di insieme di minoranze parlamentari non affiliate alla maggioranza governativa – dunque, costituisce «uno dei sintomi e degli elementi qualificanti [gli ordinamenti che abbiano raggiunto un ben preciso grado di sviluppo]»¹²⁰, risultando, pertanto, essenziale per il corretto funzionamento di un ordinamento sostanzialmente democratico¹²¹.

concentrare è l'ontologica contrapposizione tra *continuum* maggioranza-governo e opposizione.

¹¹⁸ G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit.; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo “statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, cit., 72-80.

¹¹⁹ A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo “statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, cit., 23 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004, 12.

¹²⁰ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 28 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 265; vedasi anche L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 349; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 11-23.

¹²¹ Sulla natura indefettibile dell'opposizione parlamentare e sulla necessità di tutelarne i diritti e le prerogative, si sono più volte pronunciate l'Assemblea parlamentare e la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. L'Assemblea, negli anni, ha prodotto la Risoluzione 1601/2008, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, e il documento 15946/2024, *Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy*, a rappresentare un aggiornamento, alla luce della tendenza all'erosione della qualità della democrazia, anche e soprattutto negli ordinamenti tradizionalmente ritenuti “maturi”, ricordando, come si afferma al §44, che in un ordinamento stabile e democraticamente consolidato, «*democracy is as much about opposition as it is about government*». La Commissione di Venezia, contestualmente, ha realizzato gli studi 497/2008, *Draft report on the role of the opposition in a democratic parliament* e 497/2009, *Draft report on the role of the opposition*, e ha rilasciato l'opinione 845/2016, *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*. In precedenza, nel corso del *Parliamentary Seminar on Relations Between Majority*

Come si vedrà (*infra*, § 2), nell'esperienza del costituzionalismo più risalente e delle democrazie più solide, è nel c.d. "modello Westminster"¹²², proprio del Regno Unito e di altri ordinamenti profondamente legati alla tradizione costituzionale e giuridica inglese, ossia quelli di Canada, Australia e Nuova Zelanda¹²³, che il rapporto tra Governo e Opposizione, istituzionalizzata e annoverata tra gli organi di rilevanza costituzionale, è maggiormente articolato, tanto da rappresentare un vero e proprio "tipo", trapiantato e riproposto, con più o meno successo e fedeltà rispetto all'originale, anche altrove. In tale contesto, nel rapportarsi con l'Opposizione ufficiale, il Governo intravede il proprio "negativo", – e, non a caso, la stessa proiezione dell'opposizione rispetto al Governo assume il nome di (*shadow*) *cabinet*, ricalcando il termine utilizzato per indicare l'Esecutivo¹²⁴ –, dal momento che il più grande gruppo di

and Minority Parties in African Parliaments (Libreville, Gabon, 17–19 May 1999), l'*Inter-parliamentary Union* aveva rilasciato delle *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*, richiamate anche nella produzione del Consiglio d'Europa. Sull'operato della Commissione di Venezia, si rimanda a F. Duranti, *Commissione di Venezia e forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2024, 271-288.

¹²² Quello dell'uso del termine *modello*, insieme all'assunzione di un "tipo" come parametro per la comparazione, è un tema delicato. Rileva qui sottolineare che, lungi dall'avere valore prescrittivo, la modellistica delle forme di governo ha più del "fittizio" che del reale, e costituisce una risorsa utile per una descrizione della realtà che, tuttavia, non vi può aderire del tutto, dal momento che non sono le forme di governo in sé a determinare le condizioni di funzionamento del modello, ma sono le stesse circostanze storiche, socioeconomiche, politiche, piuttosto, a influenzare le forme di governo. V. anche L. Elia, *Governo (forme di)*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, 671.

¹²³ *Ibid.*, 645 ss.; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 11 ss.; A. Harding, *The "Westminster model" Constitution overseas: transplantation, adaptation and development in Commonwealth States*, in A. Torre, L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, cit., 541-566; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit. 226 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 49 ss.

¹²⁴ A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2009, 1237-1238; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit., 65-66.

minoranza parlamentare, espressione del partito che in sede elettorale ha ottenuto il maggior numero di voti dopo quello risultato vincitore, non rappresenta un mero elemento di contrasto e ostruzione, poco organico e talvolta scomposto all'attività governativa, come invece non è infrequente riscontrare in altri ordinamenti, caratterizzati da una maggiore frammentazione del sistema politico-partitico, bensì funge da diretta *alternativa* all'Esecutivo in carica¹²⁵, pronta a prenderne il posto in caso di caduta, o in una successiva tornata elettorale¹²⁶.

¹²⁵ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 4 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 535 ss.; l'A. riflette sull'evoluzione dell'opposizione, con riferimento al modello britannico, dalla sua esistenza, nello spazio politico, prima come espressione di dissenso, successivamente come elaborazione di forme di limitazione all'attività del Governo, e, come ultimo approdo, in quanto vera e propria alternativa all'esecutivo in carica; v. anche A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 48-55, 81 ss. Suggestiva anche la tipizzazione fornita in G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit., 31 ss., e Id., *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, in V. Baldini (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006, 249-286, che distingue tra opposizione *alternativa* (tipica del parlamentarismo "responsabile", quale quello britannico), *non alternativa* (propria del parlamentarismo fortemente rappresentativo), e *incongruente* (rinvenibile nei modelli "intermedi" che presentano aspetti di entrambi i modelli sopra citati). Vedasi anche R.A. Dahl, *Patterns of Opposition*, in Id. (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, 1966, 332 ss.

¹²⁶ L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 350 ss.; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 45 ss.; Id., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold (cur.), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati. Vol. 2*, Roma, 2010, 231-248; Id., *L'organizzazione dell'opposizione in Gran Bretagna*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1974, 47-56; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 286 ss.; P. Jan, *Les oppositions*, cit., 38; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1237-1238; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit., 72-73; P.L. Petrillo, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, cit., 1 ss.; R. Brazier, *The constitutional role of the opposition*, in 40(4) *Northern Ireland Legal Quarterly*, 131-151 (1999); S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. Di Leo, G. Pitruzzella (cur.), *Modelli istituzionali e riforma della*

Tale esperienza di riconoscimento e istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare¹²⁷ si presta a una serie di considerazioni (*infra*, §§ 3, 4), soprattutto in relazione ad avvenute e potenziali forme di circolazione del modello, o di alcuni suoi istituti, circa l'impatto di tali prestiti giuridici sul rapporto tra Governo e opposizione in altri ordinamenti, anche distanti dall'esperienza giuridica inglese, regolati da diverse logiche politiche e contraddistinti da multipartitismo e/o multipolarismo¹²⁸. Da un lato, importare il modello in sistemi profondamente diversi, "cristallizzando" l'opposizione parlamentare come funzione esercitata primariamente da un solo gruppo, potrebbe distorcere i rapporti di forza tra partiti e, contestualmente, organi costituzionali, in senso sfavorevole al pluralismo e alla rappresentanza di istanze in sede parlamentare. Nei sistemi multipartitici¹²⁹, che talvolta hanno provato a introdurre nel proprio ordinamento elementi tipici del modello britannico, all'opposizione si avvicinano solitamente più minoranze, talvolta coalizzate e talvolta contrapposte, al punto che pretendere di trasporre senza mediazioni il modello inglese di istituzionalizzazione dell'opposizione, individuando una sola minoranza come principale interlocutrice del Governo

costituzione, Bologna, 1999, 181; G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, cit., 251.

¹²⁷ Si noti che, per quanto riconoscimento e istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare siano concetti strettamente interrelati, essi non sono necessariamente sempre compresenti: può aversi riconoscimento – implicito o esplicito – dell'esistenza legittima e del ruolo esercitato dall'opposizione, o dalle minoranze parlamentari, anche senza l'attribuzione di caratteristiche proprie della sola opposizione (o di una pluralità di opposizioni) che una istituzionalizzazione comporterebbe. Cfr. A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 62-66; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 51-60, 71-77; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 5 ss.

¹²⁸ L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 654 ss.

¹²⁹ Diverso è, invece, il caso dell'espressione del dissenso *entro* uno stesso raggruppamento: l'emersione e la rappresentazione di una o più correnti diverse dalla "linea" di partito, tuttavia, è questione altra rispetto ai fini del presente contributo, relativa alla disciplina interna dei gruppi parlamentari e dei partiti di riferimento. Cfr. G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 124 ss.

– pure rappresentativa di una sezione ampia dell'elettorato – potrebbe rischiare di mettere in ombra le altre, sintetizzando sensibilmente il pluralismo rappresentato in Parlamento e consolidando un rapporto strettamente biunivoco tra Governo e Opposizione (con la “O maiuscola”)¹³⁰. Di contro, una forma di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, che non preveda necessariamente l'individuazione di una Opposizione ufficiale, ma che miri, traendo ispirazione dalla *cultura costituzionale* britannica, ad attribuire rilevanza fondamentale all'opposizione, codificando specifiche prerogative e diritti riconosciuti alle forze politiche che si contrappongono al Governo, potrebbe rappresentare una strada per garantire all'opposizione (o alle opposizioni) uno status maggiormente definito, che permetta un confronto più equo e bilanciato con l'Esecutivo, soprattutto in contesti in cui la forma di governo parlamentare sia soggetta a razionalizzazioni realizzate nell'auspicio, o nella convinzione, di accrescere la “governabilità”, ma a detrimento della rappresentatività e, con essa, dello spazio spettante alle minoranze e alle opposizioni¹³¹.

Non soltanto l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare correla strutturalmente la compagine all'opposizione con il Governo, specie (ma non esclusivamente) nelle esperienze costituzionali che rientrano nel modello Westminster, ma la composizione e lo status riconosciuto all'opposizione ha un impatto quantitativo e qualitativo sul rapporto con l'esecutivo e sull'effettività dell'azione oppositoria, sui rapporti tra la maggioranza e le compagini minoritarie, sulla responsabilità (e sulla responsabilizzazione) di entrambi nei confronti reciproci e, in ultimo, dell'elettorato. Ragionare sull'opposizione parlamentare, dunque, fornisce una cartina al tornasole sull'attività governativa, e sullo “stato di salute” degli organi costituzionali, singolarmente e di concerto,

¹³⁰ A. Potter, *Great Britain: Opposition with a Capital “O”*, in A.R. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, cit., 3 ss.

¹³¹ B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 61-74.

nell'ambito più ampio degli equilibri sottesi alla forma di governo e, in ultimo alla forma di Stato democratica¹³².

2. *All'ombra del Governo. Il c.d. modello Westminster*

Nel panorama delle tradizioni giuridiche occidentali, quella più connotata da una forte integrazione dell'opposizione parlamentare nel sistema istituzionale e costituzionale è senz'altro quella britannica, la cui corrispondente forma di governo prevede una netta dicotomia tra l'Esecutivo (con la sua maggioranza) e l'opposizione ufficiale, al punto che il c.d. *shadow cabinet* assume la funzione, costituzionalmente riconosciuta e garantita, di opporsi all'indirizzo politico di maggioranza, offrendo all'elettorato un'alternativa¹³³. A partire dall'esperienza inglese, il c.d. "modello Westminster" si è successivamente affermato nel resto dell'(ex) impero coloniale britannico, con maggiore successo, per via di favorevoli congiunture storiche, demografiche e culturali, legate all'espansione coloniale dell'Impero, in Canada, Australia e Nuova Zelanda¹³⁴, tuttora Reami del Commonwealth. Diversamente, come è frequente in fatto di "trapianti" giuridici, il modello ha attecchito decisamente

¹³² G. Pasquino, *L'opposizione*, cit., 3 ss., 66, 15; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 634-675; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 17 ss.; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 9-10; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit. 4.; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 70-71; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 3 ss..

¹³³ G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, 166.

¹³⁴ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 213 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 540-543; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 69-270; T.E. Frosini, *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 91 ss.

meno, quando non fallendo del tutto¹³⁵, negli ordinamenti di alcune ex colonie che, nel corso dei rispettivi percorsi di transizione dal sistema coloniale a un ordinamento indipendente e auto-determinato, non hanno dato seguito effettivo alla previsione *formale* di un'opposizione ufficiale nel testo delle rispettive costituzioni¹³⁶, o, in alternativa, hanno visto emergere regimi autoritari coi quali è venuta meno qualsiasi opportunità di espressione del dissenso e organizzazione dell'opposizione.

Differentemente da altri ordinamenti che, seppur in modalità e con esiti assai diversi, hanno affrontato la questione dell'opposizione parlamentare in epoche più recenti – si pensi, a titolo esemplificativo, al riconoscimento solo implicito delle opposizioni parlamentari nella Costituzione italiana¹³⁷ e nella Legge Fondamentale tedesca¹³⁸, o, al contrario, allo spazio riservato all'opposizione nelle Carte di Malta¹³⁹ e Portogallo¹⁴⁰, o

¹³⁵ Del resto, per dirla con A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714–1830*, cit., 6, «None but the most naïve, however, believe that man can successfully transfer political institutions in their entirety. Constitutions do not function like machines which may operate in precisely the same fashion wherever located».

¹³⁶ Come accaduto in altri ordinamenti, legati alla tradizione inglese a causa dell'esperienza di colonizzazione: Giamaica, Trinidad, Uganda (costituzioni del 1962), Mauritius (Costituzione del 1968), cfr. L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 353; G. De Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 269; Id., *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 217–229; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 550; P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, in A. Torre, L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica*, cit., 1255.

¹³⁷ S. Ceccanti, S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, in *federalismi.it*, 2015, 2–41; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 93–97; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit., 89 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 203–306.

¹³⁸ V. *infra*, § 3.

¹³⁹ La Costituzione di Malta (1964) riserva una serie di prerogative all'opposizione e al suo leader, il cui ruolo è disciplinato dall'art. 90.

¹⁴⁰ La Costituzione del Portogallo (1976) sancisce, all'art. 114, la libertà dei partiti politici, anche di opposizione, e include il diritto all'esercizio di un'opposizione democratica – nell'ambito del pluralismo politico e partitico – tra gli elementi non sottoponibili a revisione costituzionale *ex art.* 288. Esiste

nella Costituzione francese all'indomani della revisione costituzionale del 2008 –, il modello britannico e la sua riproposizione in Canada¹⁴¹, Australia¹⁴² e Nuova Zelanda¹⁴³, sono connotati da un peculiare e risalente tipo di istituzionalizzazione dell'opposizione. Il “modello Westminster”, infatti, ha conosciuto una evoluzione assai peculiare e, conseguentemente, anche le condizioni di esistenza del “governo ombra” risultano intrinsecamente legate all'evoluzione storica e giuridica del Regno Unito e del suo ordinamento (e, conseguentemente, di quello dei Reami del Commonwealth)¹⁴⁴. La dottrina, infatti, riconosce un ruolo fondamentale al consolidamento delle convenzioni costituzionali¹⁴⁵ relative al Governo di gabinetto e

altresì un vero e proprio statuto dell'opposizione, codificato nella l. n. 24/98 del 26 maggio 1998.

¹⁴¹ T. Groppi, *Canada*, Bologna, 2006; E. Grosso, *Canada*, in Id. (cur.), *Codice delle costituzioni. Vol. VI.4*, Milano, 2023, 63-74.

¹⁴² S. Penasa, *Australia*, in E. Grosso (cur.), *Codice delle costituzioni. Vol. VI.4*, cit., 1-13. Per un'introduzione all'ordinamento giuridico e al contesto politico australiano, C. Bassu, *Australia*, Bologna, 2012.; J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, Parliament of Australia. Department of parliamentary services, 2008.

¹⁴³ A.H. Angelo, *New Zealand*, 2015; M. Tomasi, *Nuova Zelanda*, in E. Grosso (cur.), *Codice delle costituzioni. Vol. VI.4*, cit., 39-48.

¹⁴⁴ G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 50.

¹⁴⁵ A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1959; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 639; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 14 ss.; P. Leyland, *Constitutional conventions and the preservation of the spirit of the British Constitution*, in *Diritto Pubblico*, 2014, 2; A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2013, 35-46; D.R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, London, 1969, 1-3; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, XVI-XIX; Id., *Convenzioni costituzionali, prassi, corti e novazioni legislative. Un percorso di diritto comparato fra Regno Unito e Italia*, in *DPCE nline*, 2021, 323-345. Sulle convenzioni costituzionali nell'ordinamento australiano, v. G. Appleby, *Unwritten rules*, in C. Saunders, A. Stone (eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, 2018, 209-236; W. Bateman, D. Meagher, A. Simpson, J. Stellios, *Hanks Australian Constitutional Law: materials and commentary*, Chatswood, 2021, 20-22. Nell'ambito canadese, v. P.W. Hogg, *Constitutional law of Canada*, Toronto, 2019, 1-22.1 ss.; C. Mathen, P. Macklem, *Canadian constitutional law*, Toronto, 2022, 4 ss. Sulle convenzioni costituzionali in Nuova Zelanda, v. A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., 26 ss.

all'opposizione¹⁴⁶, manifestatasi gradualmente come sempre più speculare all'Esecutivo¹⁴⁷. Diversamente dalla contemporaneità, in cui si registra un crescente grado di complessità e conflittualità che dovunque pone delle notevoli sfide, anche sul piano delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico ad esse sotteso, ha contribuito a quel consolidamento anche una significativa omogeneità sociale tra l'elettorato¹⁴⁸ – i pochi cui erano riconosciuti i diritti politici nelle prime fasi del consolidamento del sistema inglese, ossia la ristretta parte di popolo che era tale “per davvero”. Tra le altre congiunture che hanno permesso il consolidamento del modello, rendendolo così difficile (se non impossibile) da riprodurre altrove¹⁴⁹, si annovera anche la struttura bipartitica o, al più, bipolare¹⁵⁰, del sistema

¹⁴⁶ N. Johnson, *Opposition in the British political system*, in 32(4) *Government and Opposition*, 487-510 (1997).

¹⁴⁷ Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'ordinamento britannico e, con esso, dell'opposizione parlamentare nel modello Westminster, si vedano, *ex multis*, L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 351 ss.; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 8 ss., 59 ss., 225; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 536 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 74 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, 70-184; Id., *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 11-17; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005, 17 ss.; J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, cit., 7 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 36-60.

¹⁴⁸ A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo “statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, cit., 31-32.

¹⁴⁹ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 82; Id., *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1285 ss.

¹⁵⁰ P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1255 ss.; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 645 ss. È opportuno rimembrare come non solo, com'è noto, nel Regno Unito (si pensi all'*hung Parliament* del 2010), ma anche in Canada, Australia e Nuova Zelanda, nonostante una tendenziale alternanza su base bipolare, esistano, oltre ai due poli principali, anche altri partiti, emersi nel corso dell'evoluzione politica dei rispettivi ordinamenti, con l'affermarsi, nello spazio pubblico, di istanze particolari, cui rispondono partiti più piccoli, cfr. S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 7-8; T. Groppi, *Canada*, cit., 70 ss.; C. Bassu, *Australia*, cit., 118; A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., 32 ss.; A. Di

politico¹⁵¹, legata, prevalentemente, a un sistema elettorale maggioritario (come nel caso del sistema in vigore per la *House of Commons* britannica¹⁵², della *House of Representatives* australiana¹⁵³ e del Parlamento canadese¹⁵⁴, mentre la Nuova Zelanda utilizza il sistema elettorale *mixed-member proportional* dal 1996¹⁵⁵). Altresì, un ulteriore elemento risultato essenziale per il consolidamento del modello è l'accettazione – da parte di entrambe le compagini, governativa e di opposizione – dei principi fondamentali su cui si regge l'ordinamento giuridico e intorno ai quali si svolge la dinamica democratica del Paese¹⁵⁶. A rendere il modello così unico è proprio la somma di circostanze che ne hanno permesso l'affermazione¹⁵⁷. A ciò ha contribuito la gradualità con cui la prassi si è fatta sempre più consuetudine, beneficiando di un alto livello di compenetrazione rispetto al tessuto socio-politico dell'ordinamento britannico e conducendo, infine, all'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare *per antonomasia*. Storicamente, in una fase in cui la contrapposizione istituzionale più rilevante era sempre meno quella tra governo e parlamento, e sempre più quella

Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1210; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 55 ss.

¹⁵¹ Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit. 68.

¹⁵² A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 48 ss.; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 115 ss.

¹⁵³ C. Bassu, *Australia*, cit., 52-53.

¹⁵⁴ T. Groppi, *Canada*, cit., 65-70.

¹⁵⁵ B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, Wellington, 2018, 55 ss.; M.S.R. Palmer, D.R. Knight, *The Constitution of New Zealand*, Oxford, 50-60, 124 ss.; D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, Auckland, 2017, 123; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1210.

¹⁵⁶ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 70; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 56 ss.

¹⁵⁷ P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1263 ss.; G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., 532-533; Id., *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 214 ss., 270 ss.; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 49-55.

tra maggioranza (il *continuum* tra il Governo e la compagine che lo sostiene in Parlamento)¹⁵⁸ e opposizione, quest'ultima è divenuta un elemento indispensabile per il funzionamento della forma di governo parlamentare. Dinanzi a queste caratteristiche, risulta evidente come esista, *ab origine*, un profondo divario tra il modello che è andato affermandosi in Regno Unito e nel Commonwealth e quelli degli altri ordinamenti, approdati solo successivamente, in circostanze molto differenti, a forme diverse di riconoscimento ed eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare.

Che si tratti della *His Majesty's Loyal Opposition*¹⁵⁹ britannica, o della *Official Opposition* canadese¹⁶⁰, australiana¹⁶¹ e neozelandese¹⁶² – tutte note anche come “*shadow cabinet*”¹⁶³ –, essa risulta ben connotata, con specifiche prerogative, derivanti in gran parte da convenzioni costituzionali, e si fa carico di alcune essenziali funzioni: la tutela delle istanze minoritarie; il controllo

¹⁵⁸ A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1237-1238.

¹⁵⁹ Definita in A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714-1830*, cit., 2 come «a political party or group of parties out of office, whose primary function is to criticize and attack the party or parties in power. [...] the immediate purpose of Opposition criticism is to check, prevent, and rectify any abuses of which government may be guilty. The ultimate purpose is to replace the party or parties in power by the Opposition, either as the result of a shift in parliamentary opinion or as the result of a general election which gives the Opposition a majority». V. anche W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1872, 19-20; R.M. Punnett, *Front-bench Opposition. The role of the, Leader of the Opposition the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, London, 1973.

¹⁶⁰ T. Groppi, *Canada*, cit., 83 ss.; E. Grosso, *Canada*, cit., 68; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, in T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, 161-162.

¹⁶¹ W. Bateman, D. Meagher, A. Simpson, J. Stellios, *Hanks Australian Constitutional Law: materials and commentary*, cit., 756 ss; C. Bassu, *Australia*, cit. 47-48.

¹⁶² E. McLeay, *The Cabinet and political opposition in New Zealand*, Auckland, 1995, 9-22; D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit., 117.

¹⁶³ Sull'evoluzione, anche terminologica, dello *shadow cabinet*, v. R. Brazier, *The constitutional role of the opposition*, cit. 131-151; A.C. Eggers, A. Spirling, *The Shadow Cabinet in Westminster systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832-1915*, in 48(2) *British Journal of Political Science*, 3 ss. (2018); N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit.; D.R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit.

sull'attività del Governo; il compito di offrire all'elettorato un'alternativa¹⁶⁴, dotata di un programma dettagliato e credibilmente realizzabile, rispetto all'esecutivo in carica. Non a caso, l'opposizione parlamentare, in questi ordinamenti, è considerata un vero e proprio *government in waiting*¹⁶⁵, al punto che, proprio in virtù di queste funzioni principali, essa è anche definita come "responsabile", dal momento che costituisce il principale attore chiamato a sostituire il Governo presentando un indirizzo politico alternativo¹⁶⁶, nonché "leale", in virtù della fedeltà al principio per cui, al di là della contrapposizione politica, anche aspra, l'opposizione si impegna (si dovrebbe impegnare, stando al "modello"), più che a ostruire la strada percorsa dalla compagine scelta dall'elettorato¹⁶⁷, a costruire una seria proposta che dia al corpo elettorale un diverso programma di governo rispetto a quella fornita dalla precedente maggioranza.

In questo particolare contesto, l'Opposizione ufficiale assume una struttura assai articolata¹⁶⁸, modellata su quella

¹⁶⁴ A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714-1830*, cit., 2-3; G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 165-171; N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit., 487 ss.; H.J. Laski, *Parliamentary government in England*, London, 1945, 162-163.

¹⁶⁵ D.R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., XIII; A.C. Eggers, A. Spirling, *The Shadow Cabinet in Westminster systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832-1915*, cit., 2.

¹⁶⁶ M. Beloff, *The leader of the opposition*, in XI (2) *Parliamentary Affairs*, 155-158 (1957); P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1246 ss.; M.S.R. Palmer, D.R. Knight, *The Constitution of New Zealand*, cit., 115-117.

¹⁶⁷ L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 340, 352 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 68-84; Id., *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1248 ss.; G. De Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 266; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 549 ss.; Id., *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 75 ss., 197-202; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 21-25; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 41-47; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit., 33-34.

¹⁶⁸ Soprattutto nel sistema britannico, esistono profonde differenze a seconda che la funzione oppositoria sia esercitata dal Partito laburista o da quello conservatore. In estrema sintesi, lo *shadow cabinet* laburista attribuisce

del Governo¹⁶⁹, in modo da esercitare le proprie funzioni e prerogative in maniera speculare a quella dell'esecutivo, elaborando un proprio indirizzo politico. Nello stesso modo in cui il Governo, nel modello Westminster, si configura come *cabinet*, infatti, anche l'Opposizione, si struttura sul modello collegiale del gabinetto – di qui, *shadow cabinet*¹⁷⁰. Esattamente come il Governo, anche l'Opposizione dispone di un'organizzazione molto più ampia e strutturata¹⁷¹, tale per cui lo (*shadow*) *cabinet* è posto al centro di un più ampio (*shadow*) *government* in cui confluiscono più livelli organizzativi: dall'apparato partitico, anche extra-

un ruolo fondamentale al partito di riferimento, cui spetta la selezione dei membri del governo ombra, e che partecipa attivamente al processo decisionale, finendo per limitare la discrezionalità a disposizione del leader del partito; lo *shadow cabinet* conservatore, invece, tende a riservare maggior margine di manovra al leader, circa la selezione del proprio gabinetto ombra, l'attività oppositoria da svolgere e l'indirizzo politico alternativo da perseguire. Cfr. G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 165-171; M. Beloff, *The leader of the opposition*, cit., 158; G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 87 ss., 111-121, 168 ss.; Id., *L'organizzazione dell'opposizione in Gran Bretagna*, cit., 47-56; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 556-558; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 267; P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1252-1255; R. Brazier, *The constitutional role of the opposition*, cit., 141-144; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 183-184; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 100 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit., 35; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 67-68; R.M. Punnett, *Front-bench Opposition. The role of the, Leader of the Opposition the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, cit., 110 ss., 216 ss.; sul funzionamento dei partiti inglesi, v. C. Martinelli, *Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti*, in *DPCE Online*, 2021, 503-516.

¹⁶⁹ E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 11 ss.; J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, cit., 11 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 66 ss.

¹⁷⁰ E. McLeay, *The Cabinet and political opposition in New Zealand*, cit., 22.

¹⁷¹ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 74.

parlamentare, a supporto della compagine di governo o di opposizione, sino all'*inner cabinet*¹⁷², composto dai parlamentari più vicini al leader del Partito di opposizione che, esattamente come accade anche nella maggioranza, guida l'azione oppositoria. Come il *cabinet* governativo è composto dai Ministri, anche lo *shadow cabinet* è basato sul riparto delle competenze tra *shadow Ministers*¹⁷³, ciascuno dei quali “marca” un Ministero, in modo da canalizzare più puntualmente l'attività di scrutinio sull'operato del Governo. Seppur con delle differenze, in Regno Unito¹⁷⁴,

¹⁷² G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 93-95.

¹⁷³ Una particolarità: nell'ordinamento canadese, i componenti dell'Opposizione Ufficiale sono denominati – piuttosto eloquentemente – “*critics*”. Cfr. E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 12.

¹⁷⁴ Fondamentale, nell'evoluzione dello *shadow cabinet* britannico, fu il *Ministers of the Crown Act 1937* (abrogato poi dal *Ministerial Salaries Consolidation Act 1965*, cui si affiancò il *Ministerial and Other Salaries Act 1975*), che codificò per la prima volta la norma che attribuisce una retribuzione anche al leader dell'opposizione, al pari dei Ministri – riconoscendo implicitamente la funzione costituzionale dell'opposizione ufficiale. Cfr. G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 76-79; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 540 ss., 550 ss.; P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1247; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 2024, 70 ss.; A. Torre, *Regno Unito*, cit., 144-145; Id., *Il Regno Unito*, cit., 51; D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 438 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., XXV-XXVII; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 47-50; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit., 72; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1237-1238. Altresì, dal 1975 i partiti di opposizione britannici, anche diversi dall'opposizione ufficiale, ricevono “*short money from the public purse*” (*Short Money Act 1975*) al fine di finanziare le rispettive attività parlamentari e le spese relative all'ufficio del leader del gruppo parlamentare, nonché le spese di viaggio. Cfr. E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 32; N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit., 488 ss.; R. Rogers, R. Walters, *How Parliament works*, London and New York, 2015, 72 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 17; C.M. Pimentel, *L'opposizione, ou le procès symbolique du pouvoir*, cit., 47; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 24-25; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 62 ss.

Canada, Australia e Nuova Zelanda¹⁷⁵, a capo del collegio dell'opposizione si trova il leader del Partito, e quindi del gruppo parlamentare di opposizione, cui è corrisposta anche una remunerazione –, dovuta alla sua veste di Primo Ministro *alternativo*¹⁷⁶. Anche se è in Regno Unito che si sono sviluppate e consolidate le principali convenzioni costituzionali relative all'opposizione e al suo leader successivamente circolate nel Commonwealth, il loro primo riconoscimento formale¹⁷⁷, mediante strumenti di diritto positivo, con conseguente codificazione di prerogative quali la retribuzione, si deve ricercare nell'ordinamento canadese¹⁷⁸, prima, e, successivamente, in quello australiano¹⁷⁹. Relativamente al Canada, va segnalata una forma di *statutory recognition* già nel 1905, quando una risoluzione della *House of Commons* sanciva la retribuzione del leader dell'opposizione (e, a partire dagli anni '40 anche

¹⁷⁵ Per quanto concerne la Nuova Zelanda, la figura del leader dell'opposizione venne ufficialmente riconosciuta per la prima volta nel 1933 quando, dopo un'evoluzione di tipo convenzionale, venne stabilito per legge che anche la guida del gruppo parlamentare di opposizione avrebbe avuto diritto a una forma di remunerazione. Non si rileva, però, alcuna codificazione, del ruolo di leader dell'opposizione in quanto tale, se non il riconoscimento formale di cui allo Standing order of the House of Representatives, n. 37: «*The leader of the largest party in terms of its parliamentary membership that is not in Government or in coalition with a Government party is entitled to be recognised as Leader of the Opposition*». Vedasi D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit., 117.

¹⁷⁶ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 226; M. Beloff, *The leader of the opposition*, cit., 155-156; C. Bassu, *Australia*, cit. 47-48, 111-127; S. Ratnapala, T. John, V. Karean, C. Koch, *Australian constitutional law. Commentary and cases*, Melbourne, 2007, 235; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 62-66; R.M. Punnett, *Front-bench Opposition. The role of the Leader of the Opposition the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, cit., 74 ss.

¹⁷⁷ Per completezza, in Nuova Zelanda la retribuzione del leader dell'opposizione viene prevista a partire dal 1951, quando una Royal Commission raccomanda un salario per questa figura, essendo il suo ruolo comparabile a quello di un ministro. V. D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 450-451.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 443 ss.; M. Beloff, *The leader of the opposition*, cit., 159.

¹⁷⁹ D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 447 ss.; J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, cit., 7.

per il leader dell'opposizione in Senato)¹⁸⁰; altresì, l'opposizione ufficiale canadese dispone di risorse umane ed economiche maggiori rispetto a quelle – comunque previste – accordate alle altre minoranze, e al leader del partito viene assegnata una residenza ufficiale¹⁸¹. Nell'ordinamento canadese, che è federale, lo *status* dell'opposizione e del suo leader sono riconosciuti anche a livello provinciale¹⁸²; tuttavia, non è accordato alcuno status ai gruppi di minoranza diversi dall'opposizione ufficiale – e ciò rischia, forse, di ridurre il rapporto tra maggioranza e opposizione a una dimensione strettamente binaria¹⁸³. In Australia, invece, già dagli anni '20 del XX secolo, il leader dell'opposizione di entrambe le Camere riceve una forma di retribuzione, a riconoscimento del ruolo dell'opposizione di avversaria e alternativa al Governo in carica¹⁸⁴. Diversamente dagli ordinamenti di Regno Unito, Canada e Nuova Zelanda, l'ordinamento australiano, dal 1947, accorda una retribuzione anche ai leader dei gruppi parlamentari di minoranza non appartenenti all'opposizione ufficiale che contino almeno dieci membri nella *House of Representatives*, sia a livello federale, sia in ciascuno dei sei Stati che compongono la Federazione¹⁸⁵.

Per quanto riguarda le prerogative dell'opposizione parlamentare in Regno Unito, Canada, Australia, e Nuova Zelanda, sono più frequentemente i regolamenti parlamentari, gli *standing orders*, a racchiudere, partendo dalle convenzioni costituzionali ancora osservate, il novero dei poteri e delle funzioni a disposizione dell'opposizione e, in alcuni casi, a garanzia di eventuali ulteriori formazioni

¹⁸⁰ D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 443 ss.; G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., 550.

¹⁸¹ P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., 161-162.

¹⁸² D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 447.

¹⁸³ *Ibid.*; N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit., 491.

¹⁸⁴ D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, cit., 447 ss.

¹⁸⁵ *Ibid.*

minoritarie¹⁸⁶. Quello che è utile notare, in generale, è che, laddove codificate, le prerogative riconosciute all'opposizione la pongono sullo stesso piano e in rapporto direttamente speculare rispetto al Governo¹⁸⁷, che senz'altro dovrà perseguire l'attuazione del proprio indirizzo politico, ma sempre nella consapevolezza dell'esistenza di un organo a sé alternativo. Non solo la struttura organizzativa dell'Opposizione ufficiale, ma anche i suoi poteri e le sue funzioni rispondono alle esigenze di un sistema prevalentemente bipolare, basato sul "governo degli uni", e, al contempo, sull'attento scrutinio e sulla possibilità di un'alternativa fornita dagli "altri". Le prerogative dell'opposizione ufficiale sono molteplici e riguardano diversi ambiti di intervento dello *shadow cabinet*, dai poteri di controllo e di indirizzo, allo spazio riservato alle opposizioni parlamentari nell'organizzazione e nello svolgimento dei lavori in aula. Eppure, è comunque possibile individuare un elemento essenziale, che lascia intendere la *ratio* dell'assetto sin qui illustrato: in tutti i sistemi in cui l'opposizione assume il ruolo di alternativa, notiamo come le sue prerogative siano speculari e simmetriche rispetto a quelle della maggioranza¹⁸⁸. I membri dello *Shadow Cabinet*, e soprattutto il suo leader, in qualità, rispettivamente, di *Shadow Ministers* e *Shadow Prime*

¹⁸⁶ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 71 ss.; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 6 ss., 20 ss.

¹⁸⁷ La netta e speculare contrapposizione tra maggioranza e opposizione, negli ordinamenti che aderiscono al modello Westminster, si manifesta anche nella dimensione spaziale delle aule parlamentari, dal momento che le due compagini sono disposte una di fronte all'altra. L'immagine di due fazioni fisicamente e spazialmente contrapposte, e non distribuite in un emiciclo, è forse ancora più evocativa di quanto si possa comunicare verbalmente, e lascia istantaneamente intendere il modo in cui è intesa l'*agorà* parlamentare; A. Torre, *Regno Unito*, cit., 64; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 24.

Per la Nuova Zelanda, v. B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, cit., 108.

Per il Canada, P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., 161-162.

¹⁸⁸ J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, cit., 27-58.

*Minister*¹⁸⁹, dispongono della possibilità di intervenire nel corso del *Question Time* e del *Prime Minister's Question Time*, in modo da interrogare il Governo e il suo capo circa il rispettivo operato¹⁹⁰, e di porre in evidenza le responsabilità dell'Esecutivo agli occhi dell'elettorato. In particolare, per quanto riguarda l'allocazione del minutaggio a disposizione per intervenire nei dibattiti parlamentari al Primo Ministro e al leader dell'opposizione viene riconosciuta la facoltà di intervenire per la medesima durata¹⁹¹, e lo stesso vale anche per le relazioni di maggioranza e minoranza nelle discussioni sui progetti di legge; altresì, il lo *shadow Prime Minister* ha solitamente il diritto di replicare per primo, così come di interrogare il Governo su questioni selezionate a sua discrezione¹⁹². Sempre in relazione al diritto di intervenire in via prioritaria nel corso dei lavori parlamentari, una prerogativa fondamentale del leader dell'opposizione ufficiale è la replica, l'*address in reply to the King's/Queen's speech*, allo *Speech from the throne* – il discorso programmatico sulle iniziative di ciascun governo (di tutti i Reami del Commonwealth) appena insediatosi, pronunciato dal Sovrano – per enunciare le intenzioni dell'opposizione ufficiale in relazione all'agenda della maggioranza, e per illustrare l'indirizzo alternativo proposto dallo *shadow*

¹⁸⁹ G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 165-171; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit., 72-73; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 11 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 62-66.

¹⁹⁰ B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, cit., 121 ss.; A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., 69 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., 161-162, 169; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 20 ss.; G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 168-170; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., 104 ss.; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 27-28.

¹⁹¹ Ad esempio, v. *Standing orders of the House of Commons [UK]*, – *Public Business*, No. 47, dove, nello statuire i limiti relativi alle tempistiche di intervento nei dibattiti parlamentari, il Primo Ministro e il leader dell'opposizione godono del medesimo minutaggio. Misure simili sono enunciate in maniera molto dettagliata anche negli *Standing Orders della House of Commons* canadese.

¹⁹² D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit., 117 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., 161-162.

*cabinet*¹⁹³. Oltre alle consuete ipotesi di intervento, l'opposizione ufficiale e gli altri eventuali gruppi di minoranza dispongono dei c.d. *Opposition Days*¹⁹⁴, ossia un numero predefinito di giorni per ciascuna sessione parlamentare (venti in Regno Unito, ventidue in Canada), di cui alcuni (tre, in Regno Unito) spettanti al secondo partito di minoranza¹⁹⁵, dedicati alla discussione di temi selezionati dalle compagini minoritarie¹⁹⁶. Altresì, con riferimento alla funzione di controllo sull'attività dell'Esecutivo operata dall'opposizione ufficiale, a quest'ultima sono tradizionalmente riservate le presidenze di commissioni

¹⁹³ D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit., 117; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 24 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., 161-162; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 72; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 20; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 51-60.

¹⁹⁴ *Standing Orders of the House of Commons – Public business*, No. 14, *Arrangement of Public Business*. «Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business [...]». È comunque rilevante sottolineare come questa soluzione, che pur rappresenta una apertura ai gruppi diversi da quello cui afferisce l'opposizione ufficiale, non alloca prerogative a ulteriori gruppi al di fuori della compagine di maggioranza. Risulta chiaro, quindi, come in contesti a multipartitismo – e multipolarismo – estremi sia pressoché impossibile configurare un tale assetto.

¹⁹⁵ R. Rogers, R. Walters, *How Parliament works*, cit., 274 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit., 123-230.

¹⁹⁶ Oltre agli *Opposition Days*, al *Question time* e al *Prime Minister's Question Time*, ulteriori occasioni di scrutinio sull'operato del Governo che rientrano nella disponibilità dell'opposizione sono le sedute dedicate al dibattito su istanze locali, i c.d. *emergency debates* su questioni urgenti con ricaduta nazionale, le *early day motions* rivolte quotidianamente al Governo, e le *private notice questions* indirizzate ai ministri. Cfr. P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 72 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 20 ss.; G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 168; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., 104 ss.; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 27; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 51-60; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 73-74.

parlamentari preposte al controllo dell'attività dell'Esecutivo, e ciò rafforza ulteriormente l'immagine della specularità e, per certi versi, anche della "complementarità" di *cabinet* e *shadow cabinet*¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Sul punto, gli *standing orders* che maggiormente regolamentano l'attribuzione di presidenze e vicepresidenze di commissioni parlamentari, prevedendo un riparto tra maggioranza e opposizione, sono quelli di Regno Unito e Canada. In Nuova Zelanda e Australia è comunque garantita la presenza di membri dell'Opposizione (e/o degli altri gruppi di minoranza) in tutte le commissioni parlamentari. E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 25; C.M. Pimentel, *L'opposizione, ou le procès symbolique du pouvoir*, cit., 47; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 21 ss.; G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 171 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., XXV-XXVII; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 183.

Per il Regno Unito, v. Standing Orders of the House of Commons – Public business, No. 122B, *Election of Select Committee Chairs*, (8)(f): «No Member may be a candidate for the chair of the Committee of Public Accounts or the Committee on Standards unless his party is that of the official Opposition».

Per il Canada, v. Standing Order of the House of Commons, Chapter XIII-Committees, No. 106(2) *Election of Chair and Vice-chair*: «At the commencement of every session and, if necessary, during the course of a session, each standing or special committee shall elect a chair and two vice-chairs, of whom the chair shall be a member of the government party, the first vice-chair shall be a member of the official opposition, and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition party. In the case of the Standing Committees on Public Accounts, on Access to Information, Privacy and Ethics, on Government Operations and Estimates and on the Status of Women, the chair shall be a member of the official opposition, the first vice-chair shall be a member of the government party and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition. In the case of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, the joint chair acting on behalf of the House shall be a member of the official opposition, the first vice-chair shall be a member of the government party and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition».

Per quanto riguarda la Nuova Zelanda, anche se gli Standing Orders tacciono, l'Opposizione ricopre tradizionalmente la presidenza del *Regulations Review Committee*, v. B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, cit., 113-114; altresì, all'Opposizione Ufficiale spetta almeno un seggio in altre commissioni e comitati quali la *Parliamentary Service Commission*, l'*Intelligence and Security Committee*, e la *New Zealand Lottery Grants Board*, rispettivamente *ex Parliamentary Service Act* 2000, s 18(1)(c), *Intelligence and Security Committee Act* 1996, s 7(1)(b), e *Gambling Act* 2003, s 272(2)(c); cfr. D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit. 117.

Va anche osservato che, nonostante quello di derivazione britannica costituisca l'impianto "*adversarial*" per antonomasia, dove l'obiettivo di maggioranza e minoranze non è tanto la ricerca del compromesso, quanto, piuttosto, la ciclica prevalenza della "propria" alternativa, esistono, comunque, forme di dialogo tra le due principali compagini. Lo si vede dai negoziati in aula, *behind the Speaker's chair*, ma anche dalla funzione consultiva svolta dal leader dell'opposizione, specialmente su questioni di particolare urgenza e rilevanza a livello nazionale. Il capo dell'Opposizione ufficiale, del resto, è anche membro del *King's/Queen's Privy Council* – un organo consultivo a disposizione del Sovrano – e può essere consultato e ricevere informazioni riservate "*on Privy Council terms*"¹⁹⁸. Ciò vale per il Regno Unito e, in maniera analoga, per il Canada, che dispone di un *King's Privy Council [for Canada]*¹⁹⁹ la cui composizione prevede la partecipazione del leader dell'opposizione e dei capi delle altre minoranze parlamentari. Analogamente, anche in Nuova Zelanda lo *shadow Prime Minister* e i leader degli altri partiti minoritari vengono regolarmente consultati dal Primo Ministro per questioni di rilevanza nazionale²⁰⁰. C'è da dire, però, come già osservato in dottrina, che, se, da una parte, questo ruolo consultivo eleva ulteriormente il leader dell'opposizione a diretta controparte del leader della maggioranza, ponendo in evidenza la rilevanza di tale ufficio e caricando la funzione di capo della principale minoranza parlamentare di un livello di responsabilizzazione molto alto – forse molto più di quanto accada in ordinamenti multipolari, dove i leader di partito non ricoprono funzioni simili, anche per via di una maggiore "volatilità" dei raggruppamenti partitici e delle loro leadership (soprattutto con riferimento a partiti minori) –, è anche vero che proprio questo coinvolgimento

¹⁹⁸ E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 31-32; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, cit., 72-73; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 20 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 51-60.

¹⁹⁹ T. Groppi, *Canada*, cit., 83.

²⁰⁰ M.S.R. Palmer, D.R. Knight, *The Constitution of New Zealand*, cit., 39.

dell'opposizione parlamentare può arrivare a costituire un elemento di difficoltà per la stessa, perché le informazioni di cui il capo dell'opposizione è al corrente sono riservate e non possono essere divulgate a vantaggio dell'azione oppositoria, e perché, per certi versi, questa "immobilità" dell'opposizione potrebbe essere percepita dall'elettorato come una forma di "complicità" con il Governo, senz'altro poco gradita a una compagine di minoranza che, agli occhi del corpo elettorale, voglia apparire come netta e credibile alternativa. Per questi motivi, la facoltà di essere o meno consultato è rimessa alla discrezionalità del leader dell'opposizione, che, quindi, può scegliere se collaborare o meno con la maggioranza²⁰¹.

3. (S)consigli per un'ulteriore circolazione: una questione culturale

Senz'altro, l'esperienza del Regno Unito e degli altri ordinamenti che hanno adottato o mantenuto il c.d. modello Westminster rappresenta, come detto, un *unicum* nel panorama giuridico – una stratificazione di convenzioni costituzionali dovute a congiunture socio-economiche irripetibili nelle medesime modalità – la cui riproposizione altrove risulterebbe quanto meno difficoltosa, e forse nemmeno così auspicabile. Una trasposizione sconsiderata degli istituti giuridici concernenti l'opposizione parlamentare, infatti, non produrrebbe – e non ha prodotto, a giudicare dai precedenti²⁰² – gli esiti desiderati, bensì, più

²⁰¹ R. Brazier, *The constitutional role of the opposition*, cit., 136-137; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 182-183; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 24.

²⁰² Per esempio, anche nell'ordinamento italiano ci sono stati tentativi di istituzionalizzazione di un'opposizione più facilmente identificabile, quando non di un vero e proprio "governo ombra". Ci furono sia "sperimentazioni" politiche – come nel caso del governo ombra formato dal PCI nel 1989, e i tentativi di Francesco Rutelli, leader dell'Ulivo, nel 2001, e di Walter Veltroni, allora segretario del PD, nel 2008 – sia proposte, più o meno articolate, di formalizzazione dell'opposizione parlamentare incluse in alcuni dei "pacchetti" di riforma costituzionale susseguitisi (almeno) dagli anni '90 del Novecento. In particolare, nel corso della XII Legislatura, tra le proposte elaborate dal "Comitato Speroni" ci fu anche quella di istituzionalizzare l'*Opposizione costituzionale* come insieme dei deputati che, dopo la presentazione

programmatica dell'indirizzo di governo, svolta dal Presidente del Consiglio entro dieci giorni dalla nomina, avessero votato, per appello nominale, contro alla proposta del nuovo Governo; altresì, il capo dell'opposizione sarebbe stato eletto e revocato dagli stessi membri dell'opposizione e, in virtù di tale *status*, avrebbe avuto, tra le sue prerogative, quella di essere consultato dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro in caso di guerra e di emergenza nazionale, così come in altri casi previsti dal regolamento della Camera e dalla legge; il Comitato proponeva altresì di conferire la possibilità, ad almeno un quarto dei componenti di una Camera, di sollevare una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, entro cinque giorni dall'approvazione di una legge, nonché di istituire commissioni d'inchiesta. Nella legislatura successiva, la Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Massimo D'Alema, nel proporre il progetto di revisione costituzionale AC 3931-A/AS 2583-A del 1997, includeva nella propria proposta anche il riconoscimento di diritti e garanzie per le *minoranze*, mediante riserva parlamentare, tra cui il ricorso alla Corte costituzionale in merito al giudizio di legittimità delle leggi – tuttavia, solo per vizi relativi alla violazione dei diritti fondamentali. La legge di revisione costituzionale proposta nella XIV Legislatura e bocciata dal referendum del 25-26 giugno 2006 proponeva, per la Camera, una riserva di regolamento che garantisse anche i diritti delle *opposizioni*, e, per il Senato, delle *minoranze*. Una proposta simile fu avanzata anche all'interno del progetto di riforma costituzionale presentato nella XVI Legislatura, con l'aggiunta della facoltà, per un quarto dei componenti di ciascuna camera, di adire la Corte costituzionale circa la legittimità delle leggi o dei decreti legislativi (in questo caso, per violazione o eccesso di delega), entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore. La riforma costituzionale discussa nel 2016, invece, prevedeva di intervenire sull'art. 64 Cost., in modo da inserire una riserva di regolamento parlamentare circa la tutela dei diritti delle minoranze e la definizione di uno statuto delle opposizioni (questo secondo aspetto valeva solo per la Camera). Tuttavia, nonostante i tentativi, non si è mai effettivamente formata – per prassi parlamentare, o mediante un intervento normativo – un'opposizione organizzata, anche perché in Italia mancavano, e mancano, le condizioni che hanno reso possibile l'affermazione dello *shadow cabinet* come organo di rilevanza costituzionale all'interno del sistema britannico. Ciò, a riprova del fatto che quello della circolazione degli istituti giuridici e del loro successo entro gli ordinamenti che li recepiscono è un tema estremamente complesso, dalla risoluzione non scontata. Sul punto, si rimanda a P.L. Petrillo, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1235 ss.; Id., *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, cit., 11 ss.; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 77 ss.; Id., *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, cit., 1255-1262 ss.; S. Ceccanti, S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, cit., 3; T.E. Frosini, *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in A. Torre, L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, cit., 371 ss.; De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare*

probabilmente, darebbe origine a incongruenze e “malfunzionamenti istituzionali”. Del resto, risulta difficile immaginare come l’impianto a opposizione alternativa possa essere innestato con successo in sistemi giuridici tradizionalmente estranei al modello Westminster, caratterizzati da una storia costituzionale profondamente diversa e da un assetto partitico molto più frammentato²⁰³, ai quali, per giunta, la contemporaneità impone di confrontarsi con una crescente complessità sociale, che compenetra e, a tutti gli effetti, integra la politica e il diritto²⁰⁴. Optare per il modello a opposizione alternativa, basato su un unico gruppo parlamentare di minoranza riconosciuto e organizzato come *Governo ombra*, infatti, implicherebbe un netto ridimensionamento del ruolo degli altri gruppi, specialmente in un sistema multipartitico o multipolare, e risulterebbe insufficiente a rappresentare in

britannico, cit., 255 ss.; Id., *L’opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, cit., 272; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 550 ss.; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 185-189; G. Pasquino, *L’opposizione*, cit., 64-65; G.G. Carboni, *Lo statuto dell’opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, cit., 255 ss.; per una ricostruzione che giunga anche ai giorni nostri si rimanda al dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – A.A.C. 1354 e 1921*, n. 319, XIX Legislatura, 2024, 67, 90 ss.; Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l’introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull’A.S. nn. 935 e 830-A*, XIX Legislatura, n. 215/1, 2024, 35-37.

²⁰³ R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, cit., 14-16.

²⁰⁴ “L’inadeguatezza” del modello, una volta trapiantato in un contesto ad esso del tutto estraneo, risulta ancora più evidente se si considera che la stessa realtà inglese è percorsa da dinamiche e tensioni che richiedono un certo livello di adattamento del sistema tradizionale alla contemporaneità. Per quanto il modello Westminster continui a funzionare nei contesti in cui è “autoctono”, è pur vero che il sistema ha attraversato varie fasi di mutamento, a cominciare proprio dall’affermazione di un certo grado di multipartitismo che, per quanto non abbia (ancora) alterato la dinamica tendenzialmente bipolare, va pur tenuto in considerazione in relazione a possibili sviluppi futuri. Sui rischi della sotto-rappresentazione delle minoranze, v. A. Algostino, *Il Regno Unito*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 283; C.M. Pimentel, *L’opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, cit., 49; G. De Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell’opposizione*, cit., 231-248.

maniera adeguata le istanze espresse da ciascuna minoranza nello spazio pubblico e parlamentare. Far dialogare un intero sistema politico con una società sempre più plurale e stratificata, infatti, richiede numerosi accorgimenti, al punto che, forse, cercare di ridurre le numerose complessità e conflittualità in un sistema binario là dove l'assetto "autoctono" tenderebbe a una pluralità di partiti potrebbe risultare in una compressione artificiale e forzata del pluralismo, in nome di un presunto "efficientamento" della politica²⁰⁵.

Se si guarda al modello Westminster, è vero che esistono delle forme di bilanciamento, consistenti in prerogative riservate ai gruppi di minoranza diversi dall'opposizione ufficiale: per esempio, come già visto, in Regno Unito, come anche in Canada, alcuni degli *Opposition Days* spettano al secondo partito di minoranza; altresì, al secondo partito di minoranza spetta anche di essere rappresentato dal suo leader all'interno del *Privy Council*²⁰⁶; è poi garantita la rappresentazione delle identità e delle istanze delle comunità di Galles, Scozia e Irlanda del Nord sia nella *House of Commons*, che nelle rispettive assemblee legislative "nazionali" (*Senned Cymru*, *Pàrlamaid na h-Alba*, *Tionól Thuaisceart Éireann*), o a livello federale (per quanto concerne Canada e Australia), rendendo senz'altro più bilanciato il confronto parlamentare²⁰⁷. Tuttavia, tale sistema di garanzie, altrove²⁰⁸, in contesti connotati da un multipartitismo più intenso, risulterebbe inadeguato a riequilibrare un effetto altrimenti eccessivamente maggioritario, che, in assenza di ulteriori correttivi, farebbe emergere un'opposizione principale, unica interlocutrice

²⁰⁵ G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 343.

²⁰⁶ E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 22.

²⁰⁷ S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 65.

²⁰⁸ Sebbene anche nei sistemi appartenenti alla tradizione britannica, come in quello neozelandese, emergano alle volte dubbi circa lo spazio riservato ai gruppi parlamentari di minoranza diversi dall'Opposizione ufficiale, cfr. B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, cit., 76; A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., 31.

ufficiale del Governo, portando all'emarginazione delle frange minoritarie diverse da essa²⁰⁹. In mancanza di una rete di garanzie pensate con contezza dell'assetto partitico, una conformazione così rigida dell'opposizione potrebbe tramutarsi in un "riduttore di pluralismo", e da ciò deriverebbe una cesura netta tra opposizione-istituzione e opposizione-funzione, con la prima apparentemente "cristallizzata" e rispondente a una logica strettamente binaria del rapporto maggioranza-opposizione. Si ridimensionerebbe, altresì, l'esercizio della stessa funzione oppositoria, che invece dovrebbe rimanere nella piena disponibilità di tutti i gruppi parlamentari al di fuori della compagine di maggioranza, a detrimento del pluralismo politico che caratterizza le democrazie costituzionali, e a consolidamento di un rapporto biunivoco tra una sola opposizione e il Governo.

Facendo un passo indietro e osservando queste sostanziali differenze tra il modello britannico e la maggior parte delle altre esperienze costituzionali, risulta altresì singolare – anche se non dovrebbe stupire²¹⁰ – come il riconoscimento e l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare abbiano avuto luogo per la prima volta dando seguito a una serie di convenzioni gradualmente assunte allo status costituzionale, reagendo alle condizioni sociali, economiche e politiche della Gran Bretagna²¹¹, e, di converso, come invece abbiano faticato a trovare spazio in altre costituzioni, come la Legge Fondamentale tedesca e le costituzioni di Italia e Francia, che, pure, dopo la guerra e i

²⁰⁹ G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, cit., 124 ss.; Id., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit., 231-248; N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit., 491.

²¹⁰ Del resto, per rendere possibile un tale livello di compenetrazione dell'opposizione parlamentare entro il panorama istituzionale, peraltro in ottica perfettamente speculare, quasi simmetrica, alla posizione del Governo, sono state necessarie delle specifiche condizioni, tra cui una notevole omogeneità sociale, il tradizionale assetto bipartitico inglese, la condivisione dei principi fondamentali alla base dell'ordinamento inglese da parte di tutte le parti coinvolte nella competizione politica. È proprio questa "longeva spontaneità" ad aver reso il modello peculiare e pressoché irriproducibile.

²¹¹ N. Johnson, *Opposition in the British political system*, cit., 487 ss.

rispettivi autoritarismi avevano la necessità di una profonda ricostruzione democratica che desse spazio anche – se non soprattutto – alla libera espressione del dissenso e all'inclusione di tutte (o quasi, escludendo i partiti ritenuti “antisistema”) le istanze politiche in Parlamento. È proprio in questi sistemi – quali quello tedesco, italiano, francese – decisamente più giovani rispetto a quello inglese, dotati di Carte permeate dai principi del costituzionalismo del secondo Novecento, mossi dalla necessità di (ri)stabilire un assetto pienamente democratico, che, invece, si rileva maggior difficoltà a dare pieno riconoscimento – esplicito e costituzionale – all'opposizione parlamentare intesa come istituzione “organica”. Questo non vuol certo dire che non sia dato spazio al dissenso: la possibilità di opporsi, di essere minoranza politica, per il singolo individuo come per partiti e gruppi parlamentari, è garantita da tutte le costituzioni democratiche e, anzi, alcune di esse arrivano a “proteggere” la democrazia delimitando lo spazio in cui tutto (ciò che rientra nell'ambito di un'attività democratica, nel pieno rispetto della costituzione) è ammesso, e al di fuori del quale sono collocate le formazioni anticonstituzionali/antisistema, che invece intendono radicalmente porre fine all'ordine costituzionale²¹². Tuttavia, rispetto alla configurazione

²¹² Sono infatti note la XII Disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana, che vieta la riorganizzazione del partito fascista, e l'articolo 21 del *Grundgesetz*, che, con portata più ampia (essendo, peraltro, direttamente collegato alle norme che definiscono l'ordinamento democratico come componente del nucleo essenziale della Legge Fondamentale, e quindi indisponibili a operazioni di revisione costituzionale *ex art. 79(3) GG*), sancisce l'inammissibilità di partiti politici che intendano sovvertire l'ordine libero e democratico del Paese, o la stessa Repubblica Federale, affidando al *Bundesverfassungsgericht* la competenza di stabilire la compatibilità di tali formazioni politiche con la Legge Fondamentale. Sempre nell'ordinamento tedesco, va segnalato il riconoscimento dell'opposizione a livello legislativo, *ex art. 92* del Codice penale, che specifica che la legge sanziona chiunque o qualsiasi condotta miri a sovvertire l'esistenza della Repubblica Federale e i suoi principi costituzionali, tra i quali compare anche il diritto di esercitare la funzione oppositoria formando un gruppo di opposizione parlamentare. Cfr. M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 99 ss.; Id., *L'opposizione parlamentare in Germania fra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica*, in V. Baldini (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, cit., 289-310; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle*

britannica dell'opposizione parlamentare come *alternativa* al Governo, le Costituzioni del dopoguerra di Germania²¹³ e Italia, così come quella francese della V Repubblica (almeno sino alla riforma costituzionale del 2008, anche se, comunque, la revisione non ha inciso sulla *definizione* dell'opposizione e dei suoi diritti, che comunque è rinviata ai regolamenti parlamentari)²¹⁴, non fanno menzione esplicita dello statuto dell'opposizione, e il riconoscimento delle minoranze a livello legislativo o nei regolamenti parlamentari ha avuto un trascorso molto diverso rispetto a quello del modello inglese²¹⁵. Forse non si trovò un accordo politico sufficientemente forte a garantire a questi “nuovi” ordinamenti il riconoscimento di un'opposizione parlamentare altrettanto solida; forse, soprattutto nel contesto italiano, si perse gradualmente la concordanza sui “grandi principi” necessario per trovare un'intesa trasversale sullo *status* dell'opposizione; al più, si arrivò a riconoscere le prerogative delle singole minoranze, ma mai di una opposizione in senso più organico²¹⁶. Superficialmente, infatti, si potrebbe supporre che, nelle democrazie consolidate, i principali partiti – specialmente quelli rappresentati in Parlamento – si riconoscano nei principi alla base dell'ordinamento in cui operano, perseguendo il proprio indirizzo sempre in conformità con la Costituzione²¹⁷ e rispettando i principi di responsabilità e di leale cooperazione (che, come già illustrato, risultano fondamentali nel rapporto tra partiti opposti, in ordinamenti

principali democrazie europee, cit., 12, 33-34; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, Rimini, 1992, 41 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 87 ss., 244 ss.

²¹³ L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit., 41 ss.

²¹⁴ A. Antonuzzo, G. Perniciaro, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, cit., 150; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 8-9, 21.

²¹⁵ S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit.

²¹⁶ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 77; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit. 33; G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, cit., 252 ss.

²¹⁷ Si rimanda alle riflessioni svolte *supra*, n. 8.

come quello britannico). Tuttavia, anche nelle democrazie stabilizzate, si sono sviluppate delle fratture²¹⁸, forse da far risalire anche a una fragilità che ha afflitto lo stesso patto sociale tra “*demos e kratos*”, entro le quali si sono fatte strada, sino a entrare in Parlamento, fazioni caratterizzate da un impianto ideologico e da un trascorso politico in tutto, o in parte, antisistema. È, del resto, un fenomeno che ha coinvolto diverse democrazie occidentali: dall'attuale Governo italiano, a trazione Fratelli d'Italia, all'avanzata, negli anni, del *Front National* in Francia e di *Alternative für Deutschland* in Germania, o alla polarizzazione del sistema partitico statunitense, che ha portato a una svolta verso estrema destra di parte del Partito Repubblicano e del suo elettorato, il cui emblematico culmine è stato l'assalto al Campidoglio del 6 gennaio 2021. Ecco allora che, tornando alle opposizioni parlamentari, anche nelle democrazie più tradizionalmente solide assistiamo a una erosione della condivisione degli elementi alla base dell'interazione democratica, che ha lasciato spazio a compagini almeno parzialmente estranee all'*acquis* di principi che tutti i partiti dovrebbero considerare la “grammatica” alla base del proprio operato: se manca un *humus* comune, dunque, viene meno anche la concreta capacità di riconoscere alla controparte lo stesso grado di legittimazione. E, quindi, salvo alcuni (infelici) tentativi, risulta pressoché impossibile, *rebus sic stantibus* in tali contesti così lacerati da un conflitto combattuto con armi non sempre costituzionali, approdare a forme rilevanti di costruzione di un'opposizione parlamentare, e di un suo statuto, qualitativamente paragonabili all'impianto inglese²¹⁹. La disciplina dell'opposizione parlamentare di derivazione inglese, pertanto, costituisce un modello che, trapiantato in un ordinamento come quello italiano, non risulterebbe particolarmente funzionale. Piuttosto, sarebbe utile recepire

²¹⁸ A. Antonuzzo, G. Perniciaro, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento...ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, cit., 147; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit., 309 ss.; L. Di Majo, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2024, 12.

²¹⁹ S. Ceccanti, S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, cit., 11-12, 19-20.

e riproporre l'approccio britannico al tema dell'istituzionalizzazione dell'opposizione dal punto di vista della sua rilevanza nella *cultura costituzionale*. Diversamente, sono forse altri i modelli da cui prendere più direttamente spunto per quel che concerne il ruolo operativo da conferire all'opposizione.

Per quanto riguarda la circolazione di singoli istituti che, adeguatamente "tagliati" sul sistema giuridico di destinazione, potrebbero generare interessanti effetti, infatti, è senz'altro possibile guardare non solo all'esperienza britannica, ma anche a sperimentazioni più "vicine", appartenenti alle tradizioni giuridiche delle democrazie consolidate dell'Europa continentale, come quelle di Germania e Francia. Pur senza ambire a ripercorrere in questa sede l'evoluzione del rapporto tra maggioranza e opposizione, nonché dello *status* di quest'ultima, in Francia e Germania²²⁰, è comunque rilevante richiamare l'attenzione su alcune delle soluzioni individuate dai due ordinamenti circa il riconoscimento e l'eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare e delle sue prerogative. Entrambe, come del resto anche l'Italia, partono da premesse simili, ossia la non-individuazione di un'opposizione ufficiale, la non-istituzionalizzazione di una pluralità di forze di opposizione, l'implicito riconoscimento di molteplici forze di minoranza parlamentare, cui vengono garantiti tutti i diritti e le libertà già riconosciuti al singolo. Di fatto, ancora oggi non si può dire che sia stato costituzionalizzato un vero e proprio *statuto dell'opposizione*, dal momento che le prerogative di cui si possono avvalere le minoranze tedesche²²¹ e francesi sono comunque rivolte a numeri o percentuali di parlamentari – quindi non *esplicitamente* a uno o più gruppi di opposizione –

²²⁰ M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 33-40; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit.

²²¹ Nell'ordinamento tedesco si potrebbe parlare, forse più correttamente, di statuto *de facto* dell'opposizione, dato che, nonostante le rilevanti attribuzioni – per giunta di rango costituzionale – di cui sono principali destinatari i gruppi di opposizione – o quanto meno di minoranza –, la Legge Fondamentale non costituzionalizza l'opposizione e i suoi diritti in quanto tali. Sul punto, M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania fra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica*, cit., 306 ss.

; c'è da dire, però, che, a partire dalla revisione costituzionale francese del 2008 la parola “opposizione” entra in costituzione, segnando un rilevante cambiamento nella percezione dell'opposizione stessa – meglio: dei gruppi di opposizione, distinti dalle minoranze al di fuori sia della compagine di governo – e del suo ruolo, soprattutto se si considera che non si era avuto alcun tipo di riconoscimento costituzionale dell'opposizione dal 1958, nemmeno quando, con la revisione costituzionale del 1962, venne introdotta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica²²². A partire dalla riforma del 2008 (l. cost. 2008-724 del 23 luglio 2008)²²³, l'opposizione francese²²⁴ è quella che, forse, almeno formalmente²²⁵, gode di maggiori garanzie di rango costituzionale nell'Europa continentale. In particolare, la riforma costituzionale ha introdotto gli articoli 48(5) e 51-1 Cost.²²⁶, che sanciscono, rispettivamente, l'assegnazione di un giorno di seduta parlamentare al mese per l'esame dell'ordine del giorno stabilito dai gruppi di opposizione e dai gruppi minoritari (in maniera non dissimile dagli *Opposition Days* e dalle altre opportunità di intervento sui lavori parlamentari nel modello Westminster), e il

²²² G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 139 ss.

²²³ Mentre, va sottolineato, la *saisine parlementaire* del *Conseil constitutionnel* per il controllo *ex ante* degli accordi internazionali da ratificare (art. 54 Cost.) e delle leggi, prima della loro promulgazione (art. 61(1) Cost.), fu introdotta già nel 1974, con l. cost. 74-904. Si vedano S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 8; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 155-158.

²²⁴ G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 139-202.

²²⁵ L'attuale legislatura (XVII), cominciata in seguito alle elezioni anticipate di giugno-luglio 2024, dopo la parentesi iniziale del Governo Attal, proseguirà, con diverse probabilità, con un Governo di minoranza (guidato da Michel Barnier, del partito *Les Républicains*). Ciò potrebbe rappresentare, per i gruppi di opposizione, un'occasione per far valere con più forza le proprie istanze. In ogni caso, molto dell'effettività dell'azione oppositoria dipenderà, in primo luogo, dal grado di coesione/frammentazione entro la stessa compagine di opposizione, e ciò permetterà di valutare l'effettiva resa dello statuto dell'opposizione “introdotto” nel 2008.

²²⁶ G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 186 ss.

riconoscimento costituzionale dell'opposizione e dei gruppi minoritari – per poi affidare ai regolamenti parlamentari il compito di stabilirne diritti e prerogative²²⁷. Fondamentale, poi, l'introduzione della facoltà di ricorrere al *Conseil constitutionnel* da parte di sessanta deputati o senatori prima della promulgazione di una legge, sancita dall'art. 61(2) Cost.²²⁸. Per quanto riguarda le facoltà di cui possono disporre i gruppi parlamentari di opposizione in Germania²²⁹, è utile ricordare la possibilità di ricorrere all'organo di giustizia costituzionale contro leggi approvate dalla maggioranza²³⁰ in via successiva *ex art.* 93(1)(1) e (2)²³¹ GG (da leggersi insieme all'art. 76 della Legge sul *Bundesverfassungsgericht*)²³². Inoltre, per quanto non si tratti di una prerogativa esplicitamente assegnata esclusivamente alle opposizioni, va segnalato anche che uno degli istituti che più caratterizzano l'ordinamento tedesco, ossia quello della sfiducia costruttiva *ex art.* 67 GG, conferendo a compagini diverse dalla maggioranza di governo la possibilità di rovesciare l'esecutivo e formare un Governo alternativo, riconosce implicitamente l'esistenza di gruppi parlamentari di opposizione²³³, i quali potrebbero, nelle giuste circostanze, richiedere l'alternanza al governo. Circa il ruolo delle opposizioni nell'ambito dei lavori

²²⁷ *Ibid.*, cit., 193; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 8 ss., 21.

²²⁸ S. Ceccanti, S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, cit., 40.

²²⁹ L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit., 45 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 87-112.

²³⁰ A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1237-1238; C.M. Pimentel, *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, cit., 47; R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, 38.

²³¹ Cfr. G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 98 ss.

²³² S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 32.; M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania fra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica*, cit., 302 ss.; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit., 91 ss.

²³³ M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 97-102; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 96-97.

parlamentari, ai sensi dell'art. 39(3) GG, il *Bundestag* può essere convocato su richiesta di un terzo dei parlamentari, mentre l'*Altestenrat* può essere convocato su richiesta di anche un solo gruppo parlamentare; l'art. 28 del regolamento del *Bundestag* prevede che, nel corso dei dibattiti, dopo gli interventi del Cancelliere o di un membro del Governo abbia diritto di replica un membro dell'aula di opinione differente²³⁴. Ancora, per quel che concerne la funzione di controllo, ai sensi dell'art. 44(1) GG, un quarto dei membri del *Bundestag* ha diritto a richiedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta²³⁵.

Nonostante questa rassegna breve e affatto esaustiva di alcuni istituti legati alle garanzie dell'opposizione negli ordinamenti di Germania e Francia, da cui quello italiano potrebbe trarre utili spunti per impostare un quadro più definito delle prerogative dei gruppi parlamentari collocati all'opposizione, è però vero che, se si intende ragionare di approccio culturale al tema dell'opposizione parlamentare, è opportuno tornare alle origini, nel luogo in cui lo stesso parlamentarismo moderno e contemporaneo (e quindi l'esistenza di un contraddittorio tra maggioranza e opposizione parlamentare), si è radicato più anticamente e profondamente. Da questo punto di vista, è l'esperienza britannica a risultare emblematica, e si potrebbe avanzare che imprimere un netto cambiamento nel modo in cui l'opposizione parlamentare è culturalmente percepita e incastonata nell'assetto istituzionale e costituzionale possa fornire il punto di partenza per una riflessione più complessa sul tipo di opposizione parlamentare che si desidera instaurare. Facendo riferimento al modello originatosi in Regno Unito, Canada, Australia, Nuova Zelanda, infatti, spicca la disposizione culturale con cui la necessità di

²³⁴ M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., 35-36; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, cit., 184-185; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 103-104.

²³⁵ M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania fra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica*, cit., 298 ss.; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 1237-1238; C.M. Pimentel, *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, cit., 45-61.

un'opposizione parlamentare ben identificabile, solida, responsabile, è considerata parte integrante ed essenziale per il funzionamento dell'ordinamento, al punto che, senza di essa, si assisterebbe allo stravolgimento dello stesso, al passaggio "rivoluzionario" a un nuovo assetto giuridico e costituzionale. Questa, dunque, prima ancora di pensare ai singoli istituti e alle specifiche prerogative da allocare all'opposizione, dovrebbe essere la prima "lezione" fondamentale da trarre e di cui potrebbero beneficiare anche ordinamenti che non condividono le premesse che hanno plasmato l'esperienza britannica.

Ciò detto, si potrebbero sollevare diversi ordini di questioni. In primo luogo, risulta necessario dare una "forma" al tipo di istituzionalizzazione che si intende conferire all'opposizione²³⁶. Il modello Westminster presenta il grado più intenso di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, laddove viene individuata un'opposizione ufficiale, la cui struttura risulta rigidamente modellata su quella del Governo proprio in funzione della sua natura di possibile alternativa; diversamente, in sistemi in cui tale assetto non risulterebbe congeniale, è comunque possibile immaginare un diverso tipo di formalizzazione dell'opposizione parlamentare, sì diretta opponente del Governo, ma non necessariamente "alternativa fissa" – che probabilmente non verrebbe nemmeno percepita come tale dalle forze politiche e dall'elettorato –, eppure dotata di attribuzioni pensate proprio per assolvere la funzione oppositoria con maggior efficacia. E allora, un'ulteriore questione riguarderebbe l'elaborazione di uno *statuto* dell'opposizione, che prenda atto dell'esistenza necessaria di questo organo (inteso come somma dei gruppi di opposizione, o nell'individualità di ciascuna compagine) e che, soprattutto, le attribuisca delle prerogative specifiche. L'esito sarebbe una maggiore definizione della configurazione dell'opposizione parlamentare come organo, nonché un rafforzamento delle tutele già costituzionalmente previste per le forze politiche cui è intestata la funzione

²³⁶ A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., 81 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 71-77.

oppositoria. La scelta deve necessariamente essere operata in ragione del sistema partitico in cui si interviene, ma il passo fondamentale sta nel *fare* anche culturalmente – ed è forse qui il limite “sociologico” che il diritto verrebbe a incontrare – delle minoranze parlamentari una opposizione, dotata dei mezzi necessari per svolgere la sua funzione essenziale di controllo e limitazione del potere governativo. Un’ulteriore questione riguarderebbe, poi, il tipo di fonte con cui operare²³⁷: se intervenire sui regolamenti parlamentari, oppure per via legislativa, o, ancora, se passare per una revisione costituzionale che espliciti il riconoscimento giuridico dell’opposizione, già previsto implicitamente²³⁸ dalla maggior parte delle costituzioni²³⁹,

²³⁷ A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo “statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, cit., 91 ss.

²³⁸ A. Antonuzzo, G. Perniciaro, *Statuto dell’opposizione: non è questo il momento...ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, cit., 150-156; mentre, anche in prospettiva comparata, sono meno le costituzioni che riconoscono esplicitamente l’opposizione e il suo leader, cfr. Y. Surel, *Le chef de l’opposition*, cit., 72-73.

²³⁹ Tutte le carte costituzionali, quanto meno nelle c.d. democrazie consolidate, tutelano l’opposizione parlamentare, anche qualora non ne prevedano un esplicito riconoscimento. Per quanto riguarda la Costituzione italiana, le garanzie di cui godono i gruppi parlamentari che si collocano nell’opposizione si possono ricavare, da una primissima lettura del testo della Carta, dalla tutela delle libertà e dei diritti civili e politici, in particolare facendo riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. per quel che concerne il riconoscimento dei diritti inviolabili del singolo e delle formazioni sociali e dell’eguaglianza; nell’art. 49 Cost. relativo alla libertà di costituire partiti politici in un contesto plurale, stante il rispetto del requisito della democraticità del metodo; negli articoli 17, 18 e 21 sulle libertà di riunione, associazione, manifestazione del pensiero; la seconda parte della Costituzione, poi, prevede implicitamente l’esistenza di fazioni minoritarie, statuendo, da una parte, la libertà del mandato parlamentare, e, dall’altra, disciplinando le maggioranze richieste in caso di mozioni di fiducia e sfiducia e per il raggiungimento dei *quorum* richiesti dai diversi istituti regolati dalla Carta – che quindi danno all’opposizione la possibilità di esprimere dissenso, oppure richiedono un coinvolgimento più trasversale delle forze parlamentari per giungere all’approvazione di determinati atti, cfr. S. Ceccanti, S. Curreri, *L’opposizione politica in Italia*, cit., 17-18, 21; V. Casamassima, *L’opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, cit., 31 ss.; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., 359 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell’opposizione*, cit., 93-97; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, cit., 89 ss.; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 214-220.

introducendo norme costituzionali sullo status e sulle prerogative delle forze di opposizione²⁴⁰. Collocare lo statuto dell'opposizione su un particolare punto della gerarchia delle fonti è un'operazione che richiede un'ampia riflessione, soprattutto in relazione al grado di rigidità delle stesse, ossia la capacità di resistenza ai tentativi di modifica da parte di una più o meno ampia maggioranza. Se, da una parte, lo strumento del regolamento o della legge ordinaria, possono fornire maggiore flessibilità, è anche vero che la tutela dell'esercizio dell'opposizione andrebbe accostata, forse, all'ambito delle garanzie costituzionali, proprio in ragione della sua natura di limitazione contromaggioritaria del potere, nonché di componente essenziale della forma di Stato democratica, che le costituzioni spesso tutelano anche mediante la previsione di c.d. "clausole di eternità"²⁴¹. E allora, una fonte che *non* disponesse di rango costituzionale potrebbe non essere sufficiente, e anzi facilmente manipolabile dalla maggioranza di turno, mentre uno statuto costituzionale dell'opposizione richiederebbe la compartecipazione di una maggioranza trasversale, al momento dell'approvazione, così come comporterebbe una accresciuta resistenza a eventuali tentativi di modifica, esigendo, anche in quello scenario, un consenso più ampio. Del resto, proprio perché le forze di maggioranza e di opposizione si alternano al potere (seppure lo stesso concetto di alternanza, come abbiamo visto, vari da un ordinamento all'altro), è importante che ci sia una convergenza, su come "essere opposizione", proprio perché tale funzione non è appannaggio di una sola compagine, né dovrebbe essere legata a una specifica contingenza storico-politica, bensì dovrebbe condividere il medesimo "ampio respiro" di cui è dotata la Costituzione.

4. Molto rumore... per buone ragioni? L'opposizione come garanzia contro derive iper-maggioritarie

²⁴⁰ E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, cit., 16.

²⁴¹ Così, infatti, nella Costituzione del Portogallo, art. 288(i).

Se conferire un assetto più solido, codificato e garantito all'opposizione parlamentare può parere una buona scelta nell'opera di "manutenzione costituzionale" con cui ciascun ordinamento democratico si confronta periodicamente, ciò è quanto mai essenziale quando, contestualmente, si progetta di modificare radicalmente²⁴² la costituzione nel senso di una forte razionalizzazione della forma di governo e, con essa, del rafforzamento, quanto meno auspicato dagli estensori di tale proposta, dell'esecutivo e del suo vertice. Sul punto, si prenda ad esempio il progetto di revisione della Costituzione italiana, di iniziativa governativa, approvato in prima lettura dal Senato e attualmente in discussione in Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati²⁴³, che ambisce a razionalizzare la forma di governo, mutandola nel c.d. "premierato"²⁴⁴, introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui verrebbero attribuite prerogative ora non previste dalla Carta, venendo a modificare profondamente il rapporto con il Parlamento e con il Presidente della Repubblica, oltre che

²⁴² Sul punto, R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 34: secondo l'A., la legge di revisione costituzionale attualmente in discussione solo apparentemente propone un intervento manutentivo, limitato a un numero ristretto di disposizioni costituzionali, ma, di fatto, «si propone di realizzare una riforma radicale della nostra forma di governo, determinando un'alterazione profonda delle relazioni tra i poteri costituzionali e tra questi e il corpo elettorale».

Sul punto, v. anche n. 141, *infra*, per una riflessione sul possibile scontro tra una riforma così radicale e un controllo di costituzionalità che potrebbe opporre la legge ai principi supremi della Costituzione, come elaborati dalla Corte costituzionale.

²⁴³ D.d.l. cost. AS 935, ora AC 1921, recante *Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*. Per un'approfondita analisi della proposta di riforma costituzionale si rimanda al dossier del Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*, cit., e al dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione – A.A.C. 1354 e 1921*, cit.

²⁴⁴ T.E. Frosini, *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; Id., *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia*, cit., 375 ss.

ad alterare gli equilibri istituzionali e delle rappresentanze²⁴⁵ e dello spazio riservato all'opposizione, anche mediante la prescrizione *costituzionale* di un premio di maggioranza.

Alcune riflessioni su qualche aspetto mirato del progetto di revisione, rivolgendo particolare attenzione ai punti che renderebbero necessario un intervento contestuale a garanzia dell'opposizione parlamentare. La previsione *costituzionale* del premio di maggioranza²⁴⁶ – quantomeno è stata espunta dal testo del disegno di legge la quantificazione del premio al 55% senza soglia²⁴⁷, già precedentemente dichiarata incostituzionale²⁴⁸ – è sintomo

²⁴⁵ Sulla questione, v. B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, cit., 71 ss.; R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 6-43; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 68-84; G. Delledonne, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2024; L. Di Majo, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, cit., 18 ss.; C. Padrin, *Formazione del governo e convenzioni costituzionali: passato, presente e futuro, con uno sguardo rivolto al ddl cost. n. 935/2023*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, 1-16; E. D'Alfonso Masarié, *A constitutional reform in Italy to the detriment of systemic balance*, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2024, online su <https://verfassungsblog.de/italy-constitutional-reform-meloni-president/>; E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1-21. Per un orientamento favorevole all'introduzione del c.d. "premierato" proposta dal presente progetto di riforma costituzionale, seppur con approccio critico alle principali problematiche suscitate dal testo del d.d.l., si rimanda a N. Zanon, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 90-105.

²⁴⁶ V. dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione – A.A.C. 1354 e 1921*, cit., 47-50.

²⁴⁷ R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 31; S. Cafiero, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 141; E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, cit., 4, 13 ss.

²⁴⁸ Si ricordano, sul punto, soprattutto le sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, rispettivamente relative alla l. 270/2005 (la c.d. "Legge Calderoli") e alla l. 52/2016 (*Italicum*), in cui la Corte costituzionale ha ribadito che

l'incostituzionalità non riguarderebbe tanto la previsione, *nella legge elettorale*, di un premio di maggioranza in sé e per sé, quanto l'assenza di una soglia e di precise condizioni per la sua attribuzione alla compagine che ottenga il maggiore consenso in sede elettorale. In sostanza, sostiene la Corte, in mancanza di precisi requisiti, come una soglia che sia necessario raggiungere per accedere al premio, la compagine di maggioranza, sia pure relativa, godrebbe di una sovraesposizione eccessiva rispetto a quanto risultato dalla consultazione elettorale, a detrimento dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto, comportando una significativa distorsione del principio della sovranità popolare e quindi, del circuito democratico. Per quanto le forme di razionalizzazione della forma di governo e del sistema elettorale, quale la previsione di un premio di maggioranza volto ad assicurare maggiore stabilità, non siano necessariamente illegittime, è necessario che il legislatore, nell'inserirle nell'ordinamento, agisca nel rispetto del principio di proporzionalità. Vedasi anche la ricostruzione inclusa nel dossier del Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*, cit., 9-11, 43-49, e nel dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione – A.A.C. 1354 e 1921*, cit. 48-49, 101 ss.; P. Faraguna, *Do you ever have one of those days when everything seems unconstitutional? The Italian Constitutional court strikes down the electoral law once again*, in 13 (4) *European Constitutional Law Review*, 778-792 (2017).

A questo punto, si potrebbe aggiungere anche che “scavalcare” la giurisprudenza costituzionale per prevedere, stavolta attraverso una revisione costituzionale, un premio di maggioranza senza soglia, avrebbe con grande probabilità costituito un “emendamento costituzionale incostituzionale”, in piena violazione dei principi supremi (*in primis* eguaglianza e sovranità popolare), come statuiti dal testo della Costituzione e come ribadito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 1146/1988; v. G. Delledonne, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, cit.

Per quanto l'entità del premio di maggioranza sia stata espunta dal testo del disegno di legge costituzionale, è opportuno fare ancora due considerazioni: da una parte, bisognerà attendere, eventualmente, il testo della legge elettorale, per poter individuare dei possibili profili di incostituzionalità della stessa; dall'altra, però, non è comunque da escludere l'incostituzionalità di parti del progetto di revisione in discussione, dal momento che, stando almeno a parte della dottrina, essa risulterebbe passibile di alterare l'assetto costituzionale e istituzionale, anche in via implicita, in maniera così radicale da determinare il superamento della Costituzione del 1948 e l'inizio di un nuovo ordinamento. *Ex multis*, V. Marcenò, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, 9-20; E. Caterina, *Prize and premiership*, in *Verfassungsblog*, 28 novembre 2023, online su <https://verfassungsblog.de/prize-and-preiership/>; E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato*

di una distorsione maggioritaria, espressione di una classe politica che, dinanzi alla longeva c.d. “crisi dei partiti” (o, forse, sarebbe più opportuno parlare di crisi del rapporto tra elettorato ed eletti), e, almeno in alcuni casi, abbracciando una sorta di “culto della maggioranza” – come strumento retorico per la ricerca della coesione politica –, preferisce ricercare una “governabilità”²⁴⁹ che finisce per tradursi in una compressione della rappresentatività, ricercata anche mediante il rafforzamento della compagine maggioritaria in Parlamento, nonché attraverso la restrizione di quella minoritaria (e già la riduzione del numero dei parlamentari mediante l. cost. 1/2020 fu una prima virata in questa direzione). Oltre al dato tecnico, rileva anche il significato più profondo della scelta di includere un premio di maggioranza nel testo della Costituzione²⁵⁰, che orienta la Carta del 1948 in senso fortemente maggioritario, da cui sarà difficile, eventualmente, tornare indietro, dal momento che, per modificare il testo, si renderebbe necessaria l’approvazione di un’ulteriore legge di revisione costituzionale²⁵¹. Ci troviamo in una fase della nostra vicenda costituzionale in cui, alle frammentazioni e alle conflittualità che (naturalmente, necessariamente) percorrono il tessuto sociale, influenzando anche la dimensione istituzionale, le maggioranze che si sono avvicendate nel corso di diverse stagioni politiche hanno scelto di fornire soluzioni “semplici” per una realtà che, al contrario, merita di essere affrontata con maggiore

governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni, cit., 14 ss.; R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit.

²⁴⁹ E. Caterina, *Prize and premiership*, cit.; E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, cit., 4-6, 13 ss.

²⁵⁰ Sul punto, per quanto da una prospettiva differente, solleva dei rilievi critici anche N. Zanon, *Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., 94-95, nel sottolineare che, nella assoluta liceità della previsione di un premio di maggioranza all’interno della legge elettorale, stando ai criteri di legittimità ribaditi dalla Corte costituzionale, non sembra necessario coinvolgere la modifica della Carta fondamentale.

²⁵¹ V. Marcenò, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, cit., 12.

sensibilità, complice anche un elettorato disamorato rispetto alla politica²⁵², ma pur affascinato – visti gli esiti delle ultime tornate elettorali – dal richiamo della semplificazione²⁵³ rispondente a una retorica populista e maggioritaria. Questa “tentazione maggioritaria”, volta a proporre una verticalizzazione del potere, ponendo al centro – e in cima – la persona del Presidente del Consiglio, però, è una soluzione fin troppo semplice a problemi complessi (e nemmeno desiderabile, a giudizio di chi scrive), in un certo senso patologica, indicativa di un cortocircuito all'interno di un sistema che preferisce appianare, quando non annullare, il conflitto, invece che integrarlo nel circuito democratico-rappresentativo²⁵⁴.

In un simile contesto, conferire all'opposizione parlamentare un esplicito riconoscimento e maggiori garanzie, solidamente radicate nel “terreno”, (auspicabilmente) comune a tutte le forze politiche, del testo della Costituzione, costituirebbe un necessario bilanciamento²⁵⁵ rispetto al rafforzamento (almeno formale, stando alla lettera del disegno di legge costituzionale) del Governo e della sua maggioranza, al fine di evitare

²⁵² L. Di Majo, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, cit., 12-18.

²⁵³ Per una riflessione critica sulla “semplificazione” dell'assetto partitico promossa attraverso il presente progetto di riforma costituzionale (che assorbe anche il d.d.l. cost. 830-A, promosso dal sen. Renzi), o precedenti proposte di intervento sulla costituzione mirate, secondo i rispettivi estensori, alla “correzione” delle anomalie del sistema dei partiti, v. S. Cafiero, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, cit., 148 ss. Anche R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 11, sottolinea che la riforma della Costituzione è stata tentata a più riprese per correggere delle distorsioni dovute, però, a una crisi politica, non costituzionale, la quale richiederebbe un altro tipo di intervento, non mirato all'alterazione della cornice costituzionale entro la quale i partiti operano, ma volta a disciplinare, piuttosto, gli stessi partiti e gli aspetti più operativi della competizione elettorale.

²⁵⁴ B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, cit., 70-72; G. Pasquino, *L'opposizione*, cit., 27-28; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 352-353.

²⁵⁵ R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 57-58; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 82 ss.

pericolose distorsioni dall'esito potenzialmente antidemocratico²⁵⁶. Al contrario, in assenza di necessari contrappesi, come si evince dal disegno di legge costituzionale in discussione, verrebbero alterati inevitabilmente gli equilibri che reggono la forma di governo²⁵⁷. Quest'ultima si può immaginare, figurativamente, come un poligono regolare – equilatero ed equiangolo –, ai cui vertici sono collocati i principali organi costituzionali, detentori di poteri opportunamente ripartiti, e i cui lati rappresentano le relazioni che intercorrono tra di essi: la minima alterazione rende la figura irregolare, squilibrata, differente da quella originaria e sottesa a nuove logiche. Intervenire sulla forma di governo è un'operazione complessa e delicata, che esige da chiunque si faccia carico dell'opera di revisione della costituzione di porsi in maniera affatto approssimativa, volta a soddisfare esigenze politiche contingenti²⁵⁸, né di limitarsi alla mera *ingegneria* (o geometria?) *costituzionale*, bensì di operare su un *corpus* di norme la cui alterazione richiede un attento *labor limae*, un calcolo e ricalcolo dell'equilibrio tra poteri e organi, che può essere (ri)trovato necessariamente attingendo a piene mani non solo da un panorama di conoscenze tecnico-giuridiche, ma anche da una profonda sensibilità costituzionale e politica²⁵⁹. Conseguentemente, operare sullo *status*

²⁵⁶ G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, cit., 283.

²⁵⁷ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 83.

²⁵⁸ Gli interventi sulla Costituzione dovrebbero rappresentare l'esito di una riflessione condivisa, trasversale, lungimirante, circa le scelte istituzionali verso cui orientare l'ordinamento. Così anche R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 14, nell'avversare proposte di revisione costituzionale strumentalizzate, atte a procurare consenso politico immediato, rispondendo a esigenze contingenti.

²⁵⁹ Del resto, come ricorda R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, cit., 19, «the demands imposed by the values of democracy are extraordinarily severe» – e lo sono sia nella valutazione quantitativa circa lo spazio da accordare all'opposizione, come argomenta l'A., sia, a monte, nelle scelte istituzionali che, incidendo sulla forma di governo, dovrebbero coinvolgere anche l'opposizione, al fine di conservare la forma di Stato democratica. Così anche V. Marcenò, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (d.d.l. cost. AS*

dell'opposizione parlamentare acquisisce anche un senso logico, che restituisce simmetria all'altrimenti alterata architettura costituzionale: del resto, come detto in precedenza, Governo e opposizione, seppur in modalità anche molto differenti che variano da ordinamento a ordinamento, assumono posizioni ontologicamente speculari, e quindi, proprio in ragione della necessità di assicurare la regolarità della forma di governo, un intervento volto a ristabilire gli equilibri tra i due poli contrapposti risulta quantomeno sensato.

In riferimento, dunque, a proposte di intervento sulla carta costituzionale e sulla forma di governo, come nel caso del progetto di revisione costituzionale in discussione, una contestuale riflessione sullo statuto (costituzionale) dell'opposizione risulta più che fondamentale²⁶⁰, se non addirittura necessaria per la sopravvivenza della forma di Stato democratica e costituzionale. È da segnalare che, così come nei precedenti tentativi di modifica della forma di governo erano state avanzate proposte di intervento sul ruolo dell'opposizione²⁶¹, anche al presente d.d.l. cost. è abbinato un ordine del giorno, il G7.1000 (precedentemente presentato sotto forma di emendamento, n. 4.0.5, all'AS 935)²⁶², in cui «Il Senato... esprime la necessità che, *nei*

935), cit., 18, che, riprendendo G. Ferrara, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione Giustizia*, 2016, 33, avverte che la revisione costituzionale dovrebbe ambiziosamente mirare a *innovare*, non a deformare l'assetto originario.

²⁶⁰ Non si dovrebbe escludere a prescindere nemmeno un intervento, quale il riconoscimento costituzionale dell'opposizione, *ex ante*, non tanto in previsione di future alterazioni della forma di governo, ma proprio come presa di coscienza circa il ruolo dell'opposizione parlamentare entro un ordinamento democratico.

²⁶¹ Sul punto, il dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione – A.A.C. 1354 e 1921*, cit., 67, 90 ss., ricostruisce la successione dei tentativi di riforma costituzionale della forma di governo, anche in relazione allo statuto dell'opposizione. Per una sintesi, v. *supra*, n. 95.

²⁶² L'emendamento 4.0.5, proposto dal Sen. Pera (FdI), avrebbe introdotto l'art. 96-bis Cost., che avrebbe recitato: «Il Capo dell'opposizione è eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai membri del Parlamento che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo

Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano *dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione* – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere»²⁶³. Tuttavia, risulterebbero forse più opportuni un riconoscimento e una istituzionalizzazione espliciti (oltre a quanto già ricavabile implicitamente dalla lettera della Costituzione) della/e opposizione/i parlamentare/i, dal momento che, come è stato notato in dottrina²⁶⁴, l'approvazione di una legge costituzionale volta a integrare nella Carta uno statuto dell'opposizione richiederebbe un consenso molto più ampio e trasversale, tra le forze politiche in Parlamento, rispetto al Regolamento parlamentare o alla legge ordinaria. Questi ultimi, diversamente, potrebbero essere approvati anche dalla sola maggioranza, e quindi non rappresentare l'esito di una riflessione condivisa dai gruppi di tutto l'emiciclo, risultando in uno strumento depotenziato, deciso da una sola parte e pertanto potenzialmente inefficace rispetto alla sua funzione primaria, ossia di garanzia per le minoranze nella loro attività di limitazione e controllo del Governo e della sua maggioranza.

Il riconoscimento dello *status* dell'opposizione a livello costituzionale, dunque, non è obiettivo di interesse meramente formale, finalizzato a soddisfare il desiderio di vedere esplicitamente tutelati diritti e prerogative che la Costituzione già prevede – come detto, nelle democrazie costituzionali mature, l'opposizione, esercitata dal singolo, o da formazioni quali partiti e gruppi parlamentari, è tutelata attraverso la garanzia dei diritti civili e politici –; il

per la sicurezza nazionale, nonché negli altri casi previsti dalla legge. I regolamenti delle Camere ne regolano le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti determinano altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione».

²⁶³ Enfasi aggiunta.

²⁶⁴ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 83-84.

punto non è intervenire sulla Costituzione per positivizzare qualcosa di già chiaramente desumibile dal testo. Piuttosto, si tratta di assicurare che la garanzia dell'indefettibilità della funzione oppositoria e dei diritti di chi la esercita esprimendo dissenso nello spazio pubblico e, per quel che qui interessa, nelle aule parlamentari, abbiano la medesima dignità, e soprattutto rigidità, del resto del testo costituzionale, in modo che non possa essere una maggioranza poco più che "semplice"²⁶⁵ (magari proprio del 55%...) ²⁶⁶ ad aver modo di decidere, un giorno più o meno lontano, di comprimere il diritto a manifestare dissenso e a opporsi all'indirizzo politico perseguito dalla compagine governativa.

5. *Cambio di prospettiva*

Grazie alla prospettiva comparata, guardando alle esperienze di ordinamenti anche appartenenti a tradizioni profondamente diverse tra loro, apprendiamo che l'opposizione parlamentare è un organo di fondamentale importanza, la cui tutela costituisce un elemento necessario per la sussistenza di un equilibrio nella forma di governo e,

²⁶⁵ Considerando che per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale è sufficiente il voto favorevole della maggioranza assoluta – combinato al referendum, se richiesto –, ne consegue che, in caso di approvazione del d.d.l. cost. in discussione e alla luce di una legge elettorale che preveda un premio di maggioranza, come stabilirebbe la (rinnovata) Costituzione, una sola coalizione potrebbe disporre con relativa facilità dell'intera Costituzione, pressoché svuotandola della sua rigidità. Sul punto, e sull'impatto distorsivo sulle maggioranze necessarie per l'elezione parlamentare dei membri di organi costituzionali come il C.S.M. e la Corte costituzionale, v. R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 36. Dinanzi a un simile scenario, la Costituzione del 1948 potrebbe considerarsi "finita" e superata da un nuovo ordinamento che, non tanto con il testo originario, quanto con i principi fondamentali che abbiamo sempre conosciuto, manterrebbe solo una sbiadita somiglianza.

²⁶⁶ Si evince con chiarezza anche in R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., 16, che «la Costituzione è troppo importante per tutti e non può essere messa in gioco esclusivamente nell'interesse di una parte politica, che pretende di imporre a tutti regole fortemente controverse».

in ultima istanza, anche nella stessa forma di Stato democratica.

L'esperienza restituita dal modello Westminster, un *unicum* nel panorama giuridico, porta con sé anche un profondo radicamento, nella Costituzione e nella cultura giuridica riconducibile all'ordinamento britannico e ai sistemi di Canada, Australia e Nuova Zelanda, derivanti dalla tradizione giuridica inglese. In questo contesto, la logica di una contrapposizione netta, ma responsabile e leale, tra maggioranza e opposizione, è posta al centro del parlamentarismo di origine inglese, proprio perché saldamente radicata a una condivisione di base dei principi sottesi alla competizione politica entro la cornice disegnata dalla costituzione e delineatasi nel corso di una longeva stratificazione di convenzioni costituzionali e norme di diritto positivo.

Al di fuori del modello Westminster, nelle altre democrazie “stabilizzate” dell'Europa continentale, si è accennato a come il percorso di riconoscimento ed eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare sia stato più tortuoso, risalendo prevalentemente alle costituzioni approvate nel secondo Novecento, all'indomani delle profonde ferite inferte al progresso democratico dagli autoritarismi e totalitarismi. Gli esiti sono stati differenti, e si è fatto riferimento alle soluzioni adottate da Germania e Francia, soprattutto rispetto a un'Italia che, al 2024, si ritrova ancora in posizione arretrata, nonostante diversi tentativi, in relazione allo status da riconoscere alle minoranze parlamentari che interagiscono con il Governo in qualità di opposizione.

Le proposte di intervento sullo statuto dell'opposizione parlamentare non sono mancate nemmeno in Italia, nel corso del tempo, soprattutto in concomitanza con progetti di riforma costituzionale che avrebbero avuto un profondo impatto sulla forma di governo, sui poteri e le attribuzioni dell'Esecutivo e del suo vertice. Le lacune del legislatore (specialmente costituzionale) italiano, tuttavia, si stanno riproponendo ancora una volta, in toni non dissimili da quanto avvenuto in precedenza, in ragione del d.d.l. cost. attualmente in discussione in Parlamento, proposto

dall'Esecutivo in carica al fine di trasformare la forma di governo italiana nel c.d. “premierato”, senza, però, introdurre alcun tipo di garanzia nei confronti dell'opposizione parlamentare. Ecco, allora, che anche per quel che concerne l'ordinamento italiano, sarebbe necessario (ri)avviare una riflessione sullo statuto della compagine politica di opposizione, sulle sue prerogative e attribuzioni²⁶⁷.

A fronte di tutto ciò, risulterebbe utile che il sistema dei partiti italiano cogliesse dal modello Westminster l'*impostazione culturale* con cui sono concepiti i rapporti tra maggioranza e opposizione come ispirazione per un rinnovamento delle dinamiche entro la forma di governo, insieme a un necessario rilancio della centralità del Parlamento, prendendo spunto dagli istituti del modello britannico e attingendo anche dalle altre esperienze di codificazione delle prerogative dell'opposizione.

Fondamentale, certamente, il livello parlamentare – al centro della presente riflessione –, ma si può concludere suggerendo anche una considerazione di più ampio respiro, relativa alla tutela dell'opposizione anche fuori dal Parlamento. Opposizione parlamentare ed extraparlamentare sono (e operano in) dimensioni distinte ma, in ogni caso, contigue. Se ci fosse davvero questa svolta culturale verso una effettiva condivisione, da parte di tutte le principali forze politiche che, *in Parlamento*, concorrono a determinare la politica nazionale, dei principi costituzionali su cui si reggono l'ordinamento e la politica italiani, ci sarebbe – forse – anche una più profonda sensibilità nei confronti della garanzia delle libertà civili e politiche correlate alla democratica espressione del dissenso al di *fuori dell'aula*, negli spazi di dibattito e confronto dove dovrebbe svilupparsi l'opinione pubblica necessaria a plasmare, mediante l'esercizio del voto e degli altri istituti di

²⁶⁷ Anche per ovviare al problema della “troppo poca opposizione”, segnalato decenni fa da G. Pasquino, *L'opposizione*, cit., 41, e connotato da un'opposizione dotata di strumenti non sufficientemente adeguati all'assolvimento del proprio compito, di rilevanza costituzionale, pare opportuno aggiungere, nell'ottica della proiezione verso le sfide non solo presenti, ma anche future.

democrazia diretta, la rappresentanza parlamentare e gli indirizzi perseguiti.

Si guadagnerebbe, altresì, uno spazio in cui poter estrinsecare in maniera più proficua anche il “conflitto sul conflitto”, ossia tra modi differenti, tutti potenzialmente legittimi, di intendere il pluralismo e il confronto tra le diverse istanze rappresentate dentro e fuori l’emiciclo parlamentare, diversamente da quanto sta avvenendo attualmente, dove la naturale conflittualità della democrazia pare essere stata oscurata da un aperto scontro tra visioni del mondo polarizzate e incompatibili, proprio per via di questo slittamento rispetto alla condivisione di principi e valori posti alla base dell’esperienza democratica. Il punto, infatti, è la riaffermazione di modalità consone alla contrapposizione democratica tra istanze molto diverse tra loro: è senz’altro lecito che una comunità politica scelga di darsi – in sede costituente, di revisione, o in altre fasi, anche “atipiche”, dell’evoluzione costituzionale di un ordinamento – un assetto che imponga la conflittualità su una dinamica bipolare o multipolare, che dia priorità alla contrapposizione e alla “legge” dell’alternanza, o che prediliga la ricerca di un compromesso tra gli attori coinvolti. Nessuna scelta istituzionale che avvenga «nelle forme e nei limiti [e nel rispetto dei presupposti] della costituzione», con le sue implicazioni sulla forma di governo, è necessariamente “maligna” *a priori*. Risulterebbe tale, invece, qualsiasi intervento che rischiasse di “distorcere” irrimediabilmente i fondamenti ontologici di un ordinamento, rappresentando un’alterazione incostituzionale della costituzione.

Non si può immaginare un percorso di riforma che non sia caratterizzato, prima di tutto, dalla (ri)scoperta dell’accordo sui principi fondamentali alla base della convivenza e del confronto nel circuito democratico-rappresentativo e nello spazio pubblico. Senza questo passaggio, qualsiasi intervento sulla Costituzione rischierebbe non solo di non produrre gli effetti desiderati, ma anche di provocare ulteriori distorsioni. Nel caso di una razionalizzazione della forma di governo priva dei necessari bilanciamenti a favore della rappresentatività e delle istanze minoritarie, un concreto rischio è quello di un eccessivo

restringimento dello spettro del conflitto, che verrebbe ridotto alla contrapposizione tra due parti – questo il punto principale – *impari*. La visione “accentratrice” e semplificatrice della realtà politica e sociale che, in questo periodo storico, pare godere di grande favore tra eletti ed elettori anche (se non soprattutto) nelle democrazie mature – tra cui si annovera l'Italia – muove, in realtà, a detrimento del pluralismo politico e sociale che dovrebbe caratterizzare un ordinamento democratico “consolidato”, soprattutto nel momento in cui, al peso conferito alla maggioranza, non venga corrisposto un contrappeso che permetta alla minoranza-opposizione di esercitare pienamente la propria funzione costituzionale. Senza questo tipo di bilanciamento, ci si troverebbe dinanzi a una reazionaria pretesa di leggere la società come omogenea (e, sarebbe forse opportuno aggiungere, resa statica e sterile dal suo stesso immobilismo), che, tuttavia, pare avere più del distopico, che del democratico.

Abstract

This contribution examines the relationship between government and institutionalised parliamentary opposition, focusing on the shadow cabinet within the Westminster model. It highlights the shadow cabinet's role as a counterpart to the executive, overseeing governmental actions. By analysing its function in the British context, the paper explores how elements of the shadow cabinet might be beneficial in other systems, such as Italy, where constitutional changes could institutionalise opposition to better protect minorities and balance government power. The paper briefly discusses the constitutional amendment project currently underway in the Italian Parliament and stresses the need for a strong and recognisable parliamentary opposition.

Keywords

*parliamentary opposition - shadow cabinet - Westminster model -
relationship between government and opposition*

L'ATTIVISMO LEGISLATIVO DEL GOVERNO FRANCESE. IL CASO DELL'ARTICOLO 49-3 DELLA COSTITUZIONE

Chiara Antonia d'Alessandro

SOMMARIO: 1. Premessa. Un peculiare strumento di razionalizzazione – 2. La faticosa gestazione nel tramonto della IV Repubblica – 3. «L'arme fatale» dell'attivismo legislativo dei governi francesi – 4. Prassi applicativa e *presidenzialisme minoritaire* – 5. Per una difficile comparazione con la questione di fiducia italiana. Considerazioni conclusive

1. Premessa. Un peculiare strumento di razionalizzazione

La Costituzione francese del 1958 disciplina molteplici istituti che investono l'esplicarsi del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Ciò, d'altra parte, coerentemente con almeno una delle due anime che, secondo la fortunata definizione duvergeriana di «aquila a due teste»²⁶⁸, compongono il sistema francese della V Repubblica, vale a dire quella di essere anche un sistema parlamentare, oltre che presidenziale.

L'art. 49 della Costituzione disciplina, di fatto, ben tre differenti dispositivi fiduciari. Il comma I fa riferimento alla più tradizionale “fiducia iniziale”, quella che il Primo Ministro, dopo apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, può impegnare dinnanzi all'Assemblea nazionale sul programma di Governo o su una dichiarazione di politica generale. In tal caso, si tratta, però, di una formula, com'è noto, ambigua in relazione alla necessità o meno del Governo appena insediato di ricevere un voto di investitura

²⁶⁸ M. Duverger utilizza questa espressione per alludere al dualismo, reale o potenziale, insito nella forma di governo semipresidenziale, cfr. M. Duverger, *A new political system model: semipresidential government*, in *European journal political research*, n. 8/1980, 173; Sul dualismo, quale carattere indefettibile della forma di governo francese, M. Volpi, *Il semipresidenzialismo a teoria e realtà*, Bologna, 2014, 70.

da parte dell'Assemblea²⁶⁹. In effetti, la prassi applicativa si è mossa nella direzione di una fiducia implicita, tale per cui essa si presume esistente, sin dal decreto di nomina presidenziale, salvo prova contraria. Ed infatti, vi sono numerosi governi che non hanno mai richiesto la fiducia ex art. 49.1 Cost., soprattutto in assenza di una maggioranza assoluta in Parlamento²⁷⁰. Il comma II dello stesso art. 49, dal canto suo, è attestazione della reciprocità del rapporto fiduciario. Esso prevede, infatti, la possibilità per l'Assemblea nazionale di presentare una mozione di sfiducia al Governo, sottoscritta da almeno 1/10 dei parlamentari. Si tratta di uno strumento, come in realtà sovente accade nella prassi applicativa di numerosi sistemi parlamentari, che ha condotto nella V Repubblica francese alle dimissioni del Governo in caso soltanto, quello di Georges Pompidou nel 1962.

Vi è, infine, il dispositivo disciplinato dal comma III dell'art. 49 Cost. Si tratta del meccanismo istituzionale più complesso nell'ambito di quelli disciplinanti il rapporto fiduciario nel sistema francese. Esso costituisce, più in generale, uno degli elementi che maggiormente caratterizzano le innovazioni introdotte nel 1958 con la Costituzione della V Repubblica. Ciò al punto che, lo stesso Georges Vedel ebbe a sostenere che la V Repubblica sarebbe stata null'altro che: l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, il *Conseil Constitutionnel*, e l'art. 49.3 Cost.²⁷¹

²⁶⁹ Sul punto si veda D. Maus, *La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan*, in *Revue française de science politique*, 1984, 891. La prassi applicativa, coadiuvata anche dal fatto che il Governo francese è sia emanazione del Parlamento ma anche, contemporaneamente, del Presidente della Repubblica, si è mossa nel senso di considerare implicita la fiducia iniziale. In tale senso, cfr. P.G. Lucifredi, *Il rapporto fiduciario nel sistema della V Repubblica francese*, in *Studi in onore di A. Bozzi*, Padova, 1990, 340.

²⁷⁰ È stato il caso dei governi formati sotto la IX legislatura dal 1988 al 1993 ma anche dei governi succedutisi nel corso della scorsa XVI legislatura dal giugno 2022 e, ancora, del Governo della XVII legislatura, guidato da Michel Barnier. In effetti, dal 1993 in poi quasi tutti i governi hanno cercato, nelle prime settimane dall'investitura, un voto di fiducia iniziale.

²⁷¹ Il pensiero di Georges Vedel è riportato da J. Gicquel, *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, in LPA, n.254/2008.

Il funzionamento di questo dispositivo fiduciario della Costituzione francese risulta essere particolarmente articolato. Il terzo comma dell'art. 49 Cost. prevede, infatti, che il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge. Quest'ultimo è considerato adottato, salvo che nelle 24h successive all'impegno del Governo, non venga presentata una mozione di sfiducia. Ovviamente il voto positivo o negativo sulla mozione di sfiducia, se presentato, si riflette sia sul provvedimento in esame, determinandone o meno l'approvazione, sia sul rapporto Governo-Parlamento.

L'obiettivo di questo peculiare meccanismo istituzionale è proprio quello di consentire al Governo di intervenire direttamente, quasi a “gamba tesa”, nel procedimento legislativo, tramite uno strumento che coniuga l'espressione di una conferma indiretta della fiducia all'Esecutivo con l'automatica approvazione di un testo di legge in esame²⁷².

Attraverso l'uso di questo strumento, il Governo, in effetti, ottiene una rapida approvazione di un testo di legge, attribuendo l'onere della prova contraria, per così dire, all'opposizione. Quest'ultima, infatti, per “buttare giù” il Governo deve dimostrare di essere in grado di divenire maggioranza, compattando tutte le forze politiche in quel momento contrarie all'Esecutivo, anche al di là delle differenze che possono esservi per votare la sfiducia a maggioranza assoluta dei componenti²⁷³. Si tratta di una logica, da questo punto di vista, non troppo dissimile dalla sfiducia costruttiva²⁷⁴.

²⁷² In tal senso, S. Aromatario, *La genèse du 49 al. 3*, in *Revue générale du droit on line*, 2019, n. 43719.

²⁷³ P. Avril, *Le Parlement législateur*, in *Revue française de science politique*, n.1, 1981. 17, sottolinea come il risultato di questa procedura è che un testo che è stato discusso in entrambe le Camere, ma sul quale il voto è stato solo indiretto, avrà forza di legge.

²⁷⁴ In tal senso, Y. Meny, *Le système politique français*, Montchrestien 1991, 92; S. Ceccanti, *Come funziona in Francia l'art. 49-3 e chi ne sono i padri sconosciuti*, in *stefanoceccantiblog*, <https://stefanoceccanti.it/come-in-funziona-in-francia-larticolo-49-3-e-chi-ne-sono-i-padri-sconosciuti/>.

È proprio sul funzionamento di questo peculiare strumento della Costituzione francese, nonché sulle possibili ripercussioni legate al suo utilizzo, in tempi recenti molto frequente, nonché sulle correlate dinamiche del rapporto Governo-Parlamento, che si concentrerà la riflessione qui condotta. Ciò, non senza qualche, seppur arduo, tentativo di comparazione con lo scenario ordinamentale italiano in merito alla questione di fiducia.

2. La faticosa gestazione nel tramonto della IV Repubblica

L'art. 49.3 va certamente inquadrato in quel tentativo di razionalizzazione del sistema parlamentare che è stato all'origine della nascita della V Repubblica francese²⁷⁵, tanto da essere addirittura definito «pietra angolare del parlamentarismo razionalizzato»²⁷⁶.

Tuttavia, sebbene esso sia comunemente considerato, proprio per questo, uno dei simboli dell'«indebolimento» dell'Assemblea nazionale nella V Repubblica, in realtà le sue origini vanno ricercate, piuttosto, negli ultimi e complessi anni di vita della IV Repubblica francese²⁷⁷. Ciò sebbene sia innegabile che tale dispositivo si inserisca, in ogni caso, in maniera del tutto coerente con l'innovativo contesto giuridico istituzionale voluto da Charles De Gaulle, nella direzione di un generale rafforzamento dell'Esecutivo.

È da ritenere, infatti, che la genesi dell'art. 49-3 Cost. sia da inserire (insieme con gli artt. 11-37-38-48) in un contesto di reazione del Costituente del 1958 a quelli che erano stati i più incisivi problemi della IV ma anche della III Repubblica.

È un dato noto che una delle principali cause della crisi della IV Repubblica risiedesse in un multipartitismo esasperato caratterizzato da un fortissimo trasformismo politico che conduceva i membri del Parlamento a passare

²⁷⁵ Sul parlamentarismo razionalizzato della Costituzione del 1958, si veda, *ex multis*, D. Chagnollaud -J.L. Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, 1996.

²⁷⁶ P. Avril, *Le régime politique de la Vème République*, IV ed., Paris, 1981, 408.

²⁷⁷ P. Avril, J. Gicquel, *La IV entre deux républiques*, in *Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques* n. 76/1996, 10.

dalla maggioranza all'opposizione, e poi di nuovo alla maggioranza, con estrema facilità e con conseguenti crisi di Governo a cascata, cui seguiva, nella maggior parte dei casi, la nascita di un Esecutivo di fatto simile al precedente tanto nella composizione quanto nella strutturale debolezza. Questa pratica degradava a tal punto il regime parlamentare che le maggioranze erano alla mercé dell'imprevedibilità di alcuni dei loro membri. A causa del frequente accadere di queste vicende, ogni possibilità di stabile maggioranza era esclusa, e il regime parlamentare andava alla deriva verso un tipo di governo assembleare²⁷⁸. Già, dunque, nel 1953, nel corso di un dibattito parlamentare, venne avanzata un'idea che, sebbene in quel momento respinta, costituirà il nucleo essenziale del futuro art. 49-3.

Il merito della prima iniziativa sul tema va a un deputato della *Loire-Atlantique*, il sindacalista cristiano Edouard Moisan. Quest'ultimo, insieme al collega Jean Cayeux, il 22 luglio 1953, segnatamente durante un dibattito all'Assemblea nazionale sulla revisione della Costituzione, presentò un emendamento che prevedeva che in caso di questione di fiducia su di un testo «*seules les voix contre (soient) recensées*» per cui «*si la confiance n'est pas refusée, la décision sur le texte en cause est de ce point acquise*». Proprio quello del computo dei soli voti contrari ai fini della mozione di sfiducia sarà un dato costitutivo e cruciale del meccanismo ex art. 49-3²⁷⁹.

L'originaria formulazione dell'art. 49 della Costituzione del 1946, anch'esso in tema di fiducia, prevedeva, infatti, come tentativo di reazione alla perdurante instabilità che caratterizzava il funzionamento degli esecutivi, già nel corso della III Repubblica, che il Governo potesse porre la questione di fiducia su di un testo. L'Assemblea nazionale, a sua volta, poteva reagire a ciò, votando la sfiducia a maggioranza assoluta dei voti espressi. Il vero *vulnus* di tale meccanismo, che non aveva perciò condotto agli auspicati effetti stabilizzatori, risiedeva proprio nel fatto che per il computo dei voti espressi venissero contati solo i voti

²⁷⁸ Sul punto, R. Lecourt, *L'origine mouvementée du 49-3*, France-Forum, Janvier-mars 1990, 26.

²⁷⁹ J.O. Ass. Nat., 23 juillet 1953, 37-86.

favorevoli, al netto delle astensioni. La sfiducia veniva, dunque, respinta quando il numero dei voti “contrari” superava quello dei voti “favorevoli”, senza che i primi raggiungessero necessariamente la fatidica cifra dei 313 voti per la maggioranza assoluta dei deputati. Accadeva, dunque, che pezzi importanti della maggioranza si celassero dietro l’astensionismo, assumendo una posizione comoda agli occhi degli elettori, non votando cioè un testo di legge considerato impopolare, ma senza votare espressamente la sfiducia al Governo e, tuttavia, evidenziando una crepa nella maggioranza²⁸⁰. In tal modo i parlamentari astensionisti mantenevano in vita il Governo che, tuttavia, risultava essere nelle loro mani. Ciò tanto più se, come accadeva di frequente, si provvedeva alla formazione di un nuovo Governo che naturalmente aveva bisogno dei voti proprio di quegli astensionisti.

Di fronte alla persistente instabilità degli esecutivi, qualche anno dopo, nel gennaio 1957, Paul Coste-Floret, esponente del partito repubblicano popolare, in un progetto di legge di revisione costituzionale, riprese il nucleo dell’iniziativa precedente e la perfezionò²⁸¹. In sostanza, Coste-Floret inserì una misura di ispirazione “alla tedesca”, la proposta prevedeva, infatti, che quando il Governo si impegnavo a far valere la propria responsabilità di fronte all’Assemblea, quest’ultima avrebbe dovuto votare non sul mantenimento della fiducia, ma su una *mozione di censura*, votata a maggioranza assoluta dei deputati, maggioranza da raggiungersi con il computo dei soli voti favorevoli alla censura stessa. Tale voto avrebbe comportato, sia la bocciatura del testo proposto, sia le dimissioni del Governo. Inoltre, l’opposizione aveva, altresì, l’onere, di individuare e nominare un nuovo Capo del Governo²⁸².

²⁸⁰ Sull’incidenza della pratica dell’astensionismo nel contesto della IV repubblica nell’ambito di un voto su una questione di fiducia, P. Avril, J. Gicquel, *La IV entre deux républiques*, cit. 10.

²⁸¹ Il testo della proposta di Paul Coste-Floret in Rapport de Paul Coste-Floret. *Sur le projet de la Constitution du 5 mai -1946*, in *Pouvoirs. Revue française d’étude constitutionnelles et politiques*, n. 76/1996, 7-26.

²⁸² F. Satchivi, *L’avenir mouvement de l’article 49 alinea 3*, in *Petites affiches*, n. 84/1994.

Anche l'iniziativa di Coste-Floret, come quella precedente di Moisan, non ebbe particolare successo ma è evidente che le due proposte sarebbero state di ispirazione per la futura revisione della Costituzione del 1946.

Nel gennaio 1958 il Governo presieduto da Félix Gaillard presentò un progetto di riforma che riprendeva le proposte precedenti. L'obiettivo era quello di razionalizzazione del sistema, ciò si sarebbe realizzato facendo in modo che una volta che l'Esecutivo avesse ottenuto la fiducia iniziale questa fosse considerata acquisita fino a quando non fosse stata formalmente ritirata da un voto di censura. Di conseguenza, secondo la proposta, spettava all'opposizione dimostrare di essere divenuta maggioranza, e non a quest'ultima ribadire una fiducia già espressa²⁸³. Dunque, ove il Governo avesse posto la fiducia su di un testo, quest'ultimo, in mancanza di un voto di censura, era considerato approvato. Anche questa proposta ebbe una sorte travagliata. Nel dibattito parlamentare, svoltosi tra il febbraio e il marzo del 1958, questa riforma fu respinta sia dall'opposizione che dalla maggioranza. Dopo la presentazione di un controprogetto²⁸⁴ a quello del Governo, anch'esso peraltro bocciato, fu necessario trovare una soluzione di compromesso tra i due testi che si concretizzò in un emendamento presentato dal Governo e approvato apponendo la questione di fiducia sul testo. Tale ultima versione dell'art. 49 della bozza di riforma della Costituzione della IV Repubblica prevedeva che il Governo potesse impegnare la sua responsabilità su di un testo o su una discussione di politica generale. In quell'occasione, se non fosse stata presentata nessuna mozione di censura, si sarebbe dichiarato che la fiducia non era stata ritirata e si adottava il testo su cui il Governo aveva messo in

²⁸³ Nella proposta di Gaillard permaneva la soluzione "alla tedesca" e, dunque, la necessità dell'opposizione, in caso di voto di censura, di individuare anche il successore al Governo, con l'aggiunta di un'ulteriore novità, vale a dire la necessità di un confronto tra la politica generale dell'esecutivo in carica e il programma dell'eventuale successore. Cfr., il testo della proposta di Gaillard in, *Le projet de révision de Félix Gaillard, in Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, 76/1996, 129-135.

²⁸⁴ Il progetto fu presentato da MM. Paul Reynaud, René Pleven, Edgar Faure, Pascal Arrighi et Valéry Giscard d'Estaing, J.O. Ass. Nat. 1958, 922.

discussione la sua esistenza. In caso, invece, di presentazione di una mozione di sfiducia, questa avrebbe dovuto essere accompagnata da un “programma di governo”. A questo punto, la questione di fiducia, e il voto sulla mozione di censura venivano messi in discussione contemporaneamente mettendo i parlamentari di fronte a una scelta tra le due ipotesi, il rinnovo della fiducia all'Esecutivo in carica, ovvero la sfiducia allo stesso e la scelta di un nuovo programma di governo, senza la possibilità di potersi astenere²⁸⁵. Anche questo testo, tuttavia, non ebbe il tempo di essere approvato in via definitiva a causa degli imprevedibili eventi che portarono alla fine della IV Repubblica. Infatti, una volta che il progetto fu trasmesso al Consiglio della Repubblica, che aveva funzioni di Camera Alta, lo stesso governo Gaillard fu rovesciato nell'aprile del 1958 da una questione di fiducia, e gli succedette Pierre Pflimlin. Quest'ultimo Primo Ministro fece della riforma del sistema istituzionale l'obiettivo del suo brevissimo Governo. Infatti, appena qualche giorno prima che rimettesse il suo mandato, Pflimlin aveva già presentato un progetto di riforma costituzionale che riprendeva la precedente proposta di modifica dell'allora articolo 49 Cost.²⁸⁶, tuttavia, in pochi giorni anche il Governo Pflimlin fu esso stesso travolto²⁸⁷.

La vita istituzionale della IV Repubblica, dunque, si concluse senza che fosse stata portata a termine una riforma che era ormai negli animi di numerosi politici del tempo e, soprattutto, di coloro che avevano ricoperto le cariche di governo più importanti. Insomma, l'inserimento di più

²⁸⁵ Per una più dettagliata ricostruzione della genesi nella IV Repubblica dell'art. 49 Cost., si vedano, F. Satchivi, *L'avenir mouvement de l'article 49 alinea 3*, cit.; S. Aromatario, *La genèse du 49 al. 3*, in *Revue générale du droit on line*, 2019, numéro 43719 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=43719).

²⁸⁶ Il testo della riforma presentata da Pflimlin in, *Le projet de révision de Pierre Pflimlin*, in *Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n.76/1996, 137-140. Si veda anche, P. Pflimlin, *Mémoires d'un Européen de la IV^e à la V^e République*, Paris, 1991, 94 et 153.

²⁸⁷ Pierre Pflimlin, infatti, fu investito della carica di Primo Ministro dall'Assemblea il 14 maggio 1958 e il 28 maggio successivo, a fronte della minaccia di guerra civile causata dagli eventi di Algeri, rimise già il suo mandato.

efficaci forme di razionalizzazione del sistema, seppure declinate in vario modo, apparivano, ormai, una necessità incontrovertibile che non mancò di influenzare, senza soluzione di continuità, anche alcuni degli uomini politici che lavorarono al testo della Costituzione della V Repubblica. Molti di essi, peraltro, erano stati già attivi e spesso delusi protagonisti della scena politica degli anni precedenti.

3. «*L'arme fatale*» dell'attivismo legislativo dei governi francesi

Com'è noto, il 1° giugno 1958 Charles De Gaulle divenne Capo del Governo e, in seguito a ciò, egli ricevette, su sua stessa richiesta, i pieni poteri per riformare la Costituzione²⁸⁸. Il Generale, consapevole delle difficoltà che un'Assemblea costituente avrebbe potuto incontrare, anche in termini di tempi di approvazione, com'era, d'altra parte, già accaduto con la IV Repubblica, affidò, parallelamente da un lato, il mandato di redigere un testo di Costituzione a un ristretto gruppo di esperti presieduto dal guardasigilli Michel Debré²⁸⁹ e, dall'altro, a un Comitato Interministeriale, da lui stesso presieduto, il compito di esaminare il progetto.

L'idea di fondo di molti di quanti parteciparono a questo lavoro, tra cui figuravano uomini come Paul Coste-Floret, già promotore, come detto, di uno dei primi progetti di riforma dell'art. 49, e lo stesso Pierre Pflimlin, in qualità di Ministro di Stato del Governo De Gaulle, nonché molti dei Primi Ministri dei governi precedenti, era quella di rimediare alle deviazioni del sistema parlamentare della IV Repubblica e, segnatamente, di consentire ai futuri Governi di vedere approvati i disegni di legge presentati senza incorrere nei noti problemi legati all'astensionismo della

²⁸⁸ Il Parlamento, infatti, il 2 e il 3 giugno approva, una dopo l'altra, due leggi che consentono al Generale di ricevere poteri eccezionali per un periodo di sei mesi, nonché il mandato di revisionare la Costituzione in deroga all'allora vigente articolo 90 della Costituzione

²⁸⁹ La *summa* del pensiero istituzionale di Michel Débré è esposta in *Ces principes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*, Presse de la Renaissance, Parigi, 1957.

stessa maggioranza o ancora, di rischiare di cadere solo per un voto su di un progetto di legge. Fu lo stesso Pflimlin, dunque, sostenuto anche dagli ex Presidenti del Consiglio Guy Mollet e Antoine Pinay, a farsi promotore, presso il Comitato interministeriale, di una proposta di inserimento in Costituzione dell'art. 49.3, ispirandosi, ai due progetti precedenti, quello di Coste-Floret e quello successivo del governo Gaillard. Sebbene la proposta iniziale non mancasse di incontrare l'opposizione di alcuni membri del Comitato Interministeriale e di quello di esperti²⁹⁰, segnatamente di Michel Débré²⁹¹ - il quale riteneva che uno strumento che consentisse che un testo fosse approvato senza dibattito avrebbe contraddetto i principi del parlamentarismo - alla fine l'art. 49.3 venne inserito nel testo della Costituzione con l'accordo di De Gaulle nella attuale formulazione che riprendeva, in parte, le già cennate proposte precedenti in materia.

La complessa genesi ora descritta di questo strumento costituzionale, ne fa, comprendere, altresì, la *ratio*. Più che un meccanismo di contrasto dell'opposizione, ontologicamente già contraria al Governo, esso era stato pensato, dopo le vicissitudini di maggioranze parlamentari riottose della IV Repubblica, per "richiamare all'ordine" gli stessi parlamentari di maggioranza²⁹², in una logica, in effetti, non troppo dissimile dalla *ratio* che presiede all'apposizione, da parte del Governo, della questione di fiducia in Italia. Ciò spiega anche la scelta del computo dei soli voti favorevoli alla censura e non anche degli astenuti: dal momento, infatti, che l'alternativa è tra il voto alla legge e la caduta del governo, occorre che i parlamentari si assumano la responsabilità positiva di un eventuale voto di

²⁹⁰ Per una ricostruzione di quel dibattito, si veda S. Aromatario, *La genèse du 49 al.3*, cit, 11 ss.

²⁹¹ Débré in realtà si fece portavoce di una proposta diversa che eliminava la possibilità di presentare la questione di fiducia su di un testo ma consentiva la proposizione di una mozione di censura solo una volta l'anno in occasione dell'esposizione della dichiarazione annuale di politica generale del Governo dinanzi all'Assemblée, cfr. J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 1974, 236.

²⁹² In tal senso D. Maus, *La Constitution jugée par sa pratique*, cit. 892.

sfiducia. È predisposta in tal modo, una formidabile arma per l'attivismo legislativo dei governi francesi.

In occasione della nota e più corposa riforma costituzionale della storia della V Repubblica, la n.724-2008 del 23 luglio 2008²⁹³, nel più generale proposito di «*reparlementarisation*»²⁹⁴ del sistema, vale a dire di rafforzare e dare maggiore centralità al ruolo del Parlamento, è stato modificato l'art. 49-3 con l'obiettivo di limitarne l'utilizzo. Già in precedenza questo meccanismo - su cui non si è mai placato il dibattito della dottrina - era stato oggetto di studio e analisi per eventuali proposte di riforma da parte del Comitato c.d. Vedel²⁹⁵. Invero, quest'ultimo, nel suo rapporto conclusivo, pur dichiarandosi non indifferente agli abusi che sovente avevano riguardato lo strumento dell'art. 49-3, non propose alcuna restrizione ma si limitò a invitare il Governo a fare un uso «ragionevole» di questa prerogativa. Il rapporto, infatti, sottolineava come l'art. 49-3 fosse da considerarsi indispensabile a «*l'efficacité gouvernementale*».²⁹⁶ Per questa ragione le ipotesi, pur esaminate, di limitarne l'utilizzo per esempio ad alcuni testi di legge in base alla loro natura, oppure quella di limitarne l'utilizzo ad un solo testo per sessione parlamentare, furono scartate perché avrebbero condotto a un'eccessiva stasi del sistema. La riforma del 2008, al contrario, accogliendo il rapporto del c.d. Comitato Balladur²⁹⁷, limita alle sole «*lois de finances et lois de*

²⁹³ La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla «*Modernisation des institutions de la Ve République*» che ha comportato la modifica di ben quarantasette articoli della Costituzione e l'introduzione di altri nove.

²⁹⁴ Cfr., J.-E. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, *Pouvoirs*, 2008/3, n. 126, 47-60.

²⁹⁵ Si tratta del *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, istituito il 2 dicembre 1992, presieduto da Georges Vedel con il compito di proporre riforme istituzionali per la Quinta Repubblica.

²⁹⁶ Cfr. *Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, *Journal officiel de la République française*, 16 février 1993, 2542.

²⁹⁷ Si tratta del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, istituito il 18 luglio 2007, incaricato dall'allora Presidente Nicolas Sarkozy proprio di elaborare alcune proposte per una riforma delle istituzioni della V Repubblica, proposte che poi in gran parte influenzeranno la riforma n.724-2008. Per una riflessione sui lavori del Comitato Balladur, cfr., B. Mathieu, *Le comité Balladur, ses travaux, son*

financement de la sécurité sociale» l'utilizzo di questa «*arme fatale*».

Inoltre, la nuova formulazione dell'articolo 49-3 prevede, altresì, che «il Primo ministro può, inoltre, ricorrere a questa procedura per un progetto o per una proposta di legge per sessione». La *ratio*, che si evince anche dai lavori parlamentari²⁹⁸, era quella di consentire, in ogni caso all'Esecutivo di governare anche in caso di maggioranze deboli o insufficienti. Scartata, dunque, l'ipotesi di eliminare del tutto tale meccanismo, l'intento è parso essere, piuttosto, quello di limitare l'utilizzo di questa prerogativa ai soli testi giudicati essenziali per la vita del Governo. Tra questi vanno annoverati, senz'altro, e *oggettivamente*²⁹⁹, le leggi a carattere finanziario³⁰⁰. Vale la pena ricordare che ai sensi dell'articolo 1 della legge organica n. 2001-692 del 2001 relativa «*aux lois de finances*», hanno il carattere di leggi finanziarie: le leggi finanziarie per l'anno successivo, le leggi finanziarie rettificative e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

A tali categorie di leggi la nuova formulazione della norma ha previsto un'ulteriore ipotesi in cui l'Esecutivo può impegnare la sua responsabilità, sia pure per una sola volta per ogni sessione legislativa. È il caso di un testo giudicato dal Governo, in base a una sua valutazione *soggettiva*, essenziale. Ciò evidentemente mettendo l'Esecutivo nella

rapport, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2/2008, 19-38. Il Comitato nel suo rapporto rileva che «*il apparaît que parmi les textes le plus souvent adoptés grâce à l'article 49, alinéa 3, figurent au premier rang les lois de finances et les lois portant sur la matière sociale*». Cfr. *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, 34. S. Gallot, *Bilan de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution depuis le 16 mars 1986*, Mémoire de DEA, Université de Bordeaux I, 1987, 8, rileva proprio che le leggi finanziarie sono la «*terre d'élection de l'article 49 alinéa 3*».

²⁹⁸ Rapport de l'Assemblée nationale n.892, fait par J.-L. Warsmann.

²⁹⁹ Sul punto G. Tusseau, *La réactivation du «49-3»* in *Recueil Dalloz Sirey de doctrine de jurisprudence et de législation*, n.9/ 2015, 9, 560.

³⁰⁰ In effetti, è lo stesso comitato Balladur, nel suo rapporto, a constatare che l'utilizzo dell'articolo 49-3 ha subito negli anni una «*banalisation*» e che, osservando la natura dei testi sui quali viene utilizzata questa prerogativa, al primo posto vi sono le leggi finanziarie e in secondo luogo quelle che vertono su temi sociali. Cfr. *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, 34.

posizione di dover compiere, rispetto al passato ove non vi era alcun limite, una scelta tra i suoi testi giudicati più importanti³⁰¹, ponendo un argine a quello che prima era un potenziale illimitato attivismo legislativo del Governo.

Proprio in riferimento a quest'ultima previsione qualche dubbio si era inizialmente posto in relazione alla possibilità per il Governo di utilizzare l'art. 49-3 più volte per il medesimo testo, e all'interno della stessa sessione parlamentare, nell'ambito delle diverse letture che possono caratterizzare le fasi del procedimento legislativo di approvazione di una legge. Occorre, anzitutto, chiarire che ai sensi dell'articolo 28 della Cost. del 1958 il Parlamento si riunisce di diritto in sessione annuale ordinaria, quest'ultima è unica e dura nove mesi³⁰². Inoltre, su richiesta del Primo Ministro o della maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea nazionale, quest'ultima può essere convocata in sessione straordinaria, su un ordine del giorno specifico. Secondo l'interpretazione prevalente, confermata soprattutto dalla prassi³⁰³, una volta che il Governo ha

³⁰¹ Con specifico riferimento ai limiti imposti all'utilizzo dell'articolo 49-3 dalla riforma, la dottrina francese è divisa. Vi è chi ritiene che l'effettiva portata della modifica non sia idonea a limitare effettivamente l'utilizzo di questa prerogativa, anzi che si tratti di una riforma «*pour l'essentiel en trompe-l'oeil*», che si è limitata, di fatto, a codificare quanto già accadeva nella prassi in riferimento al frequente uso di tale strumento in relazione alle leggi a carattere finanziario. In tal senso, L. Audouy, *La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution*, *Revue française de droit constitutionnel*, n. 107/2016, 4. Sul punto si vedano anche, ex multis, J. Benetti, G. Sutter, *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008: tout changer pour ne rien changer?*, in *Politeia*, 2009, n. 15, 377. D'altro canto, non manca quanti ritengono che, al contrario la riforma abbia addirittura «evirato» la funzionalità dell'art. 49-3, rendendolo «obsoleto» o comunque restringendone talmente la portata da renderlo, di fatto, inoperante, cfr., rispettivamente J. Gicquel, *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, in *Petites affiches*, n. 254/2008; P. Mazeaud, *La révision de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, n.77, 150 ; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, 35e ed., 2014, p. 628.

³⁰² Prima della riforma apportata dalla legge costituzionale 95-80 del 4 agosto 1995 i lavori parlamentari erano organizzati in due sessioni annuali trimestrali.

³⁰³ In effetti, la prassi dal 1958 ad oggi, relativa all'utilizzo del 49-3 conferma che nella grande maggioranza dei casi è stato necessario utilizzare in altre letture del medesimo testo questa prerogativa. Dati qui, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l->

impegnato la sua responsabilità su di un testo dinanzi all'Assemblea è possibile che ciò avvenga nuovamente nell'ambito delle diverse letture cui un medesimo testo può essere sottoposto. Se ad esempio, il Governo utilizza il 49-3 su una proposta o un disegno di legge, nel caso in cui quest'ultimo dovesse essere modificato, una volta passato all'esame del Senato, il Governo sarebbe legittimato a riutilizzare il 49-3 per la riapprovazione del medesimo testo, seppur modificato, dinanzi alla nuova lettura in Assemblea nazionale, senza che, peraltro, questo "consumi", per i testi a carattere non finanziario, la freccia dell'arco che il Governo ha a disposizione in ordine a un testo di legge per sessione a sua scelta. Interpretazione, quest'ultima avallata anche dallo stesso *Conseil Constitutionnel* il quale, nella sua decisione n° 2016-736 DC du 4 août 2016 ha chiarito che «è sufficiente una sola deliberazione del Consiglio dei ministri per impegnare, in caso di letture successive del medesimo testo, la responsabilità del Governo che ha già deliberato su di esso»³⁰⁴; implicitamente, dunque, confermando che è possibile dar luogo a più impegni di responsabilità dell'Esecutivo ex art. 49-3 Cost. per la medesima legge. D'altra parte, se così non fosse, si ritiene, questa prerogativa sarebbe svuotata di funzionalità perché sarebbe possibile, nel corso del dibattito parlamentare, vanificarne lo scopo³⁰⁵ e perderebbe di valore anche la stessa assunzione di responsabilità fatta dal Governo.

Problema analogo si pone in relazione all'utilizzo dell'art. 49-3 in ordine al rapporto tra sessioni ordinarie e straordinarie. Ci si chiede, infatti, se il Governo possa, dopo aver fatto ricorso a questa prerogativa su di un testo, nell'ambito di una sessione straordinaria, riutilizzare questo meccanismo per altre letture del medesimo testo anche una volta intervenuta la sessione ordinaria. E se, soprattutto,

[assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958.](#)

³⁰⁴ Considerato n. 3

³⁰⁵ In tal senso, G. Tusseau, *La réactivation du «49-3»*, cit., 560; J.-C. Colliard, *Des rapports entre Parlement et Gouvernement – Art. 49 à 51*, in F. Luchaire et al. (dir.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*, Paris, 3e éd., 2008, 1272.

questi “consumi”, quella possibilità di un solo impegno di responsabilità per sessione, a scelta del Governo. Si tratta di una questione tutt’altro che puramente teorica su cui, anche in questo caso, la dottrina, così come l’opinione pubblica, è divisa, dal momento che un’interpretazione favorevole in tal senso si traduce in un margine di manovra per il Governo nell’utilizzo dell’art. 49-3 discretamente ampio, seppure sempre in termini più restrittivi rispetto al passato. Dottrina³⁰⁶ e, soprattutto, prassi, sembrano confermare, anche in questo caso, un’interpretazione più favorevole al Governo. Ciò vuol dire che, per ipotesi, sono possibili due utilizzi, per due testi di legge differenti, dell’articolo 49-3 nell’ambito di una medesima sessione straordinaria o ordinaria. Di essi, uno corrisponde a un’ulteriore lettura di un testo che trae fondamento da un impegno di responsabilità su di una legge fatto nel corso della sessione precedente, straordinaria o ordinaria, ed un altro che trae fondamento su una deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nell’ambito della sessione corrente per un altro disegno o proposta di legge.³⁰⁷ Anche da questo punto di vista l’interpretazione più favorevole al Governo pare

³⁰⁶ In tal senso, è molto chiara l’interpretazione che ne dà G. Carcassone, nella versione modificata e ripresa da M. Guillaume, de la *La Constitution*, 16^o ed., Paris, 2022, 260; In senso contrario, tra gli altri, cfr. M. Carpentier, *49-3 sur 49-3 ne vaut. spéculations sur une étrange session extraordinaire*, in *JP Blog*, ottobre 2023, il quale ritiene che il computo relativo al numero di volte in cui può essere utilizzato il 49-3 sia da considerarsi relativo, non alla delibera del Consiglio dei ministri che assume tale decisione, la quale può essere effettivamente unica rispetto anche ad utilizzi successivi di tale prerogativa, ma all’impegno che formalmente il Primo Ministro fa dinanzi all’Assemblée di volta, in volta. Per cui ciò equivale a plurimi utilizzi della norma, sicché un eventuale utilizzo in una sessione successiva sul medesimo testo «consuma» la possibilità a disposizione del Governo per quella sessione.

³⁰⁷ Anche la prassi conferma questa interpretazione: è accaduto, infatti, più di recente, per l’approvazione della c.d. *Loi Macron*, che è stata oggetto di un triplice utilizzo dell’articolo 49-3, febbraio e giugno 2015 in sessione ordinaria e poi per la lettura definitiva in sessione straordinaria a luglio 2015. Stessa cosa è accaduta nel corso della XVI legislatura per la *loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*, adottata ex art. 49-3 in I lettura in sessione straordinaria nel settembre 2023 e poi per l’approvazione definitiva in sessione ordinaria nel novembre 2023. Proprio su questa legge si è pronunciato il *Conseil Constitutionnel*, vedi nota *infra*.

avallata, molto di recente, dal *Conseil Constitutionnel*, il quale nella decisione n.2023-857 DC del 14 dicembre 2023 ha precisato che «il Primo Ministro può ricorrere alla procedura prevista al terzo comma dell'art. 49 della Costituzione nel corso di sessioni differenti, per letture successive di uno stesso progetto o proposta di legge. Così, la Prima Ministra poteva mettere in gioco la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di questo progetto di legge nuovamente in lettura durante la sessione straordinaria convocata per il 25 settembre 2023 e poi, in lettura definitiva, della sessione ordinaria il 2 ottobre 2023»³⁰⁸.

In definitiva, appare chiaro che il sistema francese, pur tra le molte polemiche e i tentativi di *reparlementarisation* non ritiene opportuno sottrarre al Governo la possibilità di un uso quantitativo non eccessivamente ristretto di questo strumento di intervento dell'Esecutivo nel procedimento legislativo.

4. Prassi applicativa e presidenzialisme minoritaire

Giunti a questo punto, rimane da chiedersi quanto questo strumento può incidere sull'effettivo funzionamento della forma di governo francese e, soprattutto, sull'equilibrio del rapporto Esecutivo-Legislativo.

In poco più di 65 anni, dal 1958 ad oggi, la prerogativa riconosciuta all'Esecutivo ex art. 49-3 Cost. è stata utilizzata dai diversi governi in carica 113 volte, dato che appare numericamente notevole ma che, si ritiene, vada osservato con attenzione. In effetti, durante i primi due decenni della nuova Repubblica, l'uso di questo meccanismo è rimasto relativamente cauto, con solo dieci impegni di responsabilità ex art. 49-3 tra il 1959 e il 1975, anche se va notato che il primo voto sul bilancio, nel 1959, fu adottato proprio applicando questo meccanismo. Grande vigore nell'utilizzo di questo strumento vi è poi stato durante il corso della IX legislatura, tra il 1988 e il 1993, consentendo ai governi succedutisi in quegli anni di governare con una

³⁰⁸ Considerato n. 6.

maggioranza solo relativa in Parlamento. Va ricordato, infatti, che proprio in quel periodo si è registrato, il record di utilizzo con 28 impegni di responsabilità su 13 testi legislativi ad opera del Primo Ministro Michel Rocard.

Successivamente, dopo un lungo periodo caratterizzato da un utilizzo parsimonioso, se non, addirittura, del tutto assente, com'è il caso della XI e della XIII legislatura³⁰⁹, un decisivo cambio di rotta si è registrato, più di recente, nel corso della appena trascorsa XVI legislatura con la Prima Ministra Élisabeth Borne che ha rischiato quasi di raggiungere un nuovo record con 23 utilizzi in appena un anno e sette mesi circa di Governo. In relazione a quest'ultimo dato va, inoltre, segnalato che sebbene, mai nessun Esecutivo sia caduto a seguito di una mozione di sfiducia presentata dopo un impegno di responsabilità del Governo ex art. 49-3, la ex Prima ministra Borne è stata, altresì, colei che ha ricevuto più mozioni di sfiducia nell'ambito di questa procedura, 28 su 23 impegni di responsabilità, a fronte delle appena 5 mozioni di sfiducia nei confronti dell'altro "*recordman*" Michel Rocard.

Appare, in effetti, piuttosto comprensibile che il frequente uso del 49-3 durante la, pur breve, XVI legislatura abbia destato grande vivacità, se non addirittura preoccupazione, nel dibattito politico e istituzionale anche e soprattutto in occasione dell'approvazione di una legge tanto significativa quanto controversa, quale quella sull'innalzamento dell'età pensionabile³¹⁰.

³⁰⁹ Si registra, in effetti, che a parte la totale inutilizzazione dell'art. 49-3 durante la XI e la XIII legislatura, questo è stato utilizzato 3 volte nel corso della X legislatura tra il 1993 e il 1996, altre 3 volte nel corso della XII legislatura tra il 2002 e il 2007, ancora, 6 volte nel corso della XIV legislatura tra il 2012 e il 2017 ed una sola volta nel corso della XV.

³¹⁰ Sul punto si vedano, *ex multis*, A.C. Bezzina, *À propos de la décision Loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2023 portant réforme des retraites: une décision comme les autres?*, in *Revue du droit public*, n.5/2023; A.A.V., *Jus Politicum. Revue de droit politique, réforme des retraites les enjeux constitutionnels*, n. 30/2022; F. Natoli, *Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites: les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire*, in *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés [Online], Novembre 2022; per un commento alla tanto attesa quanto sentenza del Conseil Constitutionnel in materia, sia consentito rinviare a C. A. d'Alessandro, *La pronuncia del Conseil constitutionnel a conclusione della "prova da sforzo" del sistema costituzionale francese*

In effetti, l'osservazione del dato empirico attesta che l'utilizzo di questa «grosse berth»³¹¹, com'è pure è stato definito, in maniera un po' enfatica il 49-3, mutuando l'espressione dal gergo militare, è stata utilizzata in circostanze piuttosto precise³¹². Queste ultime sono riconducibili, anzitutto, alle ipotesi di una maggioranza "riottosa" o ostile rispetto all'approvazione di una legge considerata simbolica o comunque determinante³¹³ per il Governo, ovvero a quelle di una maggioranza che risulta divisa e cede alla tentazione dell'ostruzionismo parlamentare³¹⁴. O ancora, e questa appare l'ipotesi più significativa, nelle ipotesi di esecutivi con maggioranze relative o incerte, com'è stato il caso della IX legislatura, guidata dai governi Rocard, Cresson e Béregovoy, in cui il partito socialista al governo non aveva la maggioranza assoluta in Assemblea nazionale, e questa è stata, segnatamente, la condizione in cui si è trovata, altresì, la scorsa XVI legislatura guidata prima da Élisabeth Borne e poi da Gabriel Attal.

per l'approvazione della recente riforma delle pensioni, in *Osservatorio Costituzionale*, n.5/2023.

³¹¹ L'espressione, infatti, fa riferimento a un grosso mezzo di artiglieria dell'esercito tedesco utilizzato durante la I Guerra mondiale.

³¹² Per una ricostruzione, cfr. H. Alcaraz, *L'article 49, alinéa 3, de la constitution du 4 octobre 1958: antidote ou «coup de force» ?*, in *Revista catalana de dret públic*, n.53/2016, 10-11.

³¹³ Appare questo, ad esempio, il caso nel 1982 in relazione all'approvazione della legge di riabilitazione dei generali algerini.

³¹⁴ Qui gli esempi che si possono citare sono numerosi, come quello dalla condizione in cui si è trovato l'Esecutivo guidato da Jean-Pierre Raffarin in occasione dell'approvazione della legge n. 2003-327 dell'11 aprile 2003 «relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique», ma anche dell'utilizzo del 49-3 ad opera del Governo guidato dal Primo ministro Dominique de Villepin per la legge n° 2006-396 del 31 marzo 2006 «pour l'égalité des chances». Ancora, è stata questa l'ipotesi in cui si è trovato l'Esecutivo di Manuel Valls in relazione alla legge n° 2015-990 del 6 agosto 2015, c.d. *Loi Macron*, nel tentativo di contrastare le migliaia di emendamenti presentati anche da alcuni parlamentari di maggioranza e di "tagliare corto" il dibattito parlamentare. O ancora, sempre sotto il Governo Valls per l'adozione della legge n.2016-1088 c.d. *loi Khomri*. Sull'utilizzo del 49-3 in occasione dell'approvazione della c.d. loi Macron, cfr. J. Benetti, *Mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement de Manuel Valls: les enseignements du 49-3 sur la "loi Macron"*, in *Constitutions*, 2015, 205.

Si ritiene, dunque, che non sorprenda del tutto che proprio queste ultime situazioni di governo siano state, altresì, quelle nelle quali si è fatto più massicciamente uso, talvolta effettivamente sfiorando l'abuso, di questo meccanismo. D'altra parte, se ci si ricollega alla genesi che ha presieduto all'inserimento nella Costituzione del 1958 di questa prerogativa governativa, già considerata ormai ineludibile, nel corso degli ultimi faticosi anni della IV Repubblica, appare abbastanza chiaro che questa fosse proprio la *ratio* all'origine di questo meccanismo. Vale a dire, evitare, com'era ampiamente accaduto durante sia IV che la III Repubblica, che gli esecutivi si trovassero di fronte alla concreta impossibilità di governare per maggioranze troppo deboli o ostili³¹⁵. Vi è da dire che, la possibilità, per esecutivi privi di maggioranze solide, di continuare a "sopravvivere", attraverso i congegni giuridico istituzionali forniti dalla Costituzione della V Repubblica, appare un'ipotesi coerente anche con la *ratio* del I comma dello stesso art. 49 Cost. in relazione alla fiducia iniziale. La norma, infatti, fa generico riferimento alla possibilità del Governo di impegnare la sua responsabilità dinanzi all'Assemblea sul suo programma, ma non prescrive che ciò debba avvenire necessariamente all'inizio del mandato, sul modello dell'articolo 94 della Costituzione italiana, proprio per non incorrere nel rischio che la mancanza di maggioranza assoluta porti a una caduta del Governo.

Si può affermare che quanto accaduto in occasione della XVI legislatura dia conto di uno "slittamento" verificatosi nel sistema istituzionale francese, confermato, peraltro, anche dalle ultime elezioni legislative 2024. Si tratta del progressivo declino del c.d. presidenzialismo maggioritario, vale a dire di quell'insieme di condizioni che erano state create con le note riforme approvate tra il 2000 e il 2001³¹⁶,

³¹⁵ Sul tema dell'assenza di maggioranze solide nel corso della IV Repubblica, cfr. *ex multis*, P. Avril, *La majorité parlementaire?*, in *Pouvoirs*, n. 68, 1994, 45-53; Robert Lecourt, *L'origine mouvementée du 49 al. 3*, cit. 27.

³¹⁶ Il riferimento è alla legge costituzionale n. 200-964 del 2 ottobre 2000 e alla legge organica 2001-419 del 16 maggio 2001 che, tramite, rispettivamente, la riduzione del mandato presidenziale, da sette a 5 anni, e l'inversione del

le quali, allineando nei tempi l'elezione presidenziale e quella (appena successiva) dell'organo legislativo, hanno inteso assicurare una tendenziale omogeneità tra la linea politica presidenziale e quella del Parlamento, dando vita al c.d. *fait majoritaire*.

È un sistema che in generale è sembrato funzionare evitando scomode e paralizzanti coabitazioni, ma che non ha funzionato in occasione delle elezioni per la XVI Legislatura nell'ambito della quale i partiti legati al Presidente Macron disponevano soltanto di una maggioranza relativa. Addirittura, nella attuale XVII Legislatura, non solo il Presidente Macron non ha ottenuto la maggioranza assoluta, ma è dovuto ricorrere a una inedita coalizione di governo tra i partiti di appoggio al Presidente e *Les Républicains*, contando altresì, sulla non sfiducia del *Front National* di Marine Le Pen.³¹⁷

Senza dubbio, però, quanto accaduto almeno nell'ambito della scorsa Legislatura con un Governo senza maggioranza relativa è un «*nouveau monde*»³¹⁸ in cui Parlamento non si presenta più come l'esecutore in qualche modo cieco della legislazione di provenienza presidenziale-governativa.

A fronte di questa situazione, l'art.49-3 e il complesso di norme costituzionali e regolamentari proprie del “parlamentarismo razionalizzato” alla francese hanno svolto, in più casi, il ruolo di armi utili a disposizione del Governo e soprattutto del Governo del Presidente.

Quanto accadrà in relazione alle dinamiche di funzionamento del sistema francese in seguito a questo nuovo inedito scenario, potrà svelarlo solo la concreta prassi politica e istituzionale.

calendario elettorale, hanno ridotto al minimo i rischi del verificarsi di una probabilità di coabitazione.

³¹⁷ Per un commento, invero molto negativo, sull'esito delle elezioni legislative 2024, si vedano JP. Derosier, *Le crash avant le clash*, in *La Constitution décodée, Le blog*; P. Avril, *Analyse structurale de la Ve République (suite e fin)*, in *JP blog*.

³¹⁸ Cfr., Bruno Daugeron, *Le “chemin démocratique” ou les mésaventures du presidentialisme minoritaire*, in *Jus Politicum* n.30/2023.

Non stupisce del tutto, dunque, che, in periodi di presidenzialismo maggioritario³¹⁹, si faccia un utilizzo, per così dire, limitato di questa prerogativa, e invece in periodi di presidenzialismo minoritario - come quello verificatosi nel periodo 1988-1993, o quello quanto accaduto all'indomani delle elezioni legislative del 2022 con la XVI legislatura, senza contare quanto potrà accadere con il nuovo Governo Barnier - l'Esecutivo, da intendersi, nel caso francese come l'endiadi composta da Presidente e Primo Ministro, faccia ricorso a tutti i congegni che la Costituzione gli riconosce per la sua sopravvivenza.

Certo, si potrebbe obiettare che in caso di mancanza di maggioranze assolute e, dunque, di una conclamata impossibilità di governare si potrebbe ricorrere allo scioglimento dell'Assemblea. Tuttavia, è da ritenere che sia proprio del funzionamento di questa peculiare forma di governo - che infatti, non a caso, la stessa dottrina fatica a inquadrare³²⁰ - il tentativo di esperire tutti modi possibili

³¹⁹ L'espressione fa riferimento, in sostanza, alla circostanza con cui il Presidente riesce a godere della massima espansione dei suoi poteri grazie a un allineamento tra il suo partito e quello che ha la maggioranza in Assemblea nazionale e che sostiene il Primo Ministro in carica. Si tratta, in effetti, del verificarsi del c.d. *fait majoritaire*, considerato il vero cardine del buon funzionamento del sistema francese. Sul c.d. presidenzialismo maggioritario, cfr. B. Daugeron, *Élections législatives de 2022 : la fin du présidentielisme majoritaire?*, in *Blog Jus Politicum*, 29 juin 2022. Sul presidenzialismo maggioritario, non mancano quanti ritengono che, talvolta vi sia il rischio di una "deriva presidenzialista" del sistema, in tal senso M. Calamo Specchia, *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative in Francia tra consolidamento del fait majoritaire e bipartitismo souple*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3/2012, 638-639.

³²⁰ Sulla natura della forma di governo francese si vedano, senza pretesa di esaustività, J.J. Chevallier, G. Carcassonne e O. Duhamel, *La Vème République (histoire des institutions et des régimes politiques en France)*, Paris, 2001, spec. 107 ss.; P. Jan, *Le président de la République au cœur du pouvoir, La documentation française*, 2011. L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux e G. Scoffoni, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2017; F. Luchaire, G. Conac e X. Pretot (a cura di), *La Constitution de la République Française: analyses et commentaire*, III ed., Paris, 2008; P. Avril, *Le régime politique de la Vème République*, 4° ed., Paris, 1979; R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, 1978; J. Giquel, *Essai sur la pratique de la Vème République*, 2° ediz., Paris, 1977. Nella dottrina italiana D. Amirante, *Il semipresidenzialismo "alla francese": un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 19. Ancora cfr., M.

per garantire la stabilità governativa. D'altra parte, il rischio di un possibile scioglimento dell'Assemblea è sempre, comunque, insito nello stesso meccanismo ex art. 49-3 Cost., dal momento che il Governo ogni qualvolta impegna la sua responsabilità si espone sempre al rischio di una sua sfiducia.

5. Per una difficile comparazione con la questione di fiducia italiana. Considerazioni conclusive

Dal punto di vista del metodo, non semplice appare una riflessione in chiave comparata su questo istituto dell'ordinamento francese, stante le sue proprie caratteristiche, in specie in termini di funzionamento. È ben evidente, altresì, che il più immediato raffronto può essere fatto solo con l'istituto della questione di fiducia, presente in numerosi sistemi di tipo parlamentare. Quest'ultima da intendersi, secondo una nota definizione, come quello strumento con cui un soggetto in posizione attiva, il Governo, provoca nei confronti di un altro soggetto, titolare di una situazione giuridica passiva, il Parlamento, un voto parlamentare «avente portata fiduciaria»³²¹.

Si tratta di un raffronto che appare anche storicamente fondato, dal momento che l'art. 49-3 della Costituzione francese nasce proprio dalle ceneri della questione di fiducia prevista dalle Costituzioni della III e della IV Repubblica. Com'è noto, la questione di fiducia è lo strumento a disposizione del Governo per verificare il rapporto fiduciario in relazione, o ad una mera conferma del rapporto stesso, o ad un singolo atto di proposta governativa che l'Esecutivo stesso giudichi di importanza strategica ai fini dell'indirizzo politico.

Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 185 ss.; ID, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna 2014, 55 ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 185 ss.; Id., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 55 ss.; R. Casella, *Il monarca repubblicano., La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, 2009.

³²¹ La nota definizione è di M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 2.

L'apposizione della questione di fiducia consiste, dunque, in una dichiarazione con la quale il Governo subordina la propria permanenza in carica all'esito di una votazione su un oggetto che è ritenuto, e comunque dichiarato, così essenziale ai fini dell'attuazione del proprio programma che il dissenso di una delle Camere su di esso determina l'interruzione del rapporto di fiducia, e dunque, la necessità di dimissioni dell'Esecutivo. Si tratta di un istituto tipico della forma di governo parlamentare, perché trova il suo fondamento proprio in quel legame permanente di fiducia tra Esecutivo e Legislativo che deve durare per tutta la Legislatura³²².

Limitando, nell'economia di questo lavoro, il raffronto al solo ordinamento italiano la prima e più evidente differenza rispetto all'istituto francese si lega alla circostanza che la questione di fiducia italiana nasce dalla prassi costituzionale, seppur risalente³²³, e trova il suo unico fondamento giuridico nei Regolamenti di Camera e Senato, i quali affiancandosi all'articolo 94 della Costituzione, in tema di fiducia iniziale e mozione di sfiducia, completano, di fatto, la disciplina dei voti a carattere fiduciario nell'ordinamento italiano. Particolarità, quest'ultima non irrilevante e che, a lungo, ha fatto dubitare della legittimità dell'utilizzo di questa prassi da parte del Governo³²⁴. Altra differenza rilevante attiene ai limiti circa

³²² J. Gicquel, definisce quella della fiducia «una regola costituzionale antica quanto il parlamentarismo», *Droit constitutionnel e institutions politiques*, XI ed. Montchrestien, Paris, 1991, 786.

³²³ Si tratta, infatti, di una prassi risalente fin al periodo statutario, anche in quel caso, infatti, l'istituto, definito “quesitone di gabinetto”, seppur utilizzato, non era disciplinato dallo Statuto, ma solo dai regolamenti parlamentari. Per una ricostruzione dell'utilizzo del meccanismo della quesitone di fiducia in quel periodo, si veda, A. Ridolfi, *Riflessioni su questione di fiducia e sfiducia al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, n.2/2022, 15.

³²⁴ È ben noto, come dottrina ormai, invero risalente, abbia a lungo sostenuto l'incostituzionalità della prassi relativa alla questione di fiducia, poiché le votazioni di carattere fiduciario sarebbero esclusivamente quelle disciplinate nell'art. 94 della Costituzione che sarebbe, dunque, una fattispecie a carattere chiuso. In tal senso, R. Astraldi, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2/1953, 67 ss.; A. De Valles, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 615 s. Per una più ampia ricostruzione di quel dibattito, si veda, M. Olivetti, *La*

l'utilizzo di questi due meccanismi, divenuti particolarmente significativi in Francia dopo la riforma del 2008, costringendo il Governo ad un utilizzo del 49-3 limitato ai testi più importanti nel corso di una Legislatura, o comunque giudicati più significativi per il Governo stesso. Molto meno incisivi, invece, appaiono essere i limiti all'utilizzo di questa prerogativa governativa nel contesto italiano, così come previsti dai Regolamenti di Camera³²⁵ e Senato³²⁶, dal momento che tali limiti sono relativi o ad atti che incidono sull'organizzazione stessa della Camera³²⁷, ovvero a gruppi di materie che, nella concreta prassi, rivelano avere comunque un carattere ampiamente residuale³²⁸.

È anche dal punto di vista del concreto procedimento che vengono alla luce le significative differenze. Se infatti, l'obiettivo ultimo dei due meccanismi - art. 49-3 Cost. francese e questione di fiducia italiana - è, almeno in teoria, il medesimo, vale a dire congelare il dibattito in corso su un testo di legge allo scopo di imprimere una netta accelerazione al procedimento legislativo, la modalità con cui questo obiettivo viene raggiunto differisce

questione di fiducia, p. 207 ss; più di recente si veda, G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento*, in *Rivista AIC*, n.2/2012, 16.

³²⁵ L'art. 116 del Regolamento della Camera, prevede che: «La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

³²⁶ L'art. 161 del Regolamento, invece, prevede come unico limite quello di non poter utilizzare la questione di fiducia sulle «proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato».

³²⁷ S. Tosi, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in Aa.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1973, 15.

³²⁸ In tal senso, e più ampiamente sui limiti posti dai regolamenti parlamentari all'utilizzo della questione di fiducia, si veda D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2021, 49 ss.

significativamente. Mentre, infatti, nel contesto italiano l'apposizione della questione di fiducia, nell'ambito del procedimento legislativo di approvazione di un testo di legge, sospende, come si diceva, il dibattito e provoca un voto dei parlamentari che assume la doppia valenza di un voto a carattere fiduciario ma anche di approvazione del testo stesso, nel contesto d'Oltralpe è qui che il meccanismo rivela tutta la sua «brutalità»³²⁹. Nessun voto, infatti, viene espresso dai deputati francesi, una volta che l'Esecutivo ha scelto di impegnare la sua responsabilità su di un testo, perché il proposito dell'art. 49-3 è proprio quello di «*renvoyer le balle dans le camp du Parlement*»³³⁰, dunque invertire l'onere della prova e sfidare l'opposizione a divenire maggioranza per far cadere il Governo³³¹.

Una comparazione, poi, circa la concreta prassi applicativa lascia emergere immediatamente quanto l'utilizzo dello strumento fiduciario nell'ambito del procedimento legislativo in Italia segni dei numeri ben più significativi che in Francia³³². In effetti, a fronte, di un uso

³²⁹ Fanno riferimento alla «brutalità» di questo meccanismo sia P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, III ed., Paris, 1991, 583-584, che lo definisce come «la forma più brutale e più raffinata di razionalizzazione del parlamentarismo», che G. Sartori, *Comparative constitutional engineering*, Macmillan, London, 1994, 166, il quale lo paragona alla ghigliottina inglese.

³³⁰ L'espressione è di M. Duverger, in *Le système politique français*, 409, XVIII ed., Paris.

³³¹ Proprio questo profilo del “non voto” costituisce una delle questioni su cui si è concentrata la Commissione di Venezia, chiamata ad esprimere un parere sull'art. 49-3. La Commissione ha sottolineato che tale dispositivo pur presentando significative similitudini con la questione di fiducia italiana si differenzia per la totale mancanza di voto da parte del Parlamento sul testo di legge in oggetto. La Commissione ritiene che l'eliminazione del voto finale di una camera del Parlamento per l'adozione di una legge rappresenti «a significant interference by the executive in the powers and role of the legislature, is seemingly unique in European comparative experience and is problematic», [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)024-e)

³³² Il tema dell'abuso della questione di fiducia ad opera dei Governi in Italia, con il conseguenziale rischio di esautoramento del ruolo del Parlamento, è questione ben nota e dibattuta in dottrina. La prassi è poi particolarmente problematica in relazione all'uso della questione di fiducia sui c.d. maxi-emendamenti. Si vedano, senza pretesa di esaustività, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni di fiducia nelle legislature della maggioranza e*

sporadico della questione di fiducia nelle prime sette legislature repubblicane³³³, il ricorso alla fiducia raggiunge numeri più significativi con le legislature, ancora a base elettorale proporzionale, VIII, IX e X³³⁴, per poi impennarsi con le legislature costituite su base elettiva maggioritaria³³⁵. Il fenomeno si è ancor più accentuato nel corso della XVI legislatura (2008-2013) con 65 questioni di fiducia per la sola Camera dei deputati³³⁶, guidata dapprima dal Governo Berlusconi e poi dal Governo Monti. Quest'ultimo, infatti, pur dotato della più alta fiducia iniziale nella storia repubblicana (556 voti favorevoli alla Camera e 281 al Senato) ha impegnato la sua responsabilità ben 42 volte in poco più di due anni, con una media di quasi due questioni di fiducia al mese. Né, d'altra parte, l'andamento si può dire granché modificato con 53 questioni di fiducia alla Camera e 54 al Senato nella XVII legislatura (dal 2013 al 2018)³³⁷, e 56 alla Camera e 53 al Senato nella XVIII legislatura (dal 2018 al 2022)³³⁸. Trend che al momento sembra confermarsi

opposizione, Roma, 2007, 41 ss., G. Piccirilli, *Paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2008, 789 ss.; Renna, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camera e Governo*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, 2008, spec. 121 ss., e B. Griglio, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, 808 ss. G. Rivoecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, in rivista AIC, n.2/2012, in partic. 16 ss.; I.G. Veltri, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (23-5-2018).

³³³ Per un approfondimento dei dati dell'utilizzo della quesitone di fiducia nelle prime legislature sette legislature della Repubblica italiana, si vedano i dati riportati in N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in S. Fabbrini-V. Lippolis-G.M. Salerno (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2010/Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, 92.

³³⁴ Si tratta di un numero di utilizzo di questioni di fiducia tra Camera e Senato pari a 30 nella VIII legislatura, 23 nella IX e 32 nella X.

³³⁵ Infatti, nella XIII legislatura (1996-2001) sono state poste complessivamente 33 fiducie, nella XIV (2001-2006) ben 17 al Senato e 29 alla Camera, e nei soli due anni della XV (la seconda legislatura più breve della storia repubblicana dopo la XI) si sono avute ben 29 fiducie.

³³⁶ Dati consultabili al sito <https://leg16.camera.it/557?conoscere lacamera=47>.

³³⁷ <https://www.camera.it/leg17/557?fiducia=3>.

³³⁸ <https://www.camera.it/leg18/557?fiducia=15>.

anche con l'attuale legislatura con più di 30 questioni di fiducia alla Camera³³⁹ e più di 20 al Senato³⁴⁰ in poco meno di due anni di Governo.

Il breve *excursus* quantitativo constata come, il ricorso al voto fiduciario in Italia, non si correli tanto alla minore o maggiore consistenza della maggioranza di appoggio all'Esecutivo in carica, né è la dimostrazione che proprio il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario abbia segnato addirittura un incisivo aumento nell'utilizzo di questa prerogativa. Pare, piuttosto, che da un lato, l'Esecutivo necessiti di compattare maggioranze non coese, soprattutto nel contesto di governi con una maggioranza, sì più ampia, ma spesso anche più composita e, dunque, meno coesa. Paiono proprio questi i casi dei cc.dd. "governi del Presidente", tra cui, più di recente, l'Esecutivo guidato da Mario Draghi con 28 questioni di fiducia alla Camera e 29 al Senato in 18 mesi di Governo. Dall'altro, è divenuto sempre più frequente l'utilizzo di questioni di fiducia cc.dd. tecniche³⁴¹, vale a dire non tanto correlate a una reale voto a carattere fiduciario, quanto piuttosto ad una volontà di imprimere un'accelerazione al procedimento di approvazione legislativa, superando ogni possibile forma di ostruzionismo parlamentare, divenendo, di fatto, uno strumento funzionale alla produzione normativa³⁴².

Al contrario, invece, l'esempio francese dimostra di fare un uso, se raffrontato a quello italiano, ben più parsimonioso dell'analogo strumento fiduciario e che attesta un

³³⁹ <https://www.camera.it/leg18/557?fiducia=3>.

³⁴⁰ <https://www.camera.it/leg18/557?fiducia=3>.

³⁴¹ Sull'utilizzo della c.d. quesitone di fiducia tecnica si veda, M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, 64; C.F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2018, 588 ss.

³⁴² M. Luciani, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, 584, ricorda proprio che la questione di fiducia viene utilizzata dal Governo «per battere un possibile ostruzionismo, quando può contare su una maggioranza debole, o (ancora più illegittimamente) per accelerare i tempi del "passaggio" parlamentare, quando può contare su una maggioranza forte (e che comunque gli assicurerebbe l'approvazione della legge alla quale tiene)».

incremento dell'utilizzo "limitato" alle sole ipotesi di governi con una maggioranza effettivamente non salda.

A ben guardare, per poter cogliere appieno la differenza tra i due istituti in esame appare necessario inquadrare questi due meccanismi nel più generale contesto di funzionamento della forma di governo. In Italia la questione di fiducia, si presenta come un necessario corollario, nato dalla prassi, del circuito di un rapporto fiduciario permanente tra Governo e Parlamento, per cui il Governo mette continuamente in gioco la posta più alta, talvolta per contrastare maggioranze riottose, talvolta per combattere l'ostruzionismo parlamentare, altre ancora al solo scopo di garantirsi priorità e celerità nella discussione parlamentare. In definitiva allo scopo ultimo di ottenere la governabilità, intesa, quest'ultima, non solo nel senso di permanenza del Governo in carica, ma anche di approvazione in sede legislativa delle sue più significative proposte. In Francia, questa esigenza era già ben chiara nella mente di coloro che lavorarono al testo della V Repubblica, e soprattutto al suo principale ispiratore, Charles De Gaulle, al punto che tutto il testo costituzionale è costellato di meccanismi atti a garantire questo obiettivo, ciò proprio "a spese" dell'istituzione parlamentare, che in periodi di presidenzialismo maggioritario rischia di divenire mera «camera di registrazione delle decisioni prese dall'Esecutivo»³⁴³. In questo contesto, il 49-3 Cost. costituisce solo la punta dell'iceberg di un sistema con cui il Governo in casi estremi, per così dire, sfida l'Assemblea nazionale ad approvare «*en silence*» (nel senso del non voto) le sue proposte legislative, o divenire vera protagonista fino ad essere in grado di rovesciare il Governo in carica.

Così, in Italia, nel permanere del sistema parlamentare instauratosi con la Costituzione del 1948, la fiducia, con le sue varianti costituzionali e di prassi, ha mantenuto il suo ruolo di strumento di formale, necessaria, costante verifica

³⁴³ In tal senso, e più in generale per una riflessione sul ruolo dell'istituzione parlamentare nell'evoluzione della V Repubblica francese, si veda P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *Dpce online* n. 1/2023, spec. 974 ss.

del rapporto di consenso tra Governo e Parlamento, assicurando, in tal modo, all'Esecutivo l'indispensabile consenso dell'unico organo, il Parlamento, la cui autorità proviene direttamente dall'elettorato. In Francia, invece, la Costituzione della V Repubblica, e il realizzarsi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ha determinato un doppio circuito fiduciario, quello tra Presidente e Primo Ministro, e tra quest'ultimo e il Parlamento, con una netta prevalenza del primo sul secondo, in virtù della sua forte legittimazione democratica. Ciò, al punto che, il Presidente esprime la sua fiducia verso il Governo nominandolo e, di fatto, insediandolo nelle sue funzioni, e potendo, altresì, porre fine a questo rapporto, praticamente in qualsiasi momento, mentre per l'Assemblea nazionale questa fiducia può essere addirittura presupposta, senza il bisogno di essere confermata, se non come "prova da sforzo" nei casi in cui il circuito della duplice legittimazione sembri incepparsi e solo quando in Parlamento si sia formata una nuova, seppur composita, maggioranza.

La diversa situazione strutturale rende ancor più chiara la differenza tra i due strumenti. Ed infatti, si spiega in tal modo come, mentre nel sistema italiano la questione di fiducia, per consentire al Governo di sopravvivere, o di velocizzare il suo lavoro, richiede comunque che esso abbia una maggioranza, che, anche se riluttante, voti a favore suo e del provvedimento in gioco, al contrario l'art. 49-3 Cost. consente, in Francia, la sopravvivenza e la capacità di imporre le proprie linee politiche anche ad un Governo, come è accaduto nel corso della scorsa legislatura, e sembra accadere anche nella attuale, che di una maggioranza sia privo. In tale contesto, *sufficet*, evidentemente, la fiducia del Presidente eletto e la non esistenza nel Parlamento di maggioranze alternative.

Si tratta, di una differenza non di poco conto e forse un elemento di possibile riflessione nel quadro di eventuali riforme dei meccanismi istituzionali italiani.

*This article examines the legislative activism of the French Government through the lens of Article 49(3) of the 1958 Constitution, a cornerstone of rationalised parliamentarism under the Fifth Republic. After reconstructing its complex origins in the final years of the Fourth Republic, the paper analyses its functioning, limits—especially following the 2008 constitutional reform—and its practical use in phases of *présidentialisme minoritaire*. The study highlights how Article 49(3) enables the executive to secure the adoption of legislation by shifting the burden onto the opposition to pass a motion of censure. A comparative perspective with the Italian vote of confidence underscores structural and functional differences between the two systems, particularly regarding frequency of use, procedural effects, and the broader balance between Government and Parliament.*

Keywords

article 49(3) - rationalised parliamentarism - vote of confidence - executive-legislative relations - french fifth republic

IL POTERE NORMATIVO DI RANGO SECONDARIO DEL GOVERNO NEI SISTEMI PARLAMENTARI: CLASSIFICAZIONE, FONDAMENTO COSTITUZIONALE E COMPLESSITÀ DEI PROCEDIMENTI

Francesco Emanuele Grisostolo

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Classificazioni: quali fonti raggruppare sotto un'unica "etichetta"? - 3. Il fondamento costituzionale del potere normativo secondario dell'Esecutivo fra delega e abilitazione diretta - 4. Complessità e polimorfismo dei procedimenti di adozione degli atti normativi secondari - 5. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il potere normativo del Governo è oggetto di costante attenzione da parte della manualistica di diritto costituzionale comparato: l'analisi si concentra però principalmente sulle fonti di rango primario, sotto la duplice lente dei presupposti e limiti che tracciano il perimetro di azione del Governo e del necessario coinvolgimento del Parlamento, quale organo titolare del potere legislativo³⁴⁴.

Tuttavia, in buona parte degli ordinamenti liberal-democratici, l'Esecutivo – per diretta abilitazione costituzionale, esplicita o implicita, o per delega del Parlamento – è dotato di un importante potere normativo di rango secondario³⁴⁵, idoneo a incidere in maniera significativa non solo sull'organizzazione amministrativa, ma anche sul rapporto dei cittadini con l'amministrazione pubblica e, alla fine, sugli stessi diritti dei cittadini. Il

³⁴⁴ Fra i molti, si v. G. De Vergottini *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 673 ss.; C. Bassu, *Le famiglie giuridiche e le fonti del diritto*, in T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, 89 ss.; A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 148 e 151.

³⁴⁵ L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, Torino, 2018, 185 ss.

fenomeno è di assoluto rilievo pure sul piano quantitativo: in Italia, nonostante la dottrina discorra ormai da tempo di “fuga dal regolamento”, abbondano gli atti normativi di rango secondario approvati dal Governo in base a leggi di carattere settoriale, con denominazioni e procedimenti diversi dallo “schema generale” previsto dalla Legge n. 400 del 1988³⁴⁶. In altri Paesi europei la rilevanza della fonte regolamentare è ancor più evidente: i *reglamentos* costituiscono il 90% delle norme vigenti in Spagna³⁴⁷, in Francia vengono adottati migliaia di regolamenti ogni anno³⁴⁸, in Germania – a livello federale – i regolamenti legislativi (*Rechtsverordnungen*) sono il doppio delle leggi ordinarie, mentre nel Regno Unito gli *Statutory Instruments* dell'Esecutivo si pongono su un ordine di grandezza non comparabile rispetto a quello dei *Parliamentary Acts*³⁴⁹.

Sembra, quindi, interessante tentare almeno un “riordino” e, ove necessario, un “aggiornamento” delle nozioni disponibili sull'argomento, sulla base di studi

³⁴⁶ Di recente, v. G. Tarli Barbieri, *L'attività regolamentare*, in F. Musella (cur.), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 177 ss., i contributi raccolti in *federalismi.it, Focus. Dimensioni ed effettività del potere regolamentare*, 2, 2017, a cura di A. Lucarelli e M. Della Morte.

³⁴⁷ S. Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, VII, *El reglamento*, Madrid, 2015, 11.

³⁴⁸ I *Décrets* sono la fonte con cui sono adottate le norme regolamentari di provenienza governativa. Il loro numero totale – tra mille e duemila a seconda dell'anno – si evince dalla numerazione progressiva degli stessi. I decreti dell'Esecutivo sono normalmente adottati dal Primo ministro, tranne quando sono approvati dal Consiglio dei ministri: in quel caso, sono adottati dal Presidente della Repubblica (art. 13, Cost.), senza che questo incida su denominazione e numerazione progressiva. Ai fini del computo totale delle norme regolamentari, però, ai *décrets* vanno aggiunti i regolamenti adottati dai singoli ministri, in forma di *arrêt*.

³⁴⁹ In Germania, nella XIX legislatura (2017-2021), sono state approvate 542 leggi, una media di poco più di cento all'anno, contro 1954 *Rechtsverordnungen*. In passato, il rapporto è stato anche maggiore: nelle precedenti legislature, i regolamenti hanno superato di tre e anche quattro volte le leggi parlamentari. Nel Regno Unito, nel periodo 2002-2020 sono stati approvati 53.218 *Statutory Instruments*, a fronte di 691 leggi parlamentari. I dati relativi a Germania e Regno Unito sono stati tratti dal Rapporto 2021, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, della Camera dei deputati, Appendice 2, *L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Roma, 2022.

sistematici meno recenti³⁵⁰. Prima di entrare nel merito, occorre fare alcune precisazioni sugli ordinamenti scelti per la comparazione e sull'ambito oggettivo della stessa. In aderenza al tema generale del Convegno, si darà conto dei principali sistemi parlamentari europei (Regno Unito, Germania, Spagna e Italia). Tuttavia, ragioni sistematiche suggeriscono di prendere in considerazione anche il caso francese: esso appare imprescindibile sul piano storico-diacronico – per l'iniziale chiusura del costituzionalismo liberale verso il potere normativo del Governo e per il suo superamento con disposizioni costituzionali largamente imitate dalle successive Carte europee³⁵¹ – ma anche ai fini di una comparazione sincronica “per differenza” rispetto agli altri Paesi, in ragione dello spazio “riservato” al potere normativo del Governo dalla Costituzione vigente. Quanto all'oggetto, ci si concentrerà sulle norme secondarie prodotte dal Governo, ricordando però che il potere regolamentare è attribuito frequentemente anche ad altri soggetti – come ad esempio gli enti pubblici “autarchici” o le autorità amministrative indipendenti³⁵² – ed è,

³⁵⁰ Senza pretesa di esaustività, si devono richiamare almeno E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 463 ss.; E. Palici di Suni, *La funzione normativa tra governo e parlamento. Profili di diritto comparato*, Padova, 1988; M.R. Donnarumma, *Il principio di legalità nella dinamica dei rapporti costituzionali*, Padova, 1988; P. Caretti, U. De Siervo (cur.), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1991; più di recente, G. Caravale, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004.

³⁵¹ Si v. l'ampio studio di M. Fioravanti, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, 2009, part. 35 ss.

³⁵² F. Politi, *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enc. giur.*, 2001; S. Santoli, *Principio di legalità e potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giur. Cost.*, 3, 2003, 1793 ss.; P. Caretti (cur.), *I poteri normativi delle autorità indipendenti*, in *Osservatorio sulle fonti 2003-2004*, Torino, 2005 e, più di recente, F. Gambardella, *La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, in *federalismi.it*, Focus. *Dimensioni ed effettività del potere regolamentare*, 2, 2017. Il tema è stato oggetto di grande attenzione con riferimento ai poteri normativi dell'ANAC, su cui v. C. Chiarello, *L'inquadramento delle Linee Guida ANAC nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato*, in *federalismi.it*, 30, 2020, 50 ss.

soprattutto, un connotato fondamentale dell'autonomia degli enti territoriali sprovvisti di potestà legislativa³⁵³.

Il lavoro si divide in tre parti. Dapprima si affronta un problema di classificazione: le fonti analizzate presentano, nei diversi Paesi, una regolazione e, talora, effetti giuridici molto diversi fra loro. Successivamente, si analizza il fondamento costituzionale del potere normativo di rango secondario dell'Esecutivo. Infine, ci si concentra sui procedimenti di approvazione delle disposizioni, che hanno assunto un elevato grado di complessità.

2. *Classificazioni: quali fonti raggruppare sotto un'unica "etichetta"?*

La previa delimitazione degli istituti da analizzare, nel caso di specie, non è scontata. La denominazione "regolamento", ad esempio, è utilizzata principalmente dagli ordinamenti influenzati dal modello francese, e pure all'interno del medesimo ordinamento, com'è noto, può indicare fonti con ambiti di competenza e forza normativa assai differenziati³⁵⁴. D'altro canto, la delega da parte dell'organo legislativo al Governo del potere di adottare l'atto normativo non è di per sé risolutiva, dato che vi sono casi in cui la delega legislativa è necessaria anche per l'adozione di atti che non sono in grado di modificare le disposizioni di rango primario.

Il criterio discrezionale che, almeno a chi scrive, sembra più convincente è piuttosto quello della forza normativa della fonte. Il *tertium comparationis* è, dunque, di natura funzionale

³⁵³ Ad esempio, sul potere normativo degli enti locali in Italia, Germania e Regno Unito: F. Velasco Caballero, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona, 2010; per la Francia, v. M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Paris, 2017, 54; per la Spagna, specificamente A. Embid Irujo, *La potestad reglamentaria de las entidades locales: consideración especial de las Ordenanzas y Reglamentos municipales*, Madrid, 2010.

³⁵⁴ L'esempio più rilevante sono senz'altro i regolamenti delle Assemblee legislative (su cui L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, cit., 188, e più di recente, G. Stegher, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, 2023).

e consiste nelle fonti governative che *non* prevalgono sulle previgenti norme di rango primario in base a un criterio cronologico. Rispetto a questa tipologia di fonti, si è affermata la titolarità del potere normativo in capo dell'Esecutivo, seppure inizialmente a fatica e comunque tuttora non in maniera generalizzata.

Non vi sono dubbi sulla piena riconducibilità a questa categoria dei regolamenti in Italia e dei *reglamentos* in Spagna: piuttosto, in Italia, va ormai preso atto che le fonti governative di rango secondario non si esauriscono nei regolamenti tipizzati dall'art. 17 della Legge n. 400 del 1988 e che la giurisprudenza ha lasciato mano libera al Legislatore nel creare nuove fonti secondarie, così che le stesse, a differenza delle fonti primarie, non si configurano come un "sistema chiuso"³⁵⁵.

Qualche parola in più meritano il caso francese, quello tedesco e quello inglese. Nonostante in Francia, come si dirà meglio oltre, la Costituzione del 1958 abbia previsto una riserva di regolamento per le materie diverse da quelle rientranti nel *domaine de la loi*³⁵⁶, ciò non toglie che nella maggioranza delle materie, e soprattutto in quelle più importanti, leggi e regolamenti "convivano", mantenendosi il tradizionale rapporto di subordinazione del regolamento alla legge e, comunque, ai principi generali del diritto

³⁵⁵ Ad esempio, la sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, n. 10004/2017, ha affermato che «nel nostro ordinamento il principio di tipicità delle fonti vale per quelle primarie ... ma non per gli atti di normazione secondaria, con la conseguenza che il legislatore ordinario ha sempre la possibilità di introdurre ipotesi di fonti regolamentari non disciplinate dalle norme generali dell'art. 17 L. n. 400 del 1988» e ha, quindi, ritenuto legittimo un decreto ministeriale, adottato in base a specifica abilitazione di una norma primaria, recante "modalità di redazione degli atti costitutivi di società a responsabilità limitata start-up innovative", in deroga alle regole generali contenute in norme di rango primario. Sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, il cui utilizzo ha assunto una notevole dimensione negli anni più recenti, specialmente nel contesto dell'emergenza sanitaria, è possibile far riferimento allo studio di M. Rubechi, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022.

³⁵⁶ Art. 37, Cost. francese.

enunciati dalla giurisprudenza amministrativa³⁵⁷. Al contrario, le *ordonnances* approvate dal Governo sulla base di una legge di delegazione, ai sensi dell'art. 38 Cost., possono modificare anche la legislazione previgente e quindi, secondo il criterio qui proposto, devono essere considerate di rango primario, anche se la dottrina e la giurisprudenza le considerano norme regolamentari, almeno fino a quando l'atto governativo non sia seguito da una ratifica parlamentare³⁵⁸.

In Germania, l'esercizio del potere regolamentare del Governo è sempre assoggettato ad una specifica delega del Parlamento³⁵⁹, non vi sono regolamenti "indipendenti", ma non per questo i regolamenti governativi paiono assimilabili ai "decreti legislativi" previsti in altre Costituzioni, come

³⁵⁷ J. Waline, *Droit Administratif*, Paris, 2018, 327. Questa impostazione costituisce l'approdo di un significativo dibattito dottrinale: nei primi anni della V Repubblica, infatti, la scelta compiuta dai Costituenti era stata interpretata come una vera e propria *révolution* per il sistema delle fonti e si era sostenuto che nel *domaine réglementaire* il regolamento costituisse una fonte primaria: gli orientamenti giurisprudenziali che hanno dato un'interpretazione ampia del *domaine de la loi* (su cui v. oltre, in testo) e hanno accettato di annullare i regolamenti, in sede di ricorso *pour excès de pouvoir*, per violazione dei principi generali del diritto si sono però mossi in senso opposto, tanto che si può dire che «la *révolution n'a pas eu lieu*» (così J. Rivero, *Rapport de synthèse*, in Aa.Vv., *Le domaine de la loi et du règlement*, Actes du colloque organisé les 2 et 3 décembre 1977 à Aix-en-Provence, Paris-Aix-en-Provence, 1981, 263 e, più di recente, L. Favoreau, P. Gaïa, et al., *Droit constitutionnel*, Paris, 2017, 844).

³⁵⁸ Come la natura giuridica dei regolamenti "indipendenti" (adottati al di fuori del *domaine de la loi*, su cui v. la nota precedente), anche quello delle *ordonnances* prima della (eventuale) ratifica parlamentare è stato oggetto di ampio dibattito dottrinale nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione del 1958, raffrontandosi la tesi della loro natura sostanzialmente legislativa e quella, opposta, della natura regolamentare (sul tema, v. P. Piciacchia, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano, 2006, 107 ss.). La giurisprudenza amministrativa e costituzionale si sono orientate in quest'ultimo senso: Conseil d'État, 3 nov. 1961, *Damiani*; Conseil constitutionnel, *Décision n° 72-73 L du 29 février 1972. Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*.

³⁵⁹ Art. 80 I, GG.

quella italiana: essi rimangono in tutto e per tutto gerarchicamente subordinati alle leggi³⁶⁰.

Anche nel Regno Unito, stante il principio della *Supremacy of Parliament*, il potere normativo del governo prende corpo attraverso le *delegations* contenute negli atti legislativi adottati da un Parlamento inizialmente renitente, ma che ne ha fatto ampio uso sin dalla seconda metà dell'Ottocento³⁶¹. Gli eterogenei atti normativi che ne costituiscono l'attuazione – *regulations, orders, directions, rules, bylaws*, indicati complessivamente come *statutory instruments*³⁶² – presentano un'efficacia normativa differente a seconda delle previsioni contenute nella legge di delegazione: ordinariamente, essi sono subordinati alla legge, ma non sono rare le cd. *Henry VIII Clauses*, ovvero le previsioni legislative che abilitano lo *Statutory Instrument* a modificare o abrogare la legislazione precedente o successiva. Ebbene, nel primo caso, l'atto delegato potrà essere considerato di rango secondario, mentre, nel secondo caso, esso fuoriesce dalla categoria, in quanto è in grado di modificare le leggi³⁶³.

³⁶⁰ E. Palici di Suni, *La funzione normativa tra governo e parlamento*, cit., 37; M. F. Hartwig, *Le fonti secondarie nell'ordinamento giuridico della Repubblica Federale Tedesca*, in P. Caretti, U. De Siervo (cur.), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, cit., 79 ss.; R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 21-22; A. Jacquemet-Gauché, *Droit administratif allemand*, Paris, 2022, 207.

³⁶¹ Nella dottrina italiana, v. almeno G. Caravale, *Il Governo legislatore*, cit., 47 ss.; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, 2019, 86 ss.

³⁶² L'ordinamento inglese non contiene una rigorosa disciplina della denominazione degli atti normativi del Governo: si dice, ad esempio, che le *regulations* dovrebbero avere contenuto sostanziale, mentre le *rules* carattere procedurale, ma nella prassi i *parent acts* (leggi di delega del Parlamento) non seguono questi principi alla lettera. Ancora, vi sono denominazioni che non dipendono dal contenuto dell'atto normativo ma dal procedimento di adozione: è il caso degli *Orders in Council*, approvati dal Monarca all'interno del *Privy Council*. Sul tema, v. C. Forsyth, J. Ghosh, *Wade & Forsyth's Administrative Law*, Oxford, 2022, 693 ss.

³⁶³ Come nel caso delle *ordonnances* in Francia (v. *supra*, nota 15), anche nel Regno Unito se si guarda al problema dal punto di vista del controllo

3. Il fondamento costituzionale del potere normativo secondario dell'Esecutivo fra delega e abilitazione diretta

La questione del fondamento giuridico del potere normativo del sovrano, strettamente connessa a quella dei limiti a cui lo stesso era sottoposto, è stata vivacemente dibattuta per tutta l'epoca medievale e moderna³⁶⁴. Essa, tuttavia, viene affrontata su basi completamente diverse a partire dalle Rivoluzioni liberali, e quindi dall'affermazione del principio di separazione dei poteri e di supremazia della legge.

A seguito della Rivoluzione francese, si affermava inizialmente una posizione di netta chiusura verso il potere normativo dell'Esecutivo, definita "utopica" dalla dottrina³⁶⁵, eppure trasfusa nella Costituzione del 1791, secondo la quale: «*Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution*». Un compito, dunque, di chiarificazione; non un potere di innovare, con i

giurisdizionale (invece che da quello della forza attiva della fonte, seguito in testo) si perviene ad esiti differenti: gli *statutory instrument* abilitati a modificare norme di rango legislativo (*Henry VIII clauses*) sono assoggettati alla *judicial review* come qualsiasi atto dell'Esecutivo (in giurisprudenza, v. ad esempio *R v Secretary of State for the Environment ex parte Spath Holme Ltd* [2001] 2 AC 349; *Oakley Inc. v Animal Ltd* [2005] EWCA Ci 1191; *ITV Broadcasting v TV Catchup* [2011] EWHC 1874).

³⁶⁴ Per una visione d'insieme, v. almeno M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, 1999; P. Costa, "In alto e al centro": immagini dell'ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna, in *Dir. pubbl.*, 3, 2004, 815 ss.; D. Quaglion, *Sovranità*, Roma-Bari, 2005 e Id., *Dal costituzionalismo medievale al costituzionalismo moderno*, in *Annali del Dipartimento di Storia del diritto-Università di Palermo*, 52, 2007-2008, 55 ss.; P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, 2014, 737 ss.; A. Morrone, *Sovranità*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2016 – Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Napoli, 2017, 3 ss.; P. Grossi, *L'ordine giuridico medioevale*, Roma-Bari, 2017.

³⁶⁵ M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, Paris, 2006, 273.

propri atti, l'ordinamento giuridico³⁶⁶. Nella prassi, però, le *proclamations* finirono spesso per divenire veri e propri atti normativi³⁶⁷ e già la Costituzione del 1799 riconosceva nuovamente al Governo il potere di approvare i regolamenti necessari per l'attuazione delle leggi (art. 44), disposizione ripresa dapprima dalle Carte successive influenzate dal modello francese³⁶⁸ e generalizzatasi poi nelle Costituzioni riportabili alla forma di governo parlamentare³⁶⁹, che non richiede una *espresa* abilitazione legislativa per l'adozione di regolamenti.

Invero, la trasformazione recata dalla Costituzione bonapartista dell'anno VIII (1799) era animata da un chiaro disegno di rafforzamento dell'Esecutivo, che si concretizzava non solo nell'attribuzione del potere regolamentare, ma anche nel potere di iniziativa legislativa: essa faceva da preludio all'abuso dei poteri normativi del Governo che caratterizzò sia l'epoca napoleonica (non solo con i regolamenti, ma anche tramite i cd. *senato-consulti*), sia le successive fasi storiche della Restaurazione e del Secondo Impero³⁷⁰. Ma quel che sembra più significativo per l'evoluzione di lungo termine del potere regolamentare è che, quando verrà instaurata la Terza Repubblica, in radicale opposizione all'autoritarismo dei regimi precedenti e con l'esplicito obiettivo di riportare in auge i principi della Rivoluzione del 1789 (*in primis*, la centralità della legge e del Parlamento), non si tenterà nemmeno di riproporre la

³⁶⁶ Per una ricostruzione organica, in lingua italiana, sull'evoluzione dell'esperienza francese, v. M. Benvenuti, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, 2009.

³⁶⁷ La prassi del periodo è stata attentamente analizzata da uno studio che costituisce ormai un riferimento "obbligato" in materia: M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, 1991.

³⁶⁸ V. ad esempio, art. 13, Cost. francese del 1830; art. 67, Cost. belga del 1831; art. 6, Statuto albertino del 1848.

³⁶⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, cit., 186.

³⁷⁰ La Carta costituzionale del 4 giugno 1814 ampliava ulteriormente il potere normativo del Re: egli poteva adottare regolamenti e ordinanze non soltanto in esecuzione delle leggi, ma anche per «*la sûreté de l'Etat*» (art. 14). Su tutte queste fasi v. M. Benvenuti, *Le potestà normative del Governo*, cit., part. 61 ss., e E. Quinart, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914 -1958)*, Thèse, Université de Lille, 2019, 24 ss.

totale chiusura verso il potere normativo del Governo che aveva caratterizzato la Costituzione del 1791: ci si accontentava di garantire la supremazia della legge e di relegare il potere normativo alla normazione di rango secondario³⁷¹.

Anche nel Regno Unito, dopo la *Glorious Revolution*, la prassi dell'esercizio di potere normativo da parte del Monarca – che pure era stata rilevante, quantitativamente e qualitativamente, specialmente nel Cinquecento – subì una brusca battuta d'arresto, con un Parlamento che, anche per reazione all'esperienza precedente, approvava una normazione di dettaglio piuttosto che delegare poteri all'Esecutivo³⁷². L'atteggiamento del Parlamento non resse tuttavia all'ampliamento degli ambiti di interesse dell'azione pubblica nel corso dell'Ottocento, che portò alla "riapertura" alla delega di potere normativo all'Esecutivo e poi ad un'*escalation* del suo utilizzo fino all'attuale, netta, preponderanza quantitativa della *delegated legislation* rispetto alla legislazione parlamentare³⁷³. Anche in questo caso, il fenomeno non è andato esente da critiche, anche radicali: è noto il saggio *The New Despotism* di Lord Hewart, Chief Justice of England, il quale – nel lamentare lo strapotere della burocrazia – puntava il dito proprio contro la *departmental legislation*, «*behind the back of Parliament, which come into force without the assent or even the knowledge of Parliament*»³⁷⁴. Si ritenne quindi di istituire, dapprima, una specifica commissione sul fenomeno – il *Committee on*

³⁷¹ H. Berthelemy, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, in *Revue politique et parlementaire*, 1, 1898, 5 ss., e 2, 1898, 322 ss.; J. Tremeau, *La réserve de la loi*, Paris et Aix-en-Provence, 1997.

³⁷² E. Palici di Suni, *La funzione normativa tra governo e parlamento*, cit., 6; G. Caravale, *Il Governo legislatore*, cit., 55 ss.; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, Oxford and Portland, 2012, 14 ss.; M. D'Alberty, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 56 ss.

³⁷³ J. Adler, *Constitutional & Administrative Law*, Basingstoke, 2013, 136: «*the bulk of English legislation consists of delegated ... legislation*». Per più specifici riferimenti quantitativi, v. *supra*, par. 1.

³⁷⁴ Lord Hewart of Bury, *The New Despotism*, London, 1929, 19 e, più ampiamente, 79 ss. Non si trattava di una posizione isolata: sempre sull'argomento, v. C.T. Carr, *Delegated Legislation*, Cambridge, 1921, e C.K. Allen, *Bureaucracy Triumphant*, Oxford, 1931.

Ministers' Powers, meglio noto come *Donoughmore Committee* (1929) – e poi, sulla base del rapporto finale della stessa, di disciplinare legislativamente le forme di controllo parlamentare sulla *delegated legislation*, mediante lo *Statutory Instruments Act 1946*. Tale legislazione non riuscirà però né a frenarne la crescita quantitativa, né, come si vedrà oltre, ad assicurare un controllo generalizzato sulla stessa.

Se, allo stato attuale, l'attribuzione di potere normativo anche all'Esecutivo può ritenersi un fenomeno generalizzato, bisogna comunque distinguere i casi in cui si richiede comunque una previa delega legislativa e quelli in cui si ravvisa un'abilitazione costituzionale diretta (esplicita o implicita). Fra i primi, ci si può concentrare sul caso inglese e su quello tedesco, peraltro molto diversi fra loro. Nel costituzionalismo d'Oltremania, si è sempre confermata la necessità di una previa delega del potere normativo all'Esecutivo, anche se non sono mancati i casi in cui il Governo ha agito direttamente mediante *Orders in Council*, seguiti da *Bill of Indemnity* del Parlamento di sanatoria³⁷⁵. La necessità della delega deriva dal principio della *Supremacy of Parliament*³⁷⁶. Per completezza, appare comunque opportuno evidenziare che, anche dopo le Rivoluzioni liberali, sono “sopravvissute” alcune materie in cui era consentito al Sovrano (poi, di fatto, al Governo) di esercitare poteri normativi a titolo di *Royal Prerogative* (*legislating by prerogative*) – ad esempio la regolazione delle forze armate, del *civil service*, delle situazioni di emergenza – ma il Parlamento è progressivamente intervenuto a disciplinarle legislativamente, determinandone una riduzione ad ambiti molto specifici³⁷⁷.

Molto diversa l'esperienza tedesca, che aveva conosciuto la teorizzazione di un ampio potere normativo

³⁷⁵ A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 5.

³⁷⁶ G. Caravale, *Il Governo legislatore*, cit., 48.

³⁷⁷ C. Forsyth, J. Ghosh, *Wade & Forsyth's Administrative Law*, cit., 41 ss.; J. Straw, *Abolish the Royal Prerogative*, in A. Barnett (ed), *Power and the Throne: The Monarchy Debate*, London, 1994; Ministry of Justice, *The Governance of Britain. Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report*, 2009; G. Drewy, *The Executive: Towards Accountable Government and Effective Governance?*, in J. Jowell, D. Oliver (Ed.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2011, 210.

dell'Esecutivo come sua prerogativa “naturale”: nelle *Ständerverfassungen* tedesche, dopo l'unificazione, era prevista una competenza limitata delle leggi parlamentari a fronte della competenza illimitata del Monarca³⁷⁸, mentre le Costituzioni successive gli attribuiscono il potere di adottare le ordinanze necessarie all'esecuzione delle leggi e i regolamenti amministrativi, nonché significativi poteri regolatori legati all'ordine e alla sicurezza pubblica³⁷⁹. Non è dunque la tradizione costituzionale, ma l'esperienza storica dell'abuso di questi poteri normativi – che raggiunge il proprio apice con l'affermazione del nazismo³⁸⁰ – che porta, dopo il crollo del regime, a delimitarne rigorosamente il potere normativo «relegandolo ai margini del sistema delle fonti»³⁸¹. L'art. 80 GG subordina l'adozione dei regolamenti a una previa delega che, secondo l'interpretazione del Tribunale costituzionale, deve essere precisa, rendendo intellegibile *ex ante* quale potrebbe essere il contenuto del futuro regolamento³⁸².

³⁷⁸ E. Palici di Suni, *La funzione normativa tra governo e parlamento*, cit., 31.

³⁷⁹ Art. 45, Cost. 1851; art. 7, Cost. 1871, art. 48 e 77, Cost. Weimar.

³⁸⁰ Si ricorda soprattutto l'*Ermächtigungsgesetz* del 1933 che “elimina” la subordinazione degli atti normativi del Governo alle leggi e addirittura alla Costituzione (purché rimanessero intatti i poteri delle Camere e del Capo dello Stato), spianando la strada all'affermazione del regime nazista: R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit., 8-9; E. Denninger, *La normazione delegata nel diritto costituzionale tedesco*, in *astrid-online.it*, 2. La possibilità di modificare la Costituzione con leggi adottate a maggioranza qualificata si manifesta in questo caso come uno dei più evidenti limiti della Costituzione di Weimar, consentendo «lo smantellamento della democrazia ... attraverso l'utilizzo di strumenti legali»: D. Grimm, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos*, 2, 2012, 3.

³⁸¹ Così, R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit., 3.

³⁸² Quest'obbligo, che prende il nome di *Bestimmtheitsgebot*, è precisato dalla fondamentale decisione del Tribunale costituzionale tedesco: BVerGE 1, 23 ottobre 1951 *Südweststaat*. Il Tribunale precisa che tale previsione costituisce un «deliberato allontanamento dalla prassi del periodo di Weimar» e che, sotto questo aspetto, «Legge fondamentale opta per una più rigida divisione dei poteri», che impedisce al Parlamento di sottrarsi alle proprie responsabilità di organo legislativo trasferendo potere normativo al Governo senza precisi limiti. In prospettiva comparatistica, v. G. Nolte, *Ermächtigung der Exekutive zur Rechtsetzung: Lehren aus der deutschen und der amerikanischen Erfahrung*, in *Archiv des öffentlichen Recht*, 3, 1993, 378 ss., e, più di recente, K.M. Stack, *Rule-making*

Allo stato attuale, al di fuori dei casi inglese e tedesco, si è affermato in maniera prevalente il modello francese post-rivoluzionario, ove non si fa più questione della titolarità governativa del potere di adottare regolamenti di esecuzione: esso riceve, in alcuni casi, un espresso riconoscimento da parte della Costituzione³⁸³; in altri, viene ritenuto un attributo quasi “naturale” del Governo, dato per presupposto dal testo della Carta³⁸⁴.

Discorso diverso, e più complesso, è quello relativo alla possibilità di adottare regolamenti cd. indipendenti nelle materie non regolate dalla legge, che è stata oggetto di forte polemica quantomeno in Francia (prima della V Repubblica), in Italia e in Spagna³⁸⁵. La dottrina maggioritaria e la prassi sembrano orientate positivamente – tenendo pur sempre fermo il principio di subordinazione alla legge e l'esclusione dagli ambiti coperti da riserva di legge – pur evidenziando la difficoltà a individuare materie

Regimes in the Modern State, in P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2021, 553 ss.

³⁸³ La Costituzione spagnola attribuisce espressamente al Governo il potere regolamentare: «*El Gobierno... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*» (art. 97).

³⁸⁴ Questo è il caso della Costituzione italiana, che com'è noto si limita ad attribuire al Presidente della Repubblica il compito di emanare i regolamenti (art. 87 Cost.).

³⁸⁵ L'ampiezza del dibattito non consente di riprenderne in questa sede i termini nemmeno in maniera sintetica. La dottrina italiana è orientata in misura maggioritaria per l'ammissibilità dei regolamenti indipendenti, peraltro ora menzionati pure dall'art. 17, Legge n. 400/1988 (v. per tutti E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967; A. Lucarelli, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995), nonostante alcune autorevoli voci in senso contrario (v. soprattutto L. Carlassare, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966 e, successivamente, L. Carlassare-A. Pugiotto, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001, 969-970). Più di recente, sul tema è tornata F. Meola, *Sulla potestà regolamentare indipendente del Governo*, in *federalismi.it*, Focus. Dimensioni ed effettività del potere regolamentare, cit. Anche in Spagna, l'orientamento della dottrina maggioritaria appare favorevole (v. ad esempio M. Sánchez Morón, *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, 2017, 189), anche se si dibatte sull'ampiezza delle materie in cui esso sarebbe ammissibile, dato che parte della dottrina lo limita ai regolamenti di organizzazione (v. le note successive).

totalmente prive di regolazione legislativa³⁸⁶. Nella prassi, un ambito “elettivo” dei regolamenti indipendenti sembra soprattutto quello dell’organizzazione amministrativa³⁸⁷, tanto che anche nel caso britannico e in quello tedesco – ove il potere regolamentare è normalmente condizionato alla delega parlamentare – si riconosce comunque al Governo un potere normativo sull’organizzazione anche in assenza di una previa attribuzione legislativa³⁸⁸.

La Costituzione francese della V Repubblica ha fatto un passo ulteriore nel senso del rafforzamento del potere regolamentare, dotando il Governo di una competenza “generale” ad adottare regolamenti (art. 21), a fronte di una

³⁸⁶ Sia la dottrina italiana che la dottrina spagnola osservano che gli ambiti coperti da regolazione legislativa sono talmente estesi da rendere difficilmente individuabili gli spazi di intervento del regolamento indipendente, circostanza che, per utilizzare la terminologia di Paladin, “sdrammatizza” il rilevante problema dell’ammissibilità di tale tipologia di regolamento (L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 352). Il regolamento indipendente (*règlement autonome*) è invece senz’altro configurabile nell’ordinamento francese in ragione della riserva di regolamento prevista dall’art. 34 Cost., anche se – in ragione del rapporto di fiducia intercorrente fra Governo e maggioranza parlamentare e della riconducibilità alla stessa, per la maggior parte dell’esperienza repubblicana, anche del Presidente della Repubblica – l’incidenza concreta di tale tipologia è piuttosto limitata: indicativo il titolo del noto contributo di L. Favoreau, *Les règlements autonomes n’existent pas*, in *Revue Française de Droit Administratif*, n°6, nov.-déc. 1987, 871 ss.

³⁸⁷ In Francia, la competenza regolamentare del *chef de service* (e quindi di ciascun Ministro) in relazione alle norme organizzative che non impattano sui privati è stata riconosciuta dal *Conseil d’État* con il risalente *arrêt Jamart* del 1936 ed è principio stabilizzato. In Spagna, la giurisprudenza e anche la dottrina più rigorosa non sembrano porre in discussione l’ammissibilità di regolamenti di organizzazione *praeter legem* e li ritengono l’esempio più rilevante di regolamenti indipendenti (per tutti, S. Muñoz Machado, *El Reglamento*, cit., 103-105; E. García de Enterría, T.R. Fernández, *Curso de derecho administrativo*, I, Madrid, 2022, 248).

³⁸⁸ Nel Regno Unito, il potere di stabilire l’organizzazione e i compiti dei vari *Departments* viene ricondotto alla *prerogative* (v. *supra*, in testo). In Germania, vi è una specifica tipologia di regolamenti – i *Verwaltungsvorschriften* – che si differenziano dai *rechtsverordnungen* in quanto sono rivolti a disciplinare i rapporti interni all’amministrazione, non incidendo su soggetti terzi, e non necessitano di una delega da parte del Parlamento (S. Deterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München, 2018, 313 ss.). Se essi incidono sulle amministrazioni dei Länder, però, è necessaria l’approvazione del Bundesrat, in base all’art. 84 §2, GG.

competenza della fonte legislativa delimitata dalle materie previste dall'art. 34, che si dividono in materie integralmente riservate alla legge e materie in cui la legge si limita a fissare i «principi fondamentali». Il Governo ha la possibilità di bloccare l'iniziativa legislativa contrastante sollecitando il controllo *a priori* del *Conseil constitutionnel* (art. 44) e di ottenere la de-legificazione *a posteriori* di ambiti coperti dalla legge ma rientranti nella riserva di regolamento (art. 37, al. 2). Tale assetto, che costituisce una specificità del modello francese³⁸⁹, è il frutto della pregressa evoluzione storica della forma di governo e del sistema delle fonti: nella fase finale della Terza Repubblica, specialmente dopo la Prima guerra mondiale, il Parlamento delegava significativi poteri normativi al Governo, compreso quello di modificare norme di rango primario (cd. *décrets-loi*)³⁹⁰. La Costituzione del 1946 tentò di arginare questa prassi, proibendo costituzionalmente la delega di potere normativo (art. 13). Ciò nonostante, anche durante la Quarta Repubblica si sentì l'esigenza di concentrare l'attività del Parlamento sulle scelte di sistema, arginando la legislazione di dettaglio. Di qui, l'adozione di due tecniche normative che costituiscono l'antecedente dell'attuale riparto costituzionale. In primo luogo, viene adottata la *loi du 17 août 1948*, che stabilisce una "lista" di materie naturalmente regolamentari, su cui il Governo era abilitato a intervenire anche modificando la precedente legislazione primaria: la tecnica del riparto di competenze fra le fonti verrà poi riproposta, in maniera inversa (con tipizzazione delle materie legislative), da parte dei Costituenti del 1958. In secondo luogo, durante la Quarta Repubblica si farà ampio uso della tecnica della *loi-cadre*, già sperimentata durante la Terza Repubblica, tramite la quale il Parlamento stabiliva le linee generali di una riforma di sistema, affidando al potere regolamentare l'adozione della normativa: un riparto "verticale" del potere normativo che viene riproposto

³⁸⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, cit., 188.

³⁹⁰ L. Favoreau, P. Gaïa, et al., *Droit constitutionnel*, cit., 837.

dall'art. 34 Cost. 1958, nelle materie in cui è affidata alla legge l'adozione dei soli principi fondamentali³⁹¹.

Ad ogni modo, la ripartizione di competenze stabilita dalla Costituzione vigente si è dimostrata nella prassi meno dirompente di quanto si potesse immaginare inizialmente: le materie di competenza della legge sono state interpretate in maniera estensiva e le disposizioni di rango primario occupano oggi in maniera preminente lo spazio normativo³⁹². Questo si deve soprattutto al concreto funzionamento della forma di governo semi-presidenziale in Francia, in cui il Presidente della Repubblica ha goduto per lo più anche del sostegno della maggioranza parlamentare, facendo venir meno la necessità politica di contenere gli spazi di intervento dell'organo legislativo, opponendo l'irricevibilità dei progetti di legge che eccedessero il *domaine de la loi*³⁹³. Inoltre, con una decisione del 1982, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che l'invasione del *domaine du règlement* da parte del legislatore non costituisce un vizio di incostituzionalità della legge³⁹⁴: la "protezione" di tale

³⁹¹ *Ibid.*, 839-841.

³⁹² Si tratta della constatazione a cui perviene unanimemente la dottrina: v., fra i molti, Aa.Vv., *Le domaine de la loi et du règlement*, cit.; B. Mathieu, *La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative*, in *Pouvoirs*, 3, 2005, 73 ss.; A. Viala, *Démocratie pluraliste et pouvoir normatif du gouvernement. L'exemple français*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 9.

³⁹³ E. Quinart, *Les règlements autonomes ne reviennent pas*, in *JP Blog*, 15.01.2024, osserva che anche nelle mutate circostanze politiche degli ultimi anni – che hanno visto il venir meno della maggioranza assoluta nell'Assemblea nazionale – l'utilizzo dei regolamenti autonomi non ha ripreso piede. Il Governo ha preferito utilizzare gli strumenti a propria disposizione per orientare l'azione del Parlamento.

³⁹⁴ Cons. const., déc. n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*, confermata da costante giurisprudenza successiva. È bene ricordare che costituisce invece vizio di incostituzionalità – precisamente a titolo di incompetenza negativa – il caso in cui la legge "abbandoni" al potere regolamentare ambiti riservati alla fonte primaria, anche attraverso l'adozione di norme eccessivamente vaghe od oscure: Cons. const., déc. n° 75-56 DC, 23 juillet 1975, *Juge unique*, e più di recente déc. n° 2011-639 DC, 28 juillet 2011, *Personnes handicapées et politique du handicap*. In dottrina, sulla prima giurisprudenza, in senso critico, v. J.B. Auby, *L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 19, Janvier 2006;

ambito è lasciata alla decisione (politica) dell'Esecutivo, eventualmente anche *ex post* mediante il meccanismo di delegificazione previsto dall'art. 37, al. 2 Cost. Tuttavia, è bene specificare che la riserva di regolamento, seppur applicata in maniera lasca, non può ritenersi completamente disapplicata o desueta, poiché vi è ancora attenzione da parte degli organi di controllo, in particolare del *Conseil d'État*, nell'individuazione della fonte corretta in base al riparto costituzionale³⁹⁵.

4. Complessità e polimorfismo dei procedimenti di adozione degli atti normativi secondari

I procedimenti mediante i quali il Governo esercita il proprio potere normativo si presentano articolati e polimorfi: articolati, perché la legislazione prevede di frequente l'intervento nel procedimento di organi ulteriori rispetto al Governo o ai singoli ministri; polimorfi, perché tali aggravamenti procedurali variano quantitativamente e qualitativamente a seconda dell'importanza della materia e del suo grado di tecnicismo. Ciò dipende anche dal fatto che la regolazione del procedimento è affidata per lo più alla fonte legislativa: la disciplina costituzionale, quando non è del tutto assente, è molto scarsa e si limita per lo più a individuare l'organo titolare del potere.

L'idea di proceduralizzare l'adozione dei regolamenti a livello legislativo si è fatta strada a fatica in area europea, difficoltà che si riflette talvolta nella collocazione topografica della relativa disciplina al di fuori della legge

sull'incompetenza negativa, A. Vidal-Naquet, *L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 46, Janvier 2015.

³⁹⁵ La relazione annuale sull'attività svolta dalle sezioni consultive del *Conseil d'État* offre numerosi esempi delle questioni poste dalla prassi e dalla soluzione data di volta in volta in relazione alla forma dell'atto normativo: v. da ultimo *Conseil d'État, Rapport public 2024. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2023*, Paris, 2024, disponibile sul sito: www.conseil-etat.fr, 230 ss.

generale sul procedimento amministrativo³⁹⁶. In quest'ambito, la dimensione garantistica del procedimento non si declina tanto nell'obbligo di motivazione, quanto nella previsione di diffusi obblighi di consultazione di soggetti diversi dal titolare del potere e dall'introduzione di strumenti partecipativi, e quindi dall'innesto formalizzato nell'iter decisionale di veri e propri sub-procedimenti volti a far confluire nel procedimento posizioni diverse rispetto a quelle dell'Esecutivo. In effetti, a differenza di quanto avviene per gli atti amministrativi individuali, l'obbligo di motivare i regolamenti non è normalmente previsto nel panorama comparato³⁹⁷ e non è presente né in Italia³⁹⁸, né in Francia³⁹⁹: vi è piuttosto la prassi di "giustificarli" mediante il sintetico richiamo delle norme legislative di riferimento e dei pareri obbligatori acquisiti nel corso del procedimento⁴⁰⁰, "citazione" espressamente imposta anche

³⁹⁶ Ad esempio, in Italia, il procedimento di adozione dei regolamenti è disciplinato dalla Legge n. 400/1988 e non dalla Legge n. 241/1990, relativa al procedimento amministrativo. Allo stesso modo, in Germania i *Rechtsverordnungen* non sono disciplinati dalla legge generale sul procedimento (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) del 1976. Nonostante il caso degli Stati Uniti non sia oggetto del presente contributo, può essere utile evidenziare la differenziazione su questo profilo: l'*Administrative Procedure Act* del 1946 (APA) disciplina sia l'*adjudication* sia, appunto, il *rulemaking*. Il fatto che tale esigenza sia stata sentita prima al di là dell'Atlantico si ricollega probabilmente al carattere dualistico della forma di governo statunitense, come anche alla forte autonomia progressivamente riconosciuta a numerose agenzie all'interno del potere Esecutivo (sulle ragioni storiche che hanno condotto all'adozione dell'APA, v. più ampiamente R. Elias, *The Legislative History of the Administrative Procedure Act*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2, 2015, 207 ss.).

³⁹⁷ In questo senso, M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, cit., 289.

³⁹⁸ L'art. 3, Legge n. 241/1990, esclude espressamente i regolamenti e gli atti generali dall'obbligo (altrimenti) generalizzato di motivazione degli atti amministrativi.

³⁹⁹ Nel caso francese, a differenza di quello italiano, vi è un'elencazione tassativa dei casi in cui la motivazione è obbligatoria, fra i quali non è compreso quello dei regolamenti: art. L212-2 del *Code des relations entre le public et l'administration*.

⁴⁰⁰ Appare molto opportuna, ed è per questo seguita in testo, la distinzione fra motivazione e "giustificazione" dell'atto, quest'ultima definita come «dichiarazione di scienza conseguente ad un mero giudizio di esistenza, che si traduce nel riferimento alle leggi su cui il regolamento si fonda» (F. Aperia

dalla Legge fondamentale tedesca (*Zitiergebot*)⁴⁰¹. Fa eccezione, in questo quadro, il caso spagnolo, in cui però l'*exposición de motivos* caratterizza non soltanto i regolamenti, ma anche i provvedimenti legislativi.

Di seguito, si proporrà una sistemazione delle tipologie di apporti che caratterizzano il procedimento di adozione dei regolamenti, utilizzando come criterio la *ratio* che ne giustifica la previsione e distinguendo dunque fra apporti di carattere tecnico, di carattere politico-rappresentativo e di carattere partecipativo.

4.1. La consultazione degli organi dotati di conoscenze tecnico-giuridiche o tecnico-scientifiche

L'innesto nel procedimento di approvazione degli atti normativi secondari di apporti di natura tecnica può essere previsto da norme di carattere generale oppure dalla legislazione settoriale; inoltre, si possono ulteriormente distinguere i casi in cui l'apporto ha carattere tecnico-giuridico, ed è volto quindi a garantire la legittimità dell'atto e la qualità della normazione, e quelli in cui ha carattere tecnico-scientifico⁴⁰².

In Francia, in Italia e in Spagna, spicca al riguardo la funzione consultiva del Consiglio di Stato: in Francia, tale funzione era scomparsa nella III Repubblica, ma è stata ristabilita dapprima a livello primario nel 1945⁴⁰³ e, con la V Repubblica, anche a livello costituzionale per i progetti di legge (art. 39 Cost.). Quanto ai regolamenti, la Costituzione prevede l'obbligo di consultazione del *Conseil d'État* in via

Bella, *La motivazione del provvedimento* (art. 3 l.n. 241 del 1990 s.m.i.), in M.A. Sandulli (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, 336). Un'autentica "motivazione", infatti, presuppone non solo l'indicazione della norma attributiva di potere, ma anche l'esplicazione delle ragioni che hanno guidato l'esercizio del potere discrezionale.

⁴⁰¹ A. Jacquemet-Gauché, *Droit administratif allemand*, cit., 207.

⁴⁰² Sul tema, in prospettiva sistematica, v. anche E. D'Orlando, *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE Online*, Numero speciale, 2021, 347 ss., spec. 354 ss.

⁴⁰³ *Ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat*, art. 21 ss.

generalizzata soltanto per quelli di delegificazione (art. 37 Cost.), mentre per gli altri tale obbligo può essere introdotto dalla legislazione primaria, come avviene per i regolamenti più importanti, che vengono indicati come *décrets en Conseil d'État*⁴⁰⁴. L'organo consultivo effettua un controllo di legalità, indica al Governo i mezzi giuridici più appropriati per raggiungere i propri obiettivi, verifica il rispetto delle garanzie e della sicurezza giuridica, nonché delle regole sulla qualità della normazione⁴⁰⁵.

Più estesa e sistematica la partecipazione dell'organo analogo in Spagna ed in Italia. Nel primo caso, fin dalla *Ley Orgánica del Consejo de Estado de 17 de agosto de 1860* si impose la richiesta del parere, a pena di nullità dell'atto, per i regolamenti esecutivi, con la conseguenza forse paradossale, ma tuttora perdurante⁴⁰⁶, che i regolamenti cd. "indipendenti" risultano sottratti da tale obbligo. Ciò nonostante, il Consiglio di Stato ottenne di imporre un'interpretazione ampia della categoria dei regolamenti esecutivi, ricomprendendovi tutti quelli che in qualche modo completano, sviluppano, specificano o danno esecuzione a norme legislative⁴⁰⁷. In Italia, è l'art. 17 della Legge n. 400 del 1988 a prescrivere espressamente per tutti

⁴⁰⁴ I *décrets en Conseil d'État* sono riconoscibili in quanto recano nelle premesse l'inciso «*Le Conseil d'État entendu*».

⁴⁰⁵ Conseil d'État, *Rapport public 2024*, cit., 200.

⁴⁰⁶ Art. 22, *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*. Per puntuali riferimenti sulle varie leggi che hanno imposto la consultazione del Consiglio di Stato, S. Muñoz Machado, *El Reglamento*, cit., 95 ss. e 128 ss.

⁴⁰⁷ Si ricorda al proposito la *Moción al Gobierno sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las leyes* (22 maggio 1969), disponibile sul sito; www.cepc.gob.es, secondo cui si ritenevano regolamenti esecutivi quelli «*directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento*» (par. III.B). La definizione è tuttora seguita dalla giurisprudenza (v. ad esempio, Tribunal Supremo, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sent. n. 837/2018, che la riprende letteralmente). Sulle persistenti problematiche a distinguere nella pratica le tipologie di regolamento, v. in dottrina, S. Muñoz Machado, *Sobre el concepto del reglamento ejecutivo en el derecho español*, in *Revista de Administración Pública*, 1975, 139 ss., e più di recente J. Quereda Sabater, *Reglamentos ejecutivos e independientes: ¿una distinción obsoleta para determinar la intervención del Consejo de Estado?*, in *Eunómia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, 2021, 36 ss.

i regolamenti il parere obbligatorio ma non vincolante del Consiglio di Stato. Si è sostenuto che fra le cause della “fuga dal regolamento” a favore di fonti atipiche come i d.P.C.M. vi sia anche la volontà di sottrarsi a tale controllo preventivo⁴⁰⁸.

L’acquisizione di conoscenze di carattere tecnico-scientifico non è invece normalmente richiesta da disposizioni di carattere generale ma, piuttosto, dalla legislazione settoriale. Ciò si spiega, da un lato, con il fatto che la consapevolezza dell’importanza di una sistematica consulenza scientifica per la regolazione è maturata in un momento successivo rispetto al consolidamento degli organi consultivi di rilevanza costituzionale; dall’altro, con la necessità di rapportare il parere scientifico alla specifica materia trattata, individuando di volta in volta il soggetto istituzionale più adatto per svolgere questa funzione⁴⁰⁹. Quando non vi sono specifiche disposizioni in merito, gli apporti di carattere scientifico vengono per lo più assorbiti dagli strumenti volti ad assicurare la qualità della legislazione, che incoraggiano ma non impongono l’acquisizione di pareri “esperti”, e di conseguenza, in questi casi, sono soprattutto gli organi interni responsabili della qualità della legislazione⁴¹⁰ e gli organi di controllo esterno

⁴⁰⁸ In questo senso, V. Di Porto, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, sostiene che alla fuga dal regolamento sottenda una «fuga dal Consiglio di Stato».

⁴⁰⁹ Negli ultimi anni, e specialmente a seguito dell’emergenza sanitaria, è molto aumentata l’attenzione della dottrina verso gli organismi di consulenza scientifica, il cui apporto è determinante per definire il contenuto delle politiche pubbliche: v., fra i molti, E. D’Orlando, *Decisore politico e scienza: l’emergenza sanitaria come catalizzatore dell’affermazione di un paradigma normativo evidence-based*, in *DPCE Online*, 1, 2023, 511 ss.; G. Ragone, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quad. Cost.*, 1, 2022, 73 ss.; C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 800 ss.; G. Mingardo, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell’emergenza COVID-19*, in *Rivista di BioDiritto*, 2, 2020, 89 ss.

⁴¹⁰ Ad es., in Spagna, l’*Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*, in base al *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre*; in Italia, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), in base all’art. 9, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169; in Francia, il *Conseil national d’évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs*

a verificare la completezza dell'istruttoria e il corretto utilizzo di tali strumenti. Tuttavia, l'insufficienza dell'istruttoria sul piano tecnico-scientifico, o la contraddittorietà della decisione finale con i pareri degli organi competenti, viene talora sanzionata anche dagli organi giurisdizionali⁴¹¹.

4.2. *L'intervento "successivo" del Parlamento fra controllo e co-legislazione*

La previsione di un intervento del Parlamento, o anche di una sola Camera, prima dell'adozione o dell'entrata in vigore dell'atto normativo è volta ad assicurare finalità diverse a seconda dell'ordinamento preso in considerazione. Nel Regno Unito e in Italia, l'intervento del Parlamento viene imposto frequentemente da disposizioni legislative di carattere puntuale, mentre in Germania è espressamente previsto a livello costituzionale, in molti casi, l'intervento della Camera alta (*Bundesrat*).

Partendo dal modello inglese, già si è detto come – sulla base del rapporto Donoughmore – lo *Statutory Instruments Act* del 1946 intervenne per disciplinare proprio le forme di intervento del Parlamento (*rectius*, di entrambe le Camere, trattandosi di un residuo potere "paritario" della *House of Lords*). Si individuano tre procedure: quella negativa, la più diffusa, secondo la quale l'atto entra in vigore a meno che il Parlamento non approvi una *negative resolution* entro quaranta giorni della sua presentazione da parte del Governo; quella affermativa, secondo la quale – al contrario – l'entrata in vigore dello stesso è sospensivamente o risolutivamente condizionata all'approvazione del

établissements publics, per le norme che impattano sulle autonomie locali, o ancora, in altri casi, le autorità indipendenti di settore.

⁴¹¹ Alcuni esempi, correlati all'emergenza sanitaria, sono esposti da E. D'Orlando, *Decisore politico e scienza*, cit., 523 ss.

Parlamento; infine, la procedura di mero deposito dell'atto, senza un controllo parlamentare, utilizzata raramente⁴¹².

La capacità del Parlamento di incidere realmente, mediante queste procedure, sul contenuto della *delegated legislation* è piuttosto limitata: esso si trova di fronte un atto già approvato dal Governo, talora persino già vigente, ed è messo di fronte a un'alternativa "*take it or leave it*", che non a caso ha condotto assai sporadicamente ad un esito negativo⁴¹³. Il Parlamento esercita quindi una funzione essenzialmente di controllo, dotata soprattutto di un'efficacia persuasiva nei confronti dei *Departments* governativi, che vedono le possibili censure parlamentari nei confronti dell'atto normativo da essi predisposto come dannose per la propria autorevolezza⁴¹⁴. A questo si aggiunga che, da un lato, l'adozione di tali moduli procedurali dipende comunque dall'atto legislativo delegante (*parent act*), con la conseguenza che per buona parte della normativa secondaria non è prevista alcuna forma di controllo parlamentare; dall'altro, la mole di *statutory instruments* è tale che, anche ove il controllo sarebbe legislativamente previsto, le Camere e i loro organi interni

⁴¹² Su tali procedure, con più approfondito inquadramento degli organi parlamentari coinvolti, v. G. Caravale, *Il Governo legislatore*, cit., 58 ss.; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 11 ss.

⁴¹³ Secondo dati recenti, il rigetto sarebbe avvenuto per un totale di 16 *Statutory Instruments*, pari allo 0,01% di quelli vagliati dal Parlamento: House of Lords, Select Committee on the Constitution, *16th Report of Session 2017-19. The Legislative Process: the Delegation of Powers*, HL Paper 225, 2018, 30. Per completezza, si segnala che è stata talora prevista anche una *super-affermative procedure*, che obbliga il Governo a tenere conto delle indicazioni ricevute dal Parlamento, ma essa si è accompagnata normalmente a *Henry VIII Clauses*, quindi all'attribuzione del potere di modificare norme di rango primario (ad es., *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*; *Localism Act 2011*). Inoltre, i singoli *parent acts* possono prevedere "variazioni" rispetto ai modelli descritti in testo: ne conta almeno sedici il rapporto della Hansard Society, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London, 2014, 75-76.

⁴¹⁴ C. Forsyth, J. Ghosh, *Wade & Forsyth's Administrative Law*, cit., 720: «*it gives government departments a lively consciousness that critical eyes are kept upon them*». In questa prospettiva, è utile sottolineare che alle Camere non è data soltanto la possibilità di rigettare uno *Statutory Instrument*, ma anche quella di esprimere critiche sullo stesso (cd. non-fatal motion o "*this house regrets motion*": Hansard Society, *The Devil is in the Detail*, cit., 78).

hanno a disposizione un tempo insufficiente a garantire un'analisi approfondita dell'atto delegato⁴¹⁵.

In Italia, la Legge n. 400 del 1988 non prevede un intervento del Parlamento nel procedimento di approvazione dei regolamenti, tranne che per i regolamenti di organizzazione ministeriale e per quelli cd. "di delegificazione"⁴¹⁶; ciò nonostante, nella legislazione che prevede un'attuazione in via regolamentare, è frequente venga imposto al Governo di richiedere un parere obbligatorio e non vincolante del Parlamento⁴¹⁷. I regolamenti parlamentari disciplinano espressamente l'adozione dei pareri sugli schemi di atti normativi del Governo⁴¹⁸: quello della Camera dei deputati, in particolare, richiama la normativa sull'istruttoria legislativa in commissione e assicura la possibilità di intervenire a tutte le commissioni competenti per materia. In questo modo, la funzione esercitata dai pareri si avvicina più alla "co-

⁴¹⁵ Il dato forse più eclatante è quello che riguarda l'assemblea (*floor*) della *House of Commons*, che dedica poche ore ogni anno alla discussione degli atti governativi posti alla sua attenzione (Hansard Society, *ibid.*, 175).

⁴¹⁶ Per i primi, disciplinati dal comma 4-bis dell'art. 17, Legge n. 400/1988, si v. quanto stabilito dall'art. 13, comma 2, Legge n. 59/1997. Per i secondi, v. art. 17, comma 2, Legge n. 400/1988.

⁴¹⁷ V. gli ormai non recenti contributi di M. Manetti, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni cost.*, 1991, 385 ss.; N. Lupo, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, 117 ss. 1998. Con riferimento alla XVII Legislatura, G. Tarli Barbieri, *L'attività regolamentare*, cit., riferisce che il parere obbligatorio è stato previsto per il 17% dei regolamenti.

⁴¹⁸ Art. 96-ter R.C. e art. 139-bis R.S. Sul punto, v. A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, 246-7.

legislazione”⁴¹⁹ o “co-decisione”⁴²⁰ che a una forma di controllo, pur in un *continuum* fra i due poli⁴²¹.

Infine, la legge fondamentale tedesca prevede un parere obbligatorio e vincolante del *Bundesrat* (*Zustimmung*) per i regolamenti relativi ad alcune materie (servizi postali, telecomunicazioni, ferrovie) e per quelli emanati in base a leggi di delegazione che necessitano a loro volta della *Zustimmung* o la cui esecuzione spetta ai *Länder* o è stata delegata agli stessi. In questo caso, l'intervento della Camera alta è connesso alla struttura federale dell'ordinamento e alle connesse esigenze di rappresentanza dei territori “al centro”⁴²².

Ancora una volta, infine, il caso francese si distingue significativamente all'interno del panorama comparato, in quanto un orientamento giurisprudenziale risalente agli anni '70, ma tuttora perseguito dal *Conseil constitutionnel*, considera addirittura incostituzionale la previsione legislativa che imponga al Governo di consultare il Parlamento nel procedimento di adozione di un regolamento, ritenendola incompatibile con il principio di separazione fra competenze legislativa e regolamentare⁴²³.

4.3. L'apertura a forme di democrazia partecipativa

⁴¹⁹ V., ad esempio, N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 04.03.2009; L. Duilio, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia 2011, 118.

⁴²⁰ M. Manetti, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, cit.; V. Di Porto, *Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento*, in AA.VV., *Fuga dalla legge?*, cit.; più di recente, M. Polese, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2017, part. 18 ss.

⁴²¹ In questo senso, L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 248-9.

⁴²² R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, cit., 28 ss.

⁴²³ Cons. const., *Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970. Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat*.

Una terza tendenza che si afferma sul piano comparativo è quella al coinvolgimento della società civile, con l'apertura all'«apporto istruttorio dei privati»⁴²⁴.

Tale tendenza si è fatta strada soprattutto sulla base di previsioni di carattere settoriale (ad esempio, in materia ambientale) e di direttive interne di organizzazione delle amministrazioni statali, situazione che perdura tuttora, ad esempio, nel Regno Unito: il *Cabinet Office* ha pubblicato dapprima, nel 2000, un *Code of Practice on Written Consultation* e successivamente dei *Consultation Principles* (ultima versione 2018) a cui attenersi nelle consultazioni pubbliche su una proposta normativa, ma la scelta di utilizzare gli strumenti partecipativi rimane discrezionale, anche ai fini dell'adozione della *delegated legislation*⁴²⁵. Soltanto laddove il *parent act* disponga espressamente un obbligo di consultazione, la sua omissione, o comunque il suo svolgimento in modalità che non garantiscano un'effettiva partecipazione, determina la nullità dell'atto⁴²⁶. È simile anche il caso tedesco: se la consultazione è imposta, la sua omissione vizia l'atto normativo eventualmente adottato⁴²⁷; altrimenti, essa è prescritta dalla normativa generale di organizzazione del Governo, senza che la violazione di tale disposizione comporti simili conseguenze⁴²⁸.

La normativa italiana e, soprattutto, quella spagnola 2015 si sono mosse in senso più deciso verso la generalizzazione delle consultazioni pubbliche, anche in

⁴²⁴ V. De Falco, *Rulemaking and participation in comparative law. Indagine su un modello in formazione*, in *Dpce Online*, Numero speciale, 2021, 1216.

⁴²⁵ È opportuno precisare che la giurisprudenza ha ammesso che il comportamento consolidato dell'amministrazione nel senso di consultare i soggetti rappresentativi della società civile ai fini dell'adozione degli atti di regolazione in talune materie, o l'espressa promessa di farlo in uno specifico caso, possono generare una *procedural legitimate expectation* che, ove disattesa, comporta l'illegittimità dell'atto normativo: il precedente di riferimento è *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374.

⁴²⁶ M. Dicosola, *Il rulemaking nel Regno Unito tra sovranità parlamentare e partecipazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2020, part. 689-90 e 696-98.

⁴²⁷ BVerGE 127, 293, 12 ottobre 2010, *Legehennenhaltung*.

⁴²⁸ Art. 62, *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung-GGO*, che per i regolamenti richiama l'art. 47 relativo alle proposte di legge.

connessione con la digitalizzazione dell'azione amministrativa⁴²⁹. In Italia, la pratica della consultazione ha preso piede dapprima nel contesto dell'attività regolatoria delle Autorità amministrative indipendenti, dove veniva concepita come una sorta di "compensazione" rispetto alla più limitata legittimazione democratica delle loro decisioni⁴³⁰. Successivamente, le consultazioni si sono inserite nella pratica dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR): laddove quest'ultima è normativamente imposta, si svolgono anche le consultazioni «salvi casi straordinari di necessità e urgenza», debitamente motivati nell'AIR stessa. È però nella discrezionalità dell'amministrazione scegliere se ricorrere a una consultazione aperta o ristretta a soggetti predefiniti dall'amministrazione in base agli interessi coinvolti⁴³¹.

In Spagna la partecipazione dei cittadini trovava addirittura *ab origine* una copertura costituzionale (art. 105 Cost.) e già in epoca pre-costituzionale, nella legge sul procedimento amministrativo del 1958, si affermava l'obbligo di dare ai sindacati e alle organizzazioni di categoria la possibilità di esprimersi sulla proposta nel termine di dieci giorni e la facoltà, per il Ministro procedente, di effettuare anche una consultazione pubblica⁴³². Queste ultime disposizioni sono state riprese e rafforzate dalla legislazione di epoca democratica – specialmente dalla *Ley del Gobierno* del 1997 – ma è soprattutto con la più recente riforma amministrativa del 2015 che si è registrata un'ulteriore apertura alla democrazia partecipativa, anche in connessione con la

⁴²⁹ In Italia, l'articolo 9 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005) raccomanda l'utilizzo delle nuove tecnologie per favorire la partecipazione dei cittadini, anche al fine, esplicitato dalla modifica recata dal D.Lgs. n. 179/2016, di «migliorare la qualità degli atti» con «forme di consultazione preventiva... sugli schemi di atto da adottare». Per quanto riguarda la Spagna, si v. oltre, in testo.

⁴³⁰ Sul tema, in senso critico, v. M. Condorelli, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti come strumento di democrazia partecipativa: mito o realtà?*, in *Jus*, 28.04.2020.

⁴³¹ Art. 16, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

⁴³² Art. 24, *Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo*.

digitalizzazione dell'azione amministrativa⁴³³. Si stabilisce oggi che, prima ancora dell'elaborazione del testo normativo, venga svolta una consultazione pubblica sulla materia da disciplinare attraverso il sito del dipartimento competente, per un tempo di almeno quindici giorni, salvi i casi di urgenza tipizzati dalla legge; quando vi è un impatto su diritti o interessi legittimi è prescritta, poi, un'ulteriore consultazione sul testo prima della sua approvazione definitiva⁴³⁴.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti porta ad affermare, prima di tutto, che le fonti normative dell'Esecutivo, nonostante siano spesso ricondotte ad alcuni schemi di massima rinvenibili in più esperienze sul piano comparativo (segnatamente, il decreto emergenziale soggetto a successiva ratifica parlamentare, il decreto legislativo adottato su delega del parlamento, il regolamento), presentano un notevole livello di differenziazione, anche fra gli ordinamenti riconducibili alla forma di governo parlamentare. Per questo motivo, la scelta del criterio classificatorio può condurre a raccogliere in gruppi anche molto eterogenei⁴³⁵. In questo scritto, si è

⁴³³ In Spagna, nel 2015 è stata realizzata una riforma organica del diritto amministrativo tramite la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Quest'ultima ha modificato anche la legge sul Governo (legge n. 50/1997). Sull'incidenza di questa riforma sul tema qui trattato, v. specialmente S. Pitto, *Strumenti partecipativi nell'esperienza spagnola tra resistenze rappresentative e nuove aperture ispirate alla better regulation*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2020, 711 ss.

⁴³⁴ Le previsioni descritte in testo valgono non soltanto per i regolamenti ma anche per i progetti di legge e per i decreti legislativi. I Ministeri sono normalmente dotati di un'apposita pagina "*consulta pública previa*", nella quale illustrano per ciascuna consultazione lo stato dell'arte della normativa, gli obiettivi e il contenuto delle modifiche programmate, il termine di scadenza della consultazione e l'indirizzo email al quale inviare le osservazioni.

⁴³⁵ Sulla classificazione delle fonti governative (nel contesto di un'analisi non limitata alle fonti secondarie), v. M. Nicolini, *I governi legislatori*, in *DPCE Online*, Numero speciale, 2021, 287 ss.

scelto di raggruppare nella categoria delle “fonti secondarie” quelle prive della forza attiva di modificare le previgenti leggi di rango primario e si è giunti alla conclusione che ad essa, seguendo questo criterio, possano essere ricondotti i regolamenti (*règlements*; *reglamentos*; *Rechtsverordnungen*) dell'Esecutivo in Italia, Francia, Germania e Spagna, mentre la forza attiva della *secondary legislation* nel Regno Unito, a dispetto del nome, dipende dal *parent act*, e quindi si possono considerare fonti secondarie quelle che la legge non abiliti espressamente a derogare anche agli *statutes* (*Henry VIII clauses*). Per fare un esempio, se si fosse deciso di individuare le “fonti secondarie” con il diverso criterio dell'assoggettamento al controllo giurisdizionale da parte dei giudici comuni, la categoria si sarebbe allargata in maniera significativa, ricomprendendo tutta la *delegated legislation* nel Regno Unito, le *ordonnances* prima della ratifica parlamentare in Francia e, in Spagna, persino i decreti legislativi adottati in eccesso di delega⁴³⁶.

Approfondendo poi il tema delle fonti secondarie sul piano diacronico, si è ritenuto che il punto di partenza non potesse che essere costituito dalle Rivoluzioni liberali, con l'affermazione del principio di separazione dei poteri e la correlativa chiusura verso il potere normativo dell'Esecutivo. La Costituzione francese del 1791 è per certi versi paradigmatica, con la marginalizzazione dell'Esecutivo al ruolo di ricordare, mediante *proclamations*, le leggi in vigore. In tempi brevi, il rigore iniziale, però, comincia progressivamente ad incrinarsi in tutti i sistemi analizzati, specialmente con riferimento alle fonti normative secondarie, in ragione di mutamenti della forma di governo, con l'acquisizione di una maggiore centralità da parte del potere esecutivo, o della forma di Stato, con l'ampliamento degli ambiti di intervento pubblico nello Stato “pluriclasse”⁴³⁷. Permane una sostanziale differenziazione

⁴³⁶ E. García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español*, Madrid, 2006.

⁴³⁷ Fra i due aspetti si dà, peraltro, una stretta correlazione, secondo la nota ricostruzione di G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001, 55 ss.

fra gli ordinamenti che assoggettano comunque l'esercizio di un potere normativo governativo alla delega parlamentare – allo stato attuale, Regno Unito e Germania – e quelli in cui, invece, viene attribuito un fondamento costituzionale (esplicito o implicito) al potere regolamentare del Governo, come in Italia, Francia e Spagna. Non vi è dunque una correlazione univoca fra delega legislativa e adozione di norme di rango primario da parte dell'Esecutivo, essendo talora richiesta anche per l'adozione di normativa secondaria.

Nel corso del Novecento, alla presa di coscienza di una sorta di ineluttabilità della condivisione della funzione normativa fra Parlamento e Governo si accompagna l'adozione di misure volte, in un certo senso, a “democratizzare” l'esercizio dei relativi poteri da parte dei quest'ultimo organo, costringendolo a prendere in considerazione apporti provenienti non soltanto dall'amministrazione e dalle forze politiche dotate di esponenti governativi, ma anche dal Parlamento, da organi consultivi specializzati e, più di recente, dalla società civile tramite forme di democrazia partecipativa. Anche su questo aspetto, è predominante la differenziazione fra gli ordinamenti studiati ed è possibile individuare soltanto una tendenza complessiva: le dinamiche più recenti rendono i procedimenti di adozione delle disposizioni di rango secondario sempre più articolati, riflettendo il tentativo di garantire alla decisione finale una legittimazione più complessa e “pluralistica” di quella del solo Governo.

Abstract

The paper deals with the power of the Government to pass secondary legislation in some European parliamentary systems. Paragraph §1 explains the qualitative and quantitative importance of the phenomenon and the methodological choices underlying the research. Paragraph §2 proposes a criterion for classifying “secondary legislation” and indicates which sources, in each system, would be included in this category. Subsequently, by making a

diachronic comparison, the paper shows that the liberal Revolutions were followed by a strong opposition to regulatory powers of the Government, but later it has been overcome in all the systems analyzed. The constitutional basis of the power of secondary regulation may be delegation by Parliament or a direct attribution by the Constitution; in this case, it may be implicit or explicit. Finally, the paper analyses the procedures for the approval of secondary legislation. These are very articulated procedures, from which emerge the aim to broaden the legitimacy of Government's regulatory powers, with the intervention of technical bodies, of Parliament or of the interested parties by means of participatory democracy instruments.

Keywords

*rulemaking - executive power - subordinate legislation - participation -
accountability*

IL GOVERNO SVEDESE DI FRONTE
ALL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19:
ELEMENTI DI RIFLESSIONE PER UNA
COMPARAZIONE CON IL MODELLO ITALIANO

Andrea Molfetta

SOMMARIO: 1. Una premessa di merito - 2. Alcune notazioni di apertura sul modello costituzionale svedese - 3. Svezia e pandemia da Covid-19: luci e ombre dell'Esecutivo in un sistema "parlamentocentrico" - 4. Dal Parlamento al Governo: lo spostamento del baricentro decisionale nel caso italiano - 5. Una breve considerazione conclusiva

1. Una premessa di merito

L'oggetto del presente Convegno può pacificamente individuarsi nel ruolo che l'organo esecutivo è andato acquisendo nel corso degli ultimi anni, anche alla luce delle recenti trasformazioni che investono l'architettura della forma di governo parlamentare.

È innegabile, infatti, che numerose contingenze (dalle crisi economico-finanziarie alle emergenze sanitarie, dai conflitti bellici alle problematiche di approvvigionamento energetico) hanno spezzato il tradizionale equilibrio tra organi costituzionali, che connota tipicamente il modello parlamentare e che tratteggia il Governo come mero detentore del potere esecutivo.

Una riflessione, questa, inoppugnabilmente comprovata dalla progressiva traslazione del baricentro decisionale dal Parlamento – per definizione organo deputato alla rappresentanza degli interessi collettivi e, in quanto tale, legittimamente titolare del potere legislativo – verso, appunto, il Governo, che nell'anatomia costituzionale appare, sempre più spesso, il vero miocardio della legislazione, ancor più se si apprezzano come termini di riferimento i segmenti (temporalmente più o meno protratti) emergenziali.

Quanto al nostro ordinamento, la considerazione trova un eminente riscontro, specialmente negli ultimi anni,

nell'utilizzo spasmodico, sconsiderato e contenutisticamente eterogeneo del decreto-legge, sovente censurato dal Capo dello Stato⁴³⁸ e dalla stessa Corte costituzionale, che non ha mancato di sottolineare il carattere ontologicamente eccezionale che detto strumento dovrebbe assumere nel sistema delle fonti⁴³⁹.

⁴³⁸ Sul punto, emblematica la *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, su *quirinale.it*, 23 luglio 2021, nella quale il Presidente della Repubblica Mattarella ha rilevato che «la moltiplicazione dei decreti-legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata, ha determinato [...] un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative: attraverso i decreti-legge si è provveduto all'abrogazione o alla modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione e, in più occasioni, si è assistito alla confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti legge». Inoltre, il Capo dello Stato ha colto l'occasione per precisare come la decretazione d'urgenza debba «[...] presentare *ab origine* un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia».

⁴³⁹ Sulla smisurata giurisprudenza costituzionale in materia è possibile consultare R. Nevola (a cura di), *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *cortecostituzionale.it*, settembre 2017. Sull'abuso del decreto-legge, di recente, R. Dickmann, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, 52, scrive che «la Corte, con toni "istituzionali" e a volte "didascalici", ribadisce il proprio compito di vigilare sul modo d'uso del decreto-legge come fonte del diritto: la funzione normativa eccezionale del decreto-legge le impone un severo scrutinio di legittimità, al fine di accertare e rimuovere eventuali eccessi sotto il profilo dell'uso irragionevole della fonte [...]». L'esperienza delle più recenti legislature ha evidenziato come l'ordinamento sia stato rinnovato essenzialmente sulla base di decreti-legge, sui quali oltretutto il Governo quasi sistematicamente ha fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia, con la conseguenza di determinare un forte condizionamento, se non un'evidente alterazione, della forma di governo sotto il profilo della "compressione" del ruolo delle Camere, spiazzate nella titolarità della funzione legislativa ai sensi dell'art. 70 Cost. e spesso private della dimensione bicamerale di esercizio di tale funzione in ragione del "monocameralismo di fatto" indotto dai ristretti termini nei quali convertire i sempre più numerosi e complessi decreti-legge ad esse trasmessi...»; F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, 73 ss. (in particolare 81 ss.). Utile anche C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2024, 1 ss.

La scelta di considerare, nell'approccio comparativo, proprio la Svezia non è casuale, ma si deve essenzialmente ad alcune peculiarità – spesso difformità, invero, rispetto all'Italia, ma non solo – che sono state evidenziate nella deflagrazione della crisi sanitaria riconducibile alla repentina propagazione di SARS-CoV-2. Fra tutte, ma se ne parlerà più diffusamente oltre, la decisione, apparentemente illogica, dell'Esecutivo scandinavo di non ricorrere ad alcuna forma di *lockdown* a livello nazionale, prediligendo per converso misure meno drastiche e severe.

E ancor più interessante, sempre in un approccio comparativo, l'insussistenza, nella Costituzione svedese, di una disposizione che, al pari del nostro art. 77, comma 2, Cost., riconosca una qualche forma di decretazione d'urgenza, tale da consentire alla compagine governativa l'adozione tempestiva e circostanziata di misure atte ad affrontare tutte quelle situazioni straordinarie di necessità e urgenza che, sempre più spesso, richiedono un pronto intervento da parte delle istituzioni statali.

Un'assenza – quella appena richiamata – che, come si avrà modo di cogliere oltre, ha imposto l'adozione di strumenti alternativi, così da assicurare quel grado di “duttilità normativa” imprescindibile per fronteggiare efficacemente qualsivoglia emergenza che dovesse palesarsi nel panorama giuridico nazionale e sovranazionale.

2. Alcune notazioni di apertura sul modello costituzionale svedese

Per comprendere al meglio il contesto entro cui si inserisce la riflessione al centro del presente intervento, alcuni cenni sull'infrastruttura costituzionale svedese paiono senza dubbio opportuni, tanto più se si tiene in considerazione, comparativamente parlando, la ridotta bibliografia dedicata esclusivamente agli ordinamenti scandinavi.

In altre parole, manca, nella letteratura scientifica italiana, quella ricchezza dottrinale che, al contrario, connota gli studi incentrati su altri Paesi, forse considerati – per prossimità geografica e ordinamentale – più vicini al nostro (Francia, Germania, Spagna) o comunque

maggiormente radicati nella storia della trattazione comparativa nostrana (si pensi all'Inghilterra o agli Stati Uniti).

La disciplina dell'assetto istituzionale del Regno di Svezia trova collocazione nella Costituzione che, a differenza della Carta costituzionale italiana, non ha carattere *unidocumentale*, ma si compone di ben quattro leggi fondamentali, con radici assai antiche⁴⁴⁰: la Legge sulla Forma di Governo (*Regeringsformen*), risalente al 1974⁴⁴¹ e ampiamente revisionata nel 2010⁴⁴², la Legge di Successione (*Successionsordningen*, 1810), la Legge sulla Libertà di Stampa (*Tryckfrihetsförordningen*, 1949) e la Legge Fondamentale sulla Libertà di Espressione (*Yttrandefrihetsgrundlagen*, 1991)⁴⁴³.

Posto che i testi appena richiamati detengono pari rango costituzionale, la Legge sulla Forma di Governo, disciplinando i diritti di libertà nel complesso e, soprattutto, l'organizzazione statale, riveste una posizione centrale nella gerarchia delle fonti, tanto da essere considerata, nella tradizione giuridica svedese, la vera Carta costituzionale⁴⁴⁴.

È, infatti, con il 1974 che viene a delinearsi l'attuale assetto istituzionale, con il potere esecutivo – sino a quel momento formalmente assegnato al monarca – trasferito al Governo e il legislativo affidato esclusivamente al Parlamento (*Riksdag*), divenuto monocamerale già nel 1971;

⁴⁴⁰ Si veda P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 379-380.

⁴⁴¹ Sulle origini storiche della Legge sulla Forma di Governo si rimanda a A. Simoni, F. Valguarnera, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Giappichelli, Torino, 2008, 26-27. Utile anche R.L. Maddex, *Constitutions of the World*, Londra, 1996, 265 ss.

⁴⁴² Le modifiche più rilevanti sono enucleate da C. Fasone, *Svezia. Il Parlamento approva la più ampia revisione costituzionale dal 1974*, in *DPCE Online*, n. 1/2011, 2-3.

⁴⁴³ Per un'analisi complessiva dei richiamati testi costituzionali si rimanda a M. Mazza, *Diritto pubblico svedese. Linee prospettiche*, Bergamo, 2013, 109 ss.

⁴⁴⁴ Per una sintesi efficace sull'assetto costituzionale svedese F. Duranti, *La Costituzione della Svezia (1974)*, in R. Orrù, G. Parodi (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. II: Regno Unito, Austria e altri Paesi europei, Milano, 2016, 559 ss.

il sovrano, spogliato di ogni potestà, conserva oggi una funzione cerimoniale e di mera rappresentanza⁴⁴⁵.

Da notare, per quel che interessa l'oggetto del presente contributo, come la Svezia (ma anche altri ordinamenti nordici, tra cui la Danimarca) sia stata per lungo tempo connotata dalla significativa assenza di un giudizio di costituzionalità delle leggi⁴⁴⁶. Infatti, fino ai primi anni Sessanta del secolo scorso, in difetto di un esplicito dettato costituzionale in materia (la Costituzione all'epoca vigente risaliva al 1809), la dottrina maggioritaria riteneva impraticabile l'esercizio di un sindacato di legittimità costituzionale.

Fu solo nel 1964 che una decisione della Corte Suprema inaugurò una prima forma di *judicial review*, affidato a tutto l'apparato giudiziario, ordinario ed amministrativo, dell'ordinamento svedese⁴⁴⁷. Ma è con l'adozione del *Regeringsformen* del 1974 che si gettano formalmente le basi per un controllo di legittimità diffuso, che vedrà la luce, in concreto, solo con la riforma costituzionale del 1979, la quale ha introdotto, all'interno del Capitolo XI (dedicato a "Giustizia e Pubblica Amministrazione"), l'articolo 14, che prescrive l'inapplicabilità per le disposizioni contrarie ad una norma della Legge fondamentale o di un'altra legge

⁴⁴⁵ P. Mezzanotte, *La Svezia e le elezioni europee*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019, 2, osserva che, «a partire dal 1975, anno a cui risalgono le quattro Leggi fondamentali che compongono la costituzione svedese, la tendenza alla parlamentarizzazione del regime è definitivamente sfocata in un radicale ridimensionamento dei poteri del monarca, i quali oggi sono puramente cerimoniali. Infatti, i poteri una volta di sua spettanza, tra i quali spiccano la nomina del governo e lo scioglimento del *Riksdag*, l'assemblea parlamentare nazionale, gli sono stati sottratti anche sul piano formale».

⁴⁴⁶ La questione è ben rappresentata da F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 144 ss.

⁴⁴⁷ Il sistema giudiziario è caratterizzato dalla distinzione tra giurisdizione ordinaria – organizzata territorialmente su tre livelli: Corti distrettuali (*tingsrätt*), Corti d'appello (*hovrätt*) e Corte Suprema (*Högsta domstolen*) – e amministrativa, anch'essa articolata in Corti amministrative di contea (*länsrätten*), Corti amministrative d'appello (*kammarrätten*) e Corte Suprema Amministrativa (*Regeringsrätten*). Per un maggior approfondimento sul funzionamento del sistema giudiziario svedese, P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 391 ss.; F. Duranti, *Governo autonomo della magistratura: il modello nordico*, in *DPCE Online*, 4/2020, 5098 ss.

superiore ovvero viziate quanto alla procedura di adozione⁴⁴⁸.

L'originaria reticenza verso l'attività delle Corti e dei Tribunali è stata ravvisata, con maggiore preoccupazione, in relazione alla salvaguardia dei diritti fondamentali, affidata – anche in epoca emergenziale – non tanto alla Legge sulla Forma di Governo (che, a differenza della nostra Carta, dedica ben poche disposizioni al riconoscimento e alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive più rilevanti⁴⁴⁹) e alla giurisprudenza costituzionale, quanto piuttosto «al prudente apprezzamento del legislatore ordinario, [...] neppure scalfito, perlomeno in una prima fase, da quell'altro rilevante profilo del costituzionalismo contemporaneo costituito dal processo di integrazione europea in materia di diritti fondamentali»⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ L'art. 14, nella previgente formulazione, recitava: «Qualora un Tribunale o un altro organo pubblico ritengano che una disposizione sia contrastante con una norma di Legge fondamentale o con una norma di un'altra legge sovraordinata, o che la procedura prevista per la sua emanazione sia stata trascurata sotto profili rilevanti, tale disposizione non può essere applicata. Tuttavia, se detta disposizione è stata emanata dal Riksdag o dal Governo, può essere disapplicata solo se il vizio è manifesto». Originariamente, quindi, l'art. 14 consentiva la disapplicazione di una disposizione di emanazione parlamentare o governativa solo in presenza di un vizio *manifesto*, così da arginare il pericolo di limitazioni smodate alla volontà parlamentare, di cui il Riksdag era (ed è) indiscusso baluardo. Secondo F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 147, «tali stringenti limitazioni paiono, d'altronde, pienamente in linea con la tradizionale prudenza (*self-restraint*) a più riprese mostrata dalle Corti dei paesi nordici in ordine al sindacato di costituzionalità delle leggi e contribuiscono, altresì, a comprendere la preoccupazione del costituente svedese di evitare, nella maniera più decisa possibile, il pericolo costituito dalla trasformazione di tale forma di sindacato in "attività ordinaria" delle Corti e dei Tribunali». Senonché, nel novembre 2010, con l'approvazione della «[...] più ampia revisione costituzionale dal 1974» (C. Fasone, *Svezia. Il Parlamento approva la più ampia revisione costituzionale dal 1974*, cit.), la possibilità di dichiarare l'incostituzionalità di una disposizione di legge è stata estesa anche alle ipotesi in cui il contrasto non appaia così palese, ma sia comunque ricavabile in via interpretativa dalla norma parametro o da quella oggetto del controllo di legittimità costituzionale.

⁴⁴⁹ A questo riguardo si rimanda al Capitolo II della Legge sulla Forma di Governo, rubricato «Diritti e libertà fondamentali».

⁴⁵⁰ Di questo avviso F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 28.

Tanto è vero che in ben pochi casi i giudici svedesi si sono pronunciati per l'incostituzionalità di una legge⁴⁵¹, dimostrando un cauto atteggiamento dovuto in parte al ruolo di preminenza istituzionale assegnato al Riksdag e in parte alla «[...] diffusa diffidenza, radicatasi soprattutto con i governi socialdemocratici, verso un potere come quello giudiziario privo di legittimazione democratica»⁴⁵².

È peculiare, invero, come «[...] una democrazia pienamente matura come quella svedese, che per la maggior parte degli standard soddisfa pienamente i criteri principali per uno stato di diritto, sia riuscita a prosperare basandosi solo su due dei tradizionali pilastri dello stato di diritto, vale a dire il potere politico (o legislativo) e l'apparato amministrativo (o esecutivo)»⁴⁵³.

In altre parole, soprattutto prima della riforma costituzionale del 2010, persisteva «la dimensione dello

⁴⁵¹ P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 397, evidenzia che «[...] il controllo è esercitato in un contesto di estrema cautela dei giudici nei confronti delle scelte legislative, che rende piuttosto rare le decisioni di illegittimità, privilegiando i tentativi di fornire della legge un'interpretazione costituzionalmente conforme». Dello stesso tenore, V. Varano, V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale, vol. I: Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, 2006, 466, i quali registrano che, «per quanto tutti i Paesi nordici dispongano di costituzioni rigide [...], in linea generale il controllo giudiziario di costituzionalità sull'attività del legislatore è stato sino ad oggi poco incisivo. Sotto quest'aspetto, la posizione più arretrata è stata per molto tempo quella svedese/finlandese». Ancora F. Duranti, *Evoluzioni del costituzionalismo svedese*, in *Federalismi.it*, 3/2012, 5, secondo cui «[...] la giustizia costituzionale è rimasta per lungo tempo assente dall'ordinamento costituzionale svedese, risultando solidamente incontestato il richiamato principio istituzionale di supremazia del Parlamento, in virtù del quale alle Corti era impedito di disapplicare le norme di legge sospettate di incostituzionalità, con ciò contribuendo a rimettere al solo legislatore democraticamente eletto la tutela effettiva dei diritti fondamentali».

⁴⁵² A. Simoni, F. Valguarnera, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, cit., 30. Di interesse, al fine di comprendere la portata del discorso, la casistica – riportata dagli Autori – di un famoso giurista che, nel 1994, intervenendo nel dibattito circa l'ampliamento del controllo giudiziario di costituzionalità, ha imputato le proposte di riforma alla «rinascita del pensiero giusnaturalistico a cui abbiamo assistito negli anni '80», sostenendo la necessità di «attenersi alla tradizionale partizione svedese dei compiti: lascia le istituzioni democratiche a legiferare e i tribunali a giudicare».

⁴⁵³ Così M. Zamboni, *Le corti supreme in Svezia: Da funzionari amministrativi a giudici "veri"?*, in *DPCE Online*, n. 4/2019, 2638.

“Stato legislativo” tipico del costituzionalismo liberale imperniato sul dogma della supremazia della legge: manca[va], infatti, completamente ciò che, al contrario, caratterizza gli ordinamenti costituzionali europei del secondo dopoguerra, ovvero l’idea della superiorità giustiziabile della Costituzione attraverso il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi...»⁴⁵⁴.

Stante l’indiscutibile spessore che il Parlamento continua a rivestire nel quadro istituzionale, anche sotto il rilievo della tutela dei diritti fondamentali – tanto è vero che il menzionato articolo 14 della Legge sulla Forma di Governo, al secondo comma, sollecita grande attenzione nel giudizio di costituzionalità di una legge, in quanto il Riksdag è supremo rappresentante del popolo⁴⁵⁵ –, la dottrina ha rilevato come la Svezia stia migrando verso un nuovo paradigma costituzionale⁴⁵⁶.

L’ingresso del Paese nell’Unione Europea (1995), l’incorporazione della CEDU nel *Regeringsformen*⁴⁵⁷, le nuove procedure di reclutamento dei giudici, l’introduzione e il recente ampliamento del controllo di legittimità costituzionale sembrerebbero traslare il baricentro della protezione delle libertà indefettibili sempre più verso le

⁴⁵⁴ Di nuovo F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 27.

⁴⁵⁵ L’articolo 14, comma 2, del Capitolo XI dispone infatti che «nel caso di controllo di costituzionalità di una legge ai sensi del primo comma, particolare attenzione deve essere prestata al fatto che il Riksdag è il supremo rappresentante del popolo e che le Leggi Fondamentali prevalgono nei confronti di ogni altra legge».

⁴⁵⁶ Secondo F. Duranti, *Evoluzioni del costituzionalismo svedese*, cit., 6, «[...] dal tradizionale e incontestato atteggiamento di deferenza nei confronti del legislatore, si passa ora ad un modello nel quale le Corti assicurano tutela effettiva ai diritti fondamentali sotto ogni profilo, sia nei confronti delle violazioni commesse dal Parlamento, che in relazione alla nuova interpretazione dei diritti stessi derivante dall’avvenuta incorporazione della CEDU nell’ordinamento e, dunque, dal dialogo interpretativo tra Corti svedesi e Corte di Strasburgo che detta incorporazione inevitabilmente comporta».

⁴⁵⁷ Esaminando il Capitolo II, l’art. 19, rubricato “Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo”, così recita: «Nessuna legge o altra disposizione normativa può essere adottata se contrastante con le obbligazioni assunte dalla Svezia in virtù della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali».

«[...] Corti ed a svantaggio del Parlamento, mutando (gradualmente, ma inarrestabilmente in questi ultimi anni) il precedente equilibrio istituzionale, [...] che faceva del Parlamento stesso il luogo privilegiato (se non esclusivo) di tutela dei diritti fondamentali»⁴⁵⁸.

3. Svezia e pandemia da Covid-19: luci e ombre dell'Esecutivo in un sistema "parlamentocentrico"

Veniamo al nocciolo della questione che – si anticipa sin da ora – meriterebbe certamente una trattazione più approfondita di quanto non sia possibile realizzare in questa sede.

Per comprendere la posizione assunta dall'Esecutivo svedese nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 si rende necessaria una precisazione, volutamente trascurata nel precedente paragrafo, circa il peso che le cosiddette *agenzie* assumono nell'attività politica del Paese.

Quello di Stoccolma, infatti, è un modello indubbiamente peculiare, giacché si fonda sul cosiddetto "dualismo amministrativo", un sistema in cui si realizza una perfetta dicotomia tra potere politico – espressione del Governo e del Parlamento – e amministrativo, fondato appunto su un complesso telaio di autorità amministrative indipendenti⁴⁵⁹.

E proprio «in virtù del principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione, al Governo compete l'enunciazione degli obiettivi dell'azione pubblica, nei limiti imposti dalla legge, mentre la dirigenza pubblica dispone gli strumenti attuativi»⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ F. Duranti, *La Costituzione della Svezia* (1974), cit., 562. Dello stesso avviso anche M. Zamboni, *Le corti supreme in Svezia: Da funzionari amministrativi a giudici "veri"?*, cit., 2648 ss.

⁴⁵⁹ A. Carboni (a cura di), *La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia*, in *senato.it*, 2016, 8.

⁴⁶⁰ Vedasi P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 387, secondo cui «come nella maggior parte degli ordinamenti europei, è evidente la tendenza a individuare aree in cui le garanzie di autonomia dell'amministrazione nei confronti della politica sono forti, sino alla costituzione di autorità indipendenti». Dello stesso tenore F.G. Arena, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 1974, 74, secondo cui «caratteristica peculiare della pubblica

Si assiste, così, ad uno schema-base in cui «[...] le suddette agenzie indipendenti, di natura esclusivamente tecnico-razionale, concretizz[a]no provvedimenti in consonanza con, ma in posizione esterna ed indipendente dal *departement*: il quale si limita a dare un indirizzo “politico”, cioè generalmente ispirato a principi fondativi a-specifici. Ma il *departement* non ha una effettiva preminenza gerarchica sulle agenzie tecniche, sulla cui sovranità non ha voce in capitolo»⁴⁶¹.

In altri più semplici termini, mentre i *departement* – che costituiscono ciò che, nella nostra tradizione giuridica, più si avvicina ai ministeri – definiscono le politiche di settore, spetta alle agenzie la realizzazione concreta delle stesse, riducendo sensibilmente le possibilità che il Governo interferisca nella fase attuativa della *policy* dallo stesso predisposta, in ottemperanza a quello che, in Svezia, sovente viene definito divieto di “Governo ministeriale”⁴⁶².

Questa impostazione «[...] fa sì che i ministeri siano unità relativamente piccole, che si possono dedicare soprattutto alla formulazione degli indirizzi per il futuro sviluppo della società, mentre al tempo stesso la responsabilità di cui sono investite le agenzie a causa della

amministrazione svedese è dunque la divisione dei compiti tra i ministeri e le agenzie: sinteticamente si può dire che mentre i primi stabiliscono le direttive generali e formulano la politica del settore, le seconde le eseguono, mediante l'attività di ordinaria amministrazione».

⁴⁶¹ Così P. Marinucci, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un “approccio olistico”*, in *Materialismo Storico*, n. 2/2020, 213.

⁴⁶² In proposito, si veda *Public agencies and how they are governed*, in government.se/how-sweden-is-governed/public-agencies-and-how-they-are-governed/, ult. agg. 11 marzo 2015. Segnatamente, nella sezione intitolata “Ministerial rule prohibited in Sweden”, si legge che «the Government [...] has no powers to intervene in an agency's decisions in specific matters relating to the application of the law or the due exercise of its authority. [...] Collective Government decision-making and the ban on instructing agencies on individual matters are expressions of the prohibition of ‘ministerial rule’, as it is often called. The Riksdag is responsible for monitoring to ensure that ministerial rule does not occur. Should the Government consider that an agency has not applied a law correctly its only remedy is to seek to amend the relevant legislation».

loro autonomia le rende anche più efficienti nell'espletamento dei propri compiti esecutivi»⁴⁶³.

Se per la realizzazione dei fini precipuamente individuati dalla potestà governativa le agenzie godono di un ampio margine di discrezionalità – la cui attribuzione, peraltro, è disposta dalla stessa Carta costituzionale⁴⁶⁴ –, occorre nondimeno evidenziare la presenza di almeno due profili di flessibilità.

Da un lato, una rilevanza nell'orientamento dell'attività amministrativa è riconosciuta alle cosiddette *istruzioni* del Governo, che comprendono sia l'*Istruzione generale* (1955) – che accoglie una serie di principi cui le autorità devono ispirarsi – sia le *Istruzioni particolari*, emanate in occasione della fondazione delle singole agenzie e destinate a disciplinarne gli aspetti peculiari.

Dall'altro, se si escludono le condizioni a cui l'Esecutivo conferisce gli stanziamenti per lo svolgimento delle attività amministrative e il potere di nomina/revoca degli alti dirigenti, l'ulteriore limitazione che le agenzie potrebbero idealmente subire è tratteggiata nel controllo di bilancio: annualmente, tali organismi devono infatti presentare, unitamente ad una relazione di sintesi, il proprio bilancio di previsione al Ministero delle finanze. Tuttavia, nei rapporti tra le singole agenzie e il Governo, un'influenza di rilievo è esercitata dai dicasteri, cosicché, se un ministro non è soddisfatto per l'attuazione di una *policy* enucleata, prima di trasmettere il bilancio al Ministero delle finanze per il vaglio finale, può apportarvi delle modifiche, più o meno sostanziose, ed eventualmente dei tagli⁴⁶⁵.

La rilevanza delle autorità pubbliche indipendenti nella realizzazione delle politiche confezionate dall'Esecutivo

⁴⁶³ Ancora F.G. Arena, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., 74.

⁴⁶⁴ Al Capitolo XII ("Pubblica Amministrazione") del *Regeringsform*, l'art. 2, rubricato "Imparzialità dell'amministrazione", specifica che «nessun organo pubblico, né il Riksdag o gli organi decisionali degli enti locali, possono stabilire il modo in cui una autorità pubblica debba decidere in un caso concreto relativo all'esercizio di pubblici poteri nei confronti di un privato o di un ente locale, o per ciò che concerne l'applicazione della legge».

⁴⁶⁵ Sulle limitazioni all'autonomia delle agenzie si rimanda nuovamente a F.G. Arena, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., 74 ss.

svedese si deduce, con spiccata evidenza, anche dal numero particolarmente elevato di esse: dal XVIII secolo, infatti, sono state create più di 400 agenzie, molte delle quali operanti a livello centrale.

Per quello che rileva ai nostri fini, e più precisamente per quanto attiene alla campagna di contrasto alla pandemia di Covid-19, è bene precisare che mentre l'assistenza sanitaria è ascrivibile alle competenze conteali, le politiche di prevenzione sanitaria – ivi compresa la vigilanza epidemiologica –, per converso, sono rimesse ad una delle summenzionate agenzie, vale a dire l'Autorità per la salute pubblica (*Folkhälsomyndighet*), che afferisce al *Departement* per gli affari sociali (*Socialdepartementet*).

Segnatamente, l'Agenzia – le cui competenze in materia sono attribuite dalla Legge sulla protezione contro le patologie infettive del 2004⁴⁶⁶ – «ha la responsabilità nazionale generale di proteggere la popolazione dalle malattie trasmissibili e coordina il controllo delle stesse a livello nazionale. [Sviluppa] regolamenti, raccomandazioni e linee guida per gli operatori sanitari per garantire un controllo efficace delle malattie trasmissibili. Alcune delle responsabilità dell'agenzia includono programmi di vaccinazione, preparazione alle emergenze per le minacce

⁴⁶⁶ *Smittskyddslag (2004:168)*, visionabile su riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/smittskyddslag-2004168_sfs-2004-168/. Questa legge, emanata in Svezia a seguito dell'epidemia di SARS imperversata tra il 2002 e il 2004, fornisce un quadro normativo per rispondere alla diffusione di malattie infettive. Nello specifico, detta alcuni principi generali riguardanti l'assistenza medica e predispone un paniere di strumenti, adoperabili dalle istituzioni sanitarie e da altre autorità svedesi, per affrontare la diffusione di patogeni nella popolazione. In particolare, alla sezione 7 del Capitolo 1 – recante “Disposizioni generali” – si legge che «l'Agenzia per la salute pubblica della Svezia è responsabile del coordinamento del controllo delle infezioni a livello nazionale e prende le iniziative necessarie per mantenere un controllo efficace delle infezioni. L'Agenzia per la salute pubblica della Svezia deve monitorare e sviluppare ulteriormente il controllo delle infezioni. L'Agenzia per la salute pubblica monitora e analizza la situazione epidemiologica a livello nazionale e internazionale» (traduzione nostra).

sanitarie e scorte nazionali di farmaci per le malattie trasmissibili...»⁴⁶⁷.

A ben vedere – e con evidenti discrasie rispetto alle politiche adottate nel resto d'Europa, Italia compresa –, a “tenere le redini” della gestione emergenziale è stato non tanto l'Esecutivo di Stefan Löfven, ma piuttosto l'Autorità per la salute pubblica, il cui maggior esponente, l'epidemiologo di Stato Ander Tegnell, ha rappresentato il principale interfaccia con la società civile⁴⁶⁸.

E proprio sulla base della valutazione dei rischi effettuata dall'Autorità per la salute pubblica, «la scelta [...] è stata quella di mantenere una società “aperta”, sulla base di un manifesto basato su misure precauzionali individuali semplicemente raccomandate e sul distanziamento sociale, e non sul “restare a casa”, pur se la riduzione della mobilità generale e il conseguente choc sull'economia, vista la generale ottemperanza, sono stati molto significativi anche in assenza di *lockdown*»⁴⁶⁹.

L'Esecutivo guidato dal Löfven, detto altrimenti, si è limitato ad adottare – su indicazione delle stesse agenzie coinvolte – esclusivamente quelle misure che richiedevano, ai fini della loro introduzione, un intervento governativo.

Questa tendenza – che vede, quindi, un ruolo parzialmente recessivo dell'organo esecutivo rispetto ad altri soggetti dell'assetto costituzionale, in questo caso le agenzie indipendenti – deve, peraltro, essere considerata

⁴⁶⁷ Vedasi, in proposito, *About the Public Health Agency of Sweden*, in folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/about-us/, ult. agg. 30 gennaio 2024.

⁴⁶⁸ Di particolare valore scientifico, N. Brusselaers, D. Steadson, K. Bjorklund, S. Breland, J. Stilloff Sørensen, A. Ewing, S. Bergmann, G. Steineck, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, 9/2022, 4, in cui si legge che «during 2020, the Swedish Government, the Prime Minister and Minister of Health and Social Affairs, mainly referred to the authority of the Public Health Agency and the regions/municipalities. [...] Both the Prime Minister and Minister of Health and Social Affairs publicly declared they had no competence considering pandemics or medical issues. [...] The Public Health Agency strived for and asked early for an overarching impact on the decision-making, which was granted by the government».

⁴⁶⁹ Preziose le osservazioni di A. Simoni, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, in *DPCE Online*, 2/2020, 1865.

alla luce di un ulteriore elemento che contraddistingue l'ordinamento svedese e che lo diversifica, per esempio, da quello italiano: il difetto, già rilevato, di una specifica disposizione costituzionale che, al pari del nostro art. 77, comma 2, Cost., attribuisca al Governo una qualche forma di decretazione d'urgenza, da impiegare in tutte quelle circostanze che, per motivi di celerità della reazione statale, non consentono l'adozione di atti normativi ordinari.

E proprio su questo punto sarebbe indiscutibilmente stimolante interrogarsi sulle ragioni ontologiche di tale insussistenza, giacché, se è vero che – come ha osservato autorevole dottrina – «le costituzioni aspirano all'*eternità ordinamentale*»⁴⁷⁰, allora non si può dubitare della necessità di incastonarvi aprioristicamente proprio quei dispositivi (quale, per l'appunto, il decreto-legge, o altri atti aventi forza di legge simili) che consentano alle stesse di soverchiare le contingenze, più o meno drammatiche, a cui un ordinamento di frequente assiste nel suo (auspicabilmente duraturo) ciclo di vita.

Forse – ma si tratta di una mera supposizione, tutt'altro che provata –, l'assenza di un'apposita previsione costituzionale in materia deve ricondursi a quella radicata centralità istituzionale che il Riksdag ha assunto (e continua ad assumere) nel panorama giuridico svedese, anche in presenza di fattispecie riconducibili a contesti critici⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ Così M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1, il quale riconosce che, «sebbene anche le leggi – fatta eccezione per quelle che si qualificano dichiaratamente e volutamente temporanee – siano pensate per durare, solo la costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco in un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da *quella* costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno».

⁴⁷¹ F. Duranti, *Emergenza, separazione dei poteri e forma di governo nelle esperienze costituzionali nordiche*, in G. Giannone Codiglione, L. Pierdominici (a cura di), *Comparative law in times of emergencies*, Roma, 2022, 41 ss., evidenzia che in tutte le esperienze nordiche «[...] deve apprezzarsi il ruolo non certo marginale dei Parlamenti a seguito dell'emergenza sanitaria. Sia perché i Parlamenti hanno continuato a riunirsi e a svolgere le funzioni loro assegnate dalle rispettive Costituzioni [...]. Sia, infine, perché le Assemblee godono di rilevanti prerogative di controllo e sindacato sulla normazione emergenziale adottata dall'esecutivo: [...] in Svezia e Danimarca grazie al costante coinvolgimento dei rispettivi Parlamenti (anche per il tramite di apposite

A questo proposito, proprio per prevenire la possibilità di un peggioramento delle condizioni epidemiologiche complessive e in mancanza di soluzioni alternative parimenti efficaci, è stata adottata una legge (2020:241), entrata in vigore il 18 aprile 2020⁴⁷², con l'intento di predisporre un "arsenale" normativo contro l'eventuale ed incontrollabile dilagare pandemico⁴⁷³.

Segnatamente, il provvedimento *de quo* ha aggiunto tre paragrafi alla Legge sulla protezione contro le patologie infettive⁴⁷⁴: con il primo veniva riconosciuta al Governo la facoltà di emanare particolari regolamenti aventi ad oggetto restrizioni temporanee agli assembramenti pubblici e ai trasporti, chiusure provvisorie di luoghi di aggregazione sociale e culturale (come centri commerciali, bar, discoteche, ristoranti, caffetterie, palestre e impianti sportivi, biblioteche, musei, porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, *etc.*), nonché altre misure transitorie di analoga natura. Mentre la seconda novella – che ha attribuito all'Esecutivo una speciale potestà regolamentare in materia di cooperazione e redistribuzione di farmaci e presidi medici – è, ai fini del presente scritto, del tutto trascurabile, non è possibile invece tacere sulla portata dell'ultimo paragrafo

Commissioni parlamentari) in relazione alla complessiva gestione – non solo normativa – dell'emergenza sanitaria».

⁴⁷² SFS 2020:241, recante *Lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)* [Legge di modifica della Legge sulla protezione contro le patologie infettive (2004:168)]. Il testo integrale della legge 2020:241 è disponibile, per la consultazione, su [svenskforfattningssamling.se/doc/2020241.html](https://www.svenskforfattningssamling.se/doc/2020241.html).

⁴⁷³ M. Quirico, *Il Coronavirus, la democrazia svedese e la disinformazione*, in volerelaluna.it, 10 aprile 2020, mette in evidenza come «inizialmente Löfven aveva chiesto che il Governo potesse prendere decisioni urgenti in merito al contenimento del virus senza passare per il Parlamento; di fronte alla levata di scudi di tutti i partiti (eccetto i Cristianodemocratici e i populistici di destra, i Democratici di Svezia), che hanno espresso preoccupazione per il *vulnus* inferto alla democrazia, il Governo ha accolto la richiesta di condizionare la validità delle misure straordinarie all'approvazione del Parlamento. In breve: il Governo potrà rendere operativo subito il provvedimento, ma dovrà contemporaneamente sottoporlo all'assemblea elettiva, che si pronuncerà nel giro di un paio di giorni. Se l'esito sarà una bocciatura, il provvedimento verrà ritirato».

⁴⁷⁴ Nello specifico, il provvedimento in questione aggiunge, al Capitolo 9 della legge 2004:168, le sezioni 6 a, 6 b, 6 c.

introdotto, che ha imposto l'immediata sottoposizione dei provvedimenti adottati ai sensi dei precedenti commi all'esame del Riksdag.

In questo modo, «il legislatore ha voluto principalmente evitare che misure del Governo adottate in tempi strettissimi di fronte a un'emergenza sanitaria si svolgessero in un'area grigia del sistema delle fonti, con possibili violazioni delle riserve di legge»⁴⁷⁵.

E, a ben vedere, la circostanza che queste disposizioni siano poi state celermente abrogate, a far data dal 1° luglio 2020⁴⁷⁶, sembra avallare – o quanto meno muovere verso – la tesi anzitempo proposta, in virtù della quale il sistema giuridico nordico predilige comunque anteporre all'adozione di provvedimenti governativi, ancorché di natura provvisoria, un formale passaggio parlamentare, sì da legittimare pienamente spirito e contenuto dell'atto stesso.

Tanto è vero che nella relazione di accompagnamento alla legge 2020:241 è stato evidenziato come le misure adottabili dall'Esecutivo in forza della medesima non potessero spingersi fino a limitare, al pari di quanto avvenuto altrove, i diritti e le libertà sancite in Costituzione (attraverso un *lockdown* o, più semplicemente, un coprifuoco), perché ciò avrebbe necessariamente richiesto un intervento del legislatore statale⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Si rinvia nuovamente ad A. Simoni, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., 1869.

⁴⁷⁶ Cfr. legge 2020:242.

⁴⁷⁷ Si rimanda a *Regeringens proposition 2019/20:155*, recante *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* [Autorizzazioni temporanee nella Legge sulla protezione contro le malattie infettive a causa del virus Covid-19], in *regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/04/prop.-201920155*, 7 aprile 2020. Segnatamente, a pagina 17, si legge che «[...] tali restrizioni o altre misure non possono mai essere formulate in modo tale da comportare limitazioni alle libertà e ai diritti tutelati dalla Costituzione, i quali possono essere limitati solo dalla legge [...]». Tali possibili misure possono essere decise solo dal Riksdag per legge» (traduzione nostra). Sul medesimo punto, A. Simoni, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., 1869-1870, secondo cui, «in linea con questa attenzione per la dimensione della tutela dei diritti, per quanto i poteri attribuiti al Governo appaiono rientrare nell'ambito delle sue competenze normative secondarie così come previste dalla costituzione, il

Quindi, rimarcando quanto accennato anzitempo, anche sulla base delle rimostranze scientifiche evidenziate dall'Autorità per la salute pubblica, la Svezia non ha scelto la linea dura del *lockdown* – ponendosi, così, in controtendenza rispetto a molti altri Paesi europei⁴⁷⁸ –, ma ha prediletto una strategia fondata su lievi restrizioni⁴⁷⁹ e, soprattutto, su raccomandazioni di natura precauzionale⁴⁸⁰. In questo senso, la politica svedese ha ritenuto di potersi affidare, per il contenimento del virus, anzitutto al senso del dovere e alla responsabilità individuale⁴⁸¹.

D'altra parte, la chiusura temporanea di intere aree geografiche – se rispettosa della riserva di legge – non sarebbe stata incompatibile con il quadro giuridico svedese⁴⁸², ancorché «le disposizioni della Legge sulla

Legislatore ha ritenuto che le misure adottabili fossero così potenzialmente incisive sulle libertà che ha ritenuto comunque di dover imporre – come già menzionato – un controllo parlamentare *ex post*».

⁴⁷⁸ M. Quirico, *Il “modello svedese” alla prova del coronavirus*, in *volverelaluna.it*, 29 marzo 2020, scriveva che «la strategia svedese di mitigazione degli effetti della pandemia, anziché di soppressione del contagio attraverso la chiusura più o meno totale, suscita irritazione e preoccupazione non solo negli altri Paesi scandinavi, ma anche in Germania e in Italia, dove i media si chiedono quanto sia rischioso l'esperimento svedese».

⁴⁷⁹ P. Marinucci, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un “approccio olistico”*, cit., 215-216, il quale illustra le principali restrizioni adottate dal Paese: divieto di tenere “pubbliche riunioni ed eventi” con più di cinquanta partecipanti; divieto di visita agli ospiti delle case di riposo; divieto di ingresso per i non cittadini svedesi o di uno Stato appartenente all'Unione Europea o allo Spazio Economico Europeo, ovvero per i non residenti in Svezia; sospensione della didattica frontale per le scuole superiori.

⁴⁸⁰ In C. Johansson, N. Selberg, *COVID-19 and Labour Law: Sweden*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 13/2020, 7 giugno 2020, 1, si sottolinea che, «in order to combat the spreading of the Covid-19 virus, Sweden has mainly used measures based on recommendations and mild restrictions – and not prohibitions paired with sanctions». Raccomandazioni, invero, non dissimili da quelle diffuse in Italia: anzitutto, distanziamento interpersonale, utilizzo di dispositivi di protezione individuale, igienizzazione delle mani. Vedasi *Covid-19 – Proteggi te stesso e gli altri*, in *salute.gov.it*, 3 giugno 2020.

⁴⁸¹ Interessante, su questo punto, L. Palazzolo, *Emergenza coronavirus in Svezia: ecco come Stoccolma affronta l'epidemia. Intervista a Monica Quirico*, in *radioradicale.it*, 12 aprile 2020.

⁴⁸² In relazione a questo punto, alcune perplessità emergono da A. Simoni, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit.,

protezione contro le patologie infettive [siano] caratterizzate sia dal bisogno di una forte evidenza scientifica della necessità e dell'efficacia di ciascuna misura, sia dal rispetto proporzionato dell'integrità personale»⁴⁸³.

Tale aspetto emerge, con spiccata immediatezza, dai lavori preparatori della legge del 2004, che, come risaputo, acquistano in Svezia valore normativo⁴⁸⁴: segnatamente, nel

1872, secondo cui «[...] è dubbio che vi fosse *tout court* sufficiente base costituzionale per limitare in modo generalizzato la libertà personale di movimento anche assumendo un intervento del legislatore».

⁴⁸³ Così A. Nordberg, T. Mattsson, *COVID-19 pandemic in Sweden: measures, policy approach and legal and ethical debates*, in *BioLaw Journal*, Special Issue 1/2020, 733, i quali rilevano anche come «a broad interpretation of the application of these extraordinary measures would be inconsistent with this principle of proportionality unless, after considering all factors, strong scientific evidence of the necessity and benefits of such measures is found».

⁴⁸⁴ Sul valore dei lavori preparatori si rimanda a A. Simoni, F. Valguarnera, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, cit., 20 ss., secondo cui, in Svezia, vi sarebbe la propensione a considerare i lavori preparatori «[...] come una fonte del diritto tendenzialmente pariordinata alla legge in senso stretto. [...] Chi volesse realizzare una scala ideale dei sistemi giuridici europei, basata sull'importanza che i lavori preparatori hanno nella gerarchia delle fonti e nella tecnica di interpretazione legislativa, dovrebbe indubbiamente collocare i Paesi nordici, e in particolare la Svezia e la Finlandia, a uno dei due estremi, con l'estremo opposto occupato dal diritto inglese il quale, malgrado alcuni recenti temperamenti, continua notoriamente ad essere oltremodo restrittivo nell'ammettere riferimenti alla *legislative history*». Dello stesso avviso, P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 383, il quale evidenzia che «l'insieme dei testi prodotti nella complessa fase di elaborazione della legge ha, in Svezia, una funzione estremamente importante, poiché questi sono costantemente impiegati come strumenti di ausilio all'interpretazione sia delle Corti che della Pubblica amministrazione»; e ancora P. Marinucci, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 217, secondo cui «[...] i lavori preparatori [...], come noto, in Svezia hanno un valore sostanzialmente normativo»; F. Duranti, *Alle radici del diritto politico. Il peso dei lavori preparatori nel sistema delle fonti e nella dinamica della forma di governo: l'esperienza nordica*, in *DPCE Online*, Numero speciale, 2021, in particolare 1177-1182, il quale rileva che «lo speciale rilievo dei lavori preparatori della legge nelle esperienze nordiche ha, infine, trovato esplicita conferma anche nel diritto eurounitario» (p. 1181). Parzialmente divergente la lettura di M. Mazza, *Diritto pubblico svedese. Linee prospettive*, cit. 50, che evidenzia come «[...] i *preparatory legislative materials* [siano] importanti in Svezia, e [vengano] normalmente utilizzati per orientare l'attività degli interpreti nell'applicazione del diritto vigente, ma si [tratti] di una mera prassi (che si giova dell'accurata redazione dei lavori preparatori) la quale non fa venire

paragrafo intitolato “Considerazioni generali e punti di partenza”, si rimarca che «un requisito fondamentale che deve essere preso in considerazione nel valutare quale misura possa o debba essere adottata, indipendentemente dal fatto che sia basata o meno su un’azione volontaria, è che la stessa sia giustificata sulla base di una valutazione epidemiologica. [...] La maggior parte del lavoro di contenimento delle infezioni viene svolta su base volontaria e la possibilità di adottare misure coercitive non gioca un ruolo importante nella pratica. Nei casi in cui si ritenga giustificata un’interferenza con la libertà o l’integrità individuale, la medesima deve essere necessaria e proporzionata rispetto alla vita e ai diritti delle altre persone»⁴⁸⁵.

Se ne deduce, quindi, che le strategie epidemiologiche promosse dalla Svezia, quantunque frutto di determinazioni riconducibili all’alveo politico, sono state – e devono essere, secondo un imperativo categorico – ugualmente figlie di quel sapere tecnico-scientifico che, sempre più, si assume quale termine imprescindibile del rapporto dialettico con scienza politica (da qualificarsi come arte del buon governo) e diritto, così da soddisfare quella che è stata efficacemente definita in letteratura una *riserva di scienza*⁴⁸⁶.

Lo spessore della *téchne* – nel caso di specie espressione dell’Autorità per la salute pubblica – nella guida dell’azione

meno il carattere soltanto informativo e dunque, in ogni caso, non giuridicamente vincolante del contenuto dei *travaux préparatoires*».

⁴⁸⁵ Inoltre, si legge che «il Governo desidera sottolineare che la protezione della società dalle patologie contagiose dovrebbe essere ancorata a una visione dell’uomo in cui i principi dell’uguale valore di tutte le persone e della dignità e autodeterminazione individuale sono elementi importanti». Vedasi, a questo proposito, *Regeringens proposition 2003/04:30*, recante *Ny smittskyddslag m.m.*, 84-85, liberamente consultabile su [www.regeringen.se/contentassets/5f4e2378ea7644f5bfce390495108ef1/del-1-t.o.m.-kap.-23-ny-smittskyddslag-m.m.](http://www.regeringen.se/contentassets/5f4e2378ea7644f5bfce390495108ef1/del-1-t.o.m.-kap.-23-ny-smittskyddslag-m.m)

⁴⁸⁶ Si rimanda a D. Servetti, *Riserva di scienza e tutela della salute. L’incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019. Sul complesso rapporto tra diritto e scienza, tra i tanti contributi, vedasi anche A. Iannuzzi, *Tecnica, politica e diritto al tempo della pandemia*, in B. Liberali, L. Del Corona (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022, 333 ss.; A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto, Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

governativa è ancor più emblematico se si tiene a mente che, in epoca pandemica, l'impatto delle misure adottate dai pubblici poteri sui diritti individuali non è stato affatto irrilevante⁴⁸⁷.

E proprio per coniugare evidenze scientifiche, da un lato, e garanzia delle libertà fondamentali, dall'altro, l'approccio "mite" adottato dall'Esecutivo svedese, fondato su «un pragmatismo, per così dire, remissivo»⁴⁸⁸ – oltretutto foriero di accese critiche anche all'interno dei confini nazionali, perlopiù in ragione del numero particolarmente elevato di vittime⁴⁸⁹ –, è stato parzialmente condiviso anche dai vicini scandinavi, ma con risultanze nettamente differenti⁴⁹⁰.

Infatti, sebbene anche gli altri Paesi nordici abbiano privilegiato un "manifesto" centrato sulla promozione dell'utilizzo di strumenti di profilassi individuale e del distanziamento interpersonale, moderando quindi le restrizioni alla libertà di circolazione, il numero di decessi qui accertato è stato notevolmente inferiore, giacché – a differenza di quanto attuato da Stoccolma – si è al contempo optato per stringenti limitazioni alle attività commerciali, educative e ricreative, frenando così la diffusione del patogeno.

⁴⁸⁷ A. Lamberti, *Consulenza tecnica, ragionevolezza scientifica e pandemia: questioni aperte*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2024, 2, evidenzia che «[...] il rapporto tra sistema delle fonti e dinamica della forma di governo non ha potuto non misurarsi con il problema del ruolo della scienza e della tecnica nell'assunzione di decisioni politiche altamente impattanti sull'esercizio dei diritti fondamentali degli individui».

⁴⁸⁸ P. Marinucci, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 226.

⁴⁸⁹ N. Brusselaers, D. Steadson, K. Bjorklund, S. Breland, J. Stilhoff Sørensen, A. Ewing, S. Bergmann, G. Steineck, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, cit., 1, secondo cui «mandatory legislation was

seldom used; recommendations relying upon personal responsibility and without any sanctions were the norm. [...] We recommend Sweden begins a self-critical process about its political culture and the lack of accountability of decision-makers to avoid future failures, as occurred with the COVID-19 pandemic».

⁴⁹⁰ A. Nordberg, T. Mattsson, *COVID-19 pandemic in Sweden: measures, policy approach and legal and ethical debates*, cit. 738-739.

Questa discrepanza nella gestione dell'emergenza epidemiologica – si ribadisce, con gli Stati centro-europei, ma anche con gli stessi confinanti – è stata ricondotta non tanto – *rectius*, non solo – alle scelte dei decisori pubblici, ma anche alle peculiarità storico-politiche e geografico-territoriali svedesi⁴⁹¹.

Ma al di là di tali ricostruzioni, un dato su tutti pare degno di considerazione, e cioè la grande opera di contrasto alle ripercussioni sull'economia e sul mondo del lavoro predisposta dalla Svezia⁴⁹². Infatti, limitando l'esercizio di determinate libertà (quella di circolazione in *primis*), l'incidenza del Coronavirus in termini di infezioni e, conseguentemente, di decessi sarebbe stata probabilmente inferiore, ma avrebbe arrecato ingenti danni a questi due macrosettori (come, di fatto, è accaduto in Italia).

E qui una domanda, per quanto insidiosa, sorge spontanea: la scelta di non ricorrere a misure di contenimento più drastiche è stata effettivamente ricondotta a comprovate evidenze scientifiche, correlate alle caratteristiche storiche e morfologiche del Paese, oppure hanno prevalso altri interessi?

4. Dal Parlamento al Governo: lo spostamento del baricentro decisionale nel caso italiano

⁴⁹¹ Quanto alle prime è stato rilevato come, in un Paese di tradizione socialdemocratica, sia «[...] semplicemente impensabile che lo Stato vieti [...] di uscire, o di svolgere attività fisica all'aperto: la vicinanza all'Orso russo, l'arcinemico, li ha resi molto sensibili alle restrizioni della libertà...»; così M. Quirico, *Il Coronavirus, la democrazia svedese e la disinformazione*, cit. Sul versante topografico, poi, è stato osservato come la conformazione territoriale svedese e la bassa densità di popolazione abbiano contribuito ad evitare l'adozione di *lockdown* nazionali o misure della medesima portata; di nuovo L. Palazzolo, *Emergenza coronavirus in Svezia: ecco come Stoccolma affronta l'epidemia. Intervista a Monica Quirico*, cit.

⁴⁹² Sul punto si rimanda nuovamente a C. Johansson, N. Selberg, *COVID-19 and Labour Law: Sweden*, cit., 2 ss. Utile anche il rapporto *Coronavirus pandemic in the EU. Fundamental Rights Implications*, 3 novembre 2020, 10 ss., presentato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA) e disponibile su fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/se_report_on_coronavirus_pandemic_november_2020.pdf.

La situazione epidemiologica in Svezia e il discusso *soft approach* del Governo di Löfven ci restituiscono un quadro marcatamente divergente da quello registrato nel nostro Paese. Se, infatti, nell'ordinamento nordico non si è assistito ad un "accentramento" dell'iniziativa legislativa nelle mani dell'Esecutivo – che, anzi, è rimasto alquanto silente, limitandosi a recepire pedissequamente l'influsso decisivo esercitato dall'Autorità per la salute pubblica –, l'Italia di Giuseppe Conte ha veleggiato verso ben altri lidi.

Così come in diversi Paesi europei, anche in Italia è stato rilevato un accentuato ridimensionamento del potere legislativo, dettato principalmente dall'incombenza di formulare con rapidità misure di contrasto alla pandemia e dalla difficoltà di riunire un organo particolarmente consistente dal punto di vista strutturale, quale è il Parlamento⁴⁹³. E proprio tali fenomeni – rafforzati da più risalenti ascendenze degenerative⁴⁹⁴ – hanno ulteriormente eroso il circuito costituzionale italiano, sostanzandosi in una crisi (o comunque una torsione) delle categorie riconducibili ai tradizionali modelli parlamentari.

In proposito, non è possibile non cogliere già nel periodo emergenziale, e in particolare nella posizione di primazia ricoperta, soprattutto in quel frangente, dalla compagine governativa, espliciti segnali di quanto sarebbe stato prospettato, seppur da un differente schieramento politico, negli anni successivi, giungendo a ragionare di una riforma costituzionale in termini di *premierato*.

Ma glissando su tale specifico rilievo, alcune riflessioni sul *quid* e sul *quomodo* dell'operato governativo nel contesto pandemico paiono d'obbligo ai fini di una, per quanto sommaria, comparazione giuridica.

⁴⁹³ Si veda G. Donato, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle "climate litigations"*, in *DPCE*, 4/2022, 976 ss.

⁴⁹⁴ Superficialmente, si segnala la oramai assodata delegittimazione politico-partitica e la contestuale affermazione dei populismi. Ma sulla necessità di riformare prima il sistema politico e poi, eventualmente, l'assetto costituzionale si è espresso autorevolmente E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, 18 ss.

Quanto al primo profilo, è possibile constatare come, a fronte del rafforzamento dell'Esecutivo, vi sia stata anche un'intensificazione delle misure di contrasto alla diffusione del Coronavirus, risultando così inverato lo iato tra sistemico accentramento governativo e inasprimento normativo.

Il primo dato, forse quello di maggiore evidenza, che riflette un approccio regolatorio connotato da tangibili sfumature di severità, è costituito, senza equivoci di sorta, dall'adozione di una linea politica più rigorosa ed interventista, votata alla soddisfazione dei principi di precauzione e prevenzione⁴⁹⁵, e in quanto tale disposta a sacrificare l'esercizio di talune libertà fondamentali – *in primis*, la libertà di locomozione – in favore della salvaguardia della salute quale interesse collettivo (*ex art. 32, comma 1, Cost.*)⁴⁹⁶.

Infatti, sin dalle prime avvisaglie di quella che sarebbe diventata una pandemia di singolari proporzioni, l'Italia ha tempestivamente approvato una serie di provvedimenti tesi a evitare – e successivamente, in presenza di un quadro epidemiologico inequivocabilmente negativo, limitare – la circolazione del patogeno.

Dall'interruzione dei voli diretti da e per la Cina alle chiusure di singoli comuni, dalla divisione del territorio statale in *zone* (bianche, gialle, arancioni e rosse) all'imposizione di *lockdown* nazionali, fino ad arrivare all'adozione di veri e propri obblighi vaccinali, il Governo italiano non si è mai limitato ad emanare raccomandazioni *sic et simpliciter*, ma ha fatto ricorso – in ottemperanza ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, e comunque

⁴⁹⁵ Secondo P. Marinucci, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 207-208, «[...] il complesso impasto normativo che caratterizza trasversalmente altri governi europei – si pensi ai casi francese, italiano e spagnolo – colloca l'azione politica in posizione marcatamente preventiva, protettiva e dotata di una sorta di monopolio tecnico-sanitario».

⁴⁹⁶ Per una sintesi delle principali limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali si rimanda a L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 13 ss.

sempre nell'ottica di un bilanciamento tra interessi contrapposti – a strumenti normativi dotati di spiccata coerenza, idonei ad incidere maggiormente sui diritti e sulle libertà individuali.

Invero, anche nel caso nostrano le decisioni politiche sono state accompagnate da valutazioni medico-sanitarie, prime fra tutte quelle elaborate dal Comitato Tecnico-Scientifico (cd. CTS), istituito con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile⁴⁹⁷ (quale struttura afferente alla Presidenza del Consiglio dei ministri) a seguito della dichiarazione dello *stato di emergenza*⁴⁹⁸. Ma per quanto il CTS abbia svolto una funzione determinante nella gestione sanitaria, anche in ragione del nesso ontologicamente indissolubile tra scienza, politica e diritto, cui si è già accennato, il vero protagonista della vicenda *de quo* – a differenza di ciò che è accaduto in Svezia – è stato proprio l'Esecutivo, come si evince dalla natura e dalla quantità degli strumenti normativi adottati durante la parentesi pandemica.

Infatti, analizzando il *quomodo* dell'azione governativa e stante il mutamento che il sistema delle fonti frongeggia da lungo tempo⁴⁹⁹, non è possibile non considerare la produzione bulimica di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e decreti-legge, che ha indiscutibilmente caratterizzato la prima fase dell'emergenza⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ Decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 5 febbraio 2020, n. 371.

⁴⁹⁸ Lo *stato di emergenza* è stato proclamato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata in G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020.

⁴⁹⁹ Secondo A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta Online*, 3/2020, 684, «che il sistema delle fonti sia afflitto da una crisi interna profonda e si presenti dunque al proprio interno disordinato o – potrebbe dirsi ricorrendo ad un ossimoro – asistemico è cosa risaputa da tempo...».

⁵⁰⁰ L'elenco dei d.P.C.M. adottati in epoca Covid è disponibile su www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19/fonti-governative/decreti-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri/2997-emcov-dpcm-elenco. Sull'argomento, tra gli innumerevoli contributi, vedasi M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 119 ss.; R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 3/2020, 519 ss.; P. Carnevale, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2021, 38 ss.;

Il Parlamento, sia per le ragioni elencate in precedenza, sia perché – come è stato autorevolmente osservato – «l'emergenza da Covid-19 [...] si presenta attraversata da un moto interno incessante, foriero di mutamenti continui della situazione di fatto, come tali bisognosi di parimenti continui aggiustamenti nella disciplina man mano prodotta al fine di farvi fronte»⁵⁰¹, ha avuto un peso del tutto marginale, prevalentemente consacrato alla conversione dei numerosi decreti-legge, sulla scia di un *trend* già identificato negli anni immediatamente precedenti e confermato – se non accentuato – con l'esplosione del Coronavirus.

Invero, osservando i dati registrati in Italia nel corso della XVIII Legislatura (23 marzo 2018 – 28 settembre 2022) ed escludendo gli atti approvati annualmente (bilancio, legge europea e di delegazione europea, collegate), si avrà modo di osservare che il 33% delle leggi approvate sono di conversione di decreti-legge (104) e il 38% di ratifica di trattati internazionali (120), mentre la legislazione ordinaria occupa uno spazio residuale, pari al 20% (63). Inoltre, mentre i progetti di legge di iniziativa parlamentare ammontano a 62 (3 progetti di legge di revisione costituzionale e 59 progetti di legge ordinaria), i disegni di legge di iniziativa governativa sono stati ben 249 (104 disegni di conversione di decreti-legge e 145 altri disegni)⁵⁰².

5. Una breve considerazione conclusiva

M. Rubechi, *I d.P.C.M. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, 176 ss.; M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 400 ss.

⁵⁰¹ A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., 690.

⁵⁰² Vedasi *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, in *temi.camera.it*, 28 settembre 2022. Particolarmente utili anche *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2019-2020*, a cura dell'Osservatorio della legislazione, 167 ss., disponibile su www.camera.it/temiap/2020/07/27/OCD177-4492.pdf; E. Longo, C. Di Costanzo, *La legislazione statale nella XVIII Legislatura. Spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, 15 ss.

Rimettendo al giudizio personale la valutazione di questi ultimi dati, una considerazione di chiusura si rivela forse proficua per una attenta riflessione sull'evoluzione strutturale della forma di governo parlamentare e, in special modo, sulla posizione che il potere esecutivo va occupando nel disegno costituzionale.

Infatti, se in Italia si è registrato un vistoso trasferimento dell'iniziativa legislativa dalla sua sede privilegiata (il Parlamento) verso il Governo, anche in conseguenza dell'emergenza sanitaria di Covid-19, in Svezia tale fenomeno non sembra essersi cristallizzato, nella misura in cui il Riksdag – e correlativamente l'Autorità per la salute pubblica – ha conservato, anche in epoca Covid, quella centralità decisionale che connota il costituzionalismo svedese e che, più in generale, plasma l'animo dei sistemi parlamentari⁵⁰³.

In altri termini, «pare [...] di poter rilevare che neppure la complessa, difficile, emergenza sanitaria di natura pandemica ha provocato un effettivo stravolgimento dell'equilibrato assetto costituzionale così consolidatosi nel corso del tempo nelle esperienze nordiche»⁵⁰⁴.

Ma, all'esito di quanto detto, l'elemento che forse più di ogni altro desta interesse – soprattutto in chiave comparata – è l'afflato esercitato dalle agenzie amministrative indipendenti, e in particolare dall'Autorità per la salute pubblica, che ha catalizzato il controllo epidemiologico modellando l'azione di governo svedese.

E, sebbene un'opera di traslitterazione sul tema delle autorità amministrative indipendenti (ma non solo) «[...]»

⁵⁰³ Di recente, F. Duranti, *Dinamiche attuali della forma di governo parlamentare in Scandinavia: Danimarca, Norvegia e Svezia*, in *DPCE*, n. 1/2024, 230, secondo cui «la forma di governo degli ordinamenti scandinavi non sembra aver subito mutamenti significativi in conseguenza della pandemia, né gli Esecutivi – che pur hanno visto accresciuto, dalla gestione quotidiana dell'emergenza sanitaria, l'arsenale degli strumenti e delle prerogative a loro complessiva disposizione – possono dirsi aver prevaricato i rispettivi Parlamenti, i quali hanno così mantenuto quella posizione di centralità che appare marcare in senso fortemente caratterizzante il costituzionalismo degli ordinamenti scandinavi».

⁵⁰⁴ F. Duranti, *Emergenza, separazione dei poteri e forma di governo nelle esperienze costituzionali nordiche*, cit., 43.

si espon[ga], come è ben noto, ad una serie di obiezioni preliminari, riguardanti l'utilità stessa di procedere ad un confronto tra figure giuridiche che, anche soltanto rimanendo all'interno di ogni singolo ordinamento costituzionale, risultano relativamente disomogenee e prive, almeno in apparenza, di un efficace ed univoco denominatore comune, [...] è altrettanto noto che la comparazione basata sulle differenze tra i grandi sistemi giuridici e gli ordinamenti (e gli istituti) prodotti da essi, per quanto quelle differenze possano essere ragguardevoli e significative, esprime quello che è stato autorevolmente definito il "criterio base" (e forse irrinunciabile) del diritto pubblico comparato...»⁵⁰⁵.

Abstract

This paper set out to analyze the impact of the Covid-19 health emergency on the Swedish constitutional system and the Government's role in epidemiological management. After providing a general overview of the Nordic legal system, the article focuses on the influence of the Public Health Agency, with the Riksdag, in Sweden's political action, thus highlighting the divergences with the pandemic counteracting model adopted in Italy.

Keywords

Sweden - Italy - Government - Covid-19 - legislative process

⁵⁰⁵ Così G. Grasso, *L'anomalia di un «modello»: le autorità (amministrative) indipendenti nei Paesi membri dell'Unione Europea. Prime ipotesi per un «inventario»*, in *Il Politico*, n. 2/2000, 261-262.

IL CASO DI EMERGENZA, IL *GRUNDGESETZ* E LA LEGGE FONDAMENTALE: RIFLESSIONI IN CHIAVE COMPARATA SULLA CRISI DEL PARLAMENTARISMO

Niccolò Nobile

SOMMARIO: 1. Nota introduttiva: tema e metodologia - 2. Emergenza e crisi: tra evento patologico e giudizio sulla Costituzione - 3. Il nuovo corso costituzionale magiaro e la situazione dell'odierno parlamentarismo - 4. La *Notstandsverfassung* tedesca e quella ungherese antecedente alle Revisioni IX e X della Legge Fondamentale - 4.1. Stati di necessità dovuti a minacce esogene - 4.1.1. Lo stato di difesa in Germania - 4.2. Stati di necessità d'ordine interno - 4.2.1. L'*innerer Notstand* tedesco - 4.2.2. Gli stati d'emergenza e di pericolo estremo in Ungheria prima delle revisioni costituzionali IX e X - Il governo della pandemia e le Revisioni costituzionali IX e X quali formalizzazioni di una nuova forma di governo - 6. Conclusioni

1. Nota introduttiva: tema e metodologia

Gli sviluppi che hanno contraddistinto l'ordine costituzionale ungherese negli ultimi quindici anni hanno generato un vigoroso dibattito imperniato sull'analisi degli aspetti più allarmanti del nuovo corso costituzionale⁵⁰⁶. Le circostanze impongono, tuttavia, di non tralasciare il riguardo per quei profili d'ordine istituzionale e costituzionale che si ritiene possano essere analizzati e compresi mediante il ricorso a categorie proprie della dottrina costituzionale e della teoria generale del diritto.

La questione fondamentale sottesa dall'intero impianto costituzionale magiaro può infatti essere individuata nella soluzione a favore o meno rispetto alla conservazione di un regime concretamente titolare degli attributi tipici di un sistema parlamentare. Si tratterà perciò di verificare che l'adozione della Legge Fondamentale (*Alaptörvény*)⁵⁰⁷ e le

⁵⁰⁶ Per una sinossi bibliografica il più possibile completa si rinvia a *infra*.

⁵⁰⁷ D'ora in avanti: LF. Pare importante soffermarsi sulla circostanza che il vertice formale della gerarchia delle fonti che informano l'ordinamento

ungherese venga definita non come «Costituzione» (*Alkotmány*) bensì quale «Legge Fondamentale» (*Alaptörvény*). Apparentemente, l'espressione *alaptörvény* parrebbe una mera riproduzione dell'analogo termine tedesco *Grundgesetz*, con il quale è indicata la Carta di Bonn. Tuttavia, i presupposti concettuali delle due scelte terminologiche paiono alquanto distinti, per quanto entrambi carichi di significato politico. Agli albori della Bundesrepublik la dizione di «legge fondamentale» avrebbe dovuto esprimere – ed auspicare – la natura transeunte di una Carta costituzionale frutto della peculiare situazione storico-politica nella quale versava la Germania: uno Stato a sovranità, per così dire, sospesa e ferito nella sua unità politica. Quasi esule tra le mura barocche di Herrenchiemsee, fin dalle bozze preliminari l'Assemblea costituente tedesco-occidentale non intese dunque fregiare il vertice normativo dell'ordinamento del nome di costituzione, *Verfassung*, imprimendo la transitorietà della soluzione costituzionale nella formulazione originaria dell'articolo 146 GG. Quanto invece alle ragioni che ispirarono l'opzione del legislatore magiaro del 2010, ad un tempo costituente e costituito, per la qualifica di legge fondamentale, bisognerà ricercarle in una concezione eminentemente non positivista di «costituzione», intesa quale ordine fondamentale dello Stato e della comunità politica, vivo e tramandato nella storia, più che mera «forma rappresentativa» (cfr. *infra*, n. 10, per il concetto di «forma rappresentativa»). Benché ai limiti della *fictio iuris*, la LF non sarebbe altro che una delle componenti della cosiddetta «costituzione storica» dell'Ungheria (*Történelmi alkotmány*), espressamente richiamata dalla Confessione di fede nazionale (*Nemzeti hitvallás*) che ne precede il dettato. Dunque, nelle intenzioni del costituente, la LF non farebbe che inserirsi in rapporto di asserita continuità storica con altre e più antiche fonti di diritto stratificatesi nel corso dei secoli nella coscienza giuridica ungherese. Alla luce dei futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale ungherese, occorrerà constatare se e in che misura «costituzione storica» saprà saldarsi o includere la cosiddetta «costituzione invisibile», la dottrina frutto degli sforzi creativi svolti dalla Corte costituzionale nei primi decenni di restaurazione democratica. Appare quindi chiara la rottura con gli schemi positivistici che avevano contraddistinto la storia costituzionale ungherese nel secondo dopoguerra e culminati nello sforzo del legislatore del 1989 di emendare la costituzione di Rákosi per mezzo della Legge XXXI del 1989, altrimenti nota come «Costituzione del 1989». Peraltro, varrà la pena osservare come quest'ultima, ben più della LF del 2010, fosse ricca di rinvii al *Grundgesetz* di Bonn e, tra questi, una disposizione del preambolo pressoché analoga all'articolo 146 GG. Sul processo costituente ungherese, sul concetto di «costituzione storica» e sulle sue implicazioni, cfr. soprattutto K. Póczy, *Is a Revival Possible? Theoretical Reflections on the Historical Constitution*, in F. Hörcher, T. Lorman (eds.), *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*, London, 2019, 211-236, *sed etiam* A. Jakab, *Foreword from First Edition*, in A. Zs. Varga, A. Patyi, B. Schanda (eds.), *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*, II ed. Budapest, 2015, VII-VIII; L. Trócsányi, M. Sulyok, *The Birth and Early Life of the Basic Law of Hungary*, *ivi*, 1-34.; L. Csink, *Sources of Law*, *ivi*, 63-78; F. Hörcher, *The National*

successive riforme cui questa è andata incontro non abbiano alterato a tal punto i «modi secondo cui si ordina e si esprime in concreto la suprema volontà statale»⁵⁰⁸ da sancire l'obsolescenza della qualifica di regime parlamentare.

Accogliendo l'opportunità di battere un sentiero già efficacemente percorso da altri autori⁵⁰⁹ rispetto ad ordinamenti che si distinguono da quello ungherese per storia e tradizione, ci si propone di avanzare un'ipotesi interpretativa che consenta di valutare l'effettiva rispondenza dell'ordinamento costituzionale ungherese ai caratteri del regime parlamentare. A tal fine, ci si avvarrà dell'analisi dei rapporti tra poteri come disciplinati nella situazione limite dello stato di necessità, nella convinzione che sia infatti «lo specifico metodo con il quale un determinato regime si misura con la situazione [eccezionale] a rivelarne la struttura costituzionale»⁵¹⁰.

Avorak: An Interpretation of the Preamble, from the Perspective of the History of Political Thought, *ivi*, 35-56.

⁵⁰⁸ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, VII ed., Padova, 1967, 123.

⁵⁰⁹ Tra la letteratura comparatistica più recente che, avvalendosi della prospettiva privilegiata fornita dal gioco dei poteri nella concretezza del momento critico emergenziale, ha inteso saggiare in profondità la capacità degli ordinamenti di preservare la fedeltà al modello costituzionalista, si segnala soprattutto L.P. Vanoni, «*Never let a good crisis go to waste*». *Il principio della separazione dei poteri prima e dopo la pandemia*, Torino, 2023, il quale ha elaborato un'eccellente prospettiva sul punto muovendo dall'analisi degli *emergency powers* come esercitati in Australia e negli Stati Uniti d'America nel corso della pandemia da SARS-Covid19.

⁵¹⁰ C. Schmitt, *Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, insbesondere ihre Rechtsgültigkeit* (1931), in eiusdem, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Zw. Auf., Berlin, 1973, 260. Il passo citato è in realtà tratto da una postilla che il giurista di Plettenberg appose solo successivamente al saggio del 1931, contemplando i dibattiti politici e dottrinali che precedettero l'introduzione di una disciplina degli stati di necessità nel testo del *Grundgesetz* tedesco-occidentale. Riguardo alla posizione assunta da Schmitt rispetto alla problematica dello stato d'emergenza nei primi decenni di vita della Repubblica Federale, *cfr.* soprattutto F. Meinel, *Diktatur der Besiegten. Ein Fragment Carl Schmitts zur Notstandsverfassung der Bundesrepublik*, in *Der Staat*, 2021, 455-472. Qui emerge chiaramente l'atteggiamento di apertura assunto da Schmitt rispetto all'introduzione nel *Grundgesetz* di una *Notstandsverfassung*, letta alla luce della specifica situazione interna della Repubblica Federale, ed in parziale contrasto con le più tarde riflessioni del vecchio allievo Forsthoff, per le quali *cfr.* E. Forsthoff, *Der Staat der*

Inoltre, memori di come sia «l'operare reale dei [criteri relativi all'assegnazione e all'uso del potere]» a prevalere sull'«analisi formale dei postulati ideologici racchiusi negli enunciati dogmatici dei testi costituzionali»⁵¹¹ nell'identificazione della forma di governo, accanto alla ricognizione nel dettato costituzionale formale, si privilegerà il progressivo sviluppo della normativa costituzionale considerata quale espressione formalizzata della prassi politica concreta.

Non si tralascerà infine una prospettiva ispirata alla comparazione tanto diacronica – quanto a precedenti esperienze costituzionali ed elaborazioni dottrinarie – che sincronica. Si avrà quindi riguardo per il sistema costituzionale tedesco che, sotto il profilo della disciplina degli stati di necessità, presenta le più rilevanti affinità strutturali sul piano formale e che ha fornito al Legislatore magiaro il principale modello normativo di riferimento fin dal 1989⁵¹². Il pregio della comparazione si rivelerà essenzialmente nella capacità, ad essa specifica, di consentire l'emersione del nucleo distintivo d'ogni ordinamento nella sua concreta vita costituzionale, agendo perciò in qualità di filtro rispetto alle maglie della positività formale. Dunque, ci si rivolgerà a problematizzare la complessa disciplina che la LF magiara dispone, anche alla luce dei più recenti emendamenti, rispetto ai molteplici stati di necessità nei quali l'ordinamento potrebbe incorrere. Il largo impiego della decretazione d'urgenza da parte del governo ungherese allo scopo di far fronte alla pandemia da SARS-CoV-19 ha infatti consentito di porre drammaticamente in discussione la stabilità dello Stato di diritto, tanto sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale. Ragionare sull'articolata dialettica tra Parlamento e Governo –

Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Zw. Auf., München, 1971, 58-60, 65 ss.

⁵¹¹ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, XI ed., Padova, 2022, 169.

⁵¹² Una prima e, per certi versi, ancor valida riflessione in chiave comparata sulla dottrina dell'emergenza in Germania e in Ungheria venne proposta da A. Jakab, *German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse*, in *German Law Journal*, 2006, 7, 453 – 477.

quest'ultimo nel ruolo di Legislatore straordinario – e soprattutto sul riparto di competenze che le disposizioni costituzionali sugli stati di necessità stabiliscono dovrebbe permettere di collocare il sistema costituzionale ungherese in una dimensione – non certo inedita né tantomeno esclusiva – al confine tra la forma dello Stato di diritto parlamentare e quella di uno Stato autoritario.

2. Emergenza e crisi: tra evento patologico e giudizio sulla Costituzione

Prima di procedere alla trattazione specifica del problema qui considerato, occorre risolvere una questione pregiudiziale: perché prendere avvio dalla disciplina e dal concreto governo dell'emergenza per definire la forma di governo assunta dallo Stato? Perché individuare, nella situazione d'emergenza e nei poteri da essa discendenti o dei quali impone il dispiego, il caso limite che potrebbe consentire di catturare in un'immagine vivida l'essenza della costruzione del potere pubblico?

La letteratura costituzionale più recente⁵¹³ tende a considerare il momento emergenziale come una condizione di rischio, di prova storica alla quale gli ordinamenti liberaldemocratici vengono sottoposti nella forma di uno «stress test»⁵¹⁴. L'emergenza costringerebbe la Costituzione – qui da intendersi nell'accezione di ordine fondamentale dello Stato e della comunità politica anziché

⁵¹³ Così, molto opportunamente, Rolando Tarchi scrive che «le emergenze spingono gli ordinamenti giuridici verso le loro “colonne d'Ercole”: gli scenari imprevedibili che si palesano entrano in conflitto con i principi della *rule of law*, che incontra enormi difficoltà nel disciplinare queste situazioni in via preventiva e in maniera sufficientemente predeterminata», rilevando l'emergere di principi potenzialmente idonei «a sovvertire qualsiasi forma di regolarità costituzionale»; cfr. R. Tarchi, *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»*, 2020, 1, 5.

⁵¹⁴ G. D'Ignazio, *L'impatto del Covid-19 sui federalizing process degli Stati composti. Riflessioni comparate*, in questa rivista, Sezione monografica: Diritto e pandemia tra rotture e continuità, 2023, 43, 1453 ss.

di «forma rappresentativa»⁵¹⁵ immanente in un testo giuridicamente vincolante – a confrontarsi con i propri presupposti concettuali. Essa si vedrebbe condotta per i sentieri angusti della decisione politica, incalzata da imperativi potenzialmente confliggenti e parimenti rappresentativi. Dunque, la vocazione, propria della forma-Stato, al perseguimento ed alla difesa del *bonum commune* – incarnato in questa istanza dalla tutela di beni giuridici essenziali: l'integrità territoriale o politica dello Stato, quella fisica dei consociati, quella materiale di determinate risorse di natura economico-finanziaria o comunque serventi rispetto a finalità produttive – fronteggerebbe la consacrazione primigenia del costituzionalismo alla tutela del pieno godimento delle libertà fondamentali, che l'adozione di provvedimenti gravemente restrittivi in condizioni d'urgenza rischia di minacciare.

L'emergenza rappresenterebbe perciò un *momento critico* per lo Stato di diritto costituzionale, chiamato a saggiare nella realtà storica concreta la propria capacità di districarsi tra fedeltà all'essenza della statualità ed obbligazione costituzionalista. Non è dunque un caso che il concetto cui viene più di frequente associata sia quello di *crisi*⁵¹⁶.

⁵¹⁵ Rispetto al concetto di «forma rappresentativa» si rinvia naturalmente alle categorie ermeneutiche di Emilio Betti. Portando ad un grado di più elevata consapevolezza l'intuizione di Carnelutti circa la «potenza rappresentativa del diritto», Betti intese affrancare la cognizione di forma dalla sua riduzione a nudo e materiale strumento di trasmissione per coglierne invece l'immanente funzione relazionale. Quest'ultima si manifesterebbe nella capacità della forma a rappresentare, cioè a convogliare nel tempo e nella sfera spirituale di un soggetto altro rispetto al suo creatore la manifestazione espressiva del pensiero in essa racchiusa ed «obiettificata»; cfr. E. Betti, *Teoria generale della interpretazione*, Vol. I, Milano, 1955, 157-342; più in generale, ID., *Le categorie civilistiche dell'interpretazione*, Milano, 1948.

⁵¹⁶ Karl Loewenstein introdusse il termine «crisis government», ammettendo l'impossibilità di predeterminare con la necessaria chiarezza le situazioni d'emergenza e la necessità di consentire alla temporanea alterazione della separazione dei poteri a favore dell'organo costituzionale più equipaggiato a farvi fronte; cfr. K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago (IL), 1957, 217-220. Vale la pena osservare che il tema dello stato d'emergenza non è l'unico rispetto al quale si avverte sull'a. – esponente di quella generazione di giuristi tedeschi che, esuli, tanto influirono sulla cultura giuridica del dopoguerra – l'influenza dell'antico maestro Schmitt. Si deve infatti a

Quest'ultimo evoca innanzitutto una calamità, una convulsione dello *status quo*, una distorsione negativa rispetto al normale ed ordinario andamento delle cose. Difatti, tale è il fondamentale schema concettuale assunto dalla dottrina costituzionalistica nel momento in cui si trova a confrontarsi con il problema dell'emergenza. Pertanto, quest'ultima e la sua disciplina costituzionale dovranno necessariamente essere concepite come parentesi nell'ordine legale o comunque cesure nel normale svolgimento della vita costituzionale, finalizzate alla restaurazione dell'ordine turbato⁵¹⁷.

Loewenstein l'elaborazione del pregnante concetto di «militant democracy» (cfr. Id., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in *American Political Science Review*, 1937, 31, 417-432), fondato su una metafisica della democrazia liberale e rivolto all'elaborazione di strumenti giuridici volti a prevenire e a reprimere l'insorgere di movimenti politici portatori di ideologie liberticide. Non pare peregrina l'associazione tra lo sviluppo delle tesi di Loewenstein e lo Schmitt della *Verfassungslehre* e di *Legalität und Legitimität*, il quale individuò nelle disposizioni costituzionali sui diritti fondamentali e nella loro super-legalità materiale l'unico ostacolo effettivo dinnanzi ad una brusca chiusura della «porta della legalità» da parte delle maggioranze al potere; cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, 99 ss., eusdem, *Legalität und Legitimität* (1932), in eusdem, *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, op. cit., 286.

⁵¹⁷ La convergenza ultima rispetto a modalità confliggenti di concepire l'emergenza è ben esplicitata dalla comparazione tra gli scritti di alcuni importanti costituzionalisti contemporanei soprattutto statunitensi, i quali ebbero la possibilità di misurarsi con le problematiche costituzionali sollecitate dalle emergenze soprattutto in relazione alla cosiddetta guerra al terrorismo internazionale. Con i dovuti distinguo, cfr. ad esempio M. Tushnet, *Emergencies and the Idea of Constitutionalism*, in M. Tushnet, N. Devins, M.A. Graber (eds.), *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*, New York, 2005, pp. 39-54; E. Posner, A. Vermeule, *Accommodating Emergencies*, in *ivi*, 55-94; O. Gross, F.N. Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge (UK), 2006, da una parte, e, dall'altra, B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, in *The Yale Law Journal*, 2004, 113, 1029-1091; L.H. Tribe, P.O. Gudridge, *The Anti-Emergency Constitution*, in *ivi*, 1801-1870; D. Dyzenhaus, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, Cambridge (UK), 2006. Per un'oculata distinzione delle ipotesi, valida soprattutto per il contesto statunitense, cfr. J. Lobel, *Emergency Power and the Decline of Liberalism*, in *The Yale Law Journal*, 1989, 98, 1385-1433. D'altra parte, il problema della giustificazione dei poteri dello stato d'emergenza nello Stato costituzionale – ma anche nonostante ed al di là di esso – è, come noto, ben più antico ed almeno altrettanto ricorrente nella migliore *Staatslehre* continentale, soprattutto italiana e tedesca. Per un inquadramento generale della questione, cfr. P.G. Grasso, *Sullo*

Quanto affermato risulterà vero innanzitutto qualora si tenda a ricondurre la problematica dell'emergenza nel campo dell'extra-legale, cercando conforto nelle tutele strutturali implicite nella separazione dei poteri – come caratteristico dello Stato di diritto *classico*⁵¹⁸. È però in presenza della soluzione generalmente accolta in Europa dal costituzionalismo postbellico e postsovietico che la tensione verso la restaurazione della normalità appare ancor più intensa. Ci si riferisce ad un orientamento costituzionale dai tratti garantisti, il quale riposa sull'accurata disciplina e razionalizzazione di fattispecie emergenziali tipiche e sulla determinazione preventiva di procedure e competenze. Se lo Stato liberale tendeva a escludere lo stato di necessità dal proprio campo concettuale, semmai assorbendola per mezzo di analogie e *fictio iuris*⁵¹⁹ nell'ambito di istituti previgenti, il moderno Stato costituzionale non affronta l'emergenza come se ne andasse della propria sopravvivenza, come se

stato di necessità, in ID., *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, a cura di A. Carrino, Torino, 2006, 63-96.

⁵¹⁸ Ci si richiama in questa sede alla ben nota analogia, elaborata da Giovanni Bognetti, tra «la purezza e la semplicità di uno stile architettonico-politico di tipo dorico-attico» e la struttura tipica della separazione dei poteri nello Stato di diritto d'epoca liberale; cfr. G. Bognetti, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, II ed., Milano, 2001, 15. Al tempio dorico dell'architettura politica del costituzionalismo liberale e perciò classico, lo Stato interventista democratico-sociale avrebbe sovrapposto, come scrive un altro autore in un saggio di notevole interesse, gli arabeschi e i pinnacoli di una cattedrale barocca; cfr. L.P. Vanoni, *New Challenges of the Separation of Powers: the Role of the Constitutional Courts*, in A. Baraggia, L.P. Vanoni (eds.), *Dividing Power: new challenges to the Separation of powers in comparative perspective*, London, 2020, p. 56-57.

⁵¹⁹ Sotto questo profilo risulteranno particolarmente significativi gli sforzi della dottrina costituzionale italiana d'epoca liberale, garantire allo stato di necessità (in guisa di stato d'assedio) una forma di legittimazione positiva che difficilmente avrebbe potuto essere dedotta dall'art. 6 dello Statuto Albertino. Sul punto cfr. E. Palici Di Suni, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, 1988, 79 ss.; Grasso, op. cit., ma, soprattutto, le pregnanti critiche, avanzate in dissonante convergenza, da T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 1958, 193 ss., in part. 210 ss., e S. Romano, ad es. *Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in ID., *Scritti giuridici minori*, Vol. I, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, 287 ss.

fosse chiamato a confrontarsi con le cose ultime della propria vita istituzionale, ma come una mera perturbazione dell'ordinario da risolversi per via normativa⁵²⁰. Non a caso la riflessione giuridica maggioritaria tende ormai a concentrarsi più sul riparto di competenze tra organi costituzionali e sulle garanzie dell'ordine costituzionale in presenza di uno stato d'emergenza che sul significato giuridico del concetto di «necessità».

Tuttavia, come peraltro rivela l'etimo della parola, crisi integra anche una dimensione di giudizio, di decisione concreta ed ineluttabile, di scelta tra opposti inconciliabili⁵²¹. L'emergenza intesa come momento critico dell'ordinamento costituzionale racchiude in sé la possibilità di una decisione concreta ed attuale. È in quest'ultima che si manifestano l'essenza sia dei rapporti di potere – e tra poteri – che della costruzione istituzionale che l'ordinamento si è dato, come a rivelare un frammento dell'autentica eccezione in forma sfumata e spogliata del *pathos* fondativo della decisione originaria che contraddistingue, invece, l'*Ausnahmezustand*, vale a dire lo *stato d'eccezione* nella riflessione teologico-politica di Carl Schmitt⁵²². Dunque, sia

⁵²⁰ Cfr. Forsthooff, op. cit., 58.

⁵²¹ Il concetto di crisi fa il suo ingresso nel vocabolario politico della modernità a partire dal XVIII secolo, l'epoca nella quale apparve una forma di teleologia secolarizzata come filosofia della storia. Non è infatti casuale che ad affermarsi sia stata la genealogia concettuale discendente dalla terminologia fisiopatologica coniata da Galeno, anziché quella aristotelica, più antica ed incentrata sull'idea processuale di decisione e di giudizio. Sul tema dell'evoluzione del concetto di crisi, si rinvia all'imprescindibile R. Koselleck, *Krise*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Vol. III, Stuttgart, 1982, 617-650; eiusdem, trad. ita. *Critica illuminista e crisi della società borghese*, a cura di P. Schiera, Bologna, 1972, spec. 201-259.

⁵²² Il riferimento è ovviamente alla *Politische Theologie* di Schmitt (1922) e proprio perciò si rende necessaria una distinzione: il *Grenzfall* schmittiano – lì lo stato d'eccezione, *Ausnahmezustand* – è il concetto definitorio ultimo, quell'entità che consente di restituire l'essenza della sovranità nella sua forma più pura, atta a svelare il significato delle dinamiche storiche, se non il senso della storia stessa, intesa come epoca. Nella teologia politica schmittiana, la situazione d'emergenza – *Notfall*, *Ernstfall* – o il caso eccezionale – *Ausnahmefall* – non possono aspirare a tale rango; in gen. cfr. C. Galli, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, 1996, 331-459.

che si interpreti l'emergenza sotto le spoglie della crisi patologica, sia essa che appaia in guisa di crisi come momento del giudizio sull'ordinamento costituzionale, essa consentirà di contemplare il gioco confuso dei poteri in una situazione di particolare tensione dell'ordinamento, tale da manifestare le carenze o, in termini più descrittivi, gli elementi costitutivi della forma di governo nella vita costituzionale concreta.

Quanto al tema specifico della presente trattazione, non pochi autori hanno inteso cogliere nel Governo delle emergenze migratoria e soprattutto pandemica in Ungheria la manifestazione di un mutamento implicito della forma di governo che, anche prescindendo dalla sanzione costituzionale positiva, avrebbe distolto lo Stato dalla sua vocazione parlamentare per proiettarlo altrove, presso i labili confini che separano il terreno d'una democrazia liberale in decadenza dai domini dell'autoritarismo. È appunto questa tesi che si intende scandagliare, analizzando i rapporti tra Governo e Parlamento come formalizzati del dettato della LF, nella sua formulazione originaria e nelle revisioni costituzionali che si sono succedute nel primo decennio dalla sua adozione.

3. Il nuovo corso costituzionale magiaro e la situazione dell'odierno parlamentarismo

L'inadeguatezza costituzionale degli Stati dell'Europa orientale rappresenta un *topos* le cui tumultuose oscillazioni vengono registrate con solerte puntualità dal barometro della letteratura giuridica occidentale. Parve che il disfacimento dell'area d'influenza sovietica ed il graduale assorbimento di questi Stati nell'orbita dell'Unione Europea, condotto fino all'adesione ai suoi trattati istitutivi di gran parte di essi, avessero propiziato la loro definitiva normalizzazione costituzionale, consentendo loro di colmare il fossato che li avrebbe divisi dalla tradizione costituzionale occidentale. Tuttavia, nel corso di questa progressione teleologica, qualcosa sembra essersi incrinato, una crepa pare essersi aperta rivelando tutta la fragilità delle strutture costituzionali acquisite. Ciò sembra valere

soprattutto per i due Stati – Ungheria e Polonia – che vengono generalmente identificati dalla letteratura giuridica e politologica quali archetipi un’involuzione illiberale degli ordinamenti europei. Se il caso polacco sembra essere stato almeno parzialmente ricondotto nei binari dell’ortodossia costituzionale, altrettanto non potrà dirsi dell’Ungheria. Sarà perciò opportuno non limitarsi a liquidare la rinnovata inadeguatezza costituzionale del sistema magiaro ma, al contrario, valutare attentamente sotto quali spoglie essa torni a manifestarsi e in che misura la situazione ungherese si distingua da altre e distinte varianti della trasformazione dello Stato in senso autoritario. Il problema decisivo al quale rivolgersi andrà riconosciuto nell’eventualità che i principi cardine del costituzionalismo parlamentare abbiano perduto la capacità di rappresentare un criterio valido per la definizione dell’assetto costituzionale ungherese.

Seguendo la più canonica dommatica costituzionale⁵²³, tra i caratteri fondamentali del parlamentarismo una posizione di particolare rilievo spetterebbe al vincolo fiduciario che lega inscindibilmente i due organi complessi deputati all’espressione della volontà suprema dello Stato: Governo e Parlamento, il primo posto in rapporto di dipendenza funzionale rispetto al secondo. Si consideri perciò quale elemento costitutivo del parlamentarismo soprattutto il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, per quanto variamente declinato e temperato a seconda delle concrete forme storico-costituzionali. Ne risulterà predicata la centralità del Parlamento quale sede privilegiata non solo per la formazione della volontà legislativa, ma anche per l’esercizio di un costante controllo sull’operato del Governo e, così, di tutela della forma costituzionale rispetto ai rischi

⁵²³ *Inter multi*, A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2017, 260, il quale individua proprio nell’imperatività del rapporto di fiducia che vincola il Governo al Parlamento il tratto comune fondamentale ad ogni sistema costituzionale meritevole del titolo di parlamentare; tuttavia, de Vergottini (*cf.* ID., op. cit., 504–506), sottolinea l’ambivalenza del rapporto fiduciario, il quale, pur ponendo formalmente il Governo in posizione di dipendenza rispetto all’organo parlamentare, può concorrere, in ragione delle specificità della realtà costituzionale in esame, ad attribuire al primo un’ampia fetta di plusvalore politico nella forma delle questioni di fiducia.

che un eventuale accentramento di potestà in capo ad esso potrebbe comportare. Tuttavia, il campo semantico-concettuale del parlamentarismo rinvia innanzitutto alla centralità della legge positiva quale strumento principe della sovranità popolare. Troverebbe così conferma il nesso, predicato fin dal primo costituzionalismo, tra formazione della legislazione per via parlamentare – e, perciò, per via di negoziazione e di composizione consensuale degli interessi generali e particolari⁵²⁴ – e garanzia delle libertà e dell'ordine costituzionale.

A fronte della generale e ormai consolidata torsione del sistema di separazione dei poteri a favore della preminenza del Governo e delle sue articolazioni amministrative – insomma, del «potere governante»⁵²⁵ considerato in tutta la sua grandezza – parrebbe lecito domandarsi in quale misura la fortunata diagnosi formulata da James Madison⁵²⁶

⁵²⁴ «Pateracchi, mercanteggiamenti, scambi di voti, arruffianamenti, politiche di spesa finalizzate al consenso»: a descrivere le pratiche della *clasa discutidora* in termini all'apparenza tanto aspri, non è il Carl Schmitt di *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), in bilico tra Sorel e l'ombra di Donoso Cortés, ma uno dei più validi sostenitori del primato della legge e della sua autonoma positività; cfr. J. Waldron, trad. it. *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Milano, 2001, 21, il quale individua criticamente un ordine di giudici, che «si ergono al di sopra di noi nel loro solitario splendore, con i loro libri, la loro dottrina, e il loro isolamento dalle contingenze della vita quotidiana» (*ibidem*, 41), quale concorrente fondamentale del Parlamento nella lotta per il monopolio sul diritto. Per un'accurata analisi dell'eticità relazionale della vita parlamentare e, in particolare, la razionalità della formazione della legislazione per via parlamentare, oltre al menzionato testo di Waldron, cfr. R. Ekins, *Legislation as Reasoned Action*, in G. Webber, P. Yowell, R. Ekins, M. Köpke, B.W. Miller, F.J. Urbina (eds.), *Legislated Rights. Securing Human Rights through Legislation*, Cambridge, UK, 2018, 86-115, il quale pare saldare il radicamento nella tradizione parlamentare britannica proprio del filosofo neozelandese con il recupero della teoria tomista dell'azione, operato da John Finnis al servizio della legalità dello Stato costituzionale di diritto.

⁵²⁵ Bognetti, op. cit., 77-80, 91 ss.

⁵²⁶ Ci si riferisce, naturalmente, alla convinzione di Madison che il predominio dell'organo legislativo sarebbe stato consustanziale alla forma di governo repubblicana e, anzi, ne avrebbe potuto rappresentare la potenziale causa principale di degenerazione, cfr. J. Madison, *Federalist 51*, in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers* (1788), C. Rossiter (ed.), XXXI ed., New York (NY), 2003, 317-322. Senza dubbio, la tesi di Madison andrà collocata nel preciso contesto storico-costituzionale d'origine, vale a dire quello del dibattito

conservi ad oggi una minima frazione del *pathos* che l'animò. In effetti, le antinomie generatesi tra i principi classici del costituzionalismo liberale e la forma di governo variamente definita democratico-sociale o amministrativa hanno profondamente inciso – anche a prescindere da sanzioni positivo-formali da parte del legislatore costituente – sulla forma assunta dal parlamentarismo nell'ecumene costituzionale occidentale. Se il rapporto fiduciario e le prerogative di controllo che ne discendono hanno conservato una posizione egemonica sui caratteri tipici e distintivi del parlamentarismo – e, anzi, l'hanno vista forse rafforzata a discapito della legislazione parlamentare – a buon diritto si potrebbe essere indotti a dubitare che la «determinazione dell'indirizzo politico generale dello Stato»⁵²⁷, sulla quale si fonda il *genus* d'ogni forma di governo⁵²⁸, sia ancora saldamente ancorata alla preminenza del Parlamento.

Occorre perciò inquadrare e comprendere il fenomeno ungherese in una cornice più ampia, fornita dal mutamento di forma che il parlamentarismo ha da lungo tempo

sulla natura della nuova Costituzione elaborata dai costituenti di Philadelphia e sul tipo di regime politico che sarebbe risultato dal nuovo assetto costituzionale. Tuttavia, non si potrà sottovalutare il carattere paradigmatico della tesi dello statista virginiano, sulla quale riposano le fondamenta del costituzionalismo classico, forse ancor più che sulla speculazione scientifica di Montesquieu. Parafrasando Valjavec, se Montesquieu, che «aveva cercato di indagare le leggi della vita statale e politica», sta alla riflessione giuridico-costituzionale dell'illuminismo come Adam Smith sta a quella economico-morale, tra gli autori del *The Federalist* e la concreta fondazione storica del costituzionalismo intercorre lo stesso rapporto che lega Bodin alla moderna teoria della sovranità; cfr. F. Valjavec, trad. ita. *Storia dell'illuminismo*, Bologna, 1973, 134-136, 218; su Montesquieu e sui federalisti, cfr. rispettivamente B. Groethuysen, trad. ita. *Filosofia della rivoluzione francese*, Milano, 1967, 9-87, 133-154 e B. Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, 2nd ed., Cambridge (MA), 1992; M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, II ed., Indianapolis (IN), 1998, 83-106, 131-192; M.P. Zuckert, *The Natural Rights Republic. Studies in the Foundation of the American Political Tradition*, South Bend (IN), 1996, 202-243.

⁵²⁷ Mortati, op. cit., 123.

⁵²⁸ Così Mortati, *ibidem*, senza dimenticare che «quando i criteri relativi alla forma di governo si consolidano e assumono carattere tendenzialmente permanente, essi finiscono per influenzare profondamente la concezione stessa dello stato», cfr. de Vergottini, op. cit., 174.

maturato. D'altra parte, le specificità della situazione costituzionale magiara consentono forse di cogliere con maggior precisione che in altri casi le potenziali distorsioni cui un regime parlamentare può essere soggetto in condizioni di particolare tensione dell'ordinamento. È proprio questa la prospettiva cui ci si intende rivolgere, al fine di cogliere l'essenza di un ordinamento costituzionale, al governo dell'emergenza.

Il nuovo corso costituzionale ungherese, inaugurato dalla vittoria elettorale del partito Fidesz-Unione Civica Ungherese alle elezioni parlamentari del 2010, è stato variamente interpretato come frutto di un processo di declino democratico⁵²⁹, di *de-liberalizzazione*⁵³⁰ o comunque di trasformazione dello Stato in senso autoritario⁵³¹, dal quale sarebbero scaturiti un *regime ibrido*⁵³² ovvero una *democrazia illiberale*⁵³³ – una qualificazione che ben si adatta

⁵²⁹ Cfr. T.G. Daly, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 11, 9-36; con una terminologia leggermente diversa: M. Bogaards, *De-Democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy*, in *Democratization*, 2018, 25, 1481-1499; M. Brusi, *Democracies Adrift: How the European Crisis Affect East-Central Europe*, in *Problems of Post-Communism*, 2016, 63, 263-276; B. Gerkovits, *The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe*, in *Global Policy*, 2015, 6, 28-37; per una prospettiva più generale sul fenomeno, cfr. A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *University of California Law Review*, 2018, 65, 78-169, spec. 86-99.

⁵³⁰ T. Drinóczi, A. Bień-Kacala, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, London, 2022.

⁵³¹ S.I. Lindberg, A. Lührmann, *A third wave of autocratization is here: what is new about it?*, in *Democratization*, 2019, 26, 1095-1113; R. Uitz, *Pandemic as a Constitutional Moment*, in *Verfassungsblog*, 2020/3/24.

⁵³² S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, 2010; la definizione è accolta per l'Ungheria tra gli altri da: G. Halmai, *The Pandemic and Constitutionalism*, in *Ius Cogens*, 2022, 4, 303-315; C. Győry, N. Weinberg, *Emergency powers in a hybrid regime: the case of Hungary*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 8, 329-353, in part. 333-338; F. Raniolo, *Verso democrazia illiberale e oltre*, in *DPCE online*, 2020, 3, 3908.

⁵³³ Per una definizione generale del fenomeno, cfr. F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997, 6, 22-43. La più recente produzione scientifica in lingua italiana ha tuttavia segnalato come la paternità dell'ipotesi riguardo ad una forma illiberale di democrazia sia da ricondursi a produzione scientifica più risalente, benché con un'accezione leggermente diversa rispetto a quella comune nella letteratura corrente; in tal senso, cfr. A. Di Gregorio, *La*

all'autocomprensione della classe di governo magiara⁵³⁴ e, forse, solo a quest'ultima⁵³⁵.

In questa sede non pare necessario prendere posizione rispetto all'una od all'altra definizione, tanto più che esse appartengono innanzitutto al campo della politologia. Inoltre, l'occasione di questo scritto non consente d'esaminare compiutamente ciascuno degli aspetti caratterizzanti il nuovo ordine costituzionale sorto a partire dall'adozione della LF. Occorrerà invece limitarsi a considerare come, a rendere più complesso il quadro

degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo", in questa rivista, 2020, 3, 3925, n. 11; Raniolo, op. cit., 3899. Per la letteratura scientifica che accoglie la definizione rispetto al caso ungherese, cfr. soprattutto Drinóczi, Bieñ-Kacala, op. cit. D'altra parte è ben possibile ritenere che le cosiddette democrazie liberali non rappresentino un *genus* a sé stante, quanto invece una specie di regime ibrido; così, ad esempio, Raniolo, op. cit., 3908.

⁵³⁴ Ci si riferisce al famoso discorso tenuto nell'estate del 2014 dal Primo Ministro Orbán a Tusnádfürdő, la romena Băile Tușnad, in occasione della XXV edizione di colloqui romeno-ungheresi di Bálványos e reperibile integralmente qui: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

⁵³⁵ Lo scarso rigore metodologico dell'espressione sul piano della sistematica dei regimi politici è stato ampiamente rilevato. Ad esempio, un autore rileva molto con grande acume come questa nebulosa definizione si presterebbe a qualificare una molteplicità di regimi che poco hanno in comune sia tra loro che con la democrazia liberale in quanto tale («una nozione *catch-all* che oltrepassa i confini delle democrazie (di scarsa qualità) o dei regimi ibridi, per approdare nel campo degli autoritarismi e addirittura dei totalitarismi», Raniolo, op. cit., 3900). In effetti, una definizione di questo tipo sconta tutti i limiti delle qualificazioni autoimposte; soprattutto si macchia d'una vaghezza tautologica, passibile di darsi contenuto solo grazie a determinazioni del tutto arbitrarie. Nello stesso tempo, pare lecito domandarsi se, sul piano delle concrete e molteplici manifestazioni storiche, sia invece possibile fondare efficacemente una presa di posizione assiologica contraria senza perdere di vista la perenne tensione polemica tra liberalismo e democrazia che la vocazione pur sempre contro-maggioritaria del costituzionalismo incarna (cfr. tra gli altri A. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis, 1962), e che prospettive certo eterogenee come quelle di Kramer, Loughlin e, a suo tempo, Schmitt, hanno inteso porre in luce; cfr. L.D. Kramer, *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford, UK, 2004; M. Loughlin, *Against Constitutionalism*, Cambridge (MA), 2022; C. Schmitt, in part. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, op. cit.

definitorio dell'ordine costituzionale ungherese e a generare nuove inquietudini, siano sopraggiunti il concreto governo dell'emergenza pandemica da parte dell'Esecutivo e la ridefinizione degli stati di necessità per via costituzionale. Alcuni autori hanno inteso scorgere nella legislazione di delega adottata dal Parlamento nelle prime settimane di pandemia una vera e propria presa del potere, al punto di avvalersi d'un'evocativa terminologia storica (*Machtergreifung*)⁵³⁶ e quindi d'intravedere nella prima ed effettiva situazione d'emergenza affrontata dallo Stato ungherese l'occasione per una definitiva trasformazione dell'ordinamento in senso semi-dittatoriale. Inoltre, anche da parte di costituzionalisti meno disposti a riconoscere una rivoluzione tanto penetrante quanto alla forma di governo, è stato avvertito un problema particolarmente pressante nell'exasperazione del dualismo tra ordinario e straordinario, già tipico dello stato di necessità nel costituzionalismo. Non sono perciò mancate coscienze giuridiche che si sono interrogate sulla possibilità di concepire la condizione dell'ordinamenti come quella di un *Doppelstaat* (Stato duale)⁵³⁷, non priva di interesse – se non altro per il nobile precedente dalla quale è stata tratta⁵³⁸.

Elevati dunque la definizione dei poteri d'emergenza e il governo dell'emergenza a canone ermeneutico decisivo per la comprensione dell'ordinamento e della sua eventuale capacità di sostenere la crisi permanendo nei binari stretti del costituzionalismo, occorrerà procedere all'analisi del dettato costituzionale positivo, confrontandolo con quello che, per ragioni storico-culturali e strutturali, pare più idoneo a costruire una valida comparazione.

⁵³⁶ Così Halmai, op. cit.; G. Mészáros, *Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19*, in *Review of Central and East European Law*, 2020, 46, 69-90, i quali individuano nella legge XII del 2020 sulla protezione dal Coronavirus (*A koronavírus elleni védekezésről*) e nelle due di tenore pressoché analogo che le succedono lo strumento giuridico che avrebbe consentito di attribuire all'Esecutivo una sostanziale carta bianca nell'adozione di misure distorsive dello Stato di diritto.

⁵³⁷ Győry, Weinberg, op. cit.

⁵³⁸ Il riferimento è all'opera che Ernst Fraenkel redasse nel corso degli anni '30 del secolo scorso; cfr. E. Fraenkel, trad. it. *Il Doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, a cura di P.P. Portinaro, Torino, 1983.

4. La *Notstandsverfassung* tedesca e quella ungherese antecedente alle Revisioni IX e X della Legge Fondamentale

Il *Grundgesetz* tedesco e l'*Alaptörvény* ungherese condividono l'accurata e puntuale definizione degli stati di necessità sotto il profilo della tipicità e delle competenze attribuite a ciascun potere dello Stato⁵³⁹. Anzi, occorrerà senz'altro concludere che la *Notstandsverfassung* tedesca, introdotta con la XVII Legge integrativa del 24 giugno

⁵³⁹ Oltre a quanto già menzionato *supra* alla n. 2, pare opportuno indicare un ulteriore elemento di frattura tra la disciplina costituzionale germanica e quella magiara, che andrà ricercato nella qualità del momento genetico delle rispettive *Notstandsverfassung*. La legislazione costituzionale tedesca non prese origine, come si potrebbe altrimenti presumere, dalla certa volontà del costituente del 1949 di elaborare una disciplina costituzionale di dettaglio, in netto contrasto con quella di Weimar. Al contrario, soprattutto in ragione delle resistenze esercitate da parte delle potenze occidentali, il testo originario del *Grundgesetz* non prevedeva nulla di simile ad una costituzionalizzazione degli stati di necessità. Se in questa sede risulterà superfluo dilungarsi sulle motivazioni di tale carenza, varrà invece la pena osservare che, stabilizzatasi la situazione politico-economica interna della Repubblica Federale ed affermatasi l'autorappresentazione di quest'ultima nel quadro dei nuovi assetti mondiali, l'adozione dell'attuale *Notstandsverfassung* venne in un secondo momento caldeggiata dall'amministrazione militare anglo-americana. Quest'ultima, in procinto di lasciare la Germania, avvertì infatti la necessità garantire il nuovo Stato tedesco dalle minacce che si presumevano provenienti dall'estremismo politico di sinistra e di destra: non a caso la discussione su quella che è oggi presa a modello come esempio di garantismo costituzionale risultò particolarmente accesa, a fronte dell'evidente rilevanza politica del tema. Più precisamente, fin dagli anni immediatamente successivi all'adozione della Carta di Bonn erano stati svolti dei tentativi di introdurre una disciplina dello stato di necessità per via di legge ordinaria, tanto debole da poter essere definita «un'armatura di latta dinnanzi agli oscuri pericoli che la Germania deve fronteggiare lungo il suo cammino», cfr. W. Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Dritte erw. Auf., Berlin, 1970, 27. Per un'esposizione generale del dibattito sulla formalizzazione costituzionale dello stato d'emergenza in Germania, cfr. Meinel, op. cit. Al contrario, l'ungherese legge XXI, in conformità con l'orientamento dei Paesi dell'ex blocco sovietico, intese costituzionalizzare gli stati giuridici speciali in risposta a quella che veniva definita l'eccezionalità permanente del precedente regime, la cui azione politica si fondava sulla decretazione eccezionale da parte dell'organismo centrale del nazionale partito comunista; cfr. V.I. Ganey, *Emergency Powers and the New East European Constitutionalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1997, 45, 585-612.

1968, abbia rappresentato, come peraltro in svariate altre occasioni, il modello al quale il Legislatore ungherese si ispirò già con la revisione costituzionale del 1989. Rispetto a quest'ultima, le disposizioni originarie della LF sugli stati giuridici speciali non hanno svolto che un'opera di ricezione mediata della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale⁵⁴⁰, oltre che di generale razionalizzazione nei confronti di un dettato normativo disorganico⁵⁴¹; perciò non si è ritenuto necessario prendere in esame la normativa ungherese previgente, dettata dalla legge XXI del 1989. Inoltre, se la normativa costituzionale tedesca verrà contemplata allo stato del 2020, senza soffermarsi sulle modifiche cui è andata incontro dalla sua adozione⁵⁴², la disciplina prevista dalla LF ungherese verrà considerata anche nel suo evolversi cronologico, al fine di illuminarne meglio le peculiarità ordinamentali.

Innanzitutto, si osserverà che il *Grundgesetz* distingue esclusivamente due tipologie di stati di necessità: interna, di cui all'articolo 91, ed esterna, disciplinata dagli articoli dal 115a al 115l. A queste disposizioni andranno affiancate, affinché siano lette in combinato disposto, quelle di cui agli

⁵⁴⁰ Quanto alla giurisprudenza interna, ci si riferisce in particolare alla decisione 48/1991 CC, relativa all'interpretazione dei poteri del Capo dello Stato, del Governo e Parlamento in materia di stati giuridici speciali, ed alla sentenza 63/1992 CC che riconosceva una carenza normativa rispetto alla disciplina del Consiglio Nazionale di Difesa. Rispetto alla ricezione della giurisprudenza della Corte EDU, si dovrà tenere conto delle sentenze *Mahmut Kaya v. Turkey* [FS] n. 22535/93, ECHR 2000-III, *Bazorkina v. Russia* [FS] n. 69481/01, *Varnava and others v. Turkey* [GC] n. 18731/1991, ECHR 1996-I, *Lawless v. Ireland* [C] N. 332/57, ECHR A3 e *Aksoy v. Turkey* [C] n. 21987/1993, ECHR 1996-VI, le quali hanno riconosciuto l'invulnerabilità di taluni diritti fondamentali anche in condizioni d'emergenza. Quanto alla loro ricezione costituzionale, si considerino rispettivamente gli articoli 2, 3, 5, 6, ed infine l'articolo 54(1) LF I.

⁵⁴¹ La previgente disciplina degli stati giuridici speciali ammontava infatti ad una corposa teoria di norme disorganiche, da ricercarsi agli articoli 8(4), 19(3)(g)-(i), 19a(1-4), 19b(1), (3), (4), (5) e (6), 19c(1), (3) e (4), 19e(1), 28A(1-2) della previgente norma primaria.

⁵⁴² Ci si riferisce in particolare alla Ventunesima legge di modifica del 12 maggio 1969, I 359, che ha riformato la disciplina delle leggi adottate nel periodo emergenziale in deroga agli articoli 91a, 91b, 104a, 106 e 107 ovvero ai titoli VIII, VIII(a) e IX GG, e alla Legge di modifica del 21 dicembre 1992, I 2086, relativa alle competenze della Commissione comune nello stato di difesa.

articoli 10 e 11 (i quali, disciplinando rispettivamente la riservatezza delle comunicazioni private e la libertà di movimento, stabiliscono le relative deroghe), 12a(3-6) (relativo ai servizi militare e civile obbligatorio in stato di guerra), 20(4) (sul *Widerstandsrecht*), 53a (che disciplina la commissione comune di Bundestag e Bundesrat) e, come si vedrà, rispetto all'*innerer Notstand* gli articoli 9(2) e 21(2).

Al contrario, il testo originario⁵⁴³ dell'*Alaptörvény* recava la disciplina di ben sei stati giuridici speciali, quattro riferibili a minacce esterne (lo stato di crisi nazionale, quelli di difesa preventiva e d'attacco inatteso e, a far tempo dalla Revisione VI della Legge Fondamentale, lo stato di pericolo per minaccia terroristica), due a minacce provenienti dall'interno (lo stato d'emergenza e quello di pericolo estremo), unitamente ad una norma, l'articolo 48, volto a dettare una disciplina generale per gli stati di crisi nazionale e d'emergenza, e un'altra d'ordine generale relativa agli stati speciali complessivamente considerati, l'articolo 54. Quanto a quest'ultima, andrà immediatamente precisato che i due aspetti di maggior valore che essa recava sul versante delle dinamiche interistituzionali andranno ricercati: innanzitutto nelle garanzie poste a salvaguardia della continuità costituzionale⁵⁴⁴; in subordine, nella previsione cardine per la quale ogni stato giuridico speciale avrebbe potuto essere revocato esclusivamente dall'organo costituzionale chiamato a dichiararlo⁵⁴⁵. Sotto quest'ultimo profilo, come si vedrà *infra*, netta era la divisione di competenze che il Legislatore costituito si era tanto alacremente sforzato di cristallizzare nel dettato della LF. Infine, è bene richiamare l'attenzione su un dato semantico, comune ad entrambe le discipline e consustanziale al concetto di "necessità". L'ordinamento non prende posizione sulla qualità giuridica della "necessità": non interessa se essa sia autonoma fonte del diritto quale fatto produttivo di

⁵⁴³ D'ora in avanti: LF I.

⁵⁴⁴ Si abbia riguardo per quanto prescritto dai paragrafi (1) e (2) dell'articolo; rispetto al primo *cf. supra* n. 31; quanto al secondo, esso sancisce l'impossibilità di sospendere la LF vigenti gli stati giuridici speciali e la necessità di garantire la continua operatività della Corte costituzionale.

⁵⁴⁵ Art. 54(3) LF I.

norme giuridiche, fatto normativo di competenza o mera espressione di una realtà che è estranea al diritto e ad esso irriducibile. Perciò lo stato di necessità viene riconosciuto ed acquista significato come norma di competenza *ex lege* ed in quanto contemplato da una norma costituzionale, condizione necessaria affinché gli organi costituzionali adottino determinati provvedimenti straordinari. Perciò lo stato di necessità non viene da questi autonomamente instaurato ed il suo riconoscimento ha natura meramente dichiarativa.

4.1. *Stati di necessità dovuti a minacce esogene*

4.1.1. *Lo stato di difesa in Germania*

Come si è accennato, il *Grundgesetz* ammette quale unico stato d'emergenza per causa esterna lo stato di difesa (*Verteidigungsfall*). Esso dovrà essere accertato dal Bundestag con la maggioranza due terzi dei voti espressi, previo parere favorevole del Bundesrat e su istanza del Governo federale⁵⁴⁶. Tuttavia, l'articolo 115a, al paragrafo (2), prevede la possibilità di avvalersi di un istituto specifico, la Commissione congiunta (*Gemeinsame Ausschuß*) di Bundestag e Bundesrat, la quale assumerebbe, sebbene informa sbiadita, alcuni dei tratti che tradizionalmente vengono riconosciuti alla dittatura commissaria e che si esprimerebbero innanzitutto nella facoltà di dichiarare l'emergenza «se la situazione richiede innegabilmente un'azione non differibile e si contrappongano ostacoli insuperabili ad una tempestiva riunione del Bundestag, oppure se quest'ultimo non è in grado di deliberare»⁵⁴⁷. Inoltre, l'articolo 115 e (1) ammette l'adozione – altrimenti delegata alle Camere – di leggi anche in deroga a disposizioni costituzionali e tali da rendere inapplicabile

⁵⁴⁶ Art. 115 a (1) GG.

⁵⁴⁷ Art. 115 a (2) GG. Questa non è tuttavia l'unica deroga prevista rispetto alla disciplina generale della dichiarazione del *Verteidigungsfall*, in quanto il seguente comma 4 ammette l'ipotesi che essa avvenga in forma tacita nel caso in cui il territorio dello Stato sia già sotto attacco e gli organi federali a ciò proposti non possano adempiere alle proprie funzioni declaratorie.

qualsiasi normativa incompatibile, fermo restando il divieto di revisione costituzionale o di abrogazione del *Grundgesetz* e quello di contraddire altra legislazione emergenziale (art. 115 k (2) GG), per il caso in cui la convocazione del primo «non possa avvenire in tempi utili» o comunque questi «non sia in grado di decidere». Si rileva sotto quest'ultimo profilo una vaghezza normativa che solo l'indeterminatezza e i rischi recati dall'aggressione possono giustificare. Inoltre, se la disciplina dello stato d'emergenza interno vede il Governo federale porsi in una posizione di sostanziale deferenza rispetto alle determinazioni dei Länder, lo stato difesa prescrive il più alto grado di accentramento possibile in capo agli organi federali⁵⁴⁸. Al Cancelliere viene inoltre attribuito il comando delle forze armate⁵⁴⁹ in qualità di apicale rappresentante politico della nazione.

Tuttavia, la sproporzione di competenze tra Federazione e Länder, imposta dalla gravità della situazione, risulta ampiamente bilanciata dal tentativo di mantenere un auspicabile equilibrio a livello federale tra l'Esecutivo e gli altri organi costituzionali, con particolare riguardo a quelli parlamentari. Di questi ultimi viene garantita la continuità

⁵⁴⁸ L'accentramento è marcato anche dall'assorbimento, da parte della Federazione, della potestà legislativa concorrente per le materie ordinariamente poste in capo ai Länder previo consenso del Bundesrat (art. 115c(1) GG); è inoltre possibile, previo parere favorevole del Bundesrat, disciplinare l'amministrazione e le finanze sia federali che dei Länder con legge federale in deroga ai titoli sull'attuazione e l'amministrazione delle leggi federali, le competenze comuni e la giurisdizione (art. 115c(3) GG). Inoltre, in caso di stato di difesa, saranno invece i Länder ad assumere una funzione del tutto sussidiaria rispetto alla Federazione, essendo chiamati ad impiegare in autonomia la polizia confinaria federale nella misura in cui «i competenti organi federali non sono in grado di assumere i provvedimenti necessari per contrastare il pericolo e la situazione richiede innegabilmente un'azione indipendente non differibile nelle singole parti del territorio federale» (art. 115f(1) GG) e ferma restando la facoltà del Governo federale di abrogare tali provvedimenti in qualsiasi momento (art. 115f(2) GG).

⁵⁴⁹ Art. 115b GG.

istituzionale⁵⁵⁰ e, come per il Tribunale costituzionale⁵⁵¹ e per il Presidente⁵⁵², si dispone la proroga del mandato. L'articolo 115d GG predispone inoltre una procedura legislativa accelerata ma comunque tale da coinvolgere entrambe le camere in posizione di parità. Infine, il Bundestag viene riconosciuto titolare del potere di abrogare, con l'approvazione del Bundesrat, le leggi approvate dalla Commissione comune e quello delle camere congiunte di abrogare gli altri provvedimenti assunti dalla stessa o dal Governo federale⁵⁵³, i quali perderanno altrimenti efficacia trascorsi non oltre sei mesi dalla cessazione dello stato d'emergenza⁵⁵⁴. Dunque, se il governo concreto dell'emergenza bellica spetta ad organi ibridi tra Esecutivo e Legislativo, quali sono il Governo e la Commissione, il controllo decisivo sullo stato di difesa viene infine esercitato dal Bundestag, che, anche su proposta del Bundesrat, può determinarne la cessazione con legge federale⁵⁵⁵.

4.1.2. Stati d'emergenza d'origine esterna in Ungheria fino alle Revisioni costituzionali IX e X

Come si è accennato, il testo originario della LF prevedeva tre distinte ipotesi d'emergenza dovuta a cause esogene. La prima coincideva con lo stato di crisi nazionale, il quale avrebbe dovuto essere dichiarato dall'Assemblea nazionale (ovvero dal Presidente della Repubblica nel caso in cui essa fosse stata impossibilitata a riunirsi⁵⁵⁶) qualora

⁵⁵⁰ Art. 115h(1) GG. La continuità costituzionale viene garantita anche dall'art. 115 e (2) GG, il quale determina che né il *Grundgesetz* può essere in alcun modo abrogato o riformato vigente lo stato di difesa né i diritti di sovranità possono essere in alcun modo ceduti o trasferiti o il territorio federale soggetto a revisioni.

⁵⁵¹ Art. 115 g GG.

⁵⁵² Art. 115 h (1) GG.

⁵⁵³ Art. 115 l (1) GG.

⁵⁵⁴ Art. 115 k (2) GG.

⁵⁵⁵ Art. 115 l (2) GG.

⁵⁵⁶ Art. 48 (3) LF I; i casi nei quali l'Assemblea nazionale era considerata incapace di riunirsi erano tipizzati dal comma 4 del medesimo articolo. In ogni caso, al fine di garantire l'indipendenza del Parlamento dinanzi ad eventuali

fosse avvenuta una dichiarazione di apertura delle ostilità belliche ovvero nel caso di pericolo attuale di attacco armato da parte di una potenza straniera⁵⁵⁷. Seguivano quindi lo stato di difesa preventiva, la cui dichiarazione sarebbe spettata al Parlamento nei casi in cui fosse occorso far fronte alla minaccia di un'aggressione armata dall'estero o agli obblighi discendenti da un trattato di alleanza⁵⁵⁸, e quello di attacco inatteso da parte di un forze armate straniere. In quest'ultima circostanza, il Governo, nell'esercizio del proprio potere di controllo sulle forze armate⁵⁵⁹, avrebbe dovuto adottare tutte le misure necessarie e proporzionate per rispondere alla gravità dell'aggressione⁵⁶⁰. Va da sé che quest'ordine giuridico speciale avrebbe avuto carattere condizionato e strettamente temporaneo e che la necessità di reagire tempestivamente ad una calamità inattesa predichi la centralità dell'Esecutivo e la sua relativa libertà da vincoli giuridici⁵⁶¹.

Più complessa risultava la disciplina dello stato di crisi nazionale e di quello di difesa preventiva. La prima fattispecie avrebbe visto il ruolo determinante di un organismo ad hoc, il Consiglio Nazionale di Difesa, disciplinato dai commi 1 e 2 dell'articolo 49 LF. Come nel caso della Commissione Congiunta tedesca, si può ravvisare nel Consiglio Nazionale di Difesa un organo che ricorda la straordinarietà della dittatura commissaria: esso avrebbe riunito in sé funzioni tanto legislative che esecutive e di rappresentanza nazionale⁵⁶², determinandone dunque l'assoluto accentramento sia sotto il profilo oggettivo che

abusi, l'art. 48(5) prescriveva che l'effettiva incapacità a riunirsi del Parlamento dovesse essere riconosciuta all'unanimità dal Presidente dell'Assemblea, dal Presidente della Corte costituzionale e dal Primo Ministro.

⁵⁵⁷ Art. 48 (1)(a) LF I.

⁵⁵⁸ Art. 51 (1) LF I.

⁵⁵⁹ Art. 45 (2) LF I.

⁵⁶⁰ Art. 52 (1) LF.

⁵⁶¹ L'art. 52 (3) LF I prevedeva tuttavia che le misure che l'esecutivo avrebbe dovuto adottare avrebbero dovuto essere predeterminate con legge cardinale, ma che il Governo avrebbe ben potuto sospendere o derogare rispetto ad altre disposizioni di legge, fermo restando la previa approvazione dello stato da parte del Presidente della Repubblica, di cui al comma 2.

⁵⁶² Art. 49(2) LF I.

sotto quello soggettivo. Tuttavia, se appare chiara la scelta del legislatore costituito ungherese a favore della centralizzazione del governo dello stato di crisi nazionale, non meno rilevanti risultavano le garanzie poste a tutela del Parlamento. La disciplina delle misure da assumere con decreto del Consiglio Nazionale di Difesa avrebbe dovuto essere previamente adottata con legge cardinale⁵⁶³, cioè con una legge che richiede la maggioranza dei due terzi dei voti validi, e circoscritta alle materie definite dall'articolo 49(3)(a-c), mentre veniva riconosciuto in capo al Parlamento un generale potere di supervisione e di controllo, comprensivo della valutazione con maggioranza rafforzata dell'effettiva presenza delle condizioni necessarie per la dichiarazione dello stato d'emergenza e della legalità delle misure straordinarie disposte⁵⁶⁴.

Si consideri, infine, lo stato di difesa preventiva. Esso avrebbe autorizzato il Governo ad assumere per decreto misure ancora una volta contrarie o in deroga a previsioni di legge nonché altre comunque specificate previamente da legge cardinale⁵⁶⁵. La straordinarietà dei poteri attribuiti al solo Governo in questa circostanza sarebbe stata tuttavia temperata dall'obbligo di informare continuativamente il Presidente della Repubblica e le commissioni parlamentari competenti delle misure adottate, nonché dal limite perentorio per la vigenza dei decreti⁵⁶⁶ e dalla competenza del solo Parlamento di estendere, con maggioranza rafforzata, la durata dello stato giuridico speciale⁵⁶⁷. A spiegare l'estensione dei poteri attribuiti all'Esecutivo, avrebbe concorso l'estensione assai limitata dei loro effetti *ratione personae*, dal momento che essi avrebbero dovuto disciplinare esclusivamente le attività della pubblica amministrazione, delle forze armate e delle forze di polizia⁵⁶⁸.

⁵⁶³ Art. 49(4) LF I.

⁵⁶⁴ Art. 48(6) LF I. Sarebbero inoltre state preservate le tipiche garanzie a tutela dell'integrità dell'istituzione parlamentare, di cui all'art. 48(7) LF I.

⁵⁶⁵ Art. 51(1) e (4) LF I.

⁵⁶⁶ Art. 51(3) LF I.

⁵⁶⁷ Art. 51(2)-(3) LF I.

⁵⁶⁸ Art. 51 (2) LF I.

La Revisione VI della LF introdusse un quarto stato giuridico speciale, denominato stato di pericolo per minaccia terroristica, il quale avrebbe potuto essere considerato una specificazione dello stato di difesa preventiva⁵⁶⁹. Al pari di quest'ultimo, esso predicava la centralità dell'azione da parte dell'Esecutivo fin dal suo momento genetico, in quanto avrebbe dovuto essere dichiarato ed eventualmente esteso dall'Assemblea nazionale, con la canonica maggioranza rafforzata dei due terzi dei suoi componenti, su iniziativa del Governo⁵⁷⁰ nel caso di attacco terroristico ovvero di minaccia significativa ed imminente d'aggressione⁵⁷¹. Il ruolo propulsivo dell'Esecutivo può senz'altro essere spiegato in ragione della capacità di quest'ultimo, in virtù delle sue attribuzioni ordinarie, di raccolta ed elaborazione dei dati e delle informazioni relative ad attività che possano individuare un rischio per la sicurezza nazionale. Più discutibile, soprattutto quanto alla vaghezza della formulazione, la previsione che il Governo avrebbe potuto disporre l'impiego delle forze armate nel caso in cui le forze di polizia e di sicurezza nazionale si fossero dimostrate insufficienti nel reprimere l'attacco o contenerne la minaccia⁵⁷².

Sarebbe valsa per ciascuno dei casi considerati la cessazione degli effetti dei decreti adottati al momento del venir meno degli stati giuridici speciali⁵⁷³. Avrebbero però potuto fare eccezione i decreti adottati dal Consiglio Nazionale di Difesa durante lo stato di crisi nazionale, la cui efficacia avrebbe potuto essere prorogata dall'Assemblea nazionale anche oltre il venir meno dello stato di necessità⁵⁷⁴, in virtù dell'impatto potenzialmente più

⁵⁶⁹ Peraltro, l'art. 51 a (2)-(3)-(4) LF I ricalcavano sostanzialmente la disciplina di cui all'art. 51(2)-(3)-(4), con l'unica differenza di prevedere quale termine massimo per l'efficacia dei decreti adottati dal Governo un arco temporale più ristretto.

⁵⁷⁰ Art. 51 a (1)-(2) LF I.

⁵⁷¹ Per un inquadramento sistematico e politologico di questa revisione costituzionale, cfr. K. Galicz, *Diritto di asilo nei contesti di emergenza: l'involuzione della normativa ungherese*, in questa rivista, 1, 2023, 142 ss.

⁵⁷² Art. 51 a (4) LF I.

⁵⁷³ Art. 50(6), 51 (51), 51 a (6) LF I.

⁵⁷⁴ Art. 49(5) LF I.

duraturo e sistemico dello stato giuridico speciale di maggior gravità.

4.2. *Stati di necessità d'ordine interno*

4.2.1. *L'innerer Notstand tedesco*

Risulterà evidente *prima facie* la brevità del dettato costituzionale tedesco relativo all'emergenza interna⁵⁷⁵. Rispondendo ad esigenze di garanzia dell'ordinamento, esso opta per una specifica declinazione di federalismo cooperativo, comprimendo i poteri del Governo federale a funzioni di carattere meramente gregarie o, tutt'al più, suppletive rispetto agli esecutivi dei singoli Länder. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso il governo dell'emergenza, dovuta ad «un pericolo che minacci l'esistenza o l'ordinamento fondamentale libero e democratico della Federazione o di un Land», permane sotto la stretta vigilanza del Bundesrat, il quale può in ogni momento revocare l'ordinanza con la quale l'Esecutivo federale attrae nella propria sfera di controllo la polizia del Land interessato dall'emergenza. Se i principi cardine del federalismo e della centralità della decisione parlamentare paiono largamente rispettati, la norma appare a prima vista scarna e contraddistinta da una certa debolezza strutturale. Tuttavia, essa dovrà essere interpretata in combinato disposto con l'articolo 87 a (4), che autorizza l'impiego delle forze armate a sostegno di quelle di polizia al fine di reprimere insurrezioni armate. Risulterà ancor più importante leggere le disposizioni menzionate alla luce degli articoli 9(2) e 21(2) GG, i quali introducono pregnanti strumenti di *streitbare Demokratie*⁵⁷⁶, e del principio, di fatto para-costituzionale, dello *Staatsbürger in Uniform*⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ Per semplicità si rinvia genericamente all'art. 91 GG.

⁵⁷⁶ Si consideri tuttavia la penetrante critica avanzata da Forsthoff, op. cit., 58-60, 65 ss.

⁵⁷⁷ Il concetto di *Staatsbürger in Uniform* («cittadino in uniforme»), sancito espressamente dal codice militare tedesco fin dal 1956, rappresenta uno dei principi cardine che permeano lo spirito della *Bundeswehr*. Esso pare coniugare l'aspirazione alla neutralità dell'esercito rispetto alla politica partitica, lasciato

4.2.2. *Gli stati d'emergenza e di pericolo estremo in Ungheria prima delle revisioni costituzionali IX e X*

Di tutt'altro tenore risultava la disciplina formulata dal dettato originario della LF riguardo ai regimi giuridici speciali definiti come stato d'emergenza (articoli 48 e 50) e di pericolo (articolo 53).

Il primo avrebbe dovuto essere proclamato dal Parlamento con la maggioranza dei due terzi nel caso di attività rivolte all'eversione dell'ordine costituzionale o all'acquisizione unilaterale del potere ovvero tali da integrare atti di violenza armata o comunque da minacciare gravemente la vita e la proprietà⁵⁷⁸. Tuttavia, l'istituzione costituzionale fondamentale in tali frangenti avrebbe dovuto essere individuata nel Presidente della Repubblica, scelta certamente non casuale a fronte della sua funzione di garanzia dell'ordine e della continuità costituzionali. Non solo a questi sarebbe spettata la dichiarazione dello stato d'emergenza per il caso in cui il Parlamento fosse stato impossibilitato⁵⁷⁹ e la decisione relativa all'impiego delle forze armate⁵⁸⁰, ma anche l'adozione dei decreti necessari per l'esecuzione delle misure richieste dalla concreta situazione, agendo anche *contra legem* o sospendendo l'applicazione di determinate leggi⁵⁸¹. Va osservato che, pur temperati dal controllo che il Parlamento è sempre tenuto a svolgere e dalla circostanza che il comando delle forze armate spetta pur sempre all'Esecutivo, in questo frangente era possibile esprimersi di veri e propri poteri diretti del

fondamentale della *Reichswehr* guidata da Seeckt tra le due guerre, con la necessità di garantire una classe militare formata sotto il profilo civico e storico, e perciò convenientemente integrata nelle dinamiche di uno Stato democratico.

⁵⁷⁸ Art. 48 (1)(b) LF I.

⁵⁷⁹ Art. 48 (3) LF I; anche in questo caso si applicano le disposizioni d'ordine generale previste dai successivi commi del medesimo articolo e di cui *supra*.

⁵⁸⁰ Art. 50 (2) LF I. Si menzionerà che il comma precedente disponeva l'impiego dell'esercito solo per il caso in cui le forze di polizia si fossero rivelate insufficienti a reprimere l'attività eversiva.

⁵⁸¹ Art. 50 (3) LF I.

Capo dello Stato⁵⁸², tant'è che questi avrebbe assunto pienamente funzioni legislative ed il Governo avrebbe rivestito compiti meramente esecutivi rispetto ai decreti presidenziali. D'altra parte, il legislatore costituito aveva riconosciuto in capo al Parlamento (o, in sua vece, alla Commissione parlamentare permanente per la difesa) un generale potere di supervisione e di controllo. Quest'ultimo risultava comprensivo del dovere, per il caso in cui il Parlamento fosse stato precedentemente impossibilitato a convenire, di valutare con la maggioranza dei due terzi l'effettiva presenza delle condizioni necessarie per la dichiarazione dello stato d'emergenza e la legalità delle misure straordinarie disposte con decreto dal Presidente, nonché facoltà di sospensione o estensione delle misure straordinarie disposte dal Presidente, la quale non poteva in ogni caso essere superiore a trenta giorni⁵⁸³. Peraltro, anche in questo caso avrebbero trovato applicazione le succitate disposizioni d'ordine generale di cui ai commi 4, 5, 6, 7 ed 8 dell'articolo 48, con l'unica differenza che, per il caso in cui il Parlamento si fosse o fosse stato sciolto prima della proclamazione dello stato d'emergenza, la sua convocazione sarebbe spettata al Presidente anziché al Consiglio Nazionale di Difesa.

Quanto invece allo stato di pericolo estremo, esso vedeva già la preminenza istituzionale del Governo, implicitamente riconosciuto come l'attore più titolato ad assumere rapidamente decisioni a fronte di o al fine di prevenire «disastri naturali o industriali tali da minacciare la vita e la proprietà»⁵⁸⁴ e a raccogliere tempestivamente le informazioni tecnico-scientifiche necessarie alla loro gestione. Il Governo avrebbe dunque potuto sospendere leggi o derogare da previsioni di legge per decreto, nonché adottare altre misure previamente definite da legge cardinale⁵⁸⁵. L'efficacia dei decreti non avrebbe comunque potuto estendersi oltre quindici giorni dalla loro adozione,

⁵⁸² Cfr. B.S. Gerencsér, *Special Legal Orders*, in Varga, Patyi, Schanda (eds.), op. cit., 311-321.

⁵⁸³ Rispettivamente: art. 49 (6) e 50 (4-5) LF I.

⁵⁸⁴ Art. 53 (1) LF I.

⁵⁸⁵ Art. 53 (2) LF I.

salvo diversa autorizzazione da parte del Parlamento⁵⁸⁶; i loro effetti avrebbero dovuto in ogni caso cessare una volta rientrato lo stato di pericolo⁵⁸⁷. Va sottolineato come già la previsione di cui all'articolo 53 (3) – in ossequio alla disposizione generale che attribuisce la dichiarazione di cessazione dello stato giuridico speciale all'organo costituzionale che lo ha riconosciuto – consentisse di fatto di attribuire al solo Governo la determinazione circa la durata dello stato di pericolo, riservando al Parlamento esclusivamente il controllo successivo sugli adottati in concreto.

Rispetto allo stato di pericolo estremo, accanto alla normativa costituzionale andrà trattata la legge ordinaria che ne costituisce il completamente e ne individua la disciplina di dettaglio, vale a dire la legge 128 del 2011 sulla protezione dai disastri (*Katasztrófavédelelmi törvény*), entrata in vigore il primo gennaio del 2012. Essa si risolve primariamente in un complesso tessuto normativo volto a razionalizzare la ragionevole cooperazione tra livelli di governo, centrale e locale, sotto il coordinamento della prima sfera, al fine di garantire una più efficiente tutela per il caso di calamità pubbliche. Queste ultime vengono diffusamente tipizzate dall'articolo 44 della legge, il quale si propone di specificare il significato del riferimento a «disastri naturali o industriali», di cui all'articolo 53 (1) della Legge Fondamentale, determinando le circostanze concrete che determinano la dichiarazione dello stato di pericolo. È però significativo che lo stesso articolo 44 paia integrare la LF introducendo il riferimento ad «altri pericoli», tra i quali viene menzionata l'eventualità di un'epidemia umana o animale. Alcuni autori hanno osservato che sarebbe stato possibile considerare quest'ultima disposizione incostituzionale, dal momento che il Legislatore ordinario non si sarebbe qui limitato a specificare il contenuto normativo della clausola costituzionale, ma si sarebbe invece spinto ad individuare

⁵⁸⁶ Art. 53 (3) LF I.

⁵⁸⁷ Art. 53 (4) LF I.

una vera e propria categoria emergenziale distinta dallo stato di pericolo come definito dalla LF⁵⁸⁸.

5. Il governo della pandemia e le Revisioni costituzionali IX e X quali formalizzazioni di una nuova forma di governo

Come è noto, la pandemia da Covid-19 ha rappresentato un momento di estrema tensione per gli ordinamenti costituzionali, costringendoli a mettere alla prova dello straordinario la propria capacità di salvaguardare lo Stato di diritto e di bilanciare interessi pubblici preminenti talvolta in conflitto. Per quanto riguarda i sistemi contemplati in questa sede, in via principale quello magiaro ed in via incidentale quello tedesco, si dovrà osservare come da quest'esame sforzato siano scaturiti esiti davvero differenti.

In Germania, nell'impossibilità – almeno sotto il profilo giuridico-testuale – di ricondurre la pandemia ad una delle due fattispecie emergenziali previste dal *Grundgesetz*, si preferì optare per il ricorso ad una legge federale per la prevenzione e il contrasto di infezioni (la cosiddetta *Infektionsschutzgesetz* – *IfSG*, del 20 luglio 2000), la quale, adottata dalla Federazione nell'esercizio della competenza concorrente riconosciuta dall'articolo 74, comma 1, paragrafo 19 del *Grundgesetz*⁵⁸⁹, costituì il primigenio e principale parametro giuridico per l'adozione di misure di contrasto e prevenzione della pandemia. Nonostante le critiche cui, in Germania come altrove, sono stati soggetti i provvedimenti in concreto adottati in esecuzione di detta legge, come riformata con la Legge federale per la gestione

⁵⁸⁸ Così, ad esempio, Mészáros, op. cit., 12. In realtà, un'interpretazione tanto restrittiva della disposizione costituzionale richiamata non pare godere di sostegno univoco da parte della dottrina; si considerino soprattutto D. Karsai, *Let's not fool ourselves, either!*, in *Verfassungsblog*, 04/27/2020, e J. Sawicki, *La pandemia Covid-19 in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1963-1983.

⁵⁸⁹ Art. 74 (1)(19) GG: «La competenza legislativa concorrente si estende alle seguenti materie: [...] le misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività, l'autorizzazione all'esercizio della professione medica e di altre professioni sanitarie e paramediche, nonché la disciplina sul commercio di prodotti sanitari, farmaci, medicinali, parafarmaci, stupefacenti e prodotti tossici».

delle epidemie adottata il 25 marzo 2020, si potrà agevolmente convenire che la forma di governo tedesca non è andata incontro a nessuna modifica di rilievo, chiudendo dunque un bilancio sostanzialmente positivo⁵⁹⁰.

Al contrario, nel caso dell'Ungheria si potrà osservare che l'emergenza pandemica abbia cagionato una vera e propria trasformazione, per quanto allora larvata ed informale, della forma di governo. A fronte dell'ampia letteratura giuridica che ha trattato la tematica con dovizia di dettagli e grande perizia⁵⁹¹, in questa sede si ritiene preferibile non soffermarsi sulle varie e distinte fasi che hanno contraddistinto il governo della pandemia, ricondotta sotto la specie dello stato di pericolo estremo. Ciò che più preme rilevare è il costante muoversi dell'azione di governo ai limiti della legalità formale e nella direzione di un graduale e precipuo accentramento in capo all'Esecutivo di competenze e funzioni tendenti a travalicare quelle, già ampie, garantite dall'articolo 53 LF.

Un esempio particolarmente significativo del reiterato gioco basato sull'ambiguità della legalità costituzionale formale potrà essere rinvenuto in alcune disposizioni della legge XII del 2020. Quest'ultima, emanata nel rispetto dell'art. 53(1) LF, oltre ad introdurre ben due nuove fattispecie criminose, destinate dunque ad essere ordinariamente incardinate nel Codice penale, non si limitò a disporre la ratifica dei decreti adottati come da disposizione costituzionale ed autorizzare l'Esecutivo ad

⁵⁹⁰ Cfr. tra gli altri J. Woelk, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in questa rivista, 2020, 2, 1713-1741. D'altra parte, alcuni autori hanno rilevato sottili modifiche apportate sotto il profilo del federalismo; cfr. Y.M. Citino, *Noterella in tema di "freno d'emergenza federale" tedesco*, in questa rivista, 2022, Numero speciale: I Federalizing Process europei nella democrazia d'emergenza, 491-503; in termini parzialmente difforni, J. Woelk, *I sistemi federali di Germania e Austria alla prova dell'emergenza pandemica*, ivi, 287-310.

⁵⁹¹ *Inter multi*, S. Benvenuti, *L'emergenza pandemica come innesco della crisi delle democrazie illiberali negli ordinamenti costituzionali ungherese e polacco*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2021, 3, 43-88; Győry, Weinberg, op. cit.; Halmai, op. cit.; Mészáros, op. cit.; eiusdem, *Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception*, in *Max Weber Programme Working Paper*, 2022; Sawicki, op.cit.

estenderne l'efficacia pro-futuro, fino alla cessazione dell'emergenza. Difatti, nel silenzio della Legge Fondamentale sul punto, non paiono poter sorgere dubbi circa la costituzionalità di tale estensione⁵⁹². Ciò che invece pare suscitare più di una perplessità, è stata la decisione di ratificare, per così dire in bianco, i decreti che il Governo avrebbe adottato successivamente nel corso della vigenza dello stato di pericolo, fermo restando il potere del Parlamento di revocare tale autorizzazione. Tuttavia, almeno un autore⁵⁹³ ha inteso riconoscere in tale previsione la risoluzione di un'antinomia interna alla stessa Legge Fondamentale, la quale avrebbe attribuito all'Assemblea nazionale la facoltà di revocare l'efficacia dei decreti ma avrebbe conservato al Governo il controllo dello stato di pericolo. Pare evidente il tentativo di scongiurare il rischio di trovarsi in uno stato giuridico speciale sprovvisto del sostegno normativo necessario ai fini della sua amministrazione in concreto. Peraltro, sottolinea sempre Sawicki, la disposizione legislativa in esame sarebbe stata priva dello *status* cardinale proprio delle parti residue della legge, ponendo perciò il Legislativo in una posizione più favorevole ai fini di una revoca dell'efficacia dei decreti. D'altra parte, proprio la natura cardinale attribuita alle altre disposizioni di legge avrebbe, come in un circolo vizioso, confermato la funzione preminente del Governo, alla luce del carattere rinforzato della previsione relativa all'abrogazione della facoltà di restaurare le norme abrogate dal Legislativo.

Inoltre, risulterà opportuno considerare gli elementi rispettivamente di diritto e di fatto che hanno coadiuvato l'espansione dei poteri governativi. Tra i primi andrà annoverata la vaghezza che, nella formula di clausole generali, contraddistingue – e, forse, non potrebbe evitare di contraddistinguere – la disciplina costituzionale dello stato giuridico speciale. Per quanto riguarda invece le condizioni politiche materiali, non si dovrà sottovalutare la netta propensione dell'Assemblea nazionale e della Corte costituzionale per la deferenza nei confronti delle decisioni

⁵⁹² Sawicki, op. cit. 1970.

⁵⁹³ *Ibidem*, 1973, *sed contra* ad esempio Mészáros, ultima op.cit., 8.

dell'Esecutivo, deferenza da ricercarsi in condizioni che travalicano il naturale sentimento di unità nazionale, proprio dei momenti di crisi attraversati dallo Stato, per sconfinare invece in una sostanziale omogeneità e condivisione dell'indirizzo e politico.

Ciò che invece interessa maggiormente in questa sede, è il ruolo assunto dallo stato di pericolo nello scortare l'ordinamento verso l'assunzione di una nuova forma di organizzazione costituzionale, della quale le Revisioni costituzionali IX e X rappresentano la compiuta formalizzazione. È ad esse che occorrerà rivolgere primaria attenzione⁵⁹⁴.

La revisione costituzionale IX si distingue, oltre che il peculiare regime di entrata in vigore⁵⁹⁵, per la completa riforma della disciplina degli stati giuridici speciali, rispetto ai quali viene fortemente marcata la posizione di predominio dell'esecutivo. Innanzitutto, essi sono stati ridotti al numero di tre: lo stato di guerra – che va a sostituire quello di crisi nazionale ed assorbire quelli di difesa preventiva e d'attacco inatteso, lo stato d'emergenza (che invece assimilerebbe in un'unica fattispecie anche lo stato di minaccia terroristica) e quello di pericolo⁵⁹⁶. Se restano ferme per ciascuno di essi tutte le disposizioni relative alle garanzie di continuità costituzionale ed istituzionale e quelle d'ordine generale – trasferite però ai nuovi articoli dal 52 al 56 della LF⁵⁹⁷ – sostanziale è il mutamento relativo tanto all'organo costituzionale cui viene attribuito il sostanziale governo degli stati di necessità. Lo stato di guerra vede infatti la scomparsa del Comitato di Difesa Nazionale e lo stato

⁵⁹⁴ Le novellate disposizioni costituzionali saranno d'ora innanzi indicate sotto LF II.

⁵⁹⁵ Difatti, l'art. 11 della Revisione – cioè quello riferito alla riforma degli stati giuridici speciali – avrebbe dovuto entrare in vigore solamente il 1° luglio 2023, mentre le disposizioni residue il 23 dicembre 2020; tuttavia, l'entrata in vigore dell'art. 11 venne anticipata al 1° novembre 2022 dalla Revisione X.

⁵⁹⁶ Art. 48 LF II.

⁵⁹⁷ Tra le disposizioni d'ordine generale, vale la pena soffermarsi sull'art. 53(3) LF II, il quale esclude che, in qualsiasi stato giuridico speciale, il Governo possa rinnovare un decreto che il Parlamento abbia abrogato, a meno che ciò non sia giustificato da un mutamento sostanziale delle circostanze di fatto, il cui puntuale accertamento, va da sé, spetta sempre all'Esecutivo.

d'emergenza quella delle funzioni di comando diretto del Presidente, entrambi sostituiti dal Governo nelle funzioni che loro attribuiva la normativa previgente⁵⁹⁸. Di conseguenza, nei più gravi stati giuridici nei quali lo Stato potrebbe incorrere, il Governo non risulterebbe titolare della mera supervisione esecutiva delle operazioni o della loro direzione in coordinamento con le altre istituzioni, ma di un vero e proprio potere di decisione politica pressoché unilaterale, temperato esclusivamente dalle facoltà di supervisione e controllo che sempre spettano al Capo dello Stato e, soprattutto, all'Assemblea nazionale.

Significativamente, la Revisione IX non ha apportato modifiche rilevanti rispetto alla disciplina dell'unico stato giuridico speciale cui sia stato dato corso effettivo, lo stato di pericolo, trasferita al novellato articolo 51; ci si potrà limitare a menzionare come il termine per la cessazione degli effetti dei decreti adottati sia stato elevato da quindici a trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di pericolo⁵⁹⁹. Infine, la Revisione X ha introdotto nuove ed ulteriori fattispecie di stato di pericolo, vale a dire quelle di conflitto armato, guerra o disastro umanitario in una nazione confinante, estendendo a tale eventualità la disciplina tipica di quello stato giuridico speciale e dunque ampliando ancora una volta i confini della discrezionalità governativa.

6. Conclusioni

Come si è accennato, non pochi autori hanno inteso cogliere nel governo delle emergenze migratoria e soprattutto pandemica in Ungheria la manifestazione di un mutamento implicito della forma di governo che, anche prescindendo dalla sanzione costituzionale positiva, avrebbe distolto lo Stato dalla sua vocazione parlamentare per proiettarlo altrove, presso i labili confini che separano il terreno d'una democrazia liberale seppur in decadenza dai domini dell'autoritarismo. È appunto questa tesi che si è inteso scandagliare, analizzando i rapporti tra Governo e Parlamento come formalizzati del dettato della LF, nella sua

⁵⁹⁸ Art. 49(3); art. 54(1) LF II.

⁵⁹⁹ Art. 51 (2) LF II.

formulazione originaria e nelle revisioni costituzionali che si sono succedute nel primo decennio dalla sua adozione.

Il testo originario della LF, frutto di un articolato processo di razionalizzazione della disciplina previgente, non consente di inventire *ab origine* una trasformazione dell'ordinamento in senso autoritario. Esso potrà tutt'al più essere considerato espressione della variegata tendenza del costituzionalismo post-sovietico a dettare un'ampia e dettagliata disciplina degli stati di necessità seguendo il modello tedesco, al fine di garantire una netta separazione tra lo stato emergenziale e la normalità costituzionale e di approntare le tutele necessarie alla preservazione di quest'ultima. Nel solo caso dello stato di pericolo estremo si potrebbe ravvisare il preludio di una modificazione della forma di governo; ciò non tanto in ragione della posizione direttiva che le disposizioni costituzionali assegnavano al Governo, quanto invece della previsione generale che attribuisce all'organo che ha dichiarato lo stato giuridico speciale il potere di determinarne la cessazione. Tuttavia, a fronte della natura particolare dello stato di pericolo, la mancata deroga alla norma generale potrà risultare ben spiegata dalla particolare competenza tecnica di cui l'amministrazione è *naturaliter* depositaria. Maggior perplessità, come si è accennato, suscita l'antinomia tra potere di revoca dello stato giuridico speciale e potere di revoca dei decreti adottati dall'Esecutivo – quest'ultima posta in capo all'Assemblea nazionale, la cui risoluzione è stata tuttavia realizzata nelle maglie del governo concreto dell'emergenza. È proprio quest'ultimo – più che la disciplina costituzionale – ad aver visto il dispiego del potenziale di governo dell'Esecutivo nella sua massima intensità, forte di una sostanziale convergenza politica con l'organo parlamentare.

Il contrasto con l'esperienza tedesca risulta immediatamente chiaro. In Germania, il mancato dispiego dei poteri tipici dell'emergenza interna – comunque difficilmente giustificabili stando alla lettera del testo costituzionale – pare rivelare il persistente rifiuto, da parte dell'ordinamento costituzionale tedesco, di assoggettarsi alle logiche estreme derivanti dal potenziale rischio per la

sopravvivenza dello Stato. Come già aveva osservato Forsthoff, il momento critico viene trattato alla stregua di un grave problema d'ordine pubblico da affrontare affidandosi alla rassicurante certezza del riparto di competenze in materia di sanità. Al contrario, la scelta ungherese esprime una presa di posizione di tutt'altro genere: avvalendosi dell'ambigua copertura giuridico-costituzionale offerta dalle clausole della LF, l'ordinamento magiaro ha inteso contemplare la domanda ultima sulla titolarità della sovranità nella sua inquietante pienezza.

Se pare quantomeno dubbio rilevare i crismi dell'illegittimità costituzionale nell'azione di governo, occorrerà constatare come l'esperienza concreta della gestione dell'emergenza abbia indotto una radicale trasformazione costituzionale, formalizzata nelle Revisioni IX e X. La preminenza dell'Esecutivo è stata estesa a tutte le fattispecie emergenziali; ciò non tanto a discapito dell'Assemblea nazionale – i cui poteri di controllo e supervisione permangono nel dettato costituzionale positivo – quanto di uno degli organi di garanzia costituzionale per eccellenza, cioè il Capo dello Stato. Il Governo assumerebbe dunque la posizione di organo rappresentativo dell'unità politica dello Stato, soprattutto in presenza di minacce provenienti dall'esterno – il cui novero è stato ampliato dalla Revisione X. È probabilmente più in questa circostanza che nella gestione dell'emergenza in sé che andrà ravvisato quel mutamento della forma di governo tanto paventato.

Il superamento del governo monocratico dell'emergenza, tradizionalmente posto nelle mani di un *pouvoir neutre*⁶⁰⁰, a favore della sua frammentazione in capo ad una pluralità di organi costituzionale era l'elemento comune che contraddistingueva tanto il *Grundgesetz* che la LF, nella sua formulazione originaria e al prezzo di una sapiente modulazione a seconda delle fattispecie tipiche contemplate. Le Revisioni IX e X sembrano invece

⁶⁰⁰ Per una classica analisi del rapporto che intercorre tra *pouvoir neutre* e garanzia della costituzione, si rinvia a C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung* (1931). *Anhang: Hugo Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Rechtslehre* (1930), Fünfte Auf., Berlin, 2016, 132-149.

manifestare una sostanziale restaurazione del principio monocratico, la cui titolarità non pare però attribuita ad un potere autenticamente neutro, dotato di legittimazione democratica super-maggioritaria ed estraneo rispetto alla gestione, politica, degli affari correnti. Al contrario, depositario del principio monocratico è il Governo. Non pare ozioso domandarsi se, alla luce delle condizioni concrete dell'ordine costituzionale magiario, il Governo possa qualificarsi come potere rappresentativo dell'unità della Nazione, ma certo non sfuggiranno i rischi insiti nella coincidenza tra organo di tutela della costituzione ed organo detentore del potere corrente.

In conclusione, il governo dello stato d'emergenza non ha che consentito il manifestarsi dell'effettiva natura costituzionale dell'ordinamento, cui è stata garantita sanzione formale, cioè quella di uno Stato a guida governativa, nel quale la direzione politica fondamentale riposa nelle mani dell'organo esecutivo.

Abstract

Il presente saggio mira, avvalendosi della comparazione storico-diacronica e di quella sincronica con l'ordinamento tedesco, a problematizzare la complessa disciplina che la Legge Fondamentale ungherese, anche alla luce dei più recenti emendamenti, dispone rispetto ai molteplici stati di necessità nei quali l'ordinamento potrebbe incorrere. Ragionare approfonditamente sull'articolata dialettica tra Parlamento e Governo – quest'ultimo nel ruolo di legislatore straordinario – e sul riparto di competenze che le disposizioni costituzionali sugli stati di necessità stabiliscono permetterebbe di collocare il sistema costituzionale ungherese in una dimensione nuova, al confine tra la forma dello stato di diritto parlamentare e quella di uno stato autoritario.

Keywords

Hungary – Germany – state of emergency – special legal orders – SARS-Covid 19

LA STABILITÀ GOVERNATIVA NELLE REPUBBLICHE BALTICHE: APPUNTI DI STORIA, DIRITTO E POLITICA

Alberto Orlando

SOMMARIO: 1. Cenni di storia costituzionale: in particolare, il periodo interbellico – 2. L'attuale assetto costituzionale: in particolare, i rapporti tra Parlamento e Governo – 3. L'evoluzione del quadro politico dall'indipendenza ad oggi – 4. La lettura dei dati "in combinato disposto" come prospettiva necessaria

1. Cenni di storia costituzionale: in particolare, il periodo interbellico

A oltre trenta anni dalla loro indipendenza dall'URSS e a venti anni dall'adesione all'UE, le Repubbliche baltiche costituiscono per collocazione geografica, evoluzione storica e contingenze politiche del momento un'area di interesse strategico per l'UE, chiamata a monitorare costantemente il processo di transizione liberaldemocratica in questi Paesi⁶⁰¹.

Le tre repubbliche, pur condividendo indubbiamente fattori storici e culturali⁶⁰², presentano rispettive peculiarità dal punto di vista dell'assetto costituzionale. Con specifico

⁶⁰¹ Per il concetto di transizione liberaldemocratica si rinvia agli illustri scritti di G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Torino, 2000; Id., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003; S. Gambino, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003. Sulla transizione liberaldemocratica dell'Europa centro-orientale cfr., *ex multis*, A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano 2019, 1-47; S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale*, Torino, 1998; S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993; G. Pridham, T. Vanhanen, *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Londra, 1994.

⁶⁰² Cfr. A. Kasekamp, *A history of the Baltic states*, Londra, 2017; A. Plakans, *A Concise History of the Baltic States*, Cambridge, 2014; R. Tuchtenhagen, *Storia dei paesi baltici*, Bologna, 2008.

riferimento alla stabilità governativa, guardando soprattutto ai dati del nuovo millennio, emerge una chiara differenza: da una parte, Estonia e Lettonia, entrambe repubbliche parlamentari, sono tra i Paesi dell'UE con durata media più bassa dei governi in carica (meno di due anni, intorno alla media di Francia e Italia); dall'altra, la Lituania, unica repubblica semipresidenziale delle tre, si distingue come uno dei Paesi dell'UE con durata media dei governi più elevata (al livello della Germania)⁶⁰³.

Per fornire una lettura critica di questi dati appare opportuno impostare l'analisi su tre piani diversi: storico, costituzionale e politico.

Dal punto di vista storico, limitando i cenni in questa sede alla storia del XX secolo, i tre Paesi hanno certamente vissuto delle vicende comuni, che hanno portato, come noto, ad ottenere l'indipendenza dell'URSS a seguito della caduta del Muro di Berlino⁶⁰⁴ e ad entrare – prime repubbliche ex-

⁶⁰³ Considerando il criterio dell'insediamento di nuovi Esecutivi ed escludendo quindi eventuali rimpasti ministeriali, nel periodo 2000-2023, il governo in Lettonia ha una durata media di 656 giorni e in Estonia di 704 giorni, rispettivamente il sesto e l'ottavo dato più basso dell'intera UE, molto vicini al dato italiano (685 giorni), anche se abbastanza distanti dalla Francia, fanalino di coda (appena 459 giorni). Nello stesso periodo, in Lituania la durata media si attesta intorno ai tre anni (1048 giorni di media e addirittura 1244 come valore mediano), sesto miglior dato dell'UE e vicino a quello tedesco (1397 giorni di media). Cfr. *The Representative Democracy Data Archive*, in *repdem.org*.

⁶⁰⁴ Già dalla fine degli anni '80, in Estonia, Lettonia e Lituania si erano formati movimenti politici come il Fronte Popolare e il *Sqjūdis*, che chiedevano maggiore autonomia dall'URSS e, successivamente, l'indipendenza: si trattava della c.d. "rivoluzione cantata", ossia di quella serie di eventi, a cavallo tra il 1987 e il 1991, in cui estoni, lettoni e lituani cominciarono a intonare canti popolari tradizionali e, soprattutto, i loro inni nazionali – tutti vietati dal regime comunista – come forma pacifica di protesta politica. Questi movimenti guadagnarono forza grazie alla politica di *glasnost* e *perestrojka* promosse da Gorbačëv. Il processo che ha portato alla indipendenza delle Repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania) fu certamente intensificato dalla celebre "*Baltic Way*", una protesta pacifica svoltasi il 23 agosto 1989, ossia pochi mesi prima della caduta del Muro di Berlino, in cui circa due milioni di persone formarono una catena umana di seicento km, collegando Tallinn, Riga e Vilnius, per commemorare il Patto Molotov-Ribbentrop del 1939 che aveva portato all'occupazione sovietica. L'11 marzo 1990 la Lituania fu la prima delle Repubbliche baltiche a dichiarare formalmente l'indipendenza, sotto la guida del leader del *Sqjūdis* Landsbergis. Seguendo l'esempio lituano, anche l'Estonia e la

sovietiche a farlo – sia nella NATO⁶⁰⁵ che nell'UE⁶⁰⁶. È importante sottolineare che gli eventi del 1991 venivano

Lettonia mossero passi decisi verso l'indipendenza, definendo l'URSS come potenza occupante con dichiarazioni dei rispettivi parlamenti il 30 marzo e il 4 maggio del 1990. All'inizio del 1991, truppe sovietiche tentarono di reprimere i movimenti indipendentisti nelle tre repubbliche, con episodi di violenza soprattutto in Lituania e Lettonia. Questi interventi si rivelarono controproducenti, consolidando ulteriormente la volontà di indipendenza e attirando condanne internazionali. Il fallimento del golpe contro Gorbacëv nell'agosto 1991 segnò il collasso del potere centrale sovietico: le Repubbliche baltiche ne approfittarono e dichiararono ufficialmente la piena indipendenza tra il 20 e il 21 agosto. Mentre l'URSS non aveva più il controllo per impedire la secessione delle Repubbliche baltiche, gli Stati Uniti guidarono il blocco occidentale a riconoscere rapidamente l'indipendenza dei tre Paesi. La stessa URSS li riconobbe formalmente già nel settembre 1991, poco prima del suo definitivo scioglimento a dicembre. Cfr. A.B. Altemir, *Gli Stati Baltici di fronte alla disintegrazione sovietica: alcune riflessioni a quindici anni dalla proclamazione della loro indipendenza*, in *Studi Urbinati*, 57, 3, 2006, 270-288; K. Bukovskis, *The Four Stages of State Rebuilding in the Baltic States Since 1990*, in L. Leontiev, P. Amarasinghe, *State-Building, Rule of Law, Good Governance and Human Rights in Post-Soviet Space*, Londra, 2022, 17-32; S.E. Himmer, *The achievement of independence in the baltic states and its justifications*, in *Emory Int'L Rev.*, 6, 1992, 253 ss.; A. Ashbourne, *Lithuania: The rebirth of a nation 1991-1994*, Oxford, 1999.

⁶⁰⁵ Estonia, Lettonia e Lituania sono le uniche repubbliche ex sovietiche nella NATO, di cui sono diventate membri nel 2004. L'adesione dei Paesi baltici è stato il risultato di un processo complesso, guidato dalla loro ferma volontà di garantirsi sicurezza già subito dopo l'indipendenza dall'URSS nel 1991. Portando avanti attività diplomatiche e di lobbying con gli Stati Uniti e i Paesi dell'Europa occidentale (subito ottenuto l'appoggio della Danimarca), avviando riforme interne sul piano politico, economico e militare, ma soprattutto garantendo attiva partecipazione a missioni NATO prima nei Balcani e poi in Afghanistan, le Repubbliche baltiche ottennero l'invito formale ad entrare nella NATO durante il Vertice di Praga del 2002 e ne divennero ufficialmente membri due anni più tardi. Cfr. A. Kasekamp, *An uncertain journey to the promised land: The Baltic states' road to NATO membership*, in S. Radchenko, T.A. Sayle, C. Ostermann (a cura di), *NATO in the Cold War and After*, Londra, 2021, 107-134; R.D. Asmus, R.C. Nurick, *NATO Enlargement and the Baltic States*, in *Survival*, 38(2), 1996, 121-142.

⁶⁰⁶ I Paesi baltici hanno aderito all'Unione Europea il 1° maggio 2004. Dopo aver ottenuto l'indipendenza dall'Unione Sovietica nel 1991, si concentrarono presto sulle riforme economiche e politiche necessarie per soddisfare i criteri di adesione all'UE. Il processo formale iniziò con la domanda di adesione negli anni '90 e culminò con i negoziati di adesione che si conclusero nel 2002. Cfr. G. D'Amato, *Viaggio nell'Hansa Baltica. L'Unione europea e l'allargamento ad Est*, Milano, 2004; K. Graney, *Russia, the Former Soviet Republics, and Europe Since 1989: Transformation and Tragedy*, New York, 2019,

letti dalle popolazioni baltiche come “ripristino” della condizione di indipendenza che gli stessi Paesi avevano conosciuto nel periodo intercorso tra i due conflitti mondiali.

In effetti, le Repubbliche baltiche conobbero l'indipendenza alla fine della Prima guerra mondiale per via della dissoluzione dell'Impero russo⁶⁰⁷ e subito si dotarono

171-209; P. Van Elsuwege, *The Baltic States on the road to EU accession: Opportunities and challenges*, in *European Foreign Affairs Review*, 2, 2002, 171-192. Sull'adeguamento dei Testi costituzionali in vista dell'ingresso nell'UE, cfr. A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 119-124; T. Kerikmäe, *Estonian Constitutional Problems in Accession to the EU*, in A. Kellerman, J. de Zwaan, J. Czuczai (a cura di), *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level*, L'Aia, 2001, 291-300; A. Ušacka, *The Impact of the European Integration Process on the Constitution of Latvia*, in A. Kellerman, J. de Zwaan, J. Czuczai (a cura di), *EU Enlargement*, cit., 337-346; V. Vadapalas, *Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level*, in A. Kellerman, J. de Zwaan, J. Czuczai (a cura di), *EU Enlargement*, cit., 347-368. Su sviluppi più recenti in Lettonia, cfr. U. Ronga, *La transizione istituzionale della Lettonia nel processo politico europeo alla luce delle elezioni del 2019*, in *federalismi.it*, n. 11, 2019.

⁶⁰⁷ L'indipendenza fu proclamata, in Lituania il 16 febbraio 1918, in Estonia il 24 febbraio e in Lettonia il 18 novembre.

La Lituania, storico governatorato dell'Impero russo, fu conquistata dall'Impero tedesco nel 1914 durante l'avanzata sul fronte orientale, venendo ricompresa fino alla fine della guerra, assieme alla Lettonia occidentale, nel governo tedesco dell'*Ober Ost*. In prossimità della fine del conflitto e anche dopo l'Impero tedesco – poi diventata Repubblica tedesca – tentò di instaurare forti legami con lo Stato e il popolo lituano in funzione antisovietica, riuscendo però a influenzarne solo in parte le politiche, dato che la forte volontà dei lituani di raggiungere l'indipendenza prese presto il sopravvento: il Consiglio di Lituania, oltre a proclamare l'indipendenza, optò per la forma di governo repubblicana. Nel biennio successivo, i lituani difesero la propria indipendenza in tre occasioni: contro le forze bolsceviche (1918-1919), contro i Bermontiani (1919) e contro la Polonia (1920).

Ceduta dall'Impero svedese all'Impero russo nel 1721, l'Estonia, approfittando della caduta dello Zarismo nel 1917, vide l'instaurazione di un Governo provvisorio che sanciva l'autonomia nazionale con elezione di una assemblea popolare: questo ebbe vita breve a causa delle pressioni bolsceviche, ma l'indipendenza fu comunque proclamata pochi mesi dopo, esattamente il giorno prima che l'Impero tedesco annettesse il territorio all'*Ober Ost*. Dopo il ritiro dei tedeschi nel novembre 1918, un Governo provvisorio prese le redini del Paese e venne subito abbattuto dall'invasione militare della Russia sovietica: iniziava così la guerra di indipendenza estone conclusasi nel 1920 con il trattato

di Costituzioni nazionali rientranti a pieno titolo nel ciclo costituzionale del parlamentarismo razionalizzato che ha riguardato l'intero territorio europeo del Primo dopoguerra⁶⁰⁸. In tutti e tre i casi – Cost. estone del 1920, Cost. lituana del 1922, Cost. lettone del 1922 – veniva scelta una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione, in cui centralità era riservata all'Assemblea parlamentare – organizzata come organo monocamerale e la cui elezione secondo sistema proporzionale risultava già imposta dalle Costituzioni –, a fronte di poteri circoscritti riconosciuti agli Esecutivi e ai Presidenti⁶⁰⁹.

di Tartu tra URSS ed Estonia, il quale sanciva l'indipendenza della Repubblica d'Estonia.

Anche il territorio lettone, passato all'Impero russo nel corso del Settecento, fu direttamente coinvolto nella guerra tra Russia e Germania, durante la quale i lettoni si divisero tra i due eserciti, e fu annesso all'*Ober Ost*. L'indipendenza lettone, a differenza degli altri due Paesi baltici, arrivò soltanto con la fine della guerra e precisamente con la firma dei trattati di pace il 18 novembre 1918. Ebbe così inizio la Guerra di indipendenza lettone, presto trasformatasi in una guerra civile interna tra gli abitanti del Paese, divisi su basi politiche (nazionalisti e bolscevichi) ed etniche (lettoni e tedeschi del Baltico). L'ultima fase della guerra nel gennaio 1920 vide le forze lettoni, coadiuvate da contingenti polacchi e lituani, sconfiggere definitivamente ciò che restava del movimento bolscevico locale: il conflitto si concluse con il trattato di Riga dell'11 agosto 1920, che riconobbe la piena indipendenza della repubblica lettone.

Su questa fase storica cfr. A. Biagini, *Il primo Novecento e l'indipendenza baltica*, in G. Motta (a cura di), *Il Baltico. Un mare interno nella storia di lungo periodo*, Roma, 2013, 51 ss.

⁶⁰⁸ Cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022, 316; B. Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 5-53; L. Fabiano, *Le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa centro orientale: laboratori costituzionali per le democrazie del Secondo dopoguerra*, in *Nomos*, n. 3, 2023, 1 ss.

⁶⁰⁹ Come nota L. Fabiano, *Le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa centro orientale*, cit., 6, nota 17: "Fra le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa dell'est si usa elencare anche le esperienze costituzionali delle c.d. Repubbliche baltiche – Lettonia (1919), Estonia (1920) e Lituania (1918) [...]. Tali vicende costituzionali [...] presentano delle differenze di fondo rispetto ai casi concernenti gli Stati dell'Europa centro-orientale eredi degli imperi centrali – a partire dalla considerazione per cui per cui la nascita delle

Nella Costituzione estone del 1920 mancava addirittura un vero e proprio Capo di Stato, poiché il c.d. Decano dello Stato svolgeva sostanzialmente il ruolo di Primo ministro, inteso come *primus inter pares*⁶¹⁰, mentre risultavano accentuati gli strumenti di democrazia diretta, soprattutto nella forma del referendum⁶¹¹. La Costituzione lituana del 1922 stabiliva che l'Assemblea parlamentare eleggesse a maggioranza assoluta il Presidente della Repubblica (art. 41), i cui poteri apparivano però limitati in misura rilevante dalla brevità del mandato (tre anni, art. 44.1), dal fatto che ogni rinnovo dell'Assemblea comportava una nuova elezione del Presidente (art. 52) e dalla possibilità, accordata alla stessa Assemblea, di rimuovere il Presidente con voto espresso a maggioranza qualificata (art. 44.3)⁶¹²; l'Assemblea inoltre era legata al Governo da rapporto di fiducia/sfiducia, anche individuale, espresso nei confronti del Primo ministro – incaricato dal Presidente (art. 47)⁶¹³ –

Repubbliche baltiche difatti viene promossa a Parigi al fine di sottrarre possibilità di controllo territoriale all'egemonia russa (travolta in quel periodo dalla rivoluzione bolscevica) e dunque non a scopi «punitivi». Cfr. M. Suksi, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1992, 498 ss.; L. Panzeri, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent'anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico costituzionali*, in *Nomos*, 1, 2022, 1 ss.

⁶¹⁰ Cost. Estonia (1920), art. 57 ("Il Governo si compone del Decano dello Stato e dei Ministri") e art. 61 ("Il Decano dello Stato rappresenta la Repubblica Estone, dirige e coordina l'attività del governo della Repubblica [...]").

⁶¹¹ Da quest'ultimo punto di vista l'Estonia e le altre Repubbliche baltiche trassero ispirazione dal modello svizzero: cfr. M.P. Viviani Schlein, *Democrazia diretta e circolazione di modelli: Svizzera e Paesi baltici*, in *It. Rev. Leg. His.*, n. 9, 2023, 233-259.

⁶¹² Cfr. M. Maksimaitis, *Lithuania's Constitutions adopted in 1918-1940*, in D. Žalimas (a cura di), *Lithuanian Constitutionalism*, Vilnius, 2017, 87-90. Anche il potere di rinvio delle leggi all'Assemblea prima della promulgazione era superabile con una nuova approvazione della medesima legge a maggioranza assoluta ed era addirittura escluso nel caso di leggi urgenti, ossia votate come tali dai due terzi dell'Assemblea (art. 50).

⁶¹³ Alla figura del Primo ministro la Costituzione non dedica particolare attenzione, riferendosi comunemente ai poteri e alle responsabilità dell'intero gabinetto ministeriale. D'altro canto, il Presidente partecipa alla funzione esecutiva, tanto che ha il diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri e di presiederle, nonché di chiedere al Consiglio o ai singoli ministeri relazioni scritte sul loro operato (art. 54).

e degli altri Ministri (art. 59). La Costituzione lettone del 1922 si presentava simile a quella lituana nella ripartizione dei poteri tra Parlamento, Presidente e Governo, improntata ancora più marcatamente al modello parlamentare della democrazia britannica, secondo cui il Capo dello Stato – qui, il Presidente della Repubblica – risultava relegato ad “un ruolo cerimoniale estraneo alla determinazione dell’indirizzo politico”⁶¹⁴; tuttavia, si distingueva per il fatto che il potere di scioglimento della Camera riconosciuto al Presidente valeva come mera proposta, da sottoporre a referendum popolare: in caso di esito sfavorevole, lo stesso Presidente era obbligato alle dimissioni⁶¹⁵.

Ben presto, a seguito di periodi di instabilità governativa, in tutti i Paesi baltici presero il sopravvento forme autoritarie di governo⁶¹⁶, che portarono nel caso dell’Estonia e della Lituania alla redazione di nuove Costituzioni, mentre nel caso lettone la deriva autocratica avvenne a Costituzione invariata. La Costituzione estone

⁶¹⁴ Cfr. M. Mazza, *La Costituzione della Lettonia (1922)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Vol. III*, Milano, 2013, 88. La Costituzione del 1922 era arricchita, come le altre coeve Costituzioni baltiche, dalla previsione di strumenti di democrazia diretta, mentre risultava priva di norme concernenti i diritti fondamentali dei cittadini, atteggiandosi a mero strumento di organizzazione dell’ordinamento repubblicano.

⁶¹⁵ Poiché la Costituzione del 1922 – come si vedrà – è stata ripristinata al momento dell’indipendenza dall’URSS, tale disposizione risulta ancora oggi in vigore (art. 48).

⁶¹⁶ In Estonia, tra il 1921 e il 1931 si succedettero undici governi. Nel 1934 Konstantin Päts, già varie volte Decano dello Stato, guidò un colpo di stato che portò all’abolizione dei partiti politici e il Parlamento non fu più riunito fino al 1938. Päts fu formalmente eletto Presidente nel 1938. In Lituania, nel 1926 il generale Antanas Smetona rovesciò il Governo democraticamente eletto e instaurò un regime totalitario fino all’occupazione sovietica del 1940. Il 15 maggio 1934 in Lettonia, Kārlis Ulmanis, allora Primo ministro, sciolse il Parlamento, vietò i partiti politici e attuò, senza violenza significativa, un colpo di stato con l’appoggio dell’esercito e della polizia e con l’accettazione del Presidente Kviesis, che, dimostrando la debolezza del suo ruolo, continuò a ricoprire la carica, sottomettendosi senza riserve a Ulmanis (suo compagno di partito) e cedendogli la carica nel 1936: anche in Lettonia il regime totalitario durò fino all’occupazione del 1940. Cfr. V.S. Vardys, *The Rise of Authoritarian Rule in the Baltic States*, in Id., R.J. Misiunas (a cura di), *The Baltic States in Peace and War (1917-1945)*, Filadelfia-Londra, 1978, 65 ss.

del 1934, preceduta da una riforma legislativa che rafforzava i poteri del Decano dello Stato già nel 1929⁶¹⁷, introduceva la figura del Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo (art. 58) e a questi assegnava anzi poteri assai rilevanti, compresa la facoltà di emanare regolamenti e decreti-legge (art. 60)⁶¹⁸: in questo clima di stravolgimento costituzionale, Konstantin Päts, già varie volte Decano dello Stato, si impadronì del potere, abolendo i partiti politici e rendendo inattivo il Parlamento. Quest'ultimo riprese ad operare solo nel 1938, quando entrò in vigore un terzo Testo costituzionale, con cui – dal punto di vista meramente formale – si ricercava un equilibrio tra i precedenti due modelli sbilanciati in senso opposto, arrivando a fare emergere, accanto alla dicotomia Parlamento-Presidente, il ruolo del Governo: in caso di sfiducia dell'Assemblea nei confronti del Governo, al Presidente era comunque riservato il potere di decidere tra lo scioglimento della Camera e la revoca dell'Esecutivo, obbligatoria soltanto in caso di ulteriore sfiducia votata, a seguito di elezioni, dalla nuova Camera⁶¹⁹. La Costituzione lituana del 1928, invece, seguiva di un paio di anni il colpo di stato con cui il generale Antanas Smetona aveva instaurato un regime totalitario e virava anche in questo caso verso un netto rafforzamento dell'Esecutivo⁶²⁰, al cui

⁶¹⁷ Dal 1929 il Decano dello Stato aveva la facoltà di sottoporre la sostituzione dei ministri all'Assemblea e di opporsi all'esame delle loro proposte.

⁶¹⁸ Al Presidente, in quanto titolare del "potere supremo di governo" (art. 57), erano assegnati poteri assai rilevanti (art. 60), tra cui la direzione della politica interna ed estera, il comando delle forze armate, la proclamazione dello stato di difesa (da sottoporre ad approvazione dell'Assemblea), la presentazione di progetti di legge, l'emanazione di regolamenti e decreti-legge. Questi ultimi erano consentiti solo in caso di urgenti ragioni di Stato e non potevano comunque modificare le leggi su referendum e iniziative popolari né quelle sulle elezioni dell'Assemblea e del Presidente; tuttavia, restavano validi fino a eventuale abrogazione dell'Assemblea.

⁶¹⁹ Cost. Estonia (1938), art. 59.

⁶²⁰ La nuova Costituzione fu semplicemente proclamata da Smetona stesso il 25 maggio 1928, senza alcun tentativo – neanche fittizio – di rispettare le regole democratiche, tanto che parte dell'élite lituana la considerò un documento provvisorio, ossia una sorta di "proposta alla nazione": nei fatti, essa operò per dieci anni. Cfr. M. Maksimaitis, *Lithuania's Constitutions adopted in 1918-1940*, cit., 92.

vertice si poneva indubbiamente il Presidente della Repubblica, eletto da “speciali rappresentanti della Nazione” – e non dall’Assemblea – per sette anni senza limite al numero di mandati (art. 43) e al quale era riconosciuto il potere di nomina e revoca del Gabinetto dei ministri (art. 49), il diritto di veto sospensivo sulle leggi (art. 51), il potere di proclamare lo stato emergenziale e la sospensione dei diritti fondamentali in caso di disordini pericolosi per lo Stato (art. 34), un incondizionato potere di scioglimento della Camera unito alla facoltà di promulgare leggi durante il periodo di vacanza del Parlamento valide a tempo indefinito fino a eventuale modifica parlamentare (art. 53). Al Parlamento residuava un generico compito di vigilanza sull’operato del Governo (art. 30), senza alcuna menzione in Costituzione sul rapporto fiduciario, e il potere di mettere in stato di accusa Governo e Presidente (quest’ultimo con una maggioranza dei tre quarti dell’Assemblea, artt. 64-65). Al di là di quanto dichiarato in Costituzione, gli anni del regime Smetona videro il totale annichilimento del Parlamento, mai convocato, le cui prerogative, già notevolmente ridotte rispetto alla Costituzione del 1922, non erano comunque esercitate. La successiva Costituzione lituana del 1938 esasperava ancora di più la preminenza del Presidente⁶²¹.

Come noto, come conseguenza del patto Molotov-Ribbentrop, gli Stati baltici, accusati di aver cospirato in chiave antisovietica, vennero annessi all’URSS nel 1940 e subirono, durante il conflitto mondiale, sia le tragiche deportazioni di massa nei gulag sia la temporanea violenta occupazione nazista. Dopo la guerra, Estonia, Lettonia e Lituania fecero parte dell’URSS fino al 1990, anno in cui ottennero definitivamente la loro indipendenza e si dotarono presto di nuove Costituzioni democratiche.

2. L’attuale assetto costituzionale: in particolare, i rapporti tra Parlamento e Governo

Come già anticipato, la Lettonia è l’unico dei tre Paesi ad aver restaurato la Costituzione del periodo interbellico, ad

⁶²¹ Cfr. M. Maksimaitis, *Lithuania’s Constitutions adopted in 1918-1940*, cit., 93-101.

oggi quindi la più risalente Costituzione dell'Europa orientale e tra le più antiche d'Europa⁶²². Tuttavia, il dibattito sul ripristino dei vecchi testi costituzionali, nell'ottica di relegare a mera parentesi i decenni di appartenenza all'URSS, ha interessato anche le Assemblee costituenti di Estonia e Lituania: nel primo caso, prevalse la posizione di chi considerava necessaria una nuova Costituzione, in quanto le precedenti versioni – sia quella a debole razionalizzazione del 1920, sia quella solo formalmente più “equilibrata” del 1938 – non assicuravano adeguate garanzie sul piano dell'ordine democratico⁶²³; in Lituania, pur condividendosi l'esigenza di approvare un nuovo Testo costituzionale, la Dichiarazione di indipendenza, come gesto meramente simbolico, rimise in vigore la palesemente inadeguata Costituzione presovietica

⁶²² In Europa, tenendo conto solo dei Testi ancora vigenti, dopo le Costituzioni ottocentesche di Norvegia (1814), Paesi Bassi (1815), Belgio (1831), Lussemburgo (1868), quelle di Austria (1920) e Liechtenstein (1921) sono praticamente coeve alla Costituzione lettone, che è quindi la più antica Costituzione repubblicana in Europa dopo quella austriaca. Cfr. M. Mazza, *La Costituzione della Lettonia*, cit., 88-89: l'autore, richiamando la dottrina giuspubblicistica nordeuropea, evidenzia alcuni profili problematici legati al ripristino della vecchia Costituzione attinenti, ad esempio, alla eccessiva facilità della procedura di revisione, all'inserimento della Corte costituzionale in un assetto che originariamente non la prevedeva, alla debole razionalizzazione del sistema che aveva in effetti consentito l'instaurazione di un regime totalitario: sotto quest'ultimo punto di vista, bisogna considerare incidenti sia l'assenza di adeguati meccanismi istituzionali di controllo, sia la forza giuridica – pari a quella degli atti legislativi – accordata ai regolamenti governativi nell'intervallo tra le sessioni parlamentari (art. 81).

⁶²³ Cfr. M. Mazza, *La Costituzione dell'Estonia (1992)*, in M. Ganino, *Codice delle Costituzioni*, cit., 47-49. A seguito dell'indipendenza, la posizione nettamente maggioritaria considerava l'Estonia non come un nuovo Stato ma come il ripristino dello Stato indipendente del periodo interbellico. La Dichiarazione di indipendenza del 1991 prevedeva la formazione di una Assemblea costituente, investita del compito di predisporre un progetto di testo costituzionale da sottoporre a referendum. In seno all'Assemblea costituente, non mancavano, in coerenza con la concezione parentetica della dominazione sovietica, posizioni favorevoli al ripristino delle precedenti Costituzioni del 1920 o del 1938: quest'ultima possibilità fu portata avanti da partiti di destra addirittura fino alla vigilia della consultazione referendario del testo licenziato dall'Assemblea costituente. Questa, superata ogni opposizione, aveva infatti scelto la via di una nuova Costituzione, largamente approvata dal 90% degli aventi diritto nel referendum del 28 giugno 1992.

per sole quattro ore, subito rimpiazzata da una Legge fondamentale provvisoria – che comunque non prevedeva cambiamenti sostanziali – e poi dalla Costituzione vera e propria⁶²⁴.

Al di là della questione simbolica, tuttavia, la scelta dei Costituenti in Lituania si distinse subito da quella degli omologhi lettoni ed estoni perché virò verso la forma di governo semipresidenziale, probabilmente come tentativo di sintesi tra la Costituzione del 1922 e quelle successive (1928 e 1938), che prevedevano rispettivamente una forma ultraparlamentare ed una autoritaria⁶²⁵. Diversamente e in controtendenza rispetto alla maggioranza dei Paesi ex-sovietici o sotto influenza sovietica, Estonia e Lettonia optarono per l'elezione indiretta del Capo di Stato e quindi per una forma di governo parlamentare⁶²⁶. Tuttavia, occorre sin da ora chiarire che la mera elezione diretta del Capo di Stato nonché la sua frequente appartenenza formale all'Esecutivo, pur condivise da molti ordinamenti dell'Europa orientale, risultano tuttalpiù varianti deboli del semipresidenzialismo, tanto da aver spinto la dottrina a

⁶²⁴ Cfr. M. Mazza, *La Costituzione della Lituania* (1992), in M. Ganino, *Codice delle Costituzioni*, cit., 111-114; D. Žalimas (a cura di), *Lithuanian Constitutionalism*, 167-255. Sulla base della Dichiarazione di indipendenza del marzo 1920, la Costituzione del 1938 fu ripristinata simbolicamente e subito sostituita dalla *Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania*. All'inizio dell'estate del 1990 fu istituita una commissione di soli tre giuristi, incaricati di predisporre uno schema da sottoporre all'esame di una commissione allargata ad altri giuristi e a parlamentari. I lavori attraversarono anche periodi di stagnazione e videro contrapporsi nel 1992 due progetti: uno propendente per la forma di governo parlamentare, appoggiato dalla maggioranza, e l'altro per il presidenzialismo, portato avanti dal partito *Sąjūdis*. Le forze politiche riuscirono a convergere verso il semipresidenzialismo attuale, basato sull'elezione diretta del Presidente.

⁶²⁵ Così interpreta A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 15, nota 41.

⁶²⁶ Cfr. A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 174-179. Merita di essere segnalato che, come si approfondirà, nella Costituzione lettone, probabilmente perché risalente al 1922, le modalità di elezione del Presidente sono descritte in maniera molto sintetica; all'opposto, in Estonia, come negli altri Paesi dell'Europa centro-orientale, le disposizioni costituzionali in materia risultano particolarmente dettagliate e lasciano poco spazio a regolamenti parlamentari, prassi o altre fonti di natura ibrida.

definirle come forme di “semipresidenzialismo apparente”⁶²⁷. Ed in effetti, per quanto si dirà tra poco, la Lituania non costituisce una eccezione rispetto a questa specificazione.

Ai fini del presente lavoro, si rende necessario analizzare le norme costituzionali che si riferiscono al Governo e ai suoi rapporti con il Parlamento, che in tutte e tre le Repubbliche baltiche, in continuità con la storia costituzionale presovietica, opera come organo monocamerale⁶²⁸.

Partendo dal semipresidenzialismo lituano, occorre solo accennare al ruolo del Presidente, eletto direttamente dal popolo per cinque anni con il limite di due mandati consecutivi (art. 78, comma 2, Cost. lituana). Le analogie con l'archetipo del semipresidenzialismo francese finiscono quasi del tutto qui: il Presidente lituano nomina e revoca il Primo ministro, ma “con l'assenso” della Camera (*Seimas*) (art. 84), mentre nomina e revoca gli altri ministri su proposta del Primo ministro (art. 92); tutti i suoi atti più rilevanti, emessi in forma di decreto, necessitano di controfirma ministeriale, né sono previsti poteri speciali in situazioni emergenziali (art. 85); conserva il mero potere di avanzare le candidature per importanti cariche dello Stato – giudici costituzionali, giudici della Corte suprema, Controllore di Stato, ecc. –, le quali devono sempre essere vagliate dal Parlamento (art. 84, nn. 11, 12 e 13); ha il dovere di promulgare le leggi entro dieci giorni dal ricevimento, ma, in caso di inerzia, la stessa legge può essere promulgata dal Presidente della *Seimas* (art. 71); può rinviare una legge

⁶²⁷ Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 364-367; S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, 141; Z. Norkus, *Parliamentarism versus Semi-presidentialism in the Baltic States: The causes and consequences of differences in the constitutional frameworks*, in *Baltic Journal of Political Science*, 2, 2013, 7-28; *amplius*, M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; R. Elgie, S. Moestrup (a cura di), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester-New York, 2008.

⁶²⁸ Sul ruolo delle opposizioni, cfr. F. Clementi, *Parliamentary opposition in the Baltic states' experience: problems and challenges in the face of the Westminster model*, in S. Baldin, A. Di Gregorio (a cura di), *The legal and political conditions of opposition parties in Central and Eastern Europe. An overview*, Trieste, 2023, 71-97.

alla Camera per un nuovo esame, ma la stessa legge può essere approvata a maggioranza dei membri, prevedendosi la maggioranza qualificata dei 3/5 dei membri solo per le leggi costituzionali (art. 72, comma 2); il potere di scioglimento della Camera è limitato ai casi tassativi stabiliti dalla Costituzione (art. 58, comma 2) – ovvero, incapacità del *Seimas* di approvare il programma del nuovo Governo, oppure voto di sfiducia al Governo – e con il non trascurabile rischio che il nuovo Parlamento eserciti il diritto di indire elezioni anticipate dello stesso Presidente a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri ed entro trenta giorni dalla prima seduta (art. 87).

Venendo al ruolo del Governo, occorre intanto considerare che, secondo il tenore letterale delle disposizioni costituzionali, il Presidente non fa parte del Governo, composto dal Primo ministro e dai Ministri (art. 91). Fermo restando quanto appena detto sul potere formalmente presidenziale di nomina e revoca dei componenti del Governo, appare chiaro che il fulcro della politica lituana ruoti attorno ai rapporti tra *Seimas* e Governo, a partire dal fatto che la stessa nomina del Primo ministro richiede l'assenso della Camera (art. 84). Dopo questa prima investitura ed entro quindici giorni dalla nomina, il Primo ministro presenta la propria squadra di governo e il proprio programma al *Seimas*, che deve votare un secondo nuovo assenso – sostanzialmente instaurando in questo momento il rapporto fiduciario – a maggioranza dei presenti (art. 92). L'insediamento del nuovo Governo è particolarmente incoraggiato dalla disposizione secondo cui, qualora il *Seimas* non riesca ad adottare una decisione sul programma di governo entro trenta giorni o addirittura rigetti il programma per due volte consecutive entro sessanta giorni, al Presidente della Repubblica è riservata la facoltà di indire elezioni anticipate (art. 58, comma 2, n. 1). Una volta che il Governo si è insediato, inoltre, l'eventuale sfiducia votata dalla Camera apre la strada alla facoltà del Presidente di sciogliere anticipatamente il Parlamento, su proposta del Governo stesso (art. 58, comma 2, n. 2). D'altro canto, il Governo ha l'obbligo di richiedere nuovamente la fiducia al *Seimas* in caso di ricambio della maggioranza della

compagine ministeriale (art. 101, comma 2) e ha l'obbligo di dimettersi sia nel caso in cui il Parlamento neghi l'assenso al programma di governo per due volte consecutive al momento dell'instaurazione della fiducia, sia nel caso di sfiducia votata a scrutinio segreto dalla maggioranza dei membri della Camera nei confronti del Governo o del Primo ministro (art. 101, comma 3, nn. 1 e 2). La sfiducia individuale ai Ministri è espressamente prevista dalla Costituzione e richiede la medesima maggioranza, ma non comporta le dimissioni del Governo (art. 101, comma 4), che invece sono obbligate – a riprova della centralità del ruolo del Primo ministro come vero vertice dell'Esecutivo – nel caso di dimissioni o morte del Primo ministro (art. 101, comma 3, n. 3). Lo Statuto del *Seimas* (art. 223)⁶²⁹ disciplina il meccanismo della sfiducia prevedendo che la risoluzione deve essere proposta da almeno un quinto dei parlamentari e che, dopo il dibattito, si procede direttamente al voto senza alcun *waiting period*: il Governo è obbligato a dimettersi se la risoluzione è approvata dalla maggioranza dei membri della Camera.

La forma di governo parlamentare estone si distingue invece per la tendenza a una sorta di “assemblearismo”⁶³⁰, poiché alla Camera (*Riigikogu*) sono riconosciute ampie funzioni elettive di altri organi, oltre che il potere di “autorizzare” il candidato Primo ministro a formare il Governo (art. 65 Cost. estone). La procedura per l'insediamento del Governo – individuato perentoriamente organo titolare del potere esecutivo (art. 86) e composto dal Primo ministro e dai Ministri (art. 88) – è particolarmente dettagliata in Costituzione e si compone di due fasi distinte (art. 89). In un primo momento, il Presidente della Repubblica, entro quattordici giorni dalle dimissioni del

⁶²⁹ *Seimas of the Republic of Lithuania Statute*, 17 febbraio 1994, n. I-399 (ultima modifica: 27 settembre 2018, n. XIII-1509).

⁶³⁰ Così in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 161, nota 6. Cfr., sugli equilibri del sistema estone, M. Mazza, *La Costituzione dell'Estonia*, cit.; K. Merusk, *Estonian Constitutional System of Government*, in *Juridica Int'l*, 3, 1998, 2 ss.; P. Kask, *Institutional development of the parliament of Estonia*, in P. Norton, D.M. Olson (a cura di), *The new parliaments of Central and Eastern Europe*, Portland, 193-212.

Governo uscente, propone alla Camera un candidato Primo ministro, che deve essere autorizzato dal *Riigikogu*, senza discussione e con voto palese, a formare il Governo; una volta autorizzato, il candidato, entro sette giorni, deve presentare la squadra di governo al Presidente, che procede alla nomina entro tre giorni. A questo punto, il candidato presenta il proprio Governo all'Assemblea, che è chiamata ad instaurare il rapporto di fiducia a maggioranza dei voti espressi: se il candidato non è in grado di formare il Governo oppure non ottiene la fiducia, il Presidente ha il diritto di proporre entro sette giorni un secondo candidato, il quale è chiamato nuovamente a ricominciare l'iter dalla prima autorizzazione parlamentare. Qualora il Presidente non presenti ulteriore candidato, oppure questi non riesca a formare il Governo o ad ottenere la fiducia, il diritto di designazione di un nuovo candidato passa direttamente al *Riigikogu*: entro quattordici giorni dal trasferimento di questo potere – e non quindi dalla designazione – il nuovo candidato è obbligato a presentare la composizione di un governo al Presidente; infine, se questo non accade, il Presidente “indice” – secondo una formulazione che sembra imporre l'obbligatorietà – le elezioni straordinarie per il *Riigikogu*. Questa procedura ha il merito di scandire le fasi dell'insediamento, anche se, a ben vedere, nonostante i termini diffusamente previsti, non assicura la formazione di un governo in tempi rapidi, dato che, ad esempio, non è indicato il limite di tempo entro cui il Governo deve ottenere la fiducia. Sicuramente, però, nel solco della tendenza all'assemblearismo di cui sopra, appare peculiare, da una parte, la doppia votazione del *Riigikogu* (una sorta di “doppia fiducia”) e, dall'altra, il trasferimento del potere di designazione del candidato Primo ministro alla stessa Assemblea.

La Costituzione estone, con simile grado di dettaglio, disciplina anche la revoca della fiducia al Governo ed è l'unica tra le tre Costituzioni a prevedere espressamente la possibilità per il Governo di apporre la questione di fiducia sull'approvazione di una legge. La mozione di sfiducia deve essere presentata da almeno un quinto dei membri della Camera e deve essere approvata, trascorsi almeno due giorni

dalla presentazione, dalla maggioranza dei parlamentari (art. 97). In caso di mancato accoglimento, una mozione basata sulle stesse motivazioni non può essere ripresentata prima di tre mesi (art. 97, comma 6). Anche in Estonia, come in Lituania, la sfiducia individuale nei confronti del singolo ministro è prevista espressamente e comporta la revoca dalla carica per mano del Presidente (art. 97, comma 5). Qualora, invece, la sfiducia sia espressa nei confronti del Governo o del Primo ministro, il Governo “cessa” dalle sue funzioni (art. 92, comma 1, n. 3), ma – similmente a quanto accade in Lituania – il Presidente, su proposta dello stesso Governo sfiduciato, ha la facoltà di indire elezioni straordinarie entro tre giorni (art. 97, comma 4)⁶³¹. Accanto a questo strumento atto a scongiurare pretestuose crisi di governo, è riconosciuto già a livello costituzionale il diritto del Governo a vincolare il passaggio di un disegno di legge alla questione di fiducia: trascorsi almeno due giorni, se il Parlamento non approva il disegno di legge il Governo è obbligato a dimettersi (art. 98). Considerato il dettaglio delle disposizioni appena descritte, il regolamento parlamentare si limita a rimarcare la disciplina costituzionale e a specificare alcuni profili, come le modalità di discussione della mozione di sfiducia (artt. 133 e 134) o la procedura per apporre la questione di fiducia a seconda che il progetto sia stato appena presentato oppure si trovi nella fase della seconda o della terza lettura (artt. 135–138)⁶³².

Gli equilibri nella forma di governo parlamentare in Lettonia risultano molto differenti rispetto all'Estonia, mentre paradossalmente hanno tratti in comune con l'assetto lituano. La Costituzione lettone, in effetti, struttura l'equilibrio costituzionale soprattutto attorno ai rapporti tra Presidente, eletto dalla Camera (*Saeima*) per un mandato di quattro anni, e Parlamento⁶³³. Il primo ha il diritto di

⁶³¹ In Estonia, come in Lituania, la centralità della figura del Primo ministro è rimarcata dal fatto che il Governo cessa dalle sue funzioni anche in caso di dimissioni o morte del Primo ministro (art. 92, comma 1, n. 2).

⁶³² *Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act*, 11 febbraio 2003, RT I 2003, 24, 148 (ultima modifica: 20 febbraio 2019, RT I 07.03.2019, 1).

⁶³³ Cfr. M. Zinzi, *The Latvian parliamentary form of government and the significant powers vested in the President*, in *DPCE online*, n.4/2023, 2057–2073.

proporre – in assenza di disposizioni costituzionali specifiche che vincolino detta proposta a determinati motivi – lo scioglimento anticipato della *Saeima*. In seguito a questa proposta si svolge un referendum nazionale che opera come arma a doppio taglio: se la maggioranza dei voti è a favore dello scioglimento, si svolgono nuove elezioni entro due mesi (art. 48 Cost. lettone); se, però, la maggioranza dei voti è sfavorevole, allora il Presidente è considerato rimosso dalla carica e la Camera è chiamata ad eleggere un nuovo Presidente per il restante periodo di mandato (art. 50). Al *Saeima* resta poi la possibilità di rimuovere il Presidente dalla carica su proposta di almeno metà dei suoi membri e a maggioranza dei due terzi in una sessione a porte chiuse (art. 51): questo meccanismo sembra operare addirittura come una sorta di “sfiducia” nei confronti del Presidente, considerato che non sono previste ipotesi tassative per ricorrervi⁶³⁴. Anche con riferimento all’iter legislativo, l’equilibrio ruota attorno a funzioni e poteri di *Saeima* e Presidente. Se è vero che il potere presidenziale di rinvio della legge al Parlamento comunque non lo esonera dall’obbligo di promulgazione in caso di seconda approvazione (art. 71), la Costituzione riconosce al Presidente, accanto al diritto di iniziativa legislativa (art. 47)⁶³⁵, il diritto di sospendere la proclamazione di una legge per un periodo di due mesi, su richiesta di una minoranza del Parlamento (almeno un terzo dei membri)⁶³⁶: in questo

⁶³⁴ Ancora una volta l’assetto costituzionale lettone risente inevitabilmente di una Costituzione risalente agli anni Venti che riflette equilibri e logiche propri di quel ciclo costituzionale.

⁶³⁵ Tale potere è riconosciuto anche in altri Paesi dell’Europa centro-orientale e, per quanto di nostro interesse, anche in Lituania (art. 68, comma 1). Tuttavia, i Presidenti ne fanno un uso sporadico o tutt’al più legato a materie specifiche. Singolare il caso dell’Estonia, in cui l’iniziativa legislativa è accordata solo con riferimento alle leggi di revisione costituzionale (Cost. estone, art. 103, comma 1, n. 5). Il sistema lettone si distingue nel panorama europeo perché è uno dei pochi esempi di forma di governo parlamentare a riconoscere questo potere presidenziale. Cfr. A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 171.

⁶³⁶ Questa possibilità, che apre la strada al referendum, è esclusa per alcune leggi specifiche (bilancio, imposte, trattati di pace, dichiarazione dello stato di emergenza, accordi con altre nazioni, ecc.) (art. 73) e nei casi in cui il *Saeima* abbia determinato l’urgenza della legge con maggioranza dei 2/3 (art. 75).

caso, un decimo degli elettori può sfruttare il periodo di sospensione per richiedere l'indizione di un referendum⁶³⁷, fermo restando che nel caso in cui detta richiesta non venga avanzata la legge deve essere proclamata allo scadere del periodo di sospensione (art. 72)⁶³⁸.

Venendo al Governo, composto anche in Lettonia da Primo ministro e Ministri (art. 55), le disposizioni costituzionali sembrano in realtà abbastanza scarse. Diversamente da Lituania ed Estonia, la Costituzione lettone non richiede che il Parlamento si pronunci nella fase precedente la formazione del Governo – essendo sufficiente che il Presidente “inviti” un candidato a formare il Governo (art. 56) –, ma si limita a stabilire che Primo ministro e Ministri devono ottenere la fiducia del *Saeima* e che la sfiducia al Governo o al Primo ministro comporta le dimissioni del Governo (art. 59); resta anche qui salva la possibilità di sfiduciare il singolo Ministro, che deve essere quindi sostituito dal Primo ministro. La concisione costituzionale sulla fiducia lascia spazio alla disciplina contenuta nel regolamento parlamentare, secondo cui la proposta di risoluzione può essere presentata da appena dieci membri del *Saeima*, ma può essere iscritta all'ordine del giorno solo una volta che siano trascorsi cinque giorni (art. 29). Inoltre, il regolamento equipara il rigetto del progetto di bilancio annuale alla sfiducia nei confronti del Governo (art. 30), disciplina l'ipotesi della richiesta di voto sulla fiducia avanzata dal Governo stesso (art. 30¹, commi 1 e 2) e soprattutto contempla l'ipotesi che il Primo ministro – anche in Lettonia vero motore del Governo – richieda di “combinare” il voto sulla fiducia al voto su un'altra materia, apponendo così la questione di fiducia (art. 30¹, comma 3).

Con riguardo all'esercizio del potere esecutivo, il Governo deve, innanzitutto, convivere con il peculiare potere presidenziale – ancora nel senso di un rafforzamento

⁶³⁷ Per il referendum è imposto un quorum particolare, pari ad almeno la metà dei votanti che abbiano partecipato all'ultima elezione del *Saeima*. Raggiunto il quorum, vale la maggioranza dei voti espressi (art. 74).

⁶³⁸ La Camera ha la possibilità di evitare il referendum se riapprova la stessa legge con la cospicua maggioranza dei tre quarti dei suoi membri (art. 72, ultimo periodo).

delle sue prerogative – di convocare e presiedere le riunioni straordinarie del Consiglio dei ministri e di determinare l'ordine del giorno di tali riunioni (art. 46). Inoltre, se è vero che spetta al Governo il potere di emanare regolamenti aventi forza di legge in casi di urgenza, questo potere appare fortemente limitato: intanto è circoscritto al periodo che intercorre tra le sessioni del *Saeima*; non può essere esercitato per intervenire su determinate materie (ad es. materia elettorale e di bilancio) né per modificare leggi approvate dal *Saeima* durante il mandato corrente; infine, gli atti aventi forza di legge cessano di avere efficacia se non sono presentati al *Saeima* entro tre giorni dalla sua nuova convocazione (art. 81). Più incisivo appare, invece, il diritto del Governo di proclamare lo stato di emergenza in caso di minaccia esterna o interna allo Stato, pur con obbligo di informare tempestivamente la Camera (art. 63)⁶³⁹.

Dall'analisi delle norme costituzionali emerge un quadro che non può certamente ridursi alla differente classificazione delle forme di governo, contrapponendo il semipresidenzialismo lituano, derivante essenzialmente dall'elezione diretta del Capo di Stato, al parlamentarismo lettone ed estone. Come descritto, se in Lituania ritroviamo un semipresidenzialismo in senso debole, i poteri presidenziali in Lettonia sembrano esorbitare rispetto alla comune esperienza delle forme di governo parlamentari, mentre in Estonia non pare peregrino parlare di "assemblearismo" per sottolineare la rilevanza dell'organo parlamentare. Questi assetti risentono inevitabilmente del differente retroterra storico dei tre Paesi, che arriva ad incidere sui rapporti tra Parlamento e Governo: in particolare, in Lettonia la scelta di ripristinare la Costituzione presovietica comporta una disciplina costituzionale sicuramente più scarna rispetto a quella congegnata dalle Assemblee costituenti lituana ed estone all'inizio degli anni Novanta. In questi ultimi due Paesi, infatti, al netto della sostanziale differenza sulla forma di

⁶³⁹ Sul tema della difesa dello Stato, i poteri presidenziali sono limitati all'adozione delle misure necessarie per la difesa militare in caso di dichiarazione di guerra contro la Lettonia o invasione. Senza ritardo, il Presidente convoca la Camera perché decida sulla dichiarazione di guerra (art. 44).

governo prescelta, sono presenti punti in comune in relazione alla concessione e alla revoca della fiducia parlamentare al Governo: innanzitutto, pur con tratti differenti, la Camera è chiamata ad incaricare il candidato Primo ministro già prima della formazione del governo, per poi deliberare in un secondo momento sulla fiducia vera e propria all'Esecutivo; inoltre, in caso di voto di sfiducia, è concesso al Governo sfiduciato il potere di richiedere al Capo di Stato lo scioglimento della Camera.

Occorre ora chiedersi se e in quale modo i descritti assetti costituzionali, specificamente in relazione ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo, abbiano inciso e continuino ad incidere effettivamente sulla stabilità governativa dei Paesi baltici.

3. *L'evoluzione del quadro politico dall'indipendenza ad oggi*

Per leggere i rapporti tra Parlamento e Governo nelle Repubbliche baltiche, è necessario descrivere il quadro politico di riferimento e ripercorrere brevemente la storia degli equilibri tra i partiti dall'indipendenza ad oggi⁶⁴⁰.

In premessa, vale la pena di osservare che le rispettive leggi elettorali – inalterate negli aspetti qui presi in considerazione a partire dall'indipendenza – presentano molti punti in comune. In particolare, sia in Estonia che in Lettonia il criterio proporzionale per l'elezione dei membri della Camera è imposto dalla Costituzione⁶⁴¹ e interpretato dal Legislatore nel senso di un sistema proporzionale con l'unico correttivo – di certo non trascurabile – della clausola di sbarramento al 5% per l'accesso dei partiti in Parlamento⁶⁴². Ancora una volta la Lituania si distingue dagli altri due Paesi sia perché la Costituzione non si esprime sul sistema elettorale da adottare, ma soprattutto

⁶⁴⁰ Cfr., in generale, A.A. Meleshevich, *Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia and Ukraine*, New York, 2007.

⁶⁴¹ Cost. Estonia, art. 60, e Cost. Lettonia, art. 6.

⁶⁴² In Estonia, *Riigikogu Election Act*, 12 giugno 2002, RT I 2002, 57, 355 (ultima modifica: 13 aprile 2016, RT I, 06.05.2016, 1). In Lettonia, *The Saeima Election Law*, 25 maggio 1995 (ultima modifica: 31 marzo 2010).

perché la legge elettorale stabilisce che solo la metà dei parlamentari è eletta con sistema proporzionale – anche in questo caso prevedendo una clausola di sbarramento al 5% (per le coalizioni innalzata al 7%) –, mentre l'altra metà dei seggi è ripartita sulla base dei risultati ottenuti in settantuno collegi uninominali, che prevedono l'elezione al primo turno (se un candidato riporta il 50%+1 dei voti espressi) o al secondo turno (ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto migliore risultato al primo turno)⁶⁴³. Va da sé che il sistema lituano, rispetto agli altri due, privilegia maggiormente i partiti con maggior seguito e incoraggia, almeno teoricamente, la formazione di coalizioni di governo meno affollate, oltre che una certa propensione al bipolarismo.

Guardando alla storia dei governi dall'indipendenza in poi si registra una netta differenza tra la Lituania e le altre due Repubbliche. All'indomani dell'indipendenza dall'URSS, come in Estonia e Lettonia, la scena politica lituana era dominata dal fronte popolare, che prendeva il nome di *Sąjūdis*, il quale, a differenza dei fronti popolari degli altri due Paesi, non ha mai dovuto affrontare una sfida seria da parte dei nazionalisti più radicali, probabilmente a causa di una minore incidenza, almeno in termini strettamente quantitativi, delle minoranze⁶⁴⁴. In effetti, la quota di russi in Lituania durante l'era sovietica era significativamente inferiore e rappresentava una minaccia molto minore per il progetto di indipendenza, tanto che

⁶⁴³ *Republic of Lithuanian Law on Elections to the Seimas*, 9 luglio 1992, n. I-2721 (ultima modifica: 16 giugno 2015, n. XII-1795).

⁶⁴⁴ Cfr. K. Duvoid, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States. Between National and European Integration*, Cham, 2020, 59; D. Auers, *Comparative Politics and Government of the Baltic States*, Basingstoke, 2015, 100; O. Nørgaard, *The Baltic states after independence: Why different?*, Aldershot, 1995, 92.

Nel 1989, quando si intensificarono i propositi indipendentisti a seguito della caduta del Muro di Berlino, in Estonia il 30,3% della popolazione era di etnia russa (accanto al 61,5% di estoni); in Lettonia, i dati erano simili (34% russi e 52% lettoni); in Lituania, invece, la popolazione di etnia russa raggiungeva il 9,4%. Cfr. W.R. Iwaskiw, *Estonia, Latvia and Lithuania. Country studies*, Washington D.C., 1996, 244 ss.; A. Kirch, *Russians as a Minority in Contemporary Baltic States*, in *Bulletin of Peace Proposals*, 2, 1992, 205-212.

furono i leader della minoranza polacca – più che di quella russa – a contestare i propositi indipendentisti⁶⁴⁵. Inoltre, la questione della cittadinanza, diventata scottante in Estonia e Lettonia all'inizio degli anni Novanta, nel caso della Lituania era stata sostanzialmente risolta già nel 1989, in un periodo in cui l'idea di piena indipendenza appariva ancora alquanto inverosimile e i leader baltici dovevano procedere molto attentamente con il Cremlino⁶⁴⁶. Tuttavia, nonostante non vi fosse una vera e propria spinta nazionalista da contrastare, la stessa *Sqjūdis* si è radicalizzata all'inizio degli anni Novanta: così, mentre i fronti popolari in Estonia e Lettonia hanno dato vita a partiti centristi (e anche partiti che potrebbero essere definiti di sinistra secondo gli standard baltici), *Sqjūdis* rimase conservatore e comunque nazionalista⁶⁴⁷. Proprio dalla corrente conservatrice di *Sqjūdis* ha avuto origine il partito Unione patriottica (*Homeland Union*)⁶⁴⁸, costante punto di riferimento per l'elettorato di centro-destra, più volte alla guida del Paese dal 1996, spesso avvicinandosi con il partito di centro-sinistra (Partito

⁶⁴⁵ Cfr. A. Lieven, *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*. New Haven, 1993, 166 ss.

⁶⁴⁶ Cfr. K. Duvoid, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 59. Sulla questione della cittadinanza, cfr., *amplius*, L. Panzeri, *Nazione e cittadinanza nelle repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali*, Napoli, 2021; A. Aasland, *Citizenship status and social exclusion in Estonia and Latvia*, in *Journal of Baltic Studies*, n. 1, 2002, 57-77; T. Agarín, *Civil society versus nationalizing state? Advocacy of minority rights in the post-socialist Baltic states*, in *Nationalities Papers*, n. 2, 2011, 181-203.

⁶⁴⁷ *Ibidem*. Sulla difficoltà di inquadrare i partiti lituani, proprio a causa di queste peculiarità storico-politiche, negli schemi della destra e della sinistra, cfr. K. Duvoid, M. Jurkynas, *Lithuania*, in S. Berglund, J. Ekman, K. Deegan-Krause, T. Knutsen (a cura di), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham, 2013, 125-166.

⁶⁴⁸ *Sqjūdis*, che aveva guidato l'indipendenza della Lituania e il cui leader Landsbergis era diventato il primo Presidente del Paese nel 1990, alle elezioni parlamentari del 1992 ottenne solo trenta seggi contro i 73 del Partito democratico del lavoro. Questo segnò la fine del movimento: la sola corrente conservatrice si riorganizzò in *Homeland Union*. Cfr., *amplius*, T. Lane, *Lithuania. Stepping westward*, in D.J. Smith, A. Pabriks, A. Purs, T. Lane (a cura di), *The Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*, New York, 2002.

socialdemocratico)⁶⁴⁹, secondo una logica dell'alternanza che ricordava quella propria dei sistemi maggioritari⁶⁵⁰. Tuttavia, dal 2016 la prepotente ascesa dell'Unione dei contadini e dei verdi⁶⁵¹ ha portato alla formazione di un terzo polo, che ha provocato la formazione di governi di intese più larghe e la nomina di due Primi ministri indipendenti, ossia non appartenenti ad alcun partito politico⁶⁵². Mentre la situazione successiva alle elezioni del

⁶⁴⁹ In origine *Labour Democratic Party* (1990-2001), poi confluito nel Partito socialdemocratico (*Lietuvos Demokratinė Darbo Partija* – LDDP), erede del Partito comunista lituano.

⁶⁵⁰ Dal 1992 al 2016, in effetti, le elezioni parlamentari sono state vinte alternativamente dal centro-sinistra (1992, 2000, 2004, 2012 e 2016) e da *Homeland Union* (1996 e 2008), che hanno rispettivamente espresso i Primi ministri, con l'eccezione del Governo guidato dal 2000 al giugno 2001 da Paksas, all'epoca schierato con i liberali ma già Primo ministro in precedenza come membro di Unione patriottica (1999). Tuttavia, sarebbe inesatto parlare di alternanza in stile maggioritario, sia perché nell'ambito del centro-sinistra a partire dal 2004 è emerso come attore importante il Partito del Lavoro (addirittura primo partito alle elezioni del 2004, anche se i Primi ministri della legislatura furono appartenenti al Partito socialdemocratico), sia perché *Homeland Union* e Partito socialdemocratico, quando non hanno prevalso alle elezioni, hanno faticato ad attestarsi come seconda forza del Paese (circostanza verificatasi soltanto nel 2004 e nel 2012 e solo se consideriamo Partito socialdemocratico e Partito del lavoro come blocco unico a sinistra), più volte scavalcati da forze cristiano-democratiche (1996), liberali (2000 e 2008).

⁶⁵¹ Questo partito, affermatosi per via della confluenza tra Partito dei contadini di Lituania e Partito della nuova democrazia, si presenta con l'attuale denominazione alle elezioni in Lituania dal 2004. Fino all'exploit del 2014 non aveva mai superato il 6% dei consensi nel Paese. Si caratterizza come movimento di ispirazione ambientalista e conservatrice, afferente in linea di massima all'area di centro o centro-destra: tuttavia, la collocazione ideologica appare alquanto problematica, se si pensa che nel Parlamento europeo aderisce a seguito delle elezioni del 2024 al gruppo dei Conservatori e riformisti (ECR) dopo aver fatto parte a lungo del gruppo dei Verdi/ALE (2009-2024).

⁶⁵² Nel 2016, l'Unione dei contadini e dei verdi, spopolando nei collegi uninominali, ha ottenuto 54 seggi su 141 disponibili, davanti a Unione patriottica (31 seggi) e Partito socialdemocratico (17 seggi): un mese e mezzo più tardi delle elezioni si è formato il Governo presieduto dal Primo ministro indipendente Skvernelis, appoggiato inizialmente da Unione dei contadini e dei Verdi e Partito socialdemocratico, che insieme detenevano appena il 50,35% dei seggi.

A seguito delle elezioni del 2020, Unione patriottica ha ripreso ad essere la prima forza politica del Paese assicurandosi 50 seggi; seguivano Unione dei contadini e dei verdi (32 seggi) e Partito socialdemocratico (13 seggi). Anche in

2020 ha poggiato sull'alleanza – come si accennerà, a tratti traballante – tra partiti di area conservatrice (Unione patriottica) e liberale (*Liberal Movement* e *Freedom Party*), particolarmente problematica è stata la tenuta del governo precedente (2016-2020), che durante la legislatura ha più volte cambiato composizione e partiti sostenitori, arrivando persino a funzionare come governo di minoranza⁶⁵³. Tuttavia, l'Esecutivo ha sempre mantenuto la fiducia parlamentare e il Primo ministro è rimasto saldamente al suo posto, sfruttando logiche politiche che la stessa Corte costituzionale è arrivata addirittura a censurare sul piano

questo caso, il Primo ministro nominato, Ingrida Šimonytė, ha iniziato il mandato come indipendente, salvo entrare dopo un biennio nel partito di maggioranza: il suo governo, fino al momento in cui si scrive, è appoggiato da una coalizione di centro-destra, di cui fanno parte Unione patriottica come partito di maggioranza e altri due partiti di ispirazione liberale. La maggioranza in Parlamento ancora una volta non è troppo ampia (74 seggi, 52,48%).

⁶⁵³ La legislatura 2020-2024, dopo falliti tentativi di costruire un governo di larghe intese con la partecipazione dei tre maggiori partiti, è iniziata con la coalizione di governo tra Unione dei contadini e dei verdi e Partito socialdemocratico (v. *supra*, nota precedente), che però raggiungeva la maggioranza più risicata possibile nella *Seimas*. Nel giro di pochi mesi, infatti, disaccordi interni alla coalizione hanno portato alcuni parlamentari del Partito socialdemocratico a fuoriuscire dal gruppo già un anno dopo le elezioni: comunque, il governo guidato dall'indipendente Skvernelis ha continuato a operare come governo di minoranza, con il benestare della Presidente Grybauskaitė (in carica dal 2009, come indipendente, ma appoggiata da Unione patriottica), evitando quindi di chiedere la fiducia al Parlamento, ma al contempo mettendosi alla ricerca di nuovi accordi politici. Il governo di minoranza ha ottenuto il decisivo appoggio esterno dei populistici Ordine e giustizia (8 seggi), che per appena due mesi durante l'estate 2019 sono anche entrati a fare parte del governo insieme al partito Azione elettorale dei polacchi in Lituania (di ispirazione cristiano-democratica, euroscettica e conservatrice; altri 8 seggi). Mentre questi ultimi sono rimasti al governo, occupando anche ministeri importanti come il Ministero dell'interno, Ordine e giustizia si è sciolto nello stesso 2019: una parte dei parlamentari ha continuato a garantire appoggio esterno al governo, che comunque ritornava governo di minoranza. Di fatto, nel corso della legislatura, il governo ha operato per più della metà del quadriennio come governo di minoranza, con coalizioni, appoggi esterni e ministri differenti, ma mantenendo lo stesso Primo ministro e senza sottoporsi ad un nuovo voto di fiducia parlamentare.

del rispetto dei principi costituzionali, pur tollerandole a causa dell'imminente fine della legislatura⁶⁵⁴.

In Lettonia, i partiti di centro-destra hanno governato sin dalle prime elezioni democratiche del 1993, contendendosi la scena politica – e governando in coalizione – con partiti centristi, alcuni dei quali aventi radici nel Fronte popolare⁶⁵⁵. Il Partito popolare conservatore ha

⁶⁵⁴ Cfr. Corte cost. lituana, caso n. 12/2019, sent. 28 agosto 2020, n. KT152-N12/2020. La Corte era stata adita da una minoranza parlamentare per verificare la conformità dell'operato del governo con la Costituzione, secondo quanto consentito dall'art. 106, comma 3, Cost. La questione può essere riassunta in questo modo: l'art. 101, comma 2, Cost. obbliga il Governo a richiedere la fiducia nel caso in cui cambino più della metà dei ministri; tuttavia, lo statuto della Camera (art. 198) esonerava dall'obbligo di richiedere nuovamente la fiducia nel caso in cui non vi fossero cambiamenti nel programma di governo; grazie a una risoluzione parlamentare approvata nel 2019, che richiamava l'applicazione di questa norma statutaria, il governo Skvernelis, appunto, aveva continuato a svolgere le sue funzioni pur avendo sostituito la maggioranza dei ministri cui era stata accordata fiducia all'inizio della legislatura. La Corte, chiamata a valutare la compatibilità della norma statutaria – e della risoluzione parlamentare – con la disciplina costituzionale, ha risposto in maniera perentoria: «[...] the confidence of the Seimas as the basis for the powers of the Government. Such confidence of the Seimas is expressed in the Government in corpore, i.e. by giving assent not to the personal composition of the Government, but to its programme. [...] Consequently, under Paragraph 2 of Article 101 of the Constitution, when more than half of the ministers are replaced, the procedure of the re-empowerment of the Government must not be a mere formality: the Government must receive the powers once again when the Seimas adopts a decision to assent to the programme of the Government». Tuttavia, considerando che la decisione veniva resa a pochi mesi dalla conclusione della legislatura, la stessa Corte ha ritenuto opportuno pubblicarla solo a legislatura terminata: "Taking into account the arguments set forth, this ruling of the Constitutional Court must be officially published in the Register of Legal Acts on 23 December 2020».

⁶⁵⁵ Cfr. K. Duvold, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 60-61; D. Auers, *Latvia*, in S. Berglund e al. (a cura di), *Handbook of political change in Eastern Europe*, cit., 85-123. Il fronte conservatore in Lettonia è stato occupato da vari partiti politici: *Latvian Way*, fondato da ex appartenenti al Fronte popolare, prevalse alle prime elezioni del 1993, ma nelle successive tornate elettorali emersero prima (1995 e 1998) il Partito popolare e Per la patria e la libertà (LNKK, a vocazione maggiormente nazionalista) e poi, nel 2002, *New Era*. Quest'ultimo è presto confluito in *Unity*, che è diventato il partito di centro-destra di riferimento nei primi anni Duemila. Dal 2002 l'Unione dei verdi e degli agricoltori – partito ambientalista e conservatore, spostatosi nel tempo su posizioni euroscettiche e populiste – ha fatto quasi

mantenuto la leadership – salvo brevi periodi⁶⁵⁶ – fino al 2010, quando è stato superato da un altro partito di centro-destra, *Unity*. Appena un anno dopo, nel 2011, un conflitto tra *Saeima* e Presidente per uno scandalo di corruzione ha spinto quest'ultimo ad indire un referendum sull'opportunità di sciogliere la Camera, mettendo a rischio, secondo quanto previsto dall'art. 50 Cost., il proprio mandato: tuttavia, addirittura il 94% degli elettori si è espresso a favore del Presidente e ne sono seguite elezioni anticipate⁶⁵⁷. *Unity*, pur perdendo consenso elettorale, ha mantenuto la leadership di governo e ha espresso il Primo ministro fino ad oggi, accettando alleanze con il partito dei Verdi e degli Agricoltori e con i populistici di *National Alliance*⁶⁵⁸, con la sola significativa eccezione del periodo 2016-2019, quando il terzo Governo della legislatura è stato affidato alla guida di un esponente dell'Unione dei verdi e degli agricoltori, terzo partito per seggi in Parlamento⁶⁵⁹. Inoltre, i risultati elettorali del 2018 vedevano l'ingresso perentorio di nuovi partiti e obbligavano, dopo ben tre mesi e mezzo, alla formazione di un governo di larghe intese,

sempre parte della coalizione di governo. Al contrario, il partito di riferimento della minoranza russa (Unione russa di Lettonia) è sempre stato all'opposizione, pur ottenendo buoni risultati elettorali (tra il 14% e il 19% a cavallo del millennio); così, anche le forze socialdemocratiche (*Harmony*), pur in coalizione con l'Unione russa di Lettonia, sono rimaste all'opposizione, sebbene con il tempo siano arrivati a costituire il secondo (2010) e poi addirittura il primo partito del Paese (2011, 2014 e 2018).

⁶⁵⁶ Per i dettagli, cfr. K. Duvold, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 88.

⁶⁵⁷ Nel maggio del 2011 il Parlamento, con i voti dei partiti di governo, rigettò la richiesta dell'Ufficio anticorruzione (KNAB) di perquisire l'appartamento del parlamentare ed ex ministro Šlesers. Di fronte a questo atto, il 28 maggio il Presidente Zatlers decise di indire referendum per lo scioglimento della Camera proprio pochi giorni prima dell'elezione per il Presidente. Tale atto gli costò probabilmente la rielezione: il 2 giugno al suo posto fu eletto Berziņš. Il 23 luglio gli elettori non ebbero dubbi sullo scioglimento della *Saeima*.

⁶⁵⁸ *National Alliance*, di ispirazione conservatrice e nazionalista, può considerarsi l'erede del partito *Per la patria e la libertà*, che si era presentato alle prime tornate elettorali.

⁶⁵⁹ Si tratta del governo Kučinskis, che risulta uno dei governi di maggiore durata della storia lettone. Anche in questo caso i socialdemocratici di *Harmony*, pur risultando il primo partito per seggi, non trovavano posto nel Governo.

guidato da un Primo ministro di *Unity* – intanto riconfezionato come *New Unity* – ma supportato da una coalizione composta da conservatori (*The Conservatives*), populistici (*National Alliance* e *Who owns the State?*) e liberali (*Development/For!*). Per la prima volta il Governo costituito a seguito delle elezioni è riuscito ad arrivare in fondo alla legislatura. L'ultima tornata elettorale del 2022 ha segnato il crollo di alcuni partiti tradizionali (Partito conservatore e Partito socialdemocratico) e dei populismi, lasciando campo libero ad una coalizione di governo, guidata dal Primo ministro uscente Krišjānis Kariņš e formata da *New Unity*, altri partiti di centro-destra (*United List*) e *National Alliance* (54% dei seggi). Dopo neanche un anno, però, una crisi di governo ha costretto a rivedere completamente la coalizione: al momento in cui si scrive, il nuovo Primo ministro Evika Siliņa, appartenente a *New Unity*, governa con una risicata maggioranza (51% dei seggi) insieme all'Unione dei verdi e agricoltori e a progressisti di area centro-sinistra.

Il quadro politico in Estonia nasce abbastanza simile a quello lettone, ma evolve consolidandosi attorno a un minor numero di partiti. Dopo i primi governi di stampo conservatore-nazionalista e poi più liberale-centrista, di durata media comunque inferiore ad un anno e mezzo⁶⁶⁰, dal 1999 il Partito riformista è stato coinvolto in ogni governo fino ad oggi, come parte delle coalizioni più disparate – con il partito nazionalista Pro Patria, con il più populista *Res Publica* (poi fuso con Pro Patria), con i centristi dell'Unione popolare, ma anche con i socialdemocratici –, esprimendo il Primo ministro per lunghi periodi, come accaduto dal 2005 al 2016 e come accade dal 2021⁶⁶¹. *Keskerakond* (Partito di

⁶⁶⁰ Cfr. K. Duvold, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 62-64 e 87.

⁶⁶¹ Per quanto il Partito riformista sia stato coinvolto in tutti i governi dal 1999, inizialmente esso non era la prima forza politica del Paese: nel 1999 prevalse per consensi il Partito di centro (*Keskerakond*, di cui si dirà *infra*); nel 2003 *Keskerakond* e *Res Publica* ottennero entrambe il maggior numero di seggi (28). Tuttavia, dal 2007 il Partito riformista ha sempre vinto le elezioni, accrescendo gradualmente il divario rispetto alle altre forze politiche fino al grande successo dell'ultima tornata elettorale (2023), in cui hanno ottenuto 37 seggi (31,24% dei voti).

Centro), la cui posizione ideologica è abbastanza dibattuta⁶⁶², è il secondo attore principale della politica estone: ha spesso aderito alle coalizioni di governo arrivando a guidarlo nella parentesi 2019-2021 con i due governi del Primo ministro Ratas. In linea generale, l'esistenza di due forze politiche in grado di vantare una certa continuità elettorale non ha comunque escluso l'emersione di altri partiti di varia estrazione, né ha mai garantito la formazione di governi stabili: dal primo punto di vista si segnala l'ascesa a partire dalle elezioni del 2019 del Partito popolare conservatore (EKRE), che rappresenta nel contesto baltico una nuova forma di populismo di destra anti-UE e ferocemente anti-immigrazione⁶⁶³; in relazione alla stabilità governativa, basti pensare che soltanto in una occasione il Governo è rimasto in piedi per l'intera legislatura (Governo *Ansip II*, 2007-2011)⁶⁶⁴.

Durante il primo decennio successivo all'indipendenza, Estonia e Lettonia hanno registrato una delle più elevate volatilità elettorali d'Europa, mentre il sistema partitico lituano sembrava, in confronto, abbastanza stabile e tendente al bipolarismo⁶⁶⁵. Tuttavia, oggi, il panorama è sensibilmente cambiato: mentre il sistema lettone è rimasto ancora particolarmente mutevole, quello lituano è entrato in una fase caotica finora inedita e quello estone si è invece maggiormente consolidato attorno ad alcuni grandi partiti.

⁶⁶² Se è vero che il partito si autodescrive come forza social-liberale con propensione a sinistra (così riportano K. Duvold, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 62), tuttavia la figura del suo leader storico Edgar Savisaar è sempre stata molto controversa e, in generale, sembra che il movimento, che spesso ha conteso il consenso degli elettori di etnia russa, si sia spostato progressivamente su posizioni populiste e conservatrici, tanto da aver aderito al gruppo dei Conservatori e riformisti europei nell'attuale Parlamento europeo.

⁶⁶³ *Ivi*, 63.

⁶⁶⁴ Mentre la scorsa legislatura ha visto avvicinarsi addirittura tre governi, quello attuale (Kallas III), insediatosi ad aprile 2023, poggia sulla alleanza tra Partito riformatore, la sorpresa dei liberali filo-europei di *Estonia 200* e i socialdemocratici e deve confrontarsi con una opposizione guidata da *Keskerakond* ed EKRE.

⁶⁶⁵ Cfr. D. Auers, *Comparative Politics and Government of the Baltic States*, cit., 94 ss.; A. Sikk, *How unstable? Volatility and the genuinely new parties in Eastern Europe*, in *Eur. J. Pol. Res.*, 44, 2005, 391-412.

Una possibile spiegazione per la situazione lettone potrebbe rinvenirsi nella lunga assenza di finanziamenti statali ai partiti politici: mentre i maggiori partiti estoni hanno goduto di finanziamenti statali piuttosto consistenti e sono quindi riusciti a monopolizzare lo spazio politico, i partiti lettoni sono stati per lungo tempo sovvenzionati principalmente da donazioni private e aziendali, dato che i finanziamenti statali sono stati introdotti solo nel 2012, ossia diciotto anni dopo l'Estonia e tredici dopo la Lituania⁶⁶⁶. Inoltre, la legislazione lettone richiede una soglia di adesione per la formazione dei partiti significativamente più bassa rispetto all'Estonia, incentivando maggiormente l'operato di opportunisti politici⁶⁶⁷.

Nonostante le tendenze relative alla concentrazione delle forze politiche stiano mutando negli ultimi anni, resta ancora netta la tendenza lituana a preservare il più possibile la coalizione di governo, che, per quanto di recente affidata a Primi ministri indipendenti ed esposta alle aspirazioni di nuovi partiti sia inglobati nella maggioranza sia all'opposizione, ha saputo completare interamente le ultime quattro legislature. D'altro canto, nonostante la tendenza estone ad un certo consolidamento delle forze partitiche, i governi in Lettonia ed Estonia continuano ad avere durata breve. Occorre comunque notare che, quale che sia la situazione, nelle tre Repubbliche baltiche il ricorso a elezioni rimane ipotesi da scongiurarsi il più possibile – essendo avvenuta soltanto una volta a causa di scandali legati alla corruzione (in Lettonia, nel 2011) – anche a costo di trovare soluzioni governative “forzate”, come accaduto durante la penultima legislatura lituana censurata addirittura dalla Corte costituzionale⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ Cfr. K. Duvoid, S. Berglund, J. Ekman, *Political Culture in the Baltic States*, cit., 64–66.

⁶⁶⁷ Cfr. J. Ikstens, *Leader-Centered and Power-Hungry: Party Organisations in Latvia*, in K. Sobolewska-Myslik, B. Kosowska-Gaśtoł, B. Piotr (a cura di), *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*, Cracovia, 2018, 231–250.

⁶⁶⁸ Cfr. *supra*, nota 55.

4. *La lettura dei dati “in combinato disposto” come prospettiva necessaria*

Il confronto fra le tre esperienze fa emergere un quadro in continua evoluzione, che origina da elementi storico-politici comuni e prende però strade almeno parzialmente differenti: resta fermo il dato della maggiore stabilità governativa in Lituania rispetto alle altre due Repubbliche.

Tuttavia, sembra impossibile imputare questa differenza esclusivamente ad elementi relativi alla forma di governo e all'assetto istituzionale disegnato dalle disposizioni costituzionali. Come già notato, benché l'elezione diretta del Capo di Stato porti ad ascrivere la Lituania alla categoria dei sistemi semipresidenziali, considerata la natura e la portata dei poteri attribuiti al Presidente, gli equilibri politico-costituzionali del Paese sembrano ruotare prioritariamente attorno ai rapporti tra Governo e Parlamento. Non vi è dubbio che ciò accada nelle altre Repubbliche baltiche, per quanto al Presidente lettone e al Parlamento estone siano riconosciuti poteri assai peculiari rispetto alla norma delle forme di governo parlamentari.

Volgendo quindi l'attenzione all'instaurazione e alla revoca del rapporto di fiducia, Lituania ed Estonia presentano tratti comuni nella misura in cui impongono una sorta di “doppia fiducia” della Camera – prima al candidato Primo ministro, poi all'intero Governo – e consentono al Governo sfiduciato di richiedere al Presidente lo scioglimento anticipato dell'organo legislativo. Inoltre, specialmente in Estonia, il procedimento di formazione del Governo è minuziosamente disciplinato a livello costituzionale e arriva addirittura a consentire alla Camera la scelta del candidato Primo ministro nel caso in cui il Presidente non riesca ad occuparsene. Non mancano certamente elementi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, come la possibilità garantita al Governo di apporre la questione di fiducia, ipotesi prevista a livello costituzionale in Estonia e a livello di regolamento parlamentare in Lettonia. D'altra parte, l'ipotesi del voto di sfiducia non appare facilmente percorribile, scoraggiato in

Lituania⁶⁶⁹ ed Estonia dalla possibilità che il Governo sfiduciato richieda al Presidente lo scioglimento della Camera e in Lettonia dal potere presidenziale di indire un referendum sullo scioglimento anticipato dell'organo legislativo, chiamando quindi le forze politiche a rispondere direttamente al popolo di una eventuale crisi di governo.

Bisogna osservare come in tutti e tre i Paesi baltici il periodo necessario per la concessione della fiducia al Governo a seguito delle elezioni parlamentari non sia mai stato particolarmente lungo, attestandosi intorno ai trentaquarantacinque giorni di tempo, anche se a fare eccezione sono stati i governi costituiti in Lettonia proprio dopo le ultime due tornate elettorali (2018 e 2022), per la cui formazione, visti anche gli esiti elettorali sopra commentati, si sono resi necessari tempi considerevolmente più lunghi⁶⁷⁰. D'altronde, una volta ottenuta la fiducia, soltanto in Lituania il Governo riesce a giungere ormai regolarmente al termine della Legislatura, mentre in Lettonia ed Estonia si avviciano quasi sempre formazioni di differente colore e composizione nel medesimo quadriennio. Tuttavia, nonostante una instabilità governativa quasi "congenita", il ricorso alla sfiducia appare veramente raro, limitato all'esperienza estone del 2016, quando la Camera votò con ampia maggioranza la sfiducia al Primo ministro Rõivas come conseguenza dello sfaldamento della coalizione per divergenze riguardanti soprattutto l'approvazione di riforme economiche⁶⁷¹. Anche in quel caso, comunque, si riuscirono a scongiurare elezioni anticipate, cui si è ricorso

⁶⁶⁹ Sorprende lo Statuto della *Seimas* lituana nella parte in cui prevede il voto segreto per la sfiducia al Governo o ad un ministro (art. 115, comma 1, e art. 223, comma 5).

⁶⁷⁰ Nel 2018 il governo Kariņš II si è formato solo tre mesi e mezzo dopo rispetto alle elezioni, mentre nel 2022 sono trascorsi due mesi e mezzo per la fiducia al governo guidato da Evika Siliņa.

⁶⁷¹ Il governo di Rõivas, composto dalla coalizione tra Partito riformista, socialdemocratici e conservatori, è stato sfiduciato dal *Riigikogu* l'8 novembre 2016 con 63 voti favorevoli su 101. A seguito della sfiducia, il Partito di centro (*Keskerakond*), guidato da Jüri Ratas, ha formato una nuova coalizione di governo, con Ratas come nuovo Primo Ministro. La sfiducia del 2016 ha segnato un cambiamento politico importante in Estonia, con il Partito di Centro che ha assunto una posizione di rilievo nel governo del Paese come mai era accaduto.

nella storia dei Paesi baltici soltanto in Lettonia nel 2011 a seguito di voto referendario – con esiti praticamente plebiscitari – indetto dal Presidente a causa di scandali legati alla corruzione⁶⁷². Nel 2023 il Primo ministro lituano Šimonytė ha paventato seriamente l'ipotesi di ricorrere allo scioglimento anticipato, previa sfiducia del Parlamento, per risolvere la crisi di governo nata a causa di inchieste giornalistiche che coinvolgevano esponenti del governo in vicende di mancata trasparenza nella gestione di fondi pubblici⁶⁷³; tuttavia, anche in vista delle imminenti elezioni presidenziali (maggio 2024)⁶⁷⁴ e delle non lontane elezioni parlamentari (ottobre 2024), ancora una volta il Governo è rimasto in carica superando la crisi e confermando la tendenza lituana a mantenere saldo il Governo – almeno nella continuità della figura del Primo ministro – anche a costo di operare per alcuni periodi come governo di minoranza e di forzare le norme costituzionali sulla obbligatorietà di un nuovo voto di fiducia in caso di stravolgimento della compagine ministeriale⁶⁷⁵.

Così pure la spiegazione della maggiore stabilità governativa in Lituania non può ascriversi esclusivamente a una propensione “più innata” per il bipolarismo, dovuta a fattori storici e culturali che la distinguono dalle altre Repubbliche baltiche; né merita di essere sopravvalutato l'apporto della legge elettorale, unica tra le tre ad assegnare una quota di seggi – peraltro consistente (il 50%) – con sistema uninominale. In effetti, nonostante tutto ciò, andando oltre il mero dato della durata degli Esecutivi, in Lituania si ravvisa sempre più spesso l'ascesa anche improvvisa di nuovi movimenti politici, da cui deriva la configurazione di un multipartitismo inedito per il Paese: tanto è vero che proprio negli ultimi anni i Governi

⁶⁷² Cfr. *supra*, nota 58.

⁶⁷³ Le dichiarazioni del Primo ministro sono state riportate e commentate dai media: cfr. *Lithuanian president could call early election in case of no-confidence in cabinet*, in *baltictimes.com*, 25 maggio 2024.

⁶⁷⁴ Alle elezioni presidenziali di maggio 2024, la stessa Šimonytė, da Primo ministro in carica, si è presentata come candidata, appoggiata da Unione patriottica: tuttavia, a prevalere largamente (75,58% al secondo turno) è stato Nausėda, candidato indipendente appoggiato dai socialdemocratici.

⁶⁷⁵ Cfr. *supra*, par. precedente e nota 55.

appaiono abbastanza deboli, guidati da Primi ministri “indipendenti”, minacciati dal possibile sfaldamento della ampia coalizione di governo e costretti in alcuni casi a operare come governi di minoranza. Mentre in Lettonia la situazione politica e il consenso elettorale è sempre stato particolarmente mutevole, paradossalmente in Estonia si assiste di recente ad una “naturale” razionalizzazione partitica che pare garantire una certa continuità politica. Benché quest’ultimo dato debba comunque essere verificato nel lungo periodo, dall’analisi emerge come neanche l’evoluzione degli equilibri parlamentari possa spiegare del tutto la tendenza sulla differente durata degli Esecutivi: di fatto, ad una riduzione e/o consolidamento delle forze partitiche non sempre corrisponde una maggiore stabilità del Governo, intesa come capacità di operare fino a fine legislatura.

Per spiegarsi la differenza relativa alla stabilità governative nei Paesi baltici, occorre quindi leggere gli elementi costituzionali e politici appena evidenziati non soltanto “in combinato disposto” tra loro, ma soprattutto integrati con un’analisi di carattere storico e socioculturale, la quale deve considerare non soltanto il periodo della definitiva indipendenza dall’URSS, diversamente vissute dai tre Paesi e dalle rispettive popolazioni, ma anche il periodo sovietico e quello presovietico. Così, guardando alle esperienze politiche e costituzionali interbelliche, si è notato come gli attuali assetti costituzionali – e, più in generale, l’attuale cultura costituzionale del Paese – dipendano in buona misura proprio dalle contingenze storiche e politiche di quel periodo: si pensi al compromesso lituano per un semipresidenzialismo “apparente”, all’attenzione per le funzioni del Parlamento riconosciuta dalla Cost. estone o alle peculiarità che derivano dalla scelta dei politici lettoni di ripristinare il testo costituzionale del 1922. Tuttavia, quelle esperienze, oltre a lasciare l’impronta sul piano specifico del diritto costituzionale, hanno certamente influito sulla costruzione dell’identità nazionale e quindi sulla società dei Paesi baltici. Interrogarsi sulla stabilità dei Governi in questi Paesi significa, quindi, riflettere, accanto alle caratteristiche del sistema costituzionale e partitico – e

forse prima ancora rispetto a queste –, soprattutto su fattori di ordine sociale e culturale⁶⁷⁶.

Abstract

This article examines the differing experiences of government stability in the Baltic States – Lithuania, Estonia, and Latvia – highlighting historical and political factors that contribute to Lithuania's greater stability. It discusses the constitutional frameworks, party dynamics, and the role of social and cultural elements in shaping political landscapes. The analysis reveals that understanding governmental stability requires an integrated perspective, considering not only institutional arrangements but also historical contexts and sociocultural influences.

Keywords

Baltic States - Baltic area - government stability - executive power - parliamentary confidence

⁶⁷⁶ Su questo piano, ad esempio, appare utile rimarcare il fatto che la Lituania si confronta da sempre con una minoranza russa meno numerosa rispetto agli altri Paesi, elemento che ha contribuito ad un più agevole appianamento delle divergenze politiche (si pensi alla questione della cittadinanza della popolazione di etnia russa, risolta in Lituania già prima dell'indipendenza e invece ancora dibattuta in Lettonia ed Estonia nel corso degli anni Novanta) e che ha scongiurato radicalizzazioni in senso eccessivamente nazionalistico del c.d. fronte popolare: non è peregrino pensare che l'attuale tendenza – in qualche caso, quasi “accanimento” – a mantenere in piedi il Governo nonostante evidenti crisi politiche possa dipendere da una cultura politica in linea generale meno conflittuale. Resta da capire se questa propensione alla stabilità possa confermarsi alla luce della debolezza politica che ha caratterizzato gli ultimi due governi e del clima internazionale in pericoloso e costante mutamento.

LA DELEGAZIONE DI POTERE NORMATIVO DAL PARLAMENTO AL GOVERNO: UN CONFRONTO TRA LE ESPERIENZE DI REGNO UNITO, FRANCIA ED ITALIA

Guido Valenti

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La legittimazione della delega di potere normativo - 3. Tra procedure e criticità - 3.1. L'esperienza del Regno Unito - 3.2. Segue: l'esperienza francese 3.3. Segue: l'esperienza italiana - 4. Alcune osservazioni conclusive

1. Introduzione

La concezione teorica elaborata dal costituzionalismo liberale, fondata sulla centralità delle assemblee parlamentari e sulla supremazia delle leggi da queste prodotte, si caratterizzava per la drastica riduzione delle attribuzioni riconosciute agli Esecutivi, visti come meri esecutori materiali della volontà parlamentare.

Tuttavia, le esigenze poste dalla realizzazione del cosiddetto “*Welfare State*” hanno portato, nel corso del XX secolo, alla sostanziale erosione di questo impianto teorico ed alla progressiva espansione dei poteri governativi, anche per quanto attiene all'esercizio della funzione normativa.

Dunque, non stupisce che siano ormai molteplici gli ordinamenti in cui, a prescindere dalle singole specificità, viene ad essere riconosciuta la delegazione di potere normativo dal Parlamento al Governo.

Tuttavia, la scelta di limitare l'indagine alle esperienze di Regno Unito, Francia ed Italia si giustifica (oltre che per la loro rilevanza e per la necessità di evitare una trattazione meramente descrittiva) per il fatto che in tutti e tre i sistemi si sia arrivati a parlare di un sostanziale “*abuso*”⁶⁷⁷ della normazione delegata.

⁶⁷⁷ *Ex multis*, si veda: P. Delvolvé, *L'été des ordonnances*, in *Rev. fr. dr. adm.*, n. 5/2005, 909 ss.; R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, Londra, 2014; G. Marchetti, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2019; S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità*

In questo senso, la comparazione di queste tre esperienze può risultare estremamente utile (se non addirittura indispensabile) per evidenziare e comprendere le ragioni che stanno alla base di questo fenomeno.

Anzitutto, si ricorda come le tre esperienze siano tra loro omogenee, rappresentando questo un requisito indispensabile per le operazioni di micro-comparazione. Tutte, infatti, rientrano a pieno titolo all'interno della tradizione giuridica occidentale e per questo si caratterizzano per una fondamentale comunanza di valori non solo costituzionali, ma anche sociali, culturali ed economici. Inoltre, si tratta di tre democrazie costituzionali e liberali e che vengono ormai qualificate dalla dottrina come “*consolidate*”⁶⁷⁸.

Tuttavia, si tratta di esperienze che si differenziano sotto il profilo della forma di governo e questo nonostante la comune presenza di un rapporto fiduciario che lega l'Esecutivo al Parlamento, sia pur diversamente declinato.

Il Regno Unito si caratterizza per la presenza di un sistema parlamentare non razionalizzato e connotato, anche grazie al sistema elettorale di tipo “*plurality*”, da un sostanziale bipartitismo. Il ruolo cardine del partito di maggioranza relativa (e della sua “*leadership*”) ha determinato una forte “*integrazione*” tra il Parlamento e l'Esecutivo ed ha portato all'evoluzione della forma di governo britannica nel cosiddetto “*governo di Gabinetto*”⁶⁷⁹.

del modello nella delega legislativa, Napoli, 1990; A. Arcuri, *La delega legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/201; A.A. Cervati, *La delega legislativa*, Milano, 1972. Le esperienze esaminate presentano una letteratura sterminata in tema di delega; pertanto, si precisa sin da ora che (visto lo spazio limitato) ci si limiterà a rinviare solo alle voci ritenute essenziali per le finalità del presente contributo.

⁶⁷⁸ Ciò è confermato dai dati periodicamente pubblicati dal “*Democracy Index*”, che (per l'anno 2023) assegna rispettivamente: un punteggio di 8.3 al Regno Unito, uno di 8.1 alla Francia ed uno di 7.7 all'Italia. I dati sono consultabili al seguente link: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu>. Per la nozione di “*democrazia consolidata*”, si veda: A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., Londra, 2012, 220 ss.

⁶⁷⁹ Si rinvia a: W. Bagehot, *The English Constitution*, II ed., 1873; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII

Più complessa, vista anche l'ibridazione di tradizioni costituzionali tra loro diverse, è la qualificazione della forma di governo francese⁶⁸⁰, che la maggior parte della dottrina italiana identifica con un sistema “*semipresidenziale*”⁶⁸¹. Al riguardo, ci limitiamo a ricordare come gran parte della dottrina francese la qualifichi come una forma di “*parlamentarismo razionalizzato*”⁶⁸², ma che non sia mancato chi l'abbia identificata in una forma “*mista*”⁶⁸³ (e cioè a componenti parlamentari e presidenziali) e chi in una forma “*iperpresidenziale*”⁶⁸⁴.

Infine, come è noto, il nostro ordinamento si caratterizza per la presenza di una forma di governo parlamentare a “*razionalizzazione debole*” e corretta, connotata da un sistema multipartitico con elementi di consociazione⁶⁸⁵.

2. La legittimazione della delega di potere normativo

Per inquadrare adeguatamente la “*delegated legislation*” è necessario un cenno preliminare al principio della “*Sovereignty of Parliament*”, considerandone il carattere

ed., Torino, 2022, 118 ss.; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004, specie 42 ss.

⁶⁸⁰ Per un'analisi più approfondita, si rinvia a: R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in questa Rivista, n. 4/2022, 4259 ss.

⁶⁸¹ *Ex multis*, si veda: V. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, in *Rev. fr. sc. pol.*, 1970, 277 ss.

⁶⁸² *Ex multis*, si rinvia a: A. Le Divellec, *Introuvable “semi-présidentialisme: le régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs*, n. 184/2023, 51 ss.; P. Lauvaux, *Le Parlementarisme*, II ed., Parigi, 1997; A. Gaillet, *Regard critique sur une catégorie constitutionnelle*, in *Pouvoirs*, n. 184/2023, 16 ss.

⁶⁸³ Si veda: L. Elia, *Governo (forme di)*, voce in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 642-646; R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, cit.

⁶⁸⁴ *Ex multis*, si rinvia a: M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 185 ss.

⁶⁸⁵ Si veda: A. Defenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 137 ss.

fondamentale per l'assetto costituzionale ed il sistema di produzione normativa del Regno Unito⁶⁸⁶.

Tale principio si sostanzia primariamente nella facoltà del Parlamento di approvare ed abrogare liberamente qualsiasi legge⁶⁸⁷ e questo proprio per l'assenza di una costituzione che possa fungere da limite e, pertanto, incarnare il parametro per verificare il corretto esercizio del potere legislativo⁶⁸⁸.

Tra le diverse implicazioni connesse alla “*Sovereignty of Parliament*”, ai fini della nostra analisi, preme evidenziare quella per cui: «*there is no person or body of persons who can, under the English constitution, make rules which override or derogate from an Act of Parliament, or which (to express the same thing in other words) will be enforced by the Courts in contravention of an Act of Parliament*»⁶⁸⁹.

Da ciò emerge chiaramente come il Parlamento sia l'unico soggetto legittimato a produrre legislazione ed a stabilirne le modalità di elaborazione e che, pertanto, tutti gli altri organi potranno esercitare attività legislativa solo in virtù di un'apposita delega parlamentare e nel rispetto del “*framework*” da questa prestabilito.

In altri termini, la “*delegated legislation*” (per questo detta anche “*secondary legislation*”, o “*subordinate legislation*”) trova il proprio fondamento esclusivamente nella “*Primary legislation*” e più precisamente nel singolo “*Enabling Act*” (o “*Parent Act*”) con cui le Camere conferiscono il potere

⁶⁸⁶ Al riguardo, si veda: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1915, 36 ss.; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018; A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, 21 ss.

⁶⁸⁷ Sul punto, si rinvia a: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., in particolare 37, ove l'Autore osserva: “*First, there is no law which Parliament cannot change, or (to put the same thing somewhat differently), fundamental or so-called constitutional laws are under our constitution changed by the same body and in the same manner as other laws, namely, by Parliament acting in its ordinary legislative character*”.

⁶⁸⁸ Sul punto, si veda: A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 1.

⁶⁸⁹ Il passo è tratto da: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., 4.

legislativo su determinate materie⁶⁹⁰. Conseguenzialmente, vista l'assenza di una costituzione scritta e la rigidità che contraddistingue il sistema delle fonti, ogni forma di “*delegated legislation*” non potrà mai essere completamente equiparata ad una norma di rango primario⁶⁹¹.

Da ricordare sono anche le raccomandazioni formulate, nel 1932, dal “*Donoughmore Report*”⁶⁹² e questo non soltanto per la rilevanza che mantengono nello studio delle fonti del diritto del Regno Unito, ma soprattutto per la completezza del quadro che tracciano sui rapporti tra Governo e Parlamento in campo legislativo⁶⁹³.

Pur riconoscendo la delega legislativa come “*legitimate and constitutionally desirable*”⁶⁹⁴, il “*Donoughmore Report*” ribadisce la natura subordinata di qualsiasi potere delegato dalle Camere ad altri organi e conclude esprimendo la

⁶⁹⁰ Sul punto, si rinvia a: S. Pywell, T. West, *Delegated Legislation: What Types are there and how are they made?*, Londra, 2023, 5.

⁶⁹¹ Più in dettaglio, si veda: G. Ganz, *Quasi-legislation: Recent Developments in Secondary Legislation*, Londra, 1987; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 3.

⁶⁹² Il “*Donoughmore Report*” rappresenta il frutto dei lavori svolti dal “*Committee on Minister's Power*” istituito (sempre nel 1932) dal Governo britannico per contrastare le critiche feroci che avevano accompagnato, all'indomani della Prima guerra mondiale, il crescente ricorso alla “*delegated legislation*”. A determinare la reazione governativa, in particolare, fu la grande risonanza ottenuta dall'opera “*The New despotism. An Essay on*”, redatta dal “*Lord Chief Justice*” Hewart e diretta a contestare l'eccessivo ricorso alla delegazione legislativa e l'insufficienza dei controlli esercitati dalle Camere. Sul punto, si veda: G. Hewart, *The New Despotism. An Essay on*, Londra, 1929; E. Cheli, *L'ampiamiento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 484 ss.; A. Pizzorusso, *Law in the Making: A Comparative Survey*, 2012.

⁶⁹³ Si veda: J. King, *The province of delegated legislation*, in E. Fisher, J. King, A. Young (Eds.), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, Oxford, 2020, 150 ss.; D. Lock, F. de Londras, P. G. Hidalgo, *Delegated Legislation in the pandemic: further limits of a constitutional bargain*, in 43 *Legal Studies* 4, 2023, 699 ss.; G. Caravale, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, specie 258; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 6.

⁶⁹⁴ Il riferimento è a: Committee on Ministers' Power, *Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty*, Londra, 1932, 51.

necessità di armonizzare la “*delegated legislation*” al principio della “*Sovereignty of Parliament*”. Per raggiungere tale scopo, sempre stando al rapporto⁶⁹⁵, è necessario: evitare i cosiddetti “*Skeleton Acts*” (o “*Skeleton Bills*”) e cioè quelle leggi delega che si limitano a stabilire “*only the barest general principles*”, garantendo una maggiore chiarezza dei contenuti ed una più attenta definizione dei limiti del potere delegato⁶⁹⁶; rafforzare gli strumenti di controllo parlamentare della “*delegated legislation*” ed assicurarne l’incisività; escludere il ricorso alla cosiddetta “*Henry VIII Clause*”, con cui si attribuisce alla legislazione delegata la facoltà di modificare (o abrogare) la “*Primary legislation*” o la stessa legge delega⁶⁹⁷.

La Costituzione francese del 1958, cercando di affievolire le prerogative parlamentari⁶⁹⁸, struttura i rapporti tra legge e regolamento sulla base del principio di competenza e, pertanto, riserva (all’art.34) al “*domaine de la loi*” uno specifico elenco di materie e su tutto il resto affida (all’art. 37) la funzione normativa al Governo ed ai suoi regolamenti⁶⁹⁹.

Nonostante l’assoluta prevalenza dei regolamenti governativi, i costituenti decisero di attribuire all’esecutivo

⁶⁹⁵ Sul punto, rinvia a: D.G.T. Williams, *The Donoughmore Report in Retrospect*, in 60 *Pub. Ad.* 3, 1982, 273 ss.

⁶⁹⁶ Al riguardo, si veda: Committee on Ministers’ Power, *Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty*, cit., 53 ss.

⁶⁹⁷ In merito, si rinvia a: Committee on Ministers’ Power, *Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty*, cit., 59 ss.; B. Flower, R. Fox, T. West, D. Vangimalla, *Delegated legislation: the problem with the process. Introducing the Hansard Society’s Delegated Legislation Review*, Londra, 2021, 12 ss.

⁶⁹⁸ Sul punto, si veda: P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998; P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell’istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in questa *Rivista*, n.1/2023, 972; E. Palici Di Suni, *La regola e l’eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normativa dell’esecutivo*, Milano, 1988, 22.

⁶⁹⁹ Si veda: J.-L. Pézant, *All’origine della distinzione tra competenze legislative e regolamentari nella Costituzione della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, n.1/1990, 93 ss.; E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, 126 ss.

anche il potere di adottare delle misure destinate ad incidere sulle materie riservate alla legge, tentando di regolamentare una prassi che si era ormai consolidata da tempo e di armonizzarla con il nuovo assetto costituzionale⁷⁰⁰.

Nell'esperienza francese, infatti, la delegazione di potere normativo dal Parlamento al Governo aveva fatto la sua comparsa già durante la III Repubblica, nonostante non fosse espressamente contemplata da nessuna delle previsioni delle leggi costituzionali del 1875. I cosiddetti "*décrets-lois*" costituivano una "*catégorie juridique hybride*"⁷⁰¹ in quanto atti formalmente regolamentari a cui veniva attribuito, grazie all'autorizzazione parlamentare, il potere straordinario di modificare le leggi esistenti. L'incapacità della classe politica di contrastare le ricadute economiche della Prima guerra mondiale portò (soprattutto dalla seconda metà degli anni Trenta del secolo scorso) ad un crescente abuso di questi strumenti, determinando la reazione dei costituenti del 1946.

Con l'art. 13 della Costituzione della IV Repubblica si attribuì al solo Parlamento il diritto di votare la legge e si escluse ogni possibile delega dello stesso, non riuscendo comunque ad eliminare totalmente il ricorso alla procedura dei "*décrets-lois*"⁷⁰². I governi aggirarono il divieto abusando dei procedimenti previsti per le "*lois-cadres*"⁷⁰³ ed estendendo notevolmente la sfera di competenza dei regolamenti, ma a risultare decisivo fu anche l'apporto della giurisprudenza del "*Conseil d'État*" (da qui *Cons. Ét.*). Quest'ultimo, con il parere del 6 febbraio 1953, chiarì come

⁷⁰⁰ Si veda: C. Boyer-Mérentier, *Les ordonnances de l'article de la Constitution du 4 octobre 1958*, Parigi, 1996; A.-M. Le Pourhiet, *Les ordonnances, la confusion des pouvoirs en droit public français*, Parigi, 2011; Y. Gaudemet, *La loi administrative*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 1/2006, 68 ss.

⁷⁰¹ Si veda: J. Henning, *Les conditions posées pour le recours aux décret-loi sous la Troisième République*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 5/2019, 1179 ss.

⁷⁰² In merito, si veda: J. Soubeyrol, *Les décrets-lois sous la Quatrième République*, Bordeaux, 1955.

⁷⁰³ Si rinvia a: J. Charpentier, *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*, in *Revue du Droit Public*, 1958, 220 ss.

l'art. 13 della Costituzione riguardasse solo il “*domaine législatif par nature*” (cioè quello risultante dalla tradizione repubblicana e dalle previsioni costituzionali) e non anche il “*domaine de la loi que par la volonté du législateur*”, rispetto al quale era legittima la delega di potere normativo al Governo⁷⁰⁴.

Così come i “*décrets-loi*”, le “*ordonnances*” previste dall'art. 38 della Costituzione della V Repubblica sono dei meri atti amministrativi a cui, per un tempo limitato e previa autorizzazione del Parlamento, è consentito eccezionalmente di intervenire nel “*domaine de la loi*”, acquisendo (retroattivamente) valore legislativo solo con la ratifica delle Camere⁷⁰⁵.

L'assetto dei poteri normativi dell'esecutivo, delineato dalla nostra Costituzione, vuole bilanciare due contrapposte esigenze e cioè scongiurare gli abusi verificatisi durante il periodo liberale ed il regime fascista⁷⁰⁶ (dapprima in via di prassi e poi attraverso la legge n. 100 del 1926) ed assicurare la funzionalità del sistema, sul presupposto della maggiore idoneità del Governo a produrre determinati tipi di atti.

Per questo la delega legislativa, al pari della decretazione d'urgenza, viene strutturata in termini di eccezione rispetto alla regola generale (dell'art. 70) che attribuisce l'esercizio della funzione legislativa alle Camere, come conferma la formula in negativo con cui si esprimono gli artt. 76 e 77, c.1, della Costituzione⁷⁰⁷.

⁷⁰⁴ Si veda: Y. Gaudemet, B. Stirn, T. Dal Farra, F. Rolin, *Les grands avis du Conseil d'État*, III ed., 2008, 83.

⁷⁰⁵ Sul carattere eccezionale delle “*ordonnances*”, anche alla luce delle considerazioni contenute nell’“*avant-projet*” della Costituzione della V Repubblica, si rinvia a: Y. Gaudemet, *La loi administrative*, cit. Per ulteriori approfondimenti sul procedimento di adozione delle “*ordonnances*”, si veda: infra 9 ss.

⁷⁰⁶ Più in dettaglio, si veda: E. Tosato, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931; E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, specie 510 ss.; C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1961; L. Carlassare, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, 126 ss.

⁷⁰⁷ Al riguardo, *ex multis*, si rinvia a: L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 203; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, 1977; P. Passaglia, *Le fonti del*

La delegazione, pertanto, si traduce nel trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa e non in un'autorizzazione da cui deriva un inedito potere normativo, restando il Parlamento titolare delle proprie prerogative e potendo sovrapporre una nuova disciplina a quella (eventualmente) adottata dall'Esecutivo. Ecco perché la delega, conferita con legge ordinaria, segue le normali vicende relative alla validità ed all'efficacia degli atti-fonte e può essere revocata, in modo parziale o totale, da una legge successiva (applicando il criterio cronologico di risoluzione delle antinomie)⁷⁰⁸.

Un cenno merita anche il singolare rapporto esistente tra la legge delega ed il decreto legislativo delegato, anch'esso di rango primario e cronologicamente successivo e quindi in grado (almeno in teoria) di ignorare i limiti fissati dalla prima.

In questi casi, viene ad instaurarsi una “*micro-gerarchia*”⁷⁰⁹ tra le fonti che vede la prevalenza della legge delega e questo, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale⁷¹⁰, per il suo carattere di norma interposta tra

diritto, in R. Romboli (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Vol. III, I ed., Torino, 2009, specie 109 ss.; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Milano, 1988; G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016. In senso contrario rispetto al carattere derogatorio della delega legislativa, si rinvia a: E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, 118; C. Mortati, *Raccolta di scritti*, Vol. IV, Milano, 1972, 449.

⁷⁰⁸ In tal senso, si veda: P. Passaglia, *Le fonti del diritto*, cit., 110.

⁷⁰⁹ Si rinvia a: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976; P. Passaglia, *Le fonti del diritto*, cit., 113.

⁷¹⁰ La Corte costituzionale è intervenuta ripetutamente sui rapporti esistenti tra legge delega e decreto legislativo delegato, contribuendo a delinearne i tratti fondamentali ed elaborando una copiosa giurisprudenza sul punto. In questa sede, pertanto, ci limitiamo rinviare alla prima sentenza in cui la Consulta ha chiarito il ruolo di norma interposta della legge delega, ossia: Corte costituzionale, sent. n. 3 del 16-01-1957. Per un'approfondita ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, si veda: R. Nevola, D. Diaco (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, 2018, consultabile alla pagina: <https://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>; M. Belloci, T.

il decreto legislativo e l'art. 76 della Costituzione, di cui è appunto una concretizzazione.

3. Tra procedure e criticità

Analizzeremo adesso le procedure previste in ciascuna delle tre esperienze per la delegazione di potere normativo dal Parlamento al Governo, cercando di evidenziarne le principali criticità. La ricostruzione partirà dal Regno Unito, visto il gran numero di procedimenti previsti (di cui considereremo soltanto i più utilizzati) e la loro complessità, per poi focalizzarsi sul sistema francese ed infine su quello italiano.

3.1. L'esperienza del Regno Unito

La “*delegated legislation*” prende corpo principalmente attraverso i cosiddetti “*Statutory Instruments*” (da qui S.I.), introdotti con lo “*Statutory Instruments Act*” del 1946 ed a cui si ricorre quando il destinatario della norma attributiva del potere è un Ministro⁷¹¹ (anche se alcuni S.I. possono essere emanati dalle agenzie governative, o dagli enti locali)⁷¹².

È lo stesso “*Statutory Instruments Act*” a disciplinare, per la prima volta, le modalità di “*scrutiny*” parlamentare previste per gli S.I. ed a demandare al singolo “*Enabling Act*” la scelta di sottoporre l'atto delegato al vaglio delle Camere e della procedura da seguire. Questa soluzione, posto che sono i “*legal offices*” delle stesse amministrazioni delegate a redigere il testo delle leggi di delega⁷¹³, riserva all'Esecutivo un ampio margine di discrezionalità sui controlli cui vanno

Giovannetti, L. Iannuccilli (a cura di), *La delega legislativa*, 2008, consultabile alla pagina: <https://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>.

⁷¹¹ Se il potere è attribuito al “*King in Council*”, invece, l'atto assume la denominazione di “*Order in Council*”, cui si ricorre quando l'adozione di uno S.I. da parte di un Ministro è considerata “*inappropriate*”.

⁷¹² Sul punto, si veda: S. Pywell, T. West, *Delegated Legislation: What Types are there and how are they made?*, cit., 6.

⁷¹³ Si veda: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 55 ss.

incontro gli S.I., portando spesso a soluzioni difficilmente compatibili con l'effettiva portata dell'atto⁷¹⁴.

Tra le diverse forme di “*scrutiny*” parlamentare previste, quelle certamente più utilizzate sono l’“*affirmative resolution procedure*” e la “*negative resolution procedure*”.

Quest'ultima, cui è sottoposto circa l'80%⁷¹⁵ degli S.I., costituisce a tutti gli effetti la “*default procedure*”⁷¹⁶ per l'esame parlamentare della legislazione delegata e può avere ad oggetto sia un atto sottoscritto dal Ministro competente e per questo già perfezionato, sia (ma molto più raramente) un semplice “*draft*”.

Nella prima ipotesi, lo S.I. viene depositato in Parlamento già produttivo di effetti e decade se, entro un termine determinato, viene approvata da una delle Camere una “*negative resolution*”. Nel secondo caso, invece, il progetto potrà essere sottoscritto dal Ministro e perfezionarsi solo se, prima della scadenza stabilita, non intervenga una “*negative resolution*”⁷¹⁷.

Generalmente, nella “*negative resolution procedure*”, il termine fissato per lo “*scrutiny*” parlamentare dell'atto è di 40 giorni, decorrenti dalla data del deposito in Parlamento ed in cui non si computano i periodi di scioglimento (o proroga) delle Camere superiori ai quattro giorni. In ogni caso, per gli S.I. sottoposti a questa procedura trova applicazione la cosiddetta “*21-day rule*” e cioè una “*informal convention*” che, per garantire il corretto esame del Parlamento, impone il deposito dell'atto almeno 21 giorni prima della sua entrata in vigore⁷¹⁸.

⁷¹⁴ Al riguardo, si rinvia a: B. Flower, R. Fox, T. West, D. Vangimalla, *Delegated legislation: the problem with the process. Introducing the Hansard Society's Delegated Legislation Review*, cit.; A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 11 ss.

⁷¹⁵ Il dato è fornito dalla stessa “*House of Commons*” ed è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/>.

⁷¹⁶ Il riferimento è a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 77.

⁷¹⁷ Al riguardo, si rinvia a: AA.VV., *Erskine May: Parliamentary Practice*, XXV ed., 2019.

⁷¹⁸ Sul punto, si veda: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 77 ss.

L'“*affirmative resolution procedure*” richiede l'approvazione espressa di entrambe le Camere (ad eccezione della materia finanziaria, dove è necessaria solo quella della “*House of Commons*”⁷¹⁹) ed è per questo ritenuta più stringente, venendo generalmente riservata agli S.I. dai contenuti politici più significativi.

Quando l'oggetto della procedura è uno S.I. già perfezionato è necessario distinguere a seconda che esso sia, o meno, produttivo di effetti. Nel primo caso, infatti, il controllo parlamentare avrà carattere risolutivo, nel senso che l'atto cesserà di produrre i suoi effetti se non verrà approvato dal Parlamento entro un termine stabilito (generalmente di 28 o 40 giorni). Nella seconda ipotesi, invece, lo “*scrutiny*” avrà un effetto sospensivo e questo perché l'atto non produrrà i suoi effetti fino a che le Camere non avranno approvato un'“*affirmative resolution*”. Molto più semplice e di gran lunga più frequente è il caso in cui oggetto della procedura sia un semplice “*draft*”, che si perfezionerà solo dopo aver ricevuto l'avvallo parlamentare⁷²⁰.

Il quadro delle forme di controllo degli S.I. si completa con le numerose “*strengthened procedure*” che, disciplinate da appositi “*Acts of Parliament*”, trovano applicazione in ragione della peculiare ampiezza dei poteri delegati e che per questo presentano degli aggravamenti ulteriori⁷²¹.

Tra queste, la “*super-affirmative procedure*” è utilizzata nei casi di esercizio dei cosiddetti “*Henry VIII Powers*” e si caratterizza, oltre che per la previsione di un termine maggiore (almeno 60 giorni), per assicurare ad ogni parlamentare la facoltà di presentare raccomandazioni non

⁷¹⁹ Si ricorda come tale eccezione si applichi a tutte le forme di “*scrutiny*” parlamentare della “*delegated legislation*”. In tal senso, si veda: A. Marchetti, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, cit., 12.

⁷²⁰ Per la ricostruzione dell'“*affirmative resolution procedure*”, in dettaglio, si rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 79.

⁷²¹ Sul punto, si veda: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 189 ss. e 234.

vincolanti, ma che dovranno comunque essere riassunte nello “*statement*” depositato prima del voto finale⁷²².

Al di là delle procedure previste, lo “*scrutiny*” parlamentare della “*delegated legislation*” è afflitto da numerose e persistenti lacune e non può reputarsi adeguato, tanto che dal 1950 ad oggi le Camere hanno respinto solo 16 S.I. (cioè lo 0,01% di quelli effettivamente presentati)⁷²³.

Anzitutto, è estremamente difficile che i membri della “*House of Commons*” riescano a discutere, specie nel merito politico, i singoli S.I. depositati dall'Esecutivo, visto l'assoluto predominio di quest'ultimo nella programmazione dei lavori. Infatti, il sistema delineato dagli “*Standing Orders*”⁷²⁴ (specie dallo “*Standing Order n. 14*”, che attribuisce ai “*government business*” la priorità in ogni seduta) permette al Governo di non riservare alcuno spazio alle mozioni contrarie al singolo atto delegato, o di rinviarne l'esame ad un momento successivo alla scadenza dei termini previsti da ciascuna procedura⁷²⁵.

Gli stessi parlamentari sono ormai pienamente consapevoli del fenomeno e ciò spiega il drastico calo delle “*prayers motions*”⁷²⁶ che (nell'ambito della “*negative resolution*”

⁷²² In merito, si rinvia a: AA.VV., *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit.

⁷²³ Ad oggi, la “*House of Commons*” ha respinto un totale di 11 S.I., anche se l'ultimo atto delegato a non aver superato lo “*scrutiny*” della Camera bassa è il “*Paraffin (Maximum Retail Prices) (Revocation) Order*” del 1979. Gli altri 5 S.I. sono stati bocciati dalla “*House of Lords*” e, a parte il “*Southern Rhodesia (United Nations Sanctions) Order*” del 1968, tutti a partire dai primi anni 2000. Sul punto, si rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit.

⁷²⁴ Sul punto, si veda: House of Commons, *Standing Orders of the House of Commons: Public Business 2018*, Londra, 2018.

⁷²⁵ Emblematico è il caso della mozione presentata, il 27 maggio 2021, dall'allora leader dell'opposizione Starmer e diretta a chiedere la revoca del “*Care Planning, Placement and Case Review (England) (Amendment) Regulations*”, la cui discussione è stata calendarizzata ben due mesi dopo la scadenza del termine previsto per la procedura. Sul punto, si veda: B. Flower, R. Fox, T. West, D. Vangimalla, *Delegated legislation: the problem with the process. Introducing the Hansard Society's Delegated Legislation Review*, cit., 16 ss.

⁷²⁶ Denominazione legata al fatto che, nella “*negative resolution procedure*”, le mozioni presentate devono assumere la formula della “*prayer to Her Majesty*”. Sul punto e per la ricostruzione delle diverse tipologie di mozioni presentabili, si

procedure”) vengono annualmente presentate alla “*House of Commons*”, passate dalle 307 della sessione 1997-1998 alle sole 12 della sessione 2022-2023⁷²⁷.

Particolarmente deficitario è l’operato delle “*Delegated Legislation Committes*” (da qui DLCs), ossia delle commissioni temporanee che vengono istituite ogni volta in cui la Camera dei Comuni debba esaminare uno S.I. sottoposto alla procedura affermativa. I vertici dei partiti ed i “*Whips*” vedono la partecipazione attiva alle DLCs come una “*nuisance*” e per questo procedono a selezionarne i membri con scarsissimo preavviso e senza fornirgli alcuna documentazione, addirittura invitandoli a portarsi avanti con la loro “*constituency correspondence*” durante i lavori in commissione⁷²⁸. Lo “*scrutiny*” condotto dalle DLCs è estremamente superficiale (presentando una durata media di soli 29 minuti) e ciò è ancora più grave se si considera che, stando allo “*Standing Order n. 118*”⁷²⁹, questa è l’unica forma di controllo a cui generalmente vanno incontro gli S.I. sottoposti alla “*affirmative resolution procedure*”⁷³⁰.

Molto più meticoloso e dettagliato, specie nell’ultimo ventennio, è il vaglio a cui va incontro la “*delegated legislation*” alla “*House of Lords*” e questo anche in considerazione della minore influenza esercitata dal

rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 78 ss.

⁷²⁷ Al momento, nella sessione 2023-2024 sono state presentate soltanto 7 “*prayers motions*”, a fronte dei 347 S.I. affidati al vaglio della Camera dei Comuni. I dati sono reperibili al seguente indirizzo: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02569/>.

⁷²⁸ Al riguardo, si rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 181 ss.

⁷²⁹ Stando a quest’ultimo, gli S.I. sottoposti all’“*affirmative resolution procedure*” devono essere esaminati dalle DLCs, a meno che non venga approvata una mozione che li rinvii al “*floor*” della Camera dei Comuni. Sul punto, si rinvia a: House of Commons, *Standing Orders of the House of Commons: Public Business 2018*, cit., 123 ss.

⁷³⁰ Soltanto nella sessione 2023-2024 le DLCs hanno esaminato 176 S.I., a fronte dei soli 23 sottoposti al vaglio del “*floor*” della Camera dei Comuni. Per i dati, si veda: House of Commons, *Sessional Returns. Session 2023-2024*, 2024, 66 ss.

Governo sui “*peers*”⁷³¹. Tuttavia, i membri della “*House of Lords*” mantengono un fortissimo “*self-restraint*” ed evitano il più possibile di bocciare i singoli S.I., pur non mancando di criticarli aspramente. Un atteggiamento che si giustifica, oltre che per la natura non elettiva dei pari, per il fatto che l’eventuale rigetto della Camera alta non potrà essere superato da un voto contrario della “*House of Commons*”, a differenza di quanto accade per la “*Primary legislation*”⁷³².

Il “*Secondary Legislation Scrutiny Committee*” (da qui SLSC), istituito nel 2002 e composto da 11 membri, ha il compito di vagliare i “*technical and policy merits*” di tutti gli S.I. presentati dal Governo e di selezionare quelli che necessitano di un esame approfondito dei “*peers*”. Il SLSC ha comunque una funzione meramente consultiva e può limitarsi ad elaborare dei “*critical reports*”, a cui i Ministri non sono tenuti a rispondere e che non hanno alcuna ricaduta negativa sui singoli S.I.⁷³³. Inoltre, il crescente ricorso alla “*delegated legislation*” sta mettendo a dura prova il vaglio condotto dal SLSC, obbligando i suoi componenti ad agire come dei “*bloodhounds*”⁷³⁴ e costringendoli ad applicare dei criteri sempre più stringenti per la selezione degli atti.

Al “*Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*” (da qui DPRRC), creato nel 1992 e composto da 10 membri, è affidato l’esame di tutti i disegni di legge contenenti una delega legislativa e, in particolare, dell’opportunità di quest’ultima e dell’adeguatezza delle forme di “*scrutiny*” parlamentare previste⁷³⁵. L’autorevolezza acquisita dal DPRRC è indiscussa e si stima che circa l’85% delle sue raccomandazioni siano effettivamente recepite

⁷³¹ Si veda: A. Marchetti, *Il potere normativo dell’esecutivo nel Regno Unito*, cit., 15.

⁷³² Al riguardo, si rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 186 ss.

⁷³³ Si veda: T.G. Fleming, T. Ghazi, *Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience*, in 94 *Pol. Q.* n. 3, 2023, 412 ss.

⁷³⁴ Il riferimento è a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 207 ss.

⁷³⁵ Si veda: G. Caravale, *L’incremento del potere normativo dell’esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, cit., 261 ss.

dall'Esecutivo, ma anch'esso svolge una funzione puramente consultiva e pertanto non vi è alcun obbligo per il Governo di adeguarsi alle sue osservazioni⁷³⁶.

La mancanza di ogni potere idoneo ad emendare o respingere i singoli S.I. contraddistingue (in negativo) anche la “*Joint Committee on Statutory Instruments*” (da qui JCSI), istituita nel 1973 e deputata ad esaminare esclusivamente la correttezza degli aspetti tecnici e formali della legislazione delegata⁷³⁷. Ecco perché la JCSI, composta da sette pari ed altrettanti membri della Camera dei Comuni, finisce per rappresentare un mero “*administrative inconvenience*”⁷³⁸ nell'esame parlamentare della “*delegated legislation*” e questo nonostante il gran numero di S.I. che la stessa rinvia all'attenzione delle Camere.

Il costante aumento delle leggi delega e la profonda modifica dei loro contenuti, accentuatesi in concomitanza della “*Brexit*” e della crisi pandemica, hanno finito per esasperare le fragilità connesse allo “*scrutiny*” parlamentare della “*delegated legislation*”. I “*Parent Acts*” intervengono sempre più spesso in settori di grande rilevanza politica e conferiscono ai Ministri poteri molto ampi, determinando una progressiva sovrapposizione con i contenuti (tradizionalmente) riservati alla “*Primary legislation*” e rendendo quasi impossibile la comprensione delle finalità della delega. Si ricorda come la DPRRC abbia aspramente criticato il “*Retained EU Law (Revocation and Reform) Act*” del 2023 in quanto (nell'attribuire all'esecutivo la facoltà di modificare il diritto “*accumulated*” durante la permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea) conferiva dei poteri così ampi da creare un “*mechanism that gives Minister the power to decide what becomes of whole swathes of UK law*”⁷³⁹. In

⁷³⁶ Si rinvia a: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 198.

⁷³⁷ Si veda: T.G. Fleming, T. Ghazi, *Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience*, cit., 416 ss.

⁷³⁸ L'espressione è tratta da: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit., 199.

⁷³⁹ Il riferimento è a: Delegated Power and Regulatory Reform Committee, *Retained Eu Law (Revocation and Reform) Bill; Northern Ireland Budget Bill*;

quest'ottica, si segnala anche il forte incremento degli “*Skeleton Acts*” che, con la loro genericità, finiscono per affidare ai soli dipartimenti governativi la determinazione dei contenuti della legislazione delegata, svuotando di ogni sostanza il controllo delle Camere⁷⁴⁰.

Infine, come dimostrano le vicende verificatesi durante la pandemia da Covid-19, il Governo ha iniziato a fare un uso sempre più strumentale delle diverse procedure di “*scrutiny*” parlamentare della “*delegated legislation*”. Ben 91 S.I. emanati per far fronte all'emergenza, infatti, sono stati adottati sulla base dei poteri emergenziali previsti dal “*Public Health (Control of Disease) Act*” del 1984, che attribuisce (in caso di urgenza) ai Ministri la facoltà di ricorrere alla procedura affermativa a carattere risolutivo e con l'applicazione del termine ridotto (di soli 28 giorni) per il vaglio del Parlamento⁷⁴¹.

3.2. *Segue: l'esperienza francese*

Il “*Conseil constitutionnel*” (da qui *Cons. cost.*) ha chiarito⁷⁴², riprendendo i precedenti orientamenti dottrinali in materia⁷⁴³, come il Governo sia l'unico soggetto legittimato

Neonatal Care (Leave and Pay) Bill; Employment (Allocation of Tips) Bill, Londra, 2023, 2.

⁷⁴⁰ A titolo di esempio, si ricorda come la DPRRC non abbia ritenuto l’ “*Agriculture Bill*” del 2018 idoneo all’esame parlamentare e questo perché non conteneva «*even an outline of the substantive law that will replace the CAP after the United Kingdom leaves the EU*». Più in dettaglio si veda: Delegated Power and Regulatory Reform Committee, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, Londra, 2021, 17.

⁷⁴¹ Sul punto, si rinvia a: B. Flower, R. Fox, T. West, D. Vangimalla, *Delegated legislation: the problem with the process. Introducing the Hansard Society’s Delegated Legislation Review*, cit., 13 ss.; D. Lock, F. de Londras, P. G. Hidalgo, *Delegated Legislation in the pandemic: further limits of a constitutional bargain*, cit., 705 ss.

⁷⁴² Sul punto, si veda: Conseil const., *déc.* n. 2004-510 DC du 20-01-2005.

⁷⁴³ *Ex multis*, in questa sede, si rinvia a: B. Genevois, *L’application de l’article 38 de la Constitution: un régime juridique cohérent et nullement baroque*, in *Rev. fr. dr. adm.*, n.4/2018, 755 ss.; D.-G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, III ed., 1999, specie 740; B. Mathieu, *Les rôles respectif du Parlement, du Président de la République et du Conseil constitutionnel dans l’édition des ordonnances de l’article 38*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1987, 721 ss.

a richiedere l'autorizzazione parlamentare necessaria, ai sensi dell'art. 38, ad emanare le “*ordonnances*”.

La richiesta governativa può assumere la forma di un apposito “*projet de loi d'habilitation*”, che verrà vagliato dalle Camere seguendo la procedura legislativa ordinaria. In alternativa, come specificato dal *Cons. cost.*⁷⁴⁴, il Governo può proporre un emendamento ad un disegno di legge già in discussione, purché (pena l'incostituzionalità dello stesso emendamento) le materie su cui è richiesta l’“*habilitation*” siano collegate a quelle del testo oggetto d'esame⁷⁴⁵.

A prescindere dalla forma utilizzata, l'Esecutivo dovrà indicare al Parlamento la finalità delle misure che intende adottare⁷⁴⁶ ed il loro campo d'applicazione (ma non il contenuto che assumeranno le singole ordinanze)⁷⁴⁷, oltre a specificare il termine entro cui potranno essere emanate le “*ordonnances*” e quello per il deposito del progetto di legge di ratifica.

Una volta approvata dal Parlamento, l'abilitazione «*étend provisoirement le champ d'activité du pouvoir réglementaire*»⁷⁴⁸ e, pertanto, attribuisce al Governo la facoltà di adottare una o più “*ordonnances*” nelle materie oggetto di delega.

Le ordinanze sono deliberate, previo parere del *Cons. Ét.*, dal Consiglio dei ministri e (stando all'art. 13 della Costituzione) sottoscritte dal Presidente della

⁷⁴⁴ In particolare, si veda: Conseil const., *déc.* n. 2006-534 DC du 16-03-2006.

⁷⁴⁵ Sul punto, si rinvia a: Conseil const., *déc.* n. 2007-546 DC du 25-01-2007.

⁷⁴⁶ Si veda: Conseil const., *déc.* n. 76-72 DC du 12-01-1977; C. Boyer-Mérentier, *La portée des lois d'habilitation (note ss. CE, sect., 5 mai 2006, req. n° 282352)*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2006, 686 ss.

⁷⁴⁷ Esigenza chiarita dallo stesso *Cons. cost.*, nella “*décision*”: Conseil const., *déc.* n. 86-207 DC du 25-06-1986. Inoltre, il *Cons. cost.* ha specificato che una richiesta di autorizzazione non potrà mai, per il suo oggetto o per i suoi effetti, dispensare il Governo dal rispetto della gerarchia delle fonti e dall'osservanza delle regole e dei principi costituzionali. Su quest'ultimo aspetto, si rinvia a: Conseil const., *déc.* n. 81-134 DC du 5-01-1982.

⁷⁴⁸ Si veda: Cons. Et., ar. 24-11-1961, *Fédération nationale des syndicats de police*.

Repubblica⁷⁴⁹, inoltre esse non seguono le regole previste per la promulgazione delle leggi ed entrano in vigore dalla data della loro pubblicazione⁷⁵⁰.

La scadenza del termine fissato per emanare le “*ordonnances*”, stando all’art. 38 della Costituzione, impedisce all’Esecutivo di modificare le disposizioni delle misure già adottate che intervengono nel “*domaine de la loi*”, risultando necessario un ulteriore intervento del Parlamento attraverso una legge o una nuova “*habilitation*”.

Lo stesso non vale per le previsioni a carattere regolamentare, che potranno essere comunque modificate con un decreto del *Cons. Ét.* e la deliberazione del Consiglio dei ministri⁷⁵¹.

Con la modifica dell’art. 38 della Costituzione, operata dalla “*loi constitutionnelle*” del 23 luglio 2008, si è stabilito che la ratifica delle “*ordonnances*” possa avvenire solo in forma espressa e cioè tramite la presentazione di un progetto di legge, ponendo così fine alla prassi (ammessa dal *Cons. cost.*⁷⁵² e fortemente avversata dalla dottrina⁷⁵³) delle cosiddette ratifiche implicite.

⁷⁴⁹ Durante la fase di “*cohabitation*”, successiva alle elezioni legislative del 1986, si aprì un vivace dibattito dottrinale sulla possibilità per il Presidente della Repubblica di rifiutarsi di firmare le “*ordonnances*” deliberate dal Consiglio dei ministri, in quanto Mitterrand si era astenuto dal sottoscrivere un insieme di ordinanze di cui contestava la pertinenza politica. La questione è stata risolta dal *Cons. cost.*, che ha osservato come la procedura dell’art. 38 non escluda in alcun modo l’applicazione dell’art. 13 della Costituzione e (dunque) della facoltà del Capo dello Stato di rifiutarsi di firmare le ordinanze. Sul punto, si veda: Conseil const., *déc.* n. 86-207 DC *du 25 et 26-06-1986*.

⁷⁵⁰ Al riguardo, si rinvia a: B. Genevois, *L’application de l’article 38 de la Constitution: un régime juridique cohérent et nullement baroque*, cit., specie 762.

⁷⁵¹ Sul punto, si veda: Cons. Et., ar. 30-06-2003, *Fédération régionale ovine du Sud Est*.

⁷⁵² Si rinvia a: Conseil const., *déc.* n. 72-73 L *du 29-02-1972* e Conseil const., *déc.* n. 85-196 *du 8-08-1985*.

⁷⁵³ *Ex multis*, si veda: C. Castaing, *La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion»*, in *Rev. fr. dr. const.*, n. 58/2004, 275 ss.; Y. Gaudemet, *Sur l’abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, in AA.VV., *Mélanges en l’honneur de P. Pactet*, Parigi, 2003, 617 ss.; J. Gicquel, *Sur une source constitutionnelle du droit administratif: l’ordonnance*, in AA.VV., *Mélanges en l’honneur de Jacqueline Morand-Deville: Confluences*, 2007, 345 ss.

Il “*projet de loi de ratification*” deve essere tempestivamente depositato presso una delle Camere, altrimenti tutte le ordinanze adottate diventano “*caduques*” e perdono (a decorrere dalla scadenza) la loro “*force juridique*”, restando salvi gli effetti prodotti in precedenza⁷⁵⁴. Tuttavia, anche il rispetto di questo termine non esclude completamente la “*caducité*” delle ordinanze e questo perché tale effetto si produce anche nel caso in cui il Parlamento neghi la ratifica⁷⁵⁵.

È soltanto con l’effettiva “*ratification*” parlamentare (che può anche modificarne retroattivamente il contenuto, salvo il principio di irretroattività della legge penale più severa⁷⁵⁶) che le “*ordonnances*” cessano di essere dei meri atti amministrativi ed acquistano “*valeur législative*”, dal momento della loro sottoscrizione⁷⁵⁷.

È dai primi anni del XXI secolo che si assiste ad una sostanziale trasformazione nell’uso delle “*ordonnances*” e che il ricorso degli Esecutivi a questa procedura, un tempo contenuto e sporadico, inizia a farsi sempre più frequente e costante⁷⁵⁸. I dati relativi alle ordinanze pubblicate nel corso degli anni confermano, a livello empirico, questa osservazione. Infatti, se tra il 1960⁷⁵⁹ ed il 2000 le ordinanze

⁷⁵⁴ Sul punto, si ricorda come il *Cons. Ét.* abbia avvallato la ricostruzione elaborata (nel 1961) da Georges Vedel e tesa, appunto, ad escludere la nullità “*ab initio*” delle ordinanze non ratificate. Al riguardo, si rinvia a: G. Vedel, *Droit administratif*, II ed., 1961, Parigi, specie 175 ss.; Cons. Et., ar. 2-04-2003, *Conseil régional de Guadeloupe*.

⁷⁵⁵ In particolare, si veda: G. Vedel, *Droit administratif*, cit.; A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Vol. I, III ed., 1963, 79 ss.

⁷⁵⁶ Si rinvia a: B. Genevois, *L’application de l’article 38 de la Constitution: un régime juridique cohérent et nullement baroque*, cit., 768.

⁷⁵⁷ In tal senso: Cons. Et., ar. 19-12-1969, *Dame Piard* e Cons. Et., ar. 27-6-2007, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS*.

⁷⁵⁸ Sul punto, si veda: P. de Montalivet, *L’inflation des ordonnances*, in *Revue du droit public*, n.1/2017, 37 ss.; P. Delvolvé, *L’été des ordonnances*, cit.; Y. Gaudemet, *Sur l’abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, cit.

⁷⁵⁹ È questo l’anno in cui è stata pubblicata la prima ordinanza della storia della V Repubblica e cioè l’“*Ordonnance n. 60-259 du 4 juin 1960*”, che autorizzava il Governo a prendere le misure necessarie per il mantenimento dell’ordine e la pacificazione dell’Algeria. Sul punto, si rinvia a: B. Genevois, *L’application de l’article 38 de la Constitution: un régime juridique cohérent et nullement baroque*, cit., 757.

“*publiées*” ammontano ad un totale di 243⁷⁶⁰, tra il 2001 ed il 2022 (dunque, in un periodo di riferimento pari a circa la metà del precedente) esse raggiungono quota 991⁷⁶¹. Dal 2004, ormai, le “*ordonnances*” rappresentano stabilmente più della metà dei testi che intervengono nel “*domaine de la loi*” ed i dati dimostrano come questa quota sia in costante crescita, raggiungendo addirittura il 72,94% nel 2020⁷⁶².

L’incremento delle ordinanze è andato di pari passo con l’ampliamento del novero delle materie oggetto del loro intervento. Prima del 2003, infatti, le “*ordonnances*” erano utilizzate principalmente per: aggiornare il diritto applicabile ai territori d’oltremare, recepire il diritto euro-unitario e la “*codification*”. Adesso le ordinanze disciplinano molteplici settori (che spaziano dal diritto penale al diritto del lavoro) e si stima che solo una su quattro continui ad intervenire nei cosiddetti “*anciens domaines*”⁷⁶³.

Il crescente ricorso alla procedura dell’art. 38 della Costituzione ha portato anche ad una sostanziale distorsione dei meccanismi previsti dalla stessa e questo già a partire dalla fase dell’“*habilitation*”. Anzitutto, è estremamente raro che la richiesta di autorizzazione costituisca l’unico oggetto di un apposito progetto di legge (dal 2007 al 2022 ciò è accaduto solo 8 volte), risultando sempre più spesso inserita in testi dal contenuto eterogeneo ed (alle volte) anche diretti a ratificare delle “*ordonnances*”

⁷⁶⁰ Per i dati anteriori al 2010, si rinvia a: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 1984-2007*, consultabile al seguente indirizzo: https://www.senat.fr/fileadmin/Seance/Controle/Suivi_des_ordonnances/etude_ordonnances.pdf; J.-M. Sauvé, *Allocution d’ouverture*, in AA.VV., *La législation déléguée*, Parigi, 2014, 8 ss.

⁷⁶¹ Per i dati successivi al 2010, si veda: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, consultabile al link: https://www.senat.fr/fileadmin/Seance/Controle/Suivi_des_ordonnances/Etude_Ordonnances_2022.pdf.

⁷⁶² L’alto numero di ordinanze del 2020 si spiega con la necessità di far fronte alla crisi pandemica. Tuttavia, dal 2007 al 2022 le “*ordonnances*” hanno rappresentato, in media, il 50,2% delle misure intervenute nelle materie di competenza della legge. Si veda: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 35.

⁷⁶³ Si rinvia a: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 40 ss.

già emanate⁷⁶⁴. La pratica, per quanto legittima, contribuisce a rendere meno evidenti le autorizzazioni formalizzate dagli Esecutivi e deve essere letta in connessione all'incremento delle cosiddette “*habilitation furtives*”⁷⁶⁵, cioè quelle presentate attraverso dei semplici emendamenti.

A ciò deve aggiungersi la maggiore genericità dei contenuti delle autorizzazioni presentate ed il notevole aumento dei termini previsti per la pubblicazione delle “*ordonnances*”, che sono passati da una media di 9 mesi (per il periodo 1984-2001) ad una superiore ai 12 mesi dopo il 2007⁷⁶⁶. Inoltre, durante la crisi pandemica si è affermata una nuova prassi tesa a prorogare i termini stabiliti per emanare le ordinanze⁷⁶⁷.

Venendo alla “*ratification*”, la novità introdotta dalla riforma costituzionale del 2008 è stata ben presto aggirata grazie al ricorso a peculiari tecniche di ratifica, tra cui spicca il cosiddetto “*découplage*”⁷⁶⁸. Questo, utilizzato per il 77,9% delle ratifiche avvenute tra il 2007 ed il 2022⁷⁶⁹, si sostanzia nel deposito di un primo “*projet de loi de ratification*” al solo fine di evitare la “*caducité*” delle ordinanze, rinviando la ratifica vera e propria ad un testo successivo e caratterizzato (solitamente) da una portata molto più ampia. Una prassi che ha finito per favorire anche il ricorso alle ratifiche “*par la voie d'amendements*”, benché quest'ultime abbiano fatto

⁷⁶⁴ Si veda: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 11 ss.

⁷⁶⁵ L'espressione è ripresa da: P. Avril, J. Gicquel, *Chronique constitutionnelle française*, in *Pouvoirs*, n. 125/2008, 171.

⁷⁶⁶ I dati dimostrano come, paradossalmente, il termine medio per la pubblicazione di un'ordinanza (di 466 giorni) sia quasi il doppio di quello richiesto per la promulgazione di una legge da parte del Parlamento (attorno ai 250 giorni). Si veda: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 20 ss.

⁷⁶⁷ Il riferimento è a: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 27 ss.

⁷⁶⁸ Il ricorso alla pratica del “*découplage*” si era generalizzato già prima della riforma costituzionale del 2008, risalendo ai primi anni 2000. Sul punto, si veda: J.-M. Sauvé, *Allocution d'ouverture*, cit., 10 ss.

⁷⁶⁹ Il dato è tratto da: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 49 ss.

registrare un lieve calo dal 2017 e si attestino su valori di poco superiori al 40%⁷⁷⁰.

I termini per il deposito delle ratifiche hanno conosciuto un forte incremento e (ormai dal 2007) si attestano stabilmente su di una media di 17 mesi, anche se le “*ordonnances*” effettivamente ratificate dal Parlamento sono sempre meno e tra il 2017 ed il 2022 la loro quota era pari solo al 20,3% di quelle pubblicate⁷⁷¹.

3.3. *Segue: l'esperienza italiana*

Il nostro ordinamento si distingue nettamente dalle altre due esperienze oggetto di indagine e questo perché il procedimento previsto per la delegazione viene articolato soltanto in due fasi, mancando un terzo momento destinato alla ratifica parlamentare dei provvedimenti adottati dall'Esecutivo⁷⁷². Quando il Parlamento approva una legge di delega (per cui l'art. 72, c. 4, della Costituzione prevede una riserva di assemblea) conferisce al Governo (e soltanto ad esso) un potere legislativo, che successivamente si traduce nell'adozione di un decreto legislativo delegato. Operata la delega, pertanto, le Camere perdono tendenzialmente la facoltà di incidere sull'operato dell'Esecutivo, salvo ovviamente il caso in cui decidano di ricorrere ad un procedimento a sé stante.

Dagli inizi degli anni Novanta⁷⁷³ del secolo scorso (complice anche il tentativo della Corte costituzionale di

⁷⁷⁰ Si veda: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 51 ss.

⁷⁷¹ Il dato, comunque, non è estremamente significativo in quanto risente dell'alto numero di “*ordonnances*” emanate durante la crisi pandemica e successivamente non ratificate dal Parlamento. Al riguardo, si ricorda come per i “*quinquennats*” precedenti il tasso di ratifica si sia attestato su di una media del 67,8%. Si rinvia a: Direction de la Seance – Sénat, *Étude portant sur la période 2007-2022*, cit., 57.

⁷⁷² Sul punto, si rinvia a: M. Bellocci, T. Giovannetti, L. Iannuccilli (a cura di), *La delega legislativa*, cit., 7 ss.

⁷⁷³ Sul punto, *ex multis*, si veda: G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, 2012, 144 ss.; G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano,

operare, a partire dalla sentenza n. 360 del 1996, una stretta sulla decretazione d'urgenza⁷⁷⁴), la nostra esperienza ha conosciuto un costante incremento del ricorso alla delega legislativa ed ha visto la sua sostanziale trasformazione in uno dei principali strumenti di attuazione dell'indirizzo politico governativo⁷⁷⁵.

Tuttavia, le prassi sviluppatesi in correlazione a questo fenomeno hanno portato ad una progressiva distorsione dell'istituto ed hanno determinato una sostanziale elusione del modello delineato nella Costituzione.

Anzitutto, sono gli stessi oggetti delle deleghe a risultare estremamente ampi ed eterogenei ed a non essere adeguatamente specificati, in quanto il legislatore si limita ad indicare solo le finalità perseguite o ad individuarli attraverso un semplice riferimento ad altri atti normativi⁷⁷⁶.

2003, 47 ss.; N. Lupo, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1993, 361 ss.; C. De Fiores, *Trasformazione della delega legislative e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001.

⁷⁷⁴ *Ex multis*, si rinvia a: A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 384; P. Addis, E. Vivaldi, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009, 13 ss.

⁷⁷⁵ In tal senso, si rinvia a: P. Milazzo, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008, specie 3; M. Cartabia, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 70 ss.; L. Azzena, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016; L. Gori, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

⁷⁷⁶ *Ex multis*, si veda: E. Stradella, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie*, in E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009, 143 ss.; G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 133 ss.; M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2044 ss.

A ciò deve aggiungersi l'eccessiva genericità con cui, nelle leggi di delega, vengono determinati i "principi" ed i "criteri direttivi" e che si manifesta, in primo luogo, nella loro costante sovrapposizione.

È noto ormai che la prassi, avvalorata anche da parte della dottrina⁷⁷⁷, identifichi nella formulazione dell'art. 76 della Costituzione una semplice "endiadi". Tuttavia, sembra preferibile riprendere quelle tesi che vedevano nei "principi" e nei "criteri direttivi" due nozioni distinte e che identificavano i primi in disposizioni generali a cui conformare la disciplina oggetto di delega, mentre i secondi in norme (dal carattere più operativo) dirette a fissare gli obiettivi da perseguire e le modalità per raggiungerli⁷⁷⁸.

Tale impostazione, anche a fronte delle tendenze sviluppatesi nell'ultimo trentennio, contribuirebbe a riaffermare la centralità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa e ad enfatizzare il carattere eccezionale della delega, così come (più in generale) quello dell'attività di produzione normativa dell'Esecutivo⁷⁷⁹.

Comunque, al di là del significato che gli si intenda attribuire, i "principi" ed i "criteri direttivi" sono spesso identificati in maniera estremamente vaga, finendo per confondersi con l'oggetto (o con la finalità) della delega o per essere determinati "*per relationem*" ad altre disposizioni normative.

In tal senso, resta emblematica la legge n. 183 del 2014 (il cosiddetto "*Jobs Act*") che, nel conferire numerose deleghe per la riforma del mercato del lavoro, si è caratterizzata per l'eccessiva genericità dei "principi" e dei "criteri direttivi" (oltre che per l'eterogeneità degli oggetti)⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ Sul punto, si rinvia a: E. Lignola, *La delegazione legislativa*, cit.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 719;

⁷⁷⁸ In tal senso, si veda: A. Cervati, *La delega legislativa*, cit., 129 ss.; L. Carlassare, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 74 ss.; P. Passaglia, *Le fonti del diritto*, cit., 112.

⁷⁷⁹ Si rinvia a: R. Zaccaria, E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 341 ss.

⁷⁸⁰ *Ex multis*, si veda: G. Marchetti, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988*,

È chiaro che la presenza di “principi” e “criteri direttivi” troppo vaghi, o determinati “*per relationem*” (benché la stessa Corte costituzionale abbia ammesso tale prassi)⁷⁸¹, finisce per conferire un ampio margine di discrezionalità agli Esecutivi nell’esercizio delle deleghe e per ridurre al minimo l’incidenza del Parlamento nella determinazione dell’indirizzo politico.

Altrettanto problematico è il ricorso, ormai sempre più frequente, alla proroga ed al differimento (anche ripetuti) dei termini previsti dalle leggi di delega. Pur ammettendosi una naturale “*flessibilizzazione*” del requisito previsto dall’art. 76 della Costituzione⁷⁸², a colpire sono le modalità con cui si è proceduto a disporre le proroghe ed in particolare il loro inserimento (verificatosi soprattutto nella XVI e nella XVII legislatura) in leggi di conversione dei decreti-legge⁷⁸³. Tale prassi, a prescindere dalla possibilità per una legge di conversione di contenere una delega⁷⁸⁴, finisce per rimettere

cit., 8 ss.; F. Angelini, *Il Governo alle prese con il c.d. “Jobs Act”: dal decreto legge alla legge delega un’andata e un ritorno basati sulla fiducia*, in R. Calvano (a cura di), *“Legislazione governativa d’urgenza” e crisi*, Napoli, 2015, 110 ss.; A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2014; M. Barbieri, *Prime osservazioni sui principi e criteri direttivi della legge delega con particolare riferimento all’integrazione salariale*, in M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, Catania, 2014.

⁷⁸¹ Si rinvia a: Corte costituzionale, sent. n. 52 e n. 53 del 28-01-2005; Corte costituzionale, sent. n. 174 del 4-05-2005; Corte costituzionale, sent. n. 341 del 12-10-2007.

⁷⁸² Sul punto, si veda: N. Lupo, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, 24 ss.

⁷⁸³ Si rinvia a: G. Marchetti, *La delegazione legislativa nella prassi: l’allontanamento dell’istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988*, cit.

⁷⁸⁴ *Ex multis*, si veda: L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 246; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, cit., 264; N. Lupo, *La proroga “innominata” delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell’art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 613 ss.; A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 59 ss.

nell'assoluta disponibilità dei governi la gestione di una delle modalità di esercizio della legislazione delegata⁷⁸⁵.

Tra le tendenze recenti spicca anche il costante riconoscimento, operato dalle previsioni delle leggi di delega, della facoltà per i governi di adottare decreti integrativi e correttivi della disciplina contenuta nei decreti legislativi “*principali*”⁷⁸⁶.

Il fenomeno, oltre che alle esigenze di “*sperimentazione*” cui va incontro il legislatore, deve ricollegarsi alla trasformazione della delega in uno dei principali strumenti di attuazione dell'agenda politica ed alla conseguente necessità degli esecutivi (a prescindere dalla previsione di un “*tempo limitato*”) di garantire la stabilità del potere legislativo che gli è stato delegato⁷⁸⁷.

Non pare opportuno, in questa sede, riprendere in dettaglio l'ampio dibattito dottrinale circa l'istantaneità del potere delegato⁷⁸⁸. Ci limitiamo a ricordare come questo principio, pur non venendo espressamente riconosciuto dalla nostra Costituzione, sembri maggiormente conforme al carattere eccezionale della delega⁷⁸⁹ e che, pertanto, sarebbe opportuno che rappresentasse un requisito del normale esercizio della stessa⁷⁹⁰.

⁷⁸⁵ Si veda: R. Zaccaria, E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit.

⁷⁸⁶ Il primo riferimento in tal senso è in: N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996.

⁷⁸⁷ Sul punto, si rinvia a: M. Cartabia, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 72 ss.

⁷⁸⁸ *Ex multis*, si rinvia a: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 720; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, cit., 252; L. Paladini, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 219; E. Lignola, *La delegazione legislativa*, cit., 67 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1978, 80 ss. In senso contrario: E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 53 ss. Per una più approfondita ricostruzione delle diverse posizioni sul punto, si veda: G.D. Ferri, *Sulla delegazione legislativa*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, 1952, 167 ss.; A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Vol. VI, 2002, 708-709 ss.

⁷⁸⁹ Si veda: P. Passaglia, *Le fonti del diritto*, cit., 115 ss.

⁷⁹⁰ Si rinvia a: L. Paladini, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 219. In senso contrario, si veda: M. Patrono, *Utilizzo “rinnovato” della delega legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1980, 661 ss.

Da segnalare è anche che la stessa Corte costituzionale ha ammesso la legittimità del ricorso ai decreti integrativi e correttivi (anche in assenza di fatti sopravvenuti), purché rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi della delega principale e non rappresentino un esercizio tardivo della stessa⁷⁹¹.

Tuttavia, l'ampia diffusione dei decreti integrativi e correttivi, vista la possibilità per il Governo di modificare la disciplina oggetto di delega senza un ulteriore passaggio parlamentare, finisce per aggravare la marginalizzazione delle Camere⁷⁹² e per aumentare lo “iato” con il modello costituzionale (oltre a porre rilevanti problemi in tema di certezza del diritto⁷⁹³).

Un problema ancor più serio se si considera che l'incremento di questa prassi si inserisce in un contesto caratterizzato da una sintomatica genericità dei “principi” e dei “criteri direttivi”, cioè degli stessi parametri a cui dovrebbe conformarsi la delega “correttiva” del Governo.

4. Alcune osservazioni conclusive

Il sostanziale “abuso” della legislazione delegata, che accomuna le tre esperienze esaminate, non può ricondursi esclusivamente alla crescente complessità delle materie trattate ed alla necessità di intervenire in tempi sempre più rapidi.

Tuttavia, è bene ricordare che lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha notevolmente influito sul numero e sulle modalità di produzione degli S.I. e delle “ordonnances”, anche se una simile osservazione non può essere fatta per il nostro ordinamento dove la crisi pandemica ha determinato una sostanziale flessione nel numero delle deleghe legislative.

Infatti, nella XVIII legislatura sono state approvate soltanto ventiquattro leggi di delega (a fronte delle

⁷⁹¹ Si veda: Corte costituzionale, sent. n. 206 del 26-06-2001.

⁷⁹² Sul punto, si rinvia a: N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi, prospettive*, cit., 141 ss.

⁷⁹³ Il riferimento è a: M. Cartabia, *I decreti legislativi “integrativi e correttivi”: il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. parl.*, 1997, specie 82 ss.

quarantadue della legislatura precedente) e di queste solamente due sono state adottate dal cosiddetto Governo “*Conte II*”, durante la fase più acuta dell’emergenza quando il Parlamento non poté riunirsi per diverse settimane⁷⁹⁴.

In ogni caso, traspare una chiara tendenza degli esecutivi ad evitare il più possibile il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e questo per le rilevanti difficoltà che riscontrano in ambito parlamentare, riconducibili alla riduzione delle maggioranze disponibili ed alla sempre minore coesione delle formazioni politiche (specie per quanto riguarda le questioni più “controverse”).

Non è un caso che, nel Regno Unito, la gestione della delicata fase di “*transizione*” legata alla “*Brexit*” abbia coinciso con un aumento esponenziale delle deleghe attribuite al Governo, come dimostrano l’“*European Union (Withdrawal) Act 2018*” ed il successivo “*European Union (Withdrawal) Act 2020*”. Lo stesso “*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*” si è caratterizzato, per espressa volontà del Governo Johnson, per la previsione di ampie deleghe a favore dell’Esecutivo e per la sostanziale attenuazione delle forme di “*scrutiny*” a cui le stesse dovevano essere sottoposte⁷⁹⁵.

A pesare maggiormente è comunque la sostanziale inadeguatezza delle forme di “*scrutiny*” parlamentare a cui sono sottoposti gli S.I. e che, specie per la “*House of Commons*”, deve essere ricondotta anche alla sostanziale incompatibilità tra le previsioni contenute nello “*Statutory Instruments Act*” ed il sistema delineato dagli “*Standing Orders*”⁷⁹⁶. In questo senso, sarebbe (quantomeno) auspicabile una riforma diretta a adeguare la disciplina introdotta nel 1946 con l’impianto degli “*Standing Orders*”,

⁷⁹⁴ Passata la fase più drastica della pandemia, tuttavia, il ricorso alla delega legislativa è tornato ad aumentare e già sotto il governo “Draghi” sono state approvate ben 15 leggi di delega. I dati sono consultabili al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-legge-delega-e-decreto-legislativo/>.

⁷⁹⁵ In dettaglio, si veda: G. Caravale, *L’incremento del potere normativo dell’esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, cit., 270 ss.

⁷⁹⁶ In tal senso, si veda: R. Fox, J. Balckwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, cit.

ma anche il riconoscimento della facoltà per i singoli parlamentari di emendare gli S.I. potrebbe essere di grande aiuto nel rafforzare le forme di “*scrutiny*” attualmente previste.

In ogni caso, l’analisi della “*delegated legislation*” ha finito per confermare, si pur sotto un diverso profilo, la “*classica*” tendenza che caratterizza la forma di governo britannica e che si estrinseca nella sostanziale supremazia “*de facto*” del potere esecutivo su quello legislativo.

Anche l’esponentiale incremento delle “*ordonnances*” è sostanzialmente riconducibile, oltre che all’introduzione del “*quinquennat*”⁷⁹⁷ ed alla contrazione del “*période utile*” per realizzare le riforme⁷⁹⁸, alla progressiva crisi del cosiddetto “*fait majoritaire*”⁷⁹⁹ ed alla conseguente riduzione delle maggioranze parlamentari a sostegno degli esecutivi.

Il fatto che le “*ordonnances*” possano ormai considerarsi una “*procédé ordinaire de législation*”⁸⁰⁰ solleva numerose criticità rispetto all’ipertrofia dell’Esecutivo all’interno della forma di governo della V Repubblica, visto il profondo disallineamento dal principio di competenza della Costituzione del 1958 e l’ulteriore erosione delle (già ridotte) attribuzioni parlamentari.

Pertanto, sarebbe opportuno che le “*ordonnances*” tornassero ad intervenire principalmente (se non esclusivamente) nelle materie oggetto dei loro cosiddetti “*anciens domaines*”, potendo così compensare adeguatamente la crescente estensione del “*domaine de la loi*” ed al contempo preservare l’equilibrio tra poteri delineato dalla Costituzione della V Repubblica.

Anche nel nostro ordinamento l’esplosione del ricorso alla delega legislativa si situa (a prescindere dagli

⁷⁹⁷ *Ex multis*, ci limitiamo a rinviare a: R. Casella, *Capo dello stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2022.

⁷⁹⁸ Il riferimento è a: J. Gicquel, *Sur une source constitutionnelle du droit administratif: l’ordonnance*, cit.

⁷⁹⁹ Si veda: M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 186 ss.

⁸⁰⁰ Il riferimento è a: Y. Gaudemet, *Sur l’abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, cit.

orientamenti della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza, il cui utilizzo si ricorda non è comunque diminuito in modo drastico) in un momento estremamente particolare, caratterizzato dalla crisi del precedente sistema politico e dall'apertura di una “*nuova fase della Repubblica*”⁸⁰¹ (segnata, in particolare, dalla riforma dei sistemi elettorali di Camera e Senato nel 1993).

In questo senso, la delega legislativa ha consentito ai governi (specie per gli interventi nei “*settori più importanti della legislazione*”⁸⁰²) di aggirare le incertezze connesse all'esame del Parlamento e, al contempo, di aumentare il proprio consenso presso l'elettorato (a prescindere dall'effettiva o completa attuazione della delega). In ogni caso, il sempre più massiccio ricorso alla delega legislativa ha rappresentato uno dei principali fattori che, nel corso di questi anni, ha contribuito allo sviluppo di quegli aspetti “*ipermaggioritari*” che caratterizzano la nostra forma di governo.

Abstract

The United Kingdom, France, and Italy share a frequent and massive use of delegated legislation, so much so that in each of these experiences there has been mention of a substantial abuse of it. This essay will first reconstruct the discipline legitimizing the institution. Then it will highlight the main critical issues connected to the use of delegated legislation in these three experiences and attempt to identify the reasons that, despite the differences that distinguish them, have led to the growing use of delegated legislation.

Keywords

United Kingdom – France – Italy - delegated legislation - parliamentary scrutiny

⁸⁰¹ L'espressione è tratta da: M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 140.

⁸⁰² Il riferimento è a: A.A. Cervati, *La delega legislativa*, cit., 45, nota 9.

TERZA SESSIONE PARALLELA

IL GOVERNO E...

“NULLA SU DI NOI, SENZA DI NOI”: FORME DI DIALOGO TRA GOVERNO E SOCIETÀ CIVILE NELL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE SULLA DISABILITÀ. UNA COMPARAZIONE TRA ITALIA E SPAGNA NEL COMUNE CONTESTO UNIONALE

Stefano Bargiacchi

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive - 2. Chi fa cosa? L'organizzazione ministeriale in materia di disabilità - 3. Quale dialogo? I rapporti tra Governi e le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità; 4. Conclusioni provvisorie alla luce di un caso studio

1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo sviluppa ed amplia l'intervento da me svolto in occasione del seminario annuale dell'associazione DPCE tenutosi a Sassari il 13 e 14 giugno 2024 avente come tema: “Il Governo nei sistemi parlamentari”. I suggerimenti ricevuti in tale occasione dalle colleghe e dai colleghi sono stati essenziali per la scrittura del lavoro nella sua attuale forma. Ovviamente, rimango il solo responsabile di ogni critica che si intenda rivolgere all'elaborato.

Lo scritto si pone l'obiettivo di analizzare, attraverso l'utilizzo del metodo comparato, l'organizzazione dell'attività di Governo in relazione alle politiche in materia di disabilità in Italia e in Spagna, all'interno della comune cornice euro-nazionale¹. Successivamente, ci si chiederà se le differenze ivi riscontrate abbiano un impatto sulle modalità di coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità all'interno dei processi decisionali relativi alle politiche di tale ambito. Gli ordinamenti di cui ci si propone l'analisi, scelti secondo il criterio della *most similar case logic*², permetterà di svolgere

¹ N. Lupo, A. Manzella, *Il sistema parlamentare Euro-nazionale*, Torino, 2014, 2 ss.

² R. Hirshl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, London 2014, 224 ss.; in questo senso l'articolo si porrebbe

riflessioni relativamente a due contesti che, ai fini della presente ricerca, presentano numerosi e rilevanti punti di contatto.

In relazione alla garanzia dei diritti delle persone con disabilità, entrambi gli ordinamenti sono pienamente inseriti all'interno di un comune quadro giuridico sovranazionale. Tra questi è opportuno ricordare, innanzitutto la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità³(d'ora in poi Convenzione o Convenzione ONU)⁴, gli obblighi derivanti

l'obiettivo di svolgere un esercizio di micro-comparazione cfr. M. Rheinstein, *Comparative Law and the Legal Systems*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, 204; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, 2021, 96 e 121.

³ La Convenzione è stata adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale con la risoluzione A/RES/61/106. Essa è entrata in vigore il 3 maggio 2008. La letteratura sul tema è molto vasta, tra i tanti: A. Kanter, *The Promise and Challenge of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2007, 287 ss.; R. Kayess, P. French, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 2008, 1 ss.; G. Quinn, *A Short Guide to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2009, 89 ss.; C. Harnacke S. Graumann, *Core Principles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: An Overview*, in J. Anderson, J. Philipps (a cura di), *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Utrecht, 2012, 31 ss.; V. Della Fina, R. Cera, G. Palmisano (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017; C. O'Mahony, G. Quinn, *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention*, Dublin, 2017; I. Bantekas, M. A. Stein, D. Anastasiou (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018; U. Villani, *Spunti di riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 1171 ss.

⁴ L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione di New York del 2006, incluso il relativo Protocollo addizionale, con legge 3 marzo 2009, n. 18. La Spagna ha ratificato la Convenzione e il suo Protocollo opzionale il 21 aprile 2008. Essa è entrata in vigore il 3 maggio dello stesso anno. Da quel momento, e in conformità con le disposizioni del primo comma dell'articolo 96 della Costituzione la Convenzione ha fatto parte dell'ordinamento giuridico del Paese. La successiva *Ley 26/2011, de 1 de agosto* ha apportato una serie di modifiche all'ordinamento giuridico interno al fine di adattarlo ai principi e ai contenuti della Convenzione. Successivamente, sono stati numerosi i provvedimenti adottati all'esplicito fine di implementare particolari aspetti della Convenzione: in particolare si vedano il *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de*

dall'appartenenza alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁵ e quelli conseguenti all'appartenenza all'UE⁶, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Ciò ha permesso ai due ordinamenti di sviluppare un quadro giuridico con profondi elementi di continuità e sicuramente ispirato ai medesimi principi.

Inoltre, la comune appartenenza alla tradizione costituzionale "mediterranea" ha favorito e assecondato un atteggiamento delle rispettive giurisprudenze costituzionali atto a dare risposte dello stesso tenore in relazione alle questioni in materia di disabilità giunte alla loro attenzione⁷. In particolare, sono state favorite interpretazioni dei due testi costituzionali volti a declinare i principi di uguaglianza, dignità e libero sviluppo della

noviembre, una riforma del Codice penale, *Ley Orgánica 1/2015*, de 30 de marzo, *Ley 15/2015*, de 2 de julio, modificata dalla *Ley 4/2017*, de 24 de junio sulle pari opportunità nel contrarre matrimonio, la recente *Ley Orgánica 2/2018*, de 5 de diciembre, finalizzata a modificare le procedure elettorali per renderle universalmente accessibili e, da ultimo, *Ley 8/2021*, de 2 de junio che introduce significative modificazioni al codice civile e al codice di procedura penale. Sul punto si veda M. Ángel Cabra de Luna, A. Jiménez Lara, *La realidad de las personas con discapacidad*, in A. Girona Martínez, F. Cabello de Alba Jurado, C. Pérez Ramos (a cura di), *La reforma de la discapacidad*, Madrid, 2022, 147 ss.

⁵ Sul punto si veda L. Branko, *The Rights of Persons with Disabilities in the Case-law of the European Court of Human Rights*, in *Europe of Rights & Liberties*, 3/2021, 6 ss.; D. Ferri, A. Broderick, *The European Court of Human Rights and the "Human Rights model of Disability". Convergence, Fragmentation and Future Perspectives*, in P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak, G. Oberleitner (a cura di.) *European Yearbook on Human Rights 2019*, Londra 2019, 261 ss.; S. Favalli, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights and in the Council of Europe Disability Strategy 2017 – 2023: from Zero to Hero*, in *Human Rights Law Review*, n. 3/2018, 517 ss.

⁶ Come noto, anche l'Unione Europea è una delle parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite. Essa ha ratificato l'accordo il 23 dicembre 2010 sulla base della decisione del Consiglio 2010/48/CE del 26 novembre 2009. Sul punto cfr. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità, profili costituzionali*, Milano, 2020, 59 ss. D. Ferri, A. Broderick (a cura di), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, Northampton, 2020, sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di disabilità si veda D. Ferri, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni*, in *Politiche sanitarie*, n. 2/2016, 118 ss.

⁷ V. Cotesta, *Le identità mediterranee e la Costituzione europea*, Napoli, 2005.

persona umana nel senso di garantire particolari forme di tutela nei confronti delle persone con disabilità, anche (forse soprattutto) in relazione alla dimensione di prestazioni sociali a loro favore, al fine di superare quegli ostacoli (termine che in questo caso talvolta deve essere inteso in senso letterale) che impediscono il raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale con le persone non colpite da disabilità⁸. Un percorso che in Spagna è stato da ultimo consolidato dall'entrata in vigore della *Ley de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024*.

La condivisione della medesima forma di governo - lo stesso Volpi, sempre in un Convegno DPCE, ebbe modo di definire Italia e Spagna come due esempi paradigmatici di forme di governo parlamentare⁹- accompagnata da un'evoluzione relativamente simile dei rapporti tra Governo e Parlamento in relazione all'attività di produzione normativa primaria, permetterà di svolgere osservazioni su due ordinamenti dove gli strumenti normativi atti ad implementare le politiche in materia di disabilità riflettono una simile evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Governo¹⁰. In particolare, appare pertinente fare riferimento al criterio generale formulato da Pizzorusso, secondo il quale è ravvisabile una qualche corrispondenza tra il modo con cui è regolato il rapporto di fiducia che subordina il Governo al Parlamento e la distribuzione delle funzioni normative tra potere legislativo ed esecutivo¹¹.

⁸ G. Arconzo. *op. cit.*, 139 ss.; D. Piccione, *Costituzionalismo e disabilità*, Torino, 2023, 57 ss. Per la Spagna si veda, J. González Riva, *Claves de una década de tutela de la incapacidad por el Tribunal constitucional*, in A. Girona Martínez, F. Cabello de Alba Jurado, C. Pérez Ramos (a cura di), *La reforma de la discapacidad*, Madrid, 2022, 229 ss.

⁹ M. Volpi, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. Tarchi a (cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Roma, 2020, 55 ss.

¹⁰ R. Tarchi, D. Fiumicelli, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2016, si veda anche S. Bargiacchi, *Tra crisi economica ed emergenza sanitaria: la decretazione d'urgenza in Italia e in Spagna, vecchi rimedi per nuovi problemi?*, in *DPCE online*, n. 50/2022, 1785 ss.

¹¹ L'esigenza di ancorare lo studio delle fonti a quello della forma di governo rappresenta sicuramente uno degli elementi più importanti e costanti

Utilizzando i comuni dati Eurostat si può notare che in Spagna a fronte di una popolazione di 47 milioni di abitanti, mediamente più giovane di quella italiana il numero di persone con disabilità "grave" sia stimata in 4,74 milioni di persone¹². Numeri più alti rispetto al contesto nazionale dove le persone affette da disabilità "grave" sono quantificabili in circa 3,1 milioni di persone a fronte di una popolazione di circa 59 milioni di abitanti, mediamente più anziani¹³. Tali divergenze, oltre a suggerire possibili differenze nelle modalità di accertamento della condizione di disabilità, evidenziano come le istanze di tutela di tale categoria di persone abbia un peso diverso ma nel complesso comparabile nei due ordinamenti. Nei due Paesi, quindi, a fronte della necessità da parte dei pubblici poteri di implementare politiche simili, poiché ispirate ad una medesima visione della disabilità discendente dalla comune appartenenza al medesimo quadro sovranazionale di tutela incentrato sulla Convenzione delle Nazioni Unite, sono principalmente due gli ambiti ove le soluzioni adottate presentano peculiarità la cui analisi appare di interesse da un punto di vista costituzional-comparatistico.

Il primo riguarda l'evoluzione delle dinamiche centro-periferia nella distribuzione di funzioni tra i vari livelli di

del pensiero dell'autore sin dal 1977. A. Pizzorusso, *Delle Fonti del Diritto*, in A. Scialoja, e G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna, 1977, 179 ss. e ripreso anche nella seconda edizione del volume, A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in F. Galgano (a cura di) *Commentario del Codice civile Scialoja Branca*, Bologna, 2011. Si vedano anche A. Pizzorusso, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *pol. dir.*, 2/1981, 301 e A. Pizzorusso, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/1986, 271 ss.

¹² Secondo la definizione dell'OMS, con tale espressione si intende quel tipo di disabilità tale da compromettere il regolare svolgimento delle normali attività della vita quotidiana: OMS, *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, 2001. L'ultimo aggiornamento dei criteri risale al 2018. Sul problema dell'accertamento della condizione di disabilità si veda F. Masci, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2024, 26 ss.

¹³ I dati possono essere consultati al seguente link https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics

governo in relazione all'adozione e all'implementazione delle politiche in materia di disabilità. Il secondo afferisce alle modalità attraverso cui i diversi livelli di governo organizzano al loro interno l'esercizio di tali funzioni e dal rapporto tra questi e i rispettivi organi assembleari elettivi. Senza avere un obiettivo di tale portata e pur riconoscendo una reciproca influenza tra i due elementi, questo scritto si porrà un obiettivo più modesto, limitandosi a fornire alcune suggestioni in relazione alle diverse modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni in materia di disabilità attribuite allo Stato italiano e a quello spagnolo.

Sulla base della ricostruzione svolta, la seconda parte dell'elaborato analizzerà le modalità di coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità nella definizione delle politiche pubbliche di settore. Tale riflessione sarà svolta alla luce delle possibili differenze di implementazione del principio del “nulla su di noi, senza di noi; *nothing above us, without us*” presente nella Convenzione, anche in relazione alle diverse forme di regolamentazione del fenomeno lobbistico.

2. Chi fa cosa? L'organizzazione ministeriale in materia di disabilità

Nei due Paesi, a fronte di un nucleo di competenze statali abbastanza simili¹⁴, la distribuzione delle funzioni strumentali all'esercizio delle stesse tra i vari Ministeri, pur presentando elementi in comune è, nel complesso, divergente. Tradizionalmente, in entrambi gli ordinamenti le politiche a favore delle persone con disabilità sono ricomprese all'interno del comune quadro delle politiche sociali le quali, a loro volta, sono state lungamente abbinate a quelle in materia di lavoro ed esercitate, all'interno di un'unica struttura ministeriale.

¹⁴ Sul riparto delle competenze in Spagna si veda B. Baldi, *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci ed ombre*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2019 299 ss. E. Girón Reguera, *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna*, CRDC, 2006, 12 ss.; Sul tema del riparto di competenze in materia di disabilità si veda anche, E. Seijas Villadangos, *Sanidad y Constitución*, Madrid, 2024, cap. IV ss.

In Italia l'istituzione di un Ministero del lavoro e della previdenza sociale deve essere fatta risalire al secondo Governo Nitti (R.D. 700/1920)¹⁵. Il provvedimento, oltre a creare un nuovo Ministero attribuiva ad esso competenze di settore superiori a quelle precedentemente spettanti Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro e tra cui spiccava, ai fini del presente scritto, la vigilanza sull'Opera nazionale per l'assistenza e la protezione degli invalidi di guerra¹⁶. Non a caso, tale riforma fu introdotta dopo le elezioni del 1919 svoltesi con sistema elettorale proporzionale a suffragio universale. Il provvedimento mirava ad assecondare un'istanza fatta propria dai partiti di massa e rifletteva l'esigenza, molto forte in seguito alla Prima guerra mondiale, di favorire lo sviluppo di autonome politiche sociali non necessariamente subordinate alle esigenze "di mercato"¹⁷.

¹⁵ Anche l'istituzione del Ministero dell'industria, del commercio del lavoro era un avvenimento abbastanza recente. Esso fu istituito dal Governo Boselli nel 1916 (R.D. 755/1916) in relazione all'aumento dell'attività del Governo nel periodo bellico e come conseguenza degli accordi politici che portarono alla formazione di tale esecutivo, sorretto da una maggioranza di "solidarietà" nazionale formata da tutte le forze non neutraliste del Parlamento. Data la composizione della maggioranza del precedente gabinetto Salandra, ciò portò ad uno spostamento a "sinistra" dell'indirizzo politico. Sino ad allora era presente il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio (MAIC). Tale Ministero, istituito dal 4192/1860 operò, salvo una breve parentesi tra il 1877 e il 1878 (il R.D. 4220/1877 lo sopprime; il R.D. 4449/1878 lo restituì), sino al 1916. Nel corso del tempo e soprattutto nel primo decennio del Novecento tale organo iniziò a vedersi attribuire una serie di funzioni in materia di regolamentazione del mercato del lavoro il cui esercizio venne subordinato alle priorità di politica industriale. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma, 2004, 181; S. Rogari, *Alle origini del trasformismo*, Bologna, 1998, 49 ss.

¹⁶ Decreto-legge 25 marzo 1917, n. 481. Si osservi, peraltro, che è proprio nel periodo tra il 1917 e il 1921 che vennero adottati i primi provvedimenti normativi di ampio raggio in materia di politiche sociali relativi alla condizione di disabilità. Oltre al citato Decreto-legge meritano di essere ricordati il decreto luogotenenziale 603/1919 e la legge 1312/1921. G. Arconzo, *op. cit.*, 29 ss.

¹⁷ Come noto, in periodo prerepubblicano, in modo coerente con le caratteristiche di uno stato liberale di diritto, l'assistenza alle persone con disabilità era affidata quasi esclusivamente ad enti privati (società religiose, opere di mutuo soccorso ecc.) talvolta sovvenzionati dal pubblico. Molto lentamente, anche in relazione all'emergere di forme di disabilità derivanti dal forte incremento di infortuni sul lavoro, diretta conseguenza della rivoluzione industriale che l'Italia stava attraversando alla fine del XIX secolo, vennero

In questo senso, non stupisce che già nel 1923 (R.D. 915/1923 e R.D. 1439/1923) il Governo Mussolini si fece promotore di un nuovo accorpamento tra Ministero del lavoro e il Ministero dell'industria confluiti, insieme al Ministero dell'Agricoltura, nel nuovo Ministero dell'economia nazionale. Si trattava di una scelta coerente con l'indirizzo politico del primo periodo fascista dove era forte la componente liberal conservatrice contraria alle aperture allo stato sociale e fortemente ostile alle conseguenze dell'entrata delle "masse" nell'agone politico¹⁸. Sempre in modo coerente con la progressiva egemonizzazione del fascismo rispetto alle altre forze politiche e l'evoluzione della politica economica del regime in senso corporativo, il Ministero dell'economia nazionale venne soppresso (R.D. 1661/1929), dando vita ad un autonomo Ministero dell'agricoltura e delle foreste e trasferendo le competenze in materia di industria, commercio e lavoro al Ministero delle corporazioni (R.D. 1663/1929)¹⁹. Tale assetto organizzativo permase sino al 1943 quando, dopo la caduta del fascismo, il primo Governo Badoglio rinominò il Ministero delle corporazioni in Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro (R.D. 718/1943). Appare significativo osservare che l'istituzione di un autonomo Ministero del lavoro separato dall'apparato ministeriale competente in materia di industria e commercio fu uno dei primi atti del Governo Parri (D.lgs.lt. 377/1945). Il provvedimento istituì il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, tale denominazione permase inalterata sino al 2001.

adottati alcuni provvedimenti atti a sussidiare peculiari forme di disabilità nella misura in cui il loro comparire in seguito ad infortunio avesse menomato permanentemente la capacità lavorativa della persona afflitta. Oltre alla ristrettezza della platea dei beneficiari rispetto al novero di persone afflitte da disabilità, anche l'entità dei ristori era piuttosto modesta e, in definitiva, inadeguata. Tali considerazioni che possono essere estese alla generalità delle politiche sociali del tempo contribuiscono a spiegare l'assenza e probabilmente la non necessità di un autonomo Ministero. Cfr. *Ivi*, 30.

¹⁸ C. Ghisalbetti, *cit.* 344 ss.; S. Colarizzi, *Storia del Novecento italiano*, Milano, 2021, 146 ss.; G. Arconzo, *op. cit.*, 30 ss.

¹⁹ S. Colarizzi, *op. cit.*, 166 ss.

Peraltro, è in questa fase storica che si assiste allo sviluppo dei principali istituti giuridici a sostegno delle persone con disabilità²⁰. Al netto della ricostruzione fornita in nota, che comunque prescinde dall'evoluzione delle competenze via via attribuite ai vari ministeri, preme osservare il perdurante ruolo centrale del citato dicastero e l'indissolubile legame che si viene ad instaurare sia tra politiche sociali e politiche a favore delle persone con disabilità, sia, sovente, una loro declinazione in senso di politiche atte a favorire l'inserimento lavorativo di tali soggetti.

Nel 1990, poco dopo l'adozione della l.n. 400/1988, venne istituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, un dipartimento per gli affari sociali (DPCM, 109/1990), il dipartimento era strumentale all'esercizio delle funzioni del Ministro della solidarietà sociale,

²⁰ La Costituzione italiana rappresentò per l'epoca una sorta di *unicum* a livello internazionale per il riconoscimento di una dimensione attiva da parte dello Stato nel tutelare le persone con disabilità, seppure con riferimento solo all'avviamento professionale e all'istruzione (art. 38 Cost.). Fino agli anni '60 l'attenzione dell'ordinamento nei confronti delle persone con disabilità non è stata particolarmente elevata, data l'assenza di particolari innovazioni rispetto all'impianto normativo antecedente alla Seconda guerra mondiale. Proseguì in particolare l'adozione di provvedimenti settoriali, specifici a determinate forme di disabilità l.n. 632/1954, l.n. 66/1962, l.n. 406 del 1968 (a sostegno di persone affette da cecità); 381/1970 (a sostegno delle persone sorde). Un primo intervento di rilievo è da rinvenire nella l.n. 482/1968 in materia di assunzioni obbligatorie, mentre appare di centrale importanza l.n. 118/1971, in larga parte ancora vigente, che individuava la categoria dei "mutilati e invalidi civili" quali soggetti che, una volta accertata l'entità della loro menomazione, avevano diritto ad una serie di misure assistenziali e di sostegno al reddito. In questa prospettiva, si segnalano la l.n. 18 del 1980 e la l.n. del 508 del 1988 con le quali vengono introdotti rispettivamente, l'indennità di accompagnamento per gli invalidi civili e l'indennità di comunicazione per i sordomuti e l'indennità speciale per gli ipovedenti. Tra gli anni '70 e '90 vennero approvati numerosi provvedimenti in materia, con una portata più settoriale tra cui occorre ricordare la: l.n. 18/1980 (indennità di accompagnamento) la l.n. del 508 del 1988 (l'indennità di comunicazione per i sordomuti e l'indennità speciale per gli ipovedenti); l.n. 517/1977 (introduzione della figura dell'insegnante di sostegno ed eliminazioni delle classi separate); l.n. 13 del 1989, (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati); l.n. 15/1991; (garanzia dell'esercizio del diritto di voto alle persone con disabilità), l.n. 104/1992 e 68/1999. Per una ricostruzione si rimanda a G. Arconzo, cit., 153 ss.

nominato già nel 1988 a partire dal Governo De Mita²¹. Tale dipartimento, le cui competenze vennero ampliate già nell'anno successivo alla sua istituzione (DPCM 444/1991) svolgeva compiti di coordinamento e di elaborazione progettuale in materia di: immigrazione extra-comunitaria, servizi sociali, tossicodipendenze e politiche per la disabilità. Tale assetto rimase inalterato sino al vasto processo di riforma avviato alla fine del secolo. In particolare, in attuazione della delega contenuta nella l.n. 59/1997 l'articolo 45 del d.lgs. 300/1999 prevedeva che, a partire dalla legislatura successiva a quella allora in corso, le funzioni del citato dipartimento fossero accorpate all'interno dell'istituendo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (cfr. art. 2 del citato d.lgs. e art. 10 d.lgs. 303/1999). Tale Ministero nei fatti non vide mai la luce dato che il successivo Governo Berlusconi istituì un Ministero della salute e un Ministero delle politiche sociali, il quale ricomprendeva le precedenti funzioni in capo al dipartimento affari sociali (d.l. 217/2001). Nel corso della breve XV legislatura, caratterizzata dall'estrema eterogeneità della coalizione a sostegno dell'allora Governo Prodi, si assistette alla creazione di un autonomo Ministero della solidarietà sociale che svolgeva funzioni prima in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d.l. 181/2006). Tale dicastero esercitava le funzioni in materia di politiche sociali e assistenza ma non di previdenza. Si trattò di una fase di breve durata dato che già con la l.n. 244/2007 si prevedeva il ritorno allo schema organizzativo previsto dal d.lgs. 300/1999 che, come accennato, prevedeva la creazione di un unico Ministero per il lavoro, la salute e le politiche sociali. Il successivo Governo Berlusconi diede seguito alla misura, salvo prevedere nuovamente lo scorporo del Ministero della salute da quello del Lavoro e delle politiche sociali (l.n. 172/2009). L'assetto organizzativo rimase invariato sino al 2018, quando, dopo la formazione del primo Governo della XVIII legislatura, l'ordinamento adottò una serie di scelte qualificanti che hanno avvicinato il modello ancora oggi vigente a quello

²¹ Tale incarico venne ricoperto dall'on. Russo Jervolino a partire dal Governo De Mita e in tutti i restanti Governi della X legislatura.

sviluppatosi nel corso della X legislatura. In particolare, il d.l. 86/2018 convertito con modificazioni dalla l.n. 97/2018 attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri (o all'autorità politica da lui delegata) una serie di competenze in materia di disabilità, per lo più di coordinamento, prima affidate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale Ministero continua a mantenere un ruolo centrale in materia. Si pensi, ad esempio, al fatto che gli atti e i provvedimenti relativi al “fondo per la non autosufficienza” (c. 1254 della l.n. 296/2006), sono adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta (congiunta) del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Similmente, il citato d.l. stabiliva che la definizione degli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare ai sensi della l.n. 112/2016, venga effettuata attraverso un decreto adottato congiuntamente dai due citati soggetti. Nel 2019 (DPCM 21 ottobre 2019) veniva istituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri un apposito ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, che dal 2023 assunse rango dipartimentale (dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità)²². Da un punto di vista politico, l'attribuzione alla Presidenza del Consiglio di alcune competenze in materia di disabilità fu strumentale all'attribuzione delle stesse ad un Ministro senza portafoglio. Dall'inizio della XVIII legislatura si sono succeduti quattro diversi Governi (Conte I, Conte II, Draghi e Meloni). Solo nel corso del Governo Conte II la delega in materia di disabilità è stata esercitata dal Presidente del Consiglio, in tutti gli altri casi è stato nominato un Ministro senza portafoglio con delega in materia di disabilità: Fontana e Locatelli nel Governo Conte I, Stefani nel Governo Draghi e nuovamente Locatelli nel Governo Meloni. Si osservi che, dall'entrata in vigore del citato d.l. 86/2018, tutti i Ministri nominati appartengono al medesimo partito: Lega-Salvini Premier.

²² DPCM 3 marzo 2023, l'autorizzazione ad aumentare la dotazione organica della Presidenza del Consiglio era stata disciplinata dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79

In Spagna, l'evoluzione degli organi ministeriali competenti in materia di disabilità ha seguito a lungo una traiettoria molto simile a quella italiana anche se in tale ordinamento si è avuta la tendenza a mantenere la responsabilità di tali politiche in capo ad un unico Ministro, mentre al contrario in Italia si è assistito tra il 1990 e il 2001 e ancora a partire dal 2018 ad una formale distribuzione delle competenze generali in materia di disabilità tra due Ministri a capo di diverse articolazioni dell'amministrazione.

Anche nel paese iberico l'istituzione di un autonomo Ministero del lavoro, competente anche in materia di politiche sociali, deve essere fatta risalire al 1920 (Real Decreto 130/1920)²³. Il mantenimento del Ministero in epoca franchista è da associare ad una visione non dissimile, quantomeno ai fini del presente lavoro, a quella di tipo corporativista sviluppatasi in Italia in epoca fascista, nella seconda metà degli anni '20. Dopo il ritorno alla democrazia, il Ministero del lavoro fu ridenominato nel 1980 *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* all'interno del quale operò la *Dirección General (DG) de Acción Social* con competenze in materia di disabilità. Tra il 1988 e il 1996 venne istituito un autonomo Ministero per gli affari sociali all'interno del quale continuò ad operare la citata DG (Real Decreto 727/1988). Nel 1996 tale Ministero fu riaccorpato a quello del lavoro (Real Decreto 758/1996). Nel 2008 le politiche sociali furono scorporate dal Ministero del Lavoro e unite al *Ministerio de Educación, Política Social* (Real Decreto 1128/2008), per poi essere nuovamente trasferite, l'anno successivo, presso il *Ministerio de Sanidad* (Real Decreto 542/2009)²⁴. Tale assetto rimase in vigore sino al 2020 quando, con la formazione del secondo Governo Sánchez venne nuovamente istituito un autonomo Ministero per le politiche sociali *Ministro de Derechos*

²³ Nel Ministero fu presente sin da subito una *Dirección General (DG) de Legislación y Acción Social* che con diverse denominazioni rimase in vigore sino al 1939. Cfr. *Real Decreto 151/1920*. Tale DG fu sostituita in epoca franchista dalla *DG de Promoción Social*; Cfr. *Ley de 8 de agosto de 1939*

²⁴ M. Azpitarte Sánchez, *Formar Gobierno. Crónica política y legislativa de 2019*, in *Revista Española de Derecho Constitucional* n. 1/2020

Sociales, Consumo y Agenda 2030 (Real Decreto 139/2020). Tale Ministero esiste ancora oggi²⁵. Ai fini del presente lavoro merita di essere osservato che nel 2004 presso il *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* venne istituita una *DG de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad*, la cui collocazione all'interno dei Ministeri seguì la sopradescritta serie di trasferimenti tra i vari Ministeri delle politiche sociali. La DG esiste ancora oggi ma è denominata *DG de Derechos de las Personas con Discapacidad* (Real Decreto 311/2021). Nel corso del tempo tale organo ha visto accrescere le proprie competenze²⁶. Attualmente, il Ministro per i *Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030* è responsabile in relazione alle politiche in materia di disabilità. In particolare, il Ministero è organizzato in due *Secretarías generales* (*Consumo y Juego; Derechos Sociales*) e una *Subsecretaría* (*Agenda 2030*). Alla *Secretaría general Derechos Sociales* fanno capo, tra l'altro, la *Dirección General de Discapacidad* e due *Organismos autónomos*, il *Real Patronato sobre Discapacidad*, e l'*IMERSO* (*Instituto de Mayores y Servicios Sociales*). Inoltre, risponde alla *Dirección General*, il *Consejo Nacional de la Discapacidad* (CND) organo interministeriale di natura consultiva, istituito per la prima volta nel 2004²⁷. L'organo è composto da quarantaquattro persone ed è presieduto dal ministro per i *Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030*. Ventidue Componenti sono espressione dei vari soggetti pubblici tra le cui funzioni ricadono competenze in materia di disabilità. L'altra metà è invece espressione delle principali realtà esponenziali²⁸.

²⁵ Dal novembre 2023 al Ministero sono state assegnate anche competenze in materia di tutela dei consumatori. La denominazione attuale dell'organo è *Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030*

²⁶ L. C. Pérez Bueno, *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*, Madrid, 2022, 31 ss.

²⁷ Significativo che l'istituzione dell'organo preceda la Convenzione delle Nazioni Unite.

²⁸ Qui può essere trovato un elenco dei componenti dell'organo <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/informacion/consejo-nacional-discapacidad-entidades.htm>

In Italia, la scelta di prevedere un soggetto di rango ministeriale in materia di disabilità corrisponde ad una visione “pragmatica” delle politiche in materia. Il fine pare essere quello di creare un chiaro referente politico di massimo livello per tutte le associazioni rappresentative delle persone con disabilità (d’ora in poi anche associazioni o realtà esponenziali) il quale deve farsi promotore presso gli altri dicasteri per gli aspetti di rispettiva competenza delle istanze di settore. In questo senso, a parere di chi scrive, i vari Ministri per le disabilità che si sono succeduti nel corso degli anni hanno svolto e stanno svolgendo (almeno nelle intenzioni) il loro ruolo innanzitutto quali catalizzatori politici delle istanze provenienti dalle associazioni esponenziali e come coordinatori delle politiche a sostegno delle stesse²⁹. La medesima struttura a cui sono a capo, il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, sembra essere disegnata in tal senso dato che è competente nell’esercitare una serie di funzioni di indirizzo, di coordinamento, di promozione, di vigilanza e verifica relativamente alla materia delle politiche di settore. Tale Dipartimento però è dotato di scarsi poteri di “amministrazione attiva”. I fondi gestiti dallo stesso, pur andando ad attuare una serie di “azioni concrete” a favore delle persone con disabilità, rappresentano una parte minimale del complesso delle politiche in materia, le quali ricadono ancora principalmente nell’ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali³⁰. Data anche la natura trasversale del fenomeno, non stupisce che esso abbia dei punti di caduta anche in altri Ministeri (soprattutto istruzione, trasporti e salute)³¹.

²⁹ D. Piccione, cit., 104 ss.

³⁰ Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali le politiche in materia di disabilità sono gestite da due diverse DG. La III divisione della DG delle politiche attive del lavoro ha competenza in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità. La divisione I della DG per la lotta alla povertà e la programmazione sociale è competente per le politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti. DPCM 230/2023.

³¹ La trasversalità delle politiche di settore è un elemento presente anche in Spagna. M. García Valverde, *Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad ¿Se están percibiendo los cambios?*, in *Temas Laborales*, n. 168/2023.

Tale natura di coordinamento è enfatizzata dal fatto che il Dipartimento debba curare, in coerenza con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (d'ora in poi OND o Osservatorio) di cui al comma 5 dell'articolo 3 della l.n. 18/2009. Come già evidenziato da Addis³², sin dalla sua istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Osservatorio si rivelò immediatamente una sede che, oltre alle proprie attribuzioni formali, favorì un dialogo diretto tra le associazioni esponenti e il decisore politico, il quale trovava, proprio per il ruolo da loro ricoperto in seno all'Osservatorio, una giustificazione formale all'avvio di un dialogo privilegiato con esse³³.

In relazione alla composizione dell'OND e del CND, assume rilevanza, quantomeno da un punto di vista teorico, l'utilizzo della nozione di "associazione maggiormente rappresentativa" quale criterio per determinarne la parte di composizione espressione delle realtà associative di settore. Tale nozione, ripresa dall'ambito sindacale, infatti, trova da un punto di vista concettuale, maggiori difficoltà ad essere applicata all'ambito della disabilità. Se, infatti, i criteri quali l'estesa presenza di un'associazione sul territorio nazionale e, soprattutto, il numero di iscritti alla stessa possono essere considerati indicatori generalmente validi per definirne la rappresentatività, nell'ambito della disabilità l'associazionismo tende anche ad essere "frammentato per patologia"³⁴. In particolare, alcune realtà associative si

³² P. Addis, *Poteri normativi del Governo e politiche della disabilità*, in L. Azzena E. Malfatti (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2017, 71 ss.

³³ Qui può essere trovato un elenco dei componenti dell'organo <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/composizione/>

³⁴ Sia in Italia che in Spagna il numero di realtà associative che si pongono l'obiettivo di intervenire in materia di disabilità è nell'ordine di alcune migliaia. Per l'evoluzione storica del movimento associativo in Italia si veda M. Schianchi., *Le associazioni della disabilità: tra Stato e società civile*, in *Pedagogia didattica*, 6/2020, 119 ss.; per la Spagna M. E. Velasquez *El asociacionismo en el ámbito de la discapacidad. Un análisis crítico*, in *Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2/2008 2 ss.; R. Díaz Jiménez, *Evolución del movimiento asociativo de personas con discapacidad*, in *Fundación Caser*, 2/2018, 43 ss.

pongono l'obiettivo di rappresentare tutti coloro che presentando il medesimo tipo di disabilità o menomazione, a prescindere dalle cause per cui essa si è verificata (ex. Associazioni rappresentative delle persone cieche o ipovedenti), altre associazioni, invece, si pongono l'obiettivo di rappresentare e tutelare gli interessi solo di coloro debilitati in quanto affetti da una peculiare patologia o condizione medica (si pensi alle associazioni di tutela degli interessi dei disabili in quanto afflitti da malattie genetiche rare).

Ciononostante, in concreto, sembra che il rilevante numero di componenti del mondo rappresentativo presenti all'interno dell'OND e del CND permetta di affermare che non si sia mai verificato il caso che la loro composizione escludesse dei soggetti "rilevanti" a costo eventualmente, di peccare di eccessiva ridondanza. A temperare ulteriormente eventuali rischi di non rappresentatività di tali organi vi è la comune tendenza per le realtà associative "minori" di federarsi tra loro in associazioni di "secondo livello" al fine di avere una rappresentanza unitaria³⁵.

Il modello italiano di organizzazione dell'attività di governo in materia di disabilità si basa, quindi, sulla presenza di un Ministro espressamente dedicato alla materia, posto a capo di una struttura "leggera" con compiti di coordinamento tra i vari Ministeri con portafoglio e promozione presso gli stessi delle istanze sollevate dai vari *stakeholder* di settore. Un coordinamento che ha il suo principale punto di caduta all'interno del processo endogovernativo di produzione delle fonti primarie, sia favorendo l'adozione dei provvedimenti di settore (il rapido *iter* della 227/2021 e dei susseguenti d.lgs ne è parziale dimostrazione) sia attraverso l'affermazione dell'idea che, tramite il coinvolgimento del Dipartimento, ogni provvedimento di iniziativa governativa, sia caratterizzato da un approccio *disability oriented* tale da tenere in

³⁵ A livello italiano si pensi alla FISH (Federazione italiana per il superamento dell'handicap) e la FAND (Federazione tra le Associazioni Nazionali delle persone con Disabilità), per quanto riguarda la Spagna può essere ricordato il CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad).

particolare considerazione quel tipo di istanze (*mainstreaming*)³⁶. Però, l'impossibilità per il Ministro per le disabilità di impartire direttive alle varie articolazioni della P.A. competenti in materia può rendere difficoltoso l'implementazione di un indirizzo politico unitario. Si osservi, in particolare, come continui a spettare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la responsabilità delle politiche sociali in materia di disabilità di competenza statale.

Il modello spagnolo, per contro, prevede un'unica autorità politica responsabile sia per il coordinamento e la promozione delle politiche in materia di disabilità che per l'attuazione delle politiche sociali ad esse conseguenti. La *Dirección General de Discapacidad* opera come centro di coordinamento e propulsione alla creazione delle politiche pubbliche in materia di disabilità interfacciandosi comunque con gli altri ministeri responsabili per l'implementazione delle stesse in ambiti diversi dalle politiche sociali.

D'altra parte, si osservi come la struttura ministeriale a cui tale autorità è a capo agisce anche in ambiti non necessariamente collegati a quello della disabilità, dividendo le attenzioni del vertice ministeriale tra le altre materie di competenza del Ministero. La "forza" del modello spagnolo risiede nel fatto che una volta individuato l'indirizzo politico in materia di disabilità, la sua implementazione a livello statale spetterà alle medesime strutture al cui vertice è posto l'organo chiamato a farsi promotore dello stesso in sede politica.

Come osservato, sia l'Italia che la Spagna, pur essendo paesi con ampie autonomie regionali alle quali sono attribuite rilevanti compiti in materia di implementazione di politiche a favore delle persone con disabilità, nel dare attuazione all'art. 33 c.1 della Convenzione hanno preferito dotarsi di un unico *focal point* nazionale (OND e CND)³⁷.

Nel complesso, va constatato come entrambi gli ordinamenti, nel corso dell'ultimo decennio, si siano distanziati da un modello di organizzazione ministeriale atto a ricomprendere in capo al medesimo organo le

³⁶ D. Piccione, *cit.*, 93 ss.; F. Masci, *cit.*, 67 ss.

³⁷ P. Addis, *op. cit.*, 83 ss.

politiche per il lavoro e quelle per la disabilità nella comune idea che la priorità politica data alle seconde sarebbe potuta essere eccessivamente diluita in relazione alle esigenze delle prima. La soluzione adottata dall'Italia sembra rispondere esattamente a questa istanza: dare un'autonoma voce alle politiche in materia di disabilità, senza però mutare in modo troppo rilevante le modalità di implementazione amministrativa delle stesse. La scelta compiuta dall'ordinamento spagnolo, invece, sembra essere orientata primariamente all'esigenza di dare una maggiore rilevanza alle politiche sociali e, in subordine ad esse, al ruolo di queste nel promuovere forme di uguaglianza sostanziale. L'implementazione delle politiche in materia di disabilità in capo al medesimo Ministero ne sarebbe la logica conseguenza.

Si osservi, in ogni caso, come, entrambi i Paesi, nel corso degli ultimi anni, pur in presenza di esecutivi sorretti da maggioranze politiche molto diverse tra loro, si siano mossi nell'implementazione di indirizzi politici simili, entrambi volti a dare attuazione ai comuni obblighi unionali e internazionali. Si potrebbe anzi sostenere che, anche come conseguenza della ratifica della Convenzione, si sia venuto a creare un indirizzo politico in materia di disabilità essenzialmente omogeneo tra il livello internazionale, quello europeo e quello nazionale³⁸.

Si pensi all'adozione della strategia spagnola sulla disabilità 2022-2030 che esplicitamente richiama ed è pensata per essere usa storta di "attuazione nazionale" della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 adottata dalla Commissione europea³⁹, all'interno della quale deve essere letta la scelta del legislatore spagnolo di modificare l'articolo 49 della propria Costituzione⁴⁰.

³⁸ D. Bellocco, *La persona con disabilità alla luce dei risvolti costituzionali*, in *Ratio Iuris*, 2021, 1; D. Piccione, op. cit., 93 ss.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 3.3/2021 COM (2021) 101.

⁴⁰ Il processo di riforma della Costituzione deve essere visto come il punto finale di un intervento normativo di vasto raggio che nel corso degli anni precedenti aveva visto un vasto aggiornamento della normativa in materia di disabilità. Si vedano, ad esempio, la riforma operata dalla *Ley 6/2022* rispetto

Similmente, la scelta di inserire tra le milestone del PNRR (Missione n. 5 inclusione e coesione) dell’impegno di approvare una “legge quadro sulle disabilità”, di cui la citata l.n. 227/2021 ne è il primo pilastro fondamentale, deve essere interpretata come uno strumento finalizzato ad ottenere un tendenziale pieno raggiungimento degli obiettivi della Convenzione ONU e della citata Strategia europea.

In entrambi gli ordinamenti, tali interventi normativi hanno visto un sostegno trasversale da parte delle forze politiche che gli hanno approvati a maggioranze decisamente superiori a quelle a sostegno dei rispettivi Governi. Gli stessi *iter* parlamentari hanno visto una conflittualità relativamente scarsa, data la presenza di elevate maggioranze aventi una visione delle politiche in materia di disabilità essenzialmente coincidente con il quadro internazionale di tutela che a loro volta ricalcano gli orientamenti formati sia all’interno dell’OND che nel CND, i quali inevitabilmente riflettono in larga parte le istanze delle principali associazioni esponenziali. Le quali, più che differenziarsi (quantomeno da un punto di vista esplicito) per un diverso approccio al tema, si dividono in relazione a quali priorità dare nel perseguimento di una comune strategia anche sulla base anche delle peculiari forme di disabilità rappresentate.

3. Quale dialogo? I rapporti tra Governi e le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità

Le riflessioni svolte nel precedente paragrafo suggeriscono, che la capacità dei due Paesi di adottare politiche pubbliche *disability oriented* è influenzata dalla capacità delle rispettive associazioni esponenziali di

alla precedente *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, risalente al 2013 e la *Ley 8/2021 por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*. Sul punto si veda: J. Rodríguez-Arana Muñoz, M. Á. Sendín García, E. J. Casado, A. V. Azofra, *Language, law and disability. Remarks on the linguistic aspects of the reform of art. 49 of the Spanish constitution*, in *DPCE online*, n. 3/2024, 1711 ss.

organizzarsi e far “pesare” il loro ruolo secondo le caratteristiche proprie di un sistema politico di una società democratica⁴¹. In questo senso, la modalità di coinvolgimento nazionale delle associazioni esponenziali riflette la dimensione sovranazionale delle loro istanze: le loro esigenze vengono tenute in considerazione proprio perché, (e nella misura in cui), esse riflettono sul piano nazionale gli orientamenti fatti propri dal quadro giuridico sovranazionale di cui sia Italia che la Spagna fanno parte. Le associazioni esponenziali sarebbero così “cooptate” all’interno dei rispettivi processi decisionali, soprattutto in riferimento al livello “strategico” di definizione delle “principali politiche pubbliche in materia di disabilità”. La definizione dell’indirizzo politico in tale settore di *policy* sarebbe concertata, in primo luogo, con tali soggetti. Si tratta di un’impostazione coerente con una lettura del fenomeno atta a valorizzare il principio di sussidiarietà, non solo nel coinvolgimento di tali soggetti nella definizione dell’indirizzo ma anche indirettamente affidando loro parte della sua attuazione⁴². Tali riflessioni sono strettamente correlate con gli effetti che l’implementazione del principio del “nulla su di noi, senza di noi” ha nei due ordinamenti esaminati in relazione alle ordinarie modalità con cui i portatori di interessi generalmente intesi possono presentare le proprie istanze nel procedimento decisionale.

Posto che gli obblighi in tal senso definiti dalla Convenzione ONU si prestano a forme di implementazione differenziate la cui concreta vincolatività può essere interpretata anche in un senso molto debole, ovvero non necessariamente riferita ai processi di adozione di fonti primarie a favore delle persone con disabilità, la scelta dell’ordinamento spagnolo e di quello italiano di intendere in senso “forte” tale principio deve essere analizzata alla luce

⁴¹ V. Gomez Bernal, *La discapacidad organizada: antecedentes y trayectorias del movimiento de personas con discapacidad*, in *Historia Actual*, n. 1/2016

⁴² E. Rossi, *I diritti sociali nella prospettiva della sussidiarietà verticale e circolare*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, 2012, 29 ss.; le riflessioni dell’autore si ricollegano al rilevante filone di studi relativo ai “soggetti deboli in costituzione”, cfr. M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1999, 25 ss.; M. Armano, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Torino, 2010

dell’ordinaria disciplina del fenomeno lobbistico. Dato che la Convenzione nulla accenna circa al rapporto che deve intercorrere tra il decisore pubblico e la valorizzazione di interessi altri rispetto a quelli delle istanze delle persone con disabilità, non appare secondario notare che gli effetti di tale principio possono essere piuttosto diversi se calati in un ordinamento che preveda come metodo ordinario di strutturazione del processo decisionale il costante coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, valorizzando il ruolo di bilanciamento del decisore pubblico tra istanze contrapposte, rispetto al caso in cui, una regolamentazione del fenomeno lobbistico sia assente. In questo secondo caso, l’implementazione del principio del “nulla su di noi, senza di noi” attraverso l’intermediazione delle associazioni esponenziali per la disabilità si traduce nel garantire ad esse (e solo ad esse) un formale “accesso privilegiato” al decisore pubblico derivante dalla particolare meritevolezza delle istanze da loro rappresentate. Il coinvolgimento degli altri soggetti interessati avverrebbe in via informale e a discrezione del decisore pubblico.

Tali esempi, che possono essere visti come due punti collocati agli estremi opposti di una scala graduata, rappresentano comunque una sintesi efficace del modello europeo da un lato e di quello spagnolo e italiano dall’altro. Come noto, infatti, tali due ordinamenti sono accomunati da una perdurante assenza di una regolamentazione sistematica del fenomeno lobbistico a livello nazionale⁴³. Al contrario, l’assetto istituzionale europeo è strutturalmente “poroso” alle istanze provenienti dal “basso” e ricco di

⁴³ M. Cugat Mauri, I. Aguilar Juncosa, *Lobbying e traffico d’influenze illecite in Spagna*, in *DPCE online*, n. 3/2022, 563 ss.; R. Rubio Núñez, R., *La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 40/2017, 399 ss. Sul punto cfr. GRECO, 5° *evaluation round, compliance report*, 2022, 8 e European Commission, *The Rule of law situation in the European Union, Spain*, in *2024 Rule of Law report*, 2024, 2 ss. J. Ridaro, I. Araguàs Galcerà, *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y Europa*, Madrid, 2024, Cap. 3.1 ss.; Gli autori si soffermano molto sul concetto della: *(no) regulación de los grupos de interés a nivel estatal*.

P. L. Petrillo, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, n. 11/2023, iv ss.

strumenti atti a favorire la presentazione di contributi da parte di portatori di interessi nelle varie fasi del processo decisionale. Il quadro giuridico disegnato dai Trattati sembra pensato per favorire un ampio livello di partecipazione dei cittadini dell'Unione, singoli o associati, alle attività e alle deliberazioni delle istituzioni ivi presenti⁴⁴. Come ricordato da Petrillo, si tratta di un'impostazione che si lega inscindibilmente ad una concezione della volontà generale di matrice essenzialmente anglosassone intesa come aggregato tra un'infinità di istanze particolari tra loro in competizione, il cui bilanciamento spetta alla volontà politica del decisore pubblico⁴⁵. In questa prospettiva, l'ordinamento formalmente (ma in larga parte anche sostanzialmente) mira ad assicurare parità di accesso al decisore pubblico a tutte le espressioni della società civile intenzionate a fornire il loro contributo su un determinato atto in corso di esame da parte di queste. I vari strumenti che occorre ricordare ai fini del presente contributo sono: le Consultazioni⁴⁶, l'attività dei "gruppi di esperti"⁴⁷, le audizioni svolte dal Parlamento europeo⁴⁸. Istituti tra loro strettamente collegati dalla disciplina relativa al Registro della trasparenza⁴⁹. Preme osservare che nell'esame dei provvedimenti in materia di *disability rights* i citati strumenti

⁴⁴ M. Hollmann, *Interest Group Organisation in the European Union: How Internal Organisational Structures Shape Interest Group Agency*, New York, 2018, cap. 1; S. Princen, *Agenda-setting in EU policy making*, in N. J. Gijs (a cura di), *Handbook on European Union Public Administration*, London, 2024, 216 ss.; R. Schütze, *European Constitutional Law*, Oxford, 2021, 221 ss.

⁴⁵ P. L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., 245 ss.

⁴⁶ D. Dialer, M. Richter, *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*, Springer, 2019; cap. 9.

⁴⁷ J. Metz, *The European Commission, expert groups, and the policy process: demystifying technocratic governance*, Palgrave Macmillan, 2015, cap. 6.

⁴⁸ N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo*, Roma, 2024; Parlamento europeo, *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, Bruxelles, 2020, 3 ss.; R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, P. Černoč, *The European Parliament*, Londra, 2024, cap. 7, cap. 8.3

⁴⁹ K. Mause, A. Polk, *The Political Economy of Lobbying: Channels of Influence and Their Regulation*, Springer, 2024, 315 ss.; J. Pierewoj, *Lobbying in the European Union and Interinstitutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists*, in *Studies in European affairs*, n. 1/2022, 31 ss.

pongono sullo stesso piano le associazioni rappresentative delle persone con disabilità rispetto agli altri portatori di interessi offrendo formalmente a ciascuno ampi spazi atti mostrare i propri orientamenti al decisore pubblico cercando tendenzialmente di influenzarlo.

Provando a adottare la prospettiva delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, si tratta certamente di un punto di caduta "conservativo": anche qualora non dovessero essere presenti all'interno delle varie istituzioni europee orientamenti particolarmente attenti alle istanze da esse rappresentate, il processo decisionale potrà comunque essere arricchito dalle loro posizioni. Viceversa, in un contesto come quello attuale in cui le istanze delle persone con disabilità ricevono una forte attenzione istituzionale, il processo di traduzione di tali "attenzioni" in "politiche" dovrà fare emergere comunque le istanze dei gruppi pressione "dissenzienti" all'interno dei processi decisionali.

Come accennato, al contrario, in Italia, e pur con alcune sfumature in Spagna, è piuttosto rilevante la lacuna normativa sulla regolamentazione del fenomeno lobbistico e non sono presenti peculiari obblighi di trasparenza nella fase endogovernativa di produzione normativa. L'implementazione a livello di istruttoria legislativa del principio del "niente su di noi senza di noi" avviene più per prassi e per precise scelte politiche contingenti, consentendo al decisore pubblico un rilevante margine di discrezionalità. In questo caso, la scelta politica del Governo di coinvolgere solo o comunque in maniera preponderante i soggetti esponenziali della disabilità nella redazione degli atti normativi di settore finisce con condizionare in modo rilevante il contributo che gli stessi possono dare all'*output* normativo. In Italia e in Spagna, a scapito di un quadro normativo che tende ad equiparare (in negativo) tutti i portatori di interessi, "guardando con sospetto", come evento eccezionale il loro coinvolgimento nel processo decisionale, i legislatori (e più in generale i sistemi politici) dei due Paesi sembrano aver tentato di favorire non solo l'ascolto ma anche il diretto coinvolgimento delle associazioni rappresentative degli interessi delle persone

con disabilità all'interno dell'elaborazione dei processi legislativi e, più in generale, delle politiche pubbliche di settore.

Si osservi che, pur in presenza di due modelli molto diversi di coinvolgimento dei soggetti rappresentativi delle persone con disabilità (molto trasparente e procedimentalizzato in Europa; non normato in Italia e in Spagna) il risultato è sostanzialmente lo stesso ed imputabile ad una precisa volontà politica comune nei due ordinamenti volta a dare implementazione alle previsioni della Convenzione ONU. In altre parole, la presenza di un indirizzo politico unitario ancorato ad un comune quadro giuridico sovranazionale di riferimento ha portato a “cooptare” le associazioni esponenziali nell'implementazione dello stesso. Le difficoltà di tali realtà non paiono risiedere tanto nella possibilità di presentare le proprie istanze al decisore pubblico o nel fare in modo che questo ne condivida i contenuti. Come mostrato, al contrario, l'organizzazione delle funzioni del Governo nei due Paesi è orientata, seppur con differenti soluzioni normative, non solo a prendere in considerazione ma in prospettiva ad assecondare e risolvere le istanze delle persone con disabilità. Gli ostacoli maggiori all'implementazione di tali indirizzi in questo senso sono riconducibili alla “competizione indiretta” con altre istanze provenienti da diversi gruppi sociali, le cui rivendicazioni trovano una tutela di livello costituzionale non inferiore rispetto a quelle delle persone con disabilità e la cui effettiva tutela si scontra con i vincoli di bilancio in un contesto di necessaria garanzia della sostenibilità delle finanze pubbliche, soprattutto dopo le riforme costituzionali operate tra il 2011 e il 2012 sia in Italia che in Spagna (l. cost. 1/2012; *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*)⁵⁰.

Il secondo aspetto da prendere in considerazione riguarda la natura stessa del principio del “nulla su di noi,

⁵⁰ Cfr. G. Arconzo, *op. cit.* 157 ss.; H. Viguera Figueroa, *La sostenibilidad como parte de la noción de progresividad de los derechos sociales*, Salamanca, 2021, D. Delgado Ramos, L. Gordillo Pérez, *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Navarra, 2022, cap. VIII e cap. IX.

senza di noi" e la scelta di porlo a fondamento di ogni intervento in materia di *disability rights*. Se è sostanzialmente condivisibile l'idea secondo la quale l'implementazione delle politiche di settore debba passare per l'intermediazione delle associazioni esponenziali, sarebbe estremamente errato ritenere che il mero assecondare tali istanze sia il modo migliore per realizzare l'interesse pubblico al fine di veder garantiti i diritti delle persone con disabilità. Non è un caso che sia in Italia che in Spagna, dove, come visto, il coinvolgimento delle realtà esponenziali è preminente soprattutto all'interno dell'OND e del CND veda la presenza in tali organi di esponenti delle varie articolazioni della pubblica amministrazione coinvolte in materia di disabilità che esprimono istanze che, per quanto tendenzialmente simili e finalizzate al raggiungimento del medesimo obiettivo, non sono completamente sovrapponibili a quelle delle associazioni esponenziali potendo finire anche per confliggere con esse.

In sintesi, quello che traspare dall'osservazione e dalla comparazione dei due ordinamenti è un quadro a tinte contrastanti. Come più volte osservato, entrambi gli ordinamenti presentano un quadro giuridico di tutela delle persone con disabilità evoluto e con l'ambizione di rappresentare un *benchmark* a livello internazionale. Entrambi gli ordinamenti, nell'implementare il principio del "nulla su di noi, senza di noi" hanno previsto forme istituzionali di coinvolgimento delle associazioni esponenziali, le quali si fanno promotrici presso il decisore pubblico delle proprie istanze. Lo iato esistente tra le previsioni normative e la presenza, più o meno diffusa, di ostacoli che continuano a minare un raggiungimento effettivo di forme di uguaglianza sostanziale per numerose persone con disabilità è da ricercare da un lato nella perdurante esistenza in alcuni settori della società civile di visioni ancorate ad una vetusta visione della questione. D'altra parte, la comune sfida è da rilevare nel versante dell'effettiva implementazione delle citate previsioni normative.

In questo senso, la distribuzione delle funzioni interne agli esecutivi dei due Paesi mira a raggiungere lo stesso

scopo: favorire che le istanze delle persone con disabilità abbiano una “maggior tutela politica” a partire dalle posizioni del decisore pubblico. In Italia tale dimensione appare pressoché esclusiva e mostra l'intenzione, attraverso la presenza di un apposito Ministro, di (provare a) garantire una tutela dei diritti delle persone con disabilità prioritaria rispetto a quella riservata ad altri diritti sociali. In Spagna, a contrario, l'obiettivo è stato perseguito in una prospettiva più complessiva atta a favorire più che “la peculiare rilevanza” delle politiche a sostegno per le persone con disabilità, l'importanza ricoperta dalle politiche sociali *tout court* a garanzia dei diritti sociali costituzionalmente rilevanti ad esse sottese.

4. Conclusioni provvisorie alla luce di un caso studio

L'ultimo paragrafo sarà dedicato ad un piccolo caso studio relativo all'evoluzione dei rapporti Governo, Parlamento e associazioni esponenziali nell'*iter* di approvazione della 227/2021 (legge delega in materia di disabilità) in riferimento alle disposizioni che hanno portato alla successiva adozione del d.lgs. n. 20/2024 (Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità). La descrizione della vicenda appare utile, perché è emblematica delle modalità di coinvolgimento delle realtà esponenziali nei processi decisionali del nostro ordinamento e della loro auto percezione in relazione alla declinazione del principio del “nulla su di noi, senza di noi”.

Innanzitutto, si deve osservare come l'elaborazione del provvedimento, di iniziativa governativa, abbia visto il coinvolgimento delle associazioni esponenziali non solo nel corso dell'esame parlamentare dello stesso, quanto e, forse soprattutto, nella fase di produzione endogovernativa della proposta di legge⁵¹. Essa, infatti, oltre a recepire alcuni elementi dibattuti in alcune riunioni svolte negli anni precedenti all'interno di comitati costituiti all'interno dell'Osservatorio, traduce in un DDL l'attività di due Commissioni di studio ministeriali, istituite nel 2021 (ministra Stefani) la cui composizione aveva visto un'ampia

⁵¹ D. Piccione, op. cit., 69 ss.

rappresentanza delle associazioni maggiormente rappresentative⁵². Un approccio complessivamente non dissimile ma meno strutturato rispetto ai rapporti che, in Spagna, si vengono a determinare tra il Governo e il *Consejo Nacional de la Discapacidad*, il quale esamina ed esprime osservazioni su tutti gli *Anteproyecto* di legge e di altri atti normativi di iniziativa governativa⁵³.

“L’indirizzo politico” in materia di disabilità all’interno del quale si inseriva la proposta era pienamente coerente con lo spirito della Convenzione delle Nazioni unite e, più in generale, con il quadro internazionale di tutela delle persone con disabilità all’interno di cui l’Italia è inserita⁵⁴. Anche questa è una tendenza comune ai due ordinamenti, dove l’adozione dei provvedimenti normativa in materia di disabilità è vista come una sorta di attuazione ed implementazione di tali obblighi internazionali. Pertanto, non stupisce come l’approvazione della proposta di legge di iniziativa governativa abbia visto un *iter* parlamentare piuttosto snello, monocamerale di fatto e la cui attività emendativa (svolta solo presso la Camera dei deputati) abbia dato un contributo nel complesso marginale e tale da non mutare lo “scheletro” del provvedimento. Inoltre, il fatto che l’allora Governo Draghi operasse con una maggioranza piuttosto ampia che però non conteneva forze politiche con

⁵² Successivamente all’approvazione della delega, è stata istituita una “Commissione di studio redigente” finalizzata ad elaborare il contenuto dei decreti legislativi delegati.

⁵³ Cfr., Real Decreto Legislativo 1/2013, spec. art. 55.

⁵⁴ D. Piccione, *op. cit.*, 67 ss. Il disegno di legge di delega presentato dal Governo alle Camere rappresentava un prodotto già frutto di una sintesi politica che teneva conto anche delle varie posizioni emerse nel corso degli anni precedenti in seno all’Osservatorio. Primi cenni alla volontà del Governo di adottare un “codice della disabilità” possono essere trovate nell’intervento del Presidente del Consiglio Conte (che nel suo secondo Governo deteneva anche le deleghe in materia di disabilità) in seno all’Osservatorio del 22 settembre 2020, mentre nella riunione del 3 novembre 2021 (Governo Draghi), la Ministra per le disabilità Stefani, rendeva conto dei risultati dell’istruttoria legislativa dopo l’approvazione in CdM del testo della legge di delega ringraziando i componenti dell’OND per il contributo svolto. Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Resoconto seduta, Roma, 22 settembre 2020 e 3 novembre 2021.

una “visione della disabilità” compiutamente alternativa a quella riflessa nel provvedimento, contribuisce a spiegare l’elevato numero di consensi a favore dello stesso.

La Camera dei deputati ha svolto un’istruttoria legislativa rapida ma articolata, finalizzata a adottare alcune modificazioni al testo proposto dal Governo. Di centrale importanza è stato il ciclo di audizioni informali promosso dalla XII Commissione permanente durante l’esame in sede referente del provvedimento dove un ruolo centrale è stato svolto dalle due principali associazioni rappresentative delle persone con disabilità (FISH e FAND)⁵⁵. Nelle memorie scritte depositate presso la Commissione da queste due associazioni si può notare come esse siano state determinanti nel condizionare molte delle proposte emendative formulate dai relatori e successivamente approvate dalla Commissione e dall’Assemblea⁵⁶. Nel corso delle audizioni i relatori del provvedimento e, più in generale, i rappresentanti dei singoli gruppi parlamentari hanno ascoltato con interesse le posizioni degli auditi, manifestando la volontà politica di legiferare coinvolgendo il “mondo della disabilità”. Si osservi, comunque, come gli emendamenti approvati non siano semplicemente quelli suggeriti ai relatori ma sono stati oggetto di ulteriori rielaborazioni e mediazioni. Come emerso anche dal dibattito parlamentare, dato il coinvolgimento delle medesime associazioni anche nella fase endogovernativa di definizione della proposta di legge, il fatto che esse si siano fatte promotrici presso i deputati di emendamenti al testo

⁵⁵ Le audizioni si sono svolte il 15 e il 16 novembre 2021, si può prendere visione degli interventi dei soggetti auditi attraverso la web.tv della Camera dei deputati.

⁵⁶ FISH, *Audizione informale in sede della Commissione XII Camera dei deputati, in merito nell’ambito dell’esame del disegno di legge C. 3347 Governo, recante “Delega al Governo in materia di disabilità”, Memoria*, 15 novembre 2021. Il testo della Memoria può essere reperito al seguente link: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/006/606/Memoria_FISH_15.11.2021.pdf FAND, *Legge quadro per la disabilità*, Memoria, 15 novembre 2021. Il testo della Memoria può essere reperito al seguente link: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/006/607/Fand_15.11.21.docx

proposto del Governo suggerisce che la sintesi tra le varie istanze operata dall'esecutivo non si fosse tradotta in un totale accoglimento di quelle provenienti dalle associazioni rappresentative degli interessi delle persone con disabilità. In questo senso, l'attività emendativa operata dalla XII Commissione è sembrata essere orientata nel cercare di accogliere, almeno in parte, le richieste formulate da FAND e FISH in sede di audizione. Tra le richieste accolte si veda, ad esempio, un rafforzamento dell'OND nella fase di *drafting* dei decreti legislativi delegati⁵⁷, una maggior tutela circa il rispetto dei pareri espressi dalla XII Commissione sulle bozze dei decreti legislativi⁵⁸, l'inserimento tra gli ambiti di intervento della legge di delega il potenziamento dell'Ufficio Politiche in favore delle persone con disabilità e suggerendo alcune modificazioni in relazione ad alcune definizioni tecniche presenti nei principi e criteri direttivi della delega. La rilevanza delle posizioni delle citate associazioni appare evidente anche se si osserva come gli emendamenti al provvedimento presentati dalle opposizioni, (in questo caso da FdI) ricalcassero alcune loro proposte non fatte proprie dai relatori e dalla maggioranza. Si veda, ad esempio, l'emendamento 2.26 Bellucci al testo in Assemblea che ricalcava pedissequamente le proposte emendative di FISH e FAND.

Un caso di forte divergenza tra le posizioni del Governo e quelle delle associazioni rappresentative lo si ebbe in relazione all'istituzione del Garante Nazionale per i diritti delle persone con disabilità. Art. 2 c.2 lett. f) della legge di delega. Il testo del provvedimento proposto dal Governo

⁵⁷ Si veda l'articolo 1 comma 3 della l.n. 227/2021. Nella formulazione originale, nella predisposizione dei d.lgs. il Governo: "(...) può avvalersi del supporto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità" in seguito all'attività emendativa della Commissione: "il Governo (...) si avvale del supporto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità".

⁵⁸ Rispetto al testo inizialmente presentato dal Governo, l'attività emendativa svolta su impulso di FISH e FAND ha avuto come conseguenza quella di prevedere che: "Il Governo, qualora, a seguito delle determinazioni della Conferenza unificata di cui al periodo precedente, non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione". Cfr. Art 1. c.2 l.n. 227/2021

prevedeva infatti la creazione di un'apposita autorità amministrativa indipendente di natura monocratica. La previsione di organismi indipendenti con compiti di controllo e monitoraggio in materia di politiche per la disabilità è uno degli obblighi che possono essere fatti discendere dalla Convenzione ONU (artt. 16 e 33). L'assenza dei prescritti requisiti di indipendenza in capo all'Osservatorio aveva portato la dottrina italiana ad evidenziare tale stridente carenza rispetto agli obblighi convenzionali⁵⁹. In sede di audizione, FISH e FAND, in modo abbastanza sorprendente per i vari deputati, hanno manifestato una generale contrarietà alla proposta. In tal senso, in parziale accoglimento con le istanze associative, si può osservare come l'attività emendativa della Commissione abbia portato a prevedere tra i principi e i criteri direttivi della delega che il Garante nazionale delle persone con disabilità debba essere un organo collegiale. Le associazioni argomentarono che l'assenza di un'autorità era preferibile alla creazione di un ente dotato di scarsi poteri e senza le adeguate risorse, inoltre sottolinearono come la creazione di un organo monocratico avrebbe potuto portare alla designazione di un soggetto che nel perseguire il proprio mandato non tenesse in (adeguata) considerazione le istanze delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità. In tal senso, si può osservare come l'attività emendativa della Commissione abbia portato a prevedere tra i principi e i criteri direttivi della delega che il Garante nazionale delle persone con disabilità debba essere un organo collegiale. Da menzionare la scelta del Governo di dare attuazione alla citata delega (d.lgs. 20/2024) scegliendo una procedura di nomina per i membri dell'autorità indipendente basata sull'intesa dei Presidenti delle Camere. Una scelta essenzialmente anacronistica, effettuata in un contesto in cui dato che entrambi i presidenti delle Camere sono espressione della maggioranza a sostegno dell'esecutivo, finisce per alzare sin dall'inizio

⁵⁹ P. Addis, *op. cit.*, 83 ss.; L. Manca, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, n. 1/2024, 3.

valide obiezioni sull’effettiva “indipendenza” dell’organo⁶⁰. Non solo per il rischio che tutti i soggetti nominati siano riconducibili a soggetti vicini alla maggioranza parlamentare ma anche per il fatto che l’eventuale scelta di uno dei componenti tra soggetti graditi all’opposizione debba comunque passare per un *placet* da parte dei soggetti titolari del potere di nomina. L’*iter* parlamentare dello schema di decreto legislativo esaminato dalle competenti Commissioni permanenti per l’espressione del relativo parere conferma l’idea secondo cui la creazione di un’autorità indipendente finisse per allontanare le associazioni esponenziali dal decisore pubblico e dai contatti che queste riescono ad avere con esso anche e forse soprattutto in sede di Osservatorio. In particolare, i requisiti di indipendenza in capo ai soggetti che comporranno l’organo sembrano escludere la possibilità che in esso siedano rappresentanti di associazioni esponenziali⁶¹. In altre parole, la creazione di un garante

⁶⁰ Sul punto sia consentito rimandare a S. Bargiacchi, *Le recenti evoluzioni in materia di poteri di nomina dei Presidenti delle Camere*, in *Giur. Comm.*, 6/2021 1274 ss. Si osservi che l’iniziale formulazione dello schema di decreto prevedeva la definizione di una procedura di nomina basata su un’intesa dei due presidenti delle Camere da darsi sulla base di un parere favorevole a maggioranza dei due terzi da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Tale formulazione è stata criticata dal Consiglio di Stato che ha evidenziato come l’espressione del parere parlamentare sulle proposte di nomina è tendenzialmente riservato a quelle di spettanza del Governo. Le Camere nel formulare un parere in merito e il Governo, nel recepire tale osservazione, invece di mutare il soggetto titolare del potere di nomina (i presidenti delle Camere), mantenendo il parere rinforzato e vincolante delle Commissioni parlamentari, hanno preferito rafforzare la portata delle prerogative presidenziali eliminando il parere. Appare lecito supporre che nella scelta abbia avuto un impatto l’attenzione ai temi della disabilità dell’attuale presidente della Camera che in passato ha ricoperto le funzioni di ministro della disabilità. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 01119/2023, 21 novembre 2023

⁶¹ Per quanto riguarda gli aspetti di merito i pareri parlamentari furono resi in data 10 gennaio 2024 al Senato e 16 gennaio 2024 alla Camera. Senato della Repubblica, *resoconto sommario*, 10° Commissione, XIX, 10 gennaio 2024; Camera dei deputati, *resoconto sommario*, I e XII Commissione riunite, XIX, 16 gennaio 2024. Si vedano in proposito FISH, *Schema di decreto legislativo recante istituzione dell’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità*, memoria, 9 gennaio 2024. La memoria può essere consultata al seguente link: <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/d>

“indipendente” nella prospettiva delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità avrebbe rappresentato una sorta di allontanamento delle loro posizioni dal decisore pubblico. Esse sarebbero “solo” portatori di istanze che per quanto qualificate dovrebbero essere formalmente bilanciate e valutate da un soggetto terzo. Tale bilanciamento, infatti, potrebbe finire per essere meno attento alle istanze delle associazioni esponenziali rispetto a quello definito dallo *status quo*.

Tale vicenda appare istruttiva proprio in relazione alle diverse declinazioni e sulla portata espansiva che il principio del “nulla su di noi, senza di noi” previsto dalla Convenzione può venire ad assumere. Infatti, se la norma convenzionale sembra essere pensata per essere applicata in contesti in cui le associazioni rappresentative delle persone con disabilità faticano ad accedere, a parità di altri soggetti, al decisore pubblico, il caso proposto dimostra come l’implementazione di un organismo indipendente possa essere percepito come un potenziale regresso delle medesime associazioni che sono state capaci di allineare sulle proprie posizioni non solo l’indirizzo politico fatto proprio dal Governo ma anche la presenza di una struttura ministeriale organizzata per recepire e implementare tali istanze. Una suggestione che si presta ad essere analizzata con maggior dettaglio in altra sede ma suggerisce come pur in contesti nazionali di generale “comunanza di vedute” circa gli scopi delle politiche a sostegno delle persone con disabilità siano numerose e variopinte le declinazioni che esse possono assumere.

Abstract

The work will reflect on the ways in which the Spanish and Italian Governments interact with the associations representing the interests of persons with disabilities in the elaboration of relevant policies. In this perspective, the distribution of competences regarding the implementation of disability policies

[documento evento procedura commissione/files/000/428/757/Memoria_UI_CL.pdf](https://documenti.europa.eu/document/10/00/428/757/Memoria_UI_CL.pdf)

between the top governing bodies of the two countries will be analysed. These observations will provide some useful suggestions for assessing the concrete effectiveness of the organisational models adopted by governments in an area where stakeholder involvement is identified as fundamental.

Keywords

*Italy and Spain – disability – lobbying - structure and organization of
government*

IL PRINCIPIO DI STABILITÀ DEI GOVERNI, TRA “FORME” COSTITUZIONALI COMPARATE E “SOSTANZA” POLITICA

Daniele Camoni

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva - 2. I diversi “livelli” formali della stabilità dei Governi in alcune Costituzioni comparate - 3. La (in)stabilità del Governo attraverso il ruolo delle dinamiche politiche dei partiti - 4. Per (provare a) concludere: razionalizzazione e stabilità dei Governi tra sostanza e forma

*Circa a la musica non ve ne date pena, ella è già pronta. E voi sol vi dovete le
parole adattar.
Questo è l'istesso, che far l'abito, e poi far l'uomo a cui s'adatti⁶².*

1. Premessa introduttiva

Il presente contributo intende sviluppare una riflessione comparata sul percorso “esistenziale” che caratterizza la nascita dei Governi nei sistemi parlamentari – soprattutto intesi “in senso stretto”⁶³ – il mantenimento in carica durante il corso della Legislatura e il loro venir meno per ragioni di crisi politica⁶⁴. In particolare, l'attenzione sarà concentrata sulle vicende del Governo-organo nel suo rapporto tra forma di governo in senso formale o “statico” (così come delineata nel testo delle disposizioni costituzionali) e forma di governo in senso materiale o “dinamico”, estesa in modo specifico al sistema dei partiti e al modo in cui essi “animano” la Costituzione, attraverso il loro funzionamento, nel contesto istituzionale⁶⁵.

A partire dalle direttrici del X Convegno Annuale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (“Il Governo nei sistemi parlamentari”) e del *panel* nel quale il presente intervento si inserisce⁶⁶, si proverà a ragionare intorno alla categoria della “stabilità” degli Esecutivi, ricorrendo innanzitutto a due diversi indici di misurazione nel confronto tra alcune esperienze nazionali.

Nel primo caso, il contesto è rappresentato dalla costituzione “fisiologica” delle relazioni tra Esecutivo e Parlamento⁶⁷, alla luce dei meccanismi di formazione del rapporto fiduciario “in entrata” (parlamentarismi a fiducia “presunta” o “negativa”, fiducia a maggioranza semplice o assoluta del singolo

⁶² A. Salieri, *Prima la musica e poi le parole*, 1786 (divertimento teatrale in un atto, libretto di G.B. Casti). Il riferimento è alla critica mossa dal Poeta al Maestro di cappella, il quale voleva utilizzare, per la composizione di una nuova opera in soli quattro giorni (richiesta dal conte Opizio), una musica già pronta.

⁶³ Seguendo la definizione di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 642, «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario)». Rimangono a margine nell'articolo – pur non eludendosi qualche breve cenno – le forme di governo miste, «a componenti presidenziali e parlamentari» (*ivi*, 665), secondo quella formula che riassume le ambiguità strutturali e applicative dei modelli semipresidenziali.

⁶⁴ Sulle evoluzioni della forma di governo parlamentare in prospettiva comparata, cfr. la sezione monografica di *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2024, 211 ss.

⁶⁵ Per una distinzione tra “statica” e “dinamica” delle forme di governo, cfr. E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2024, 106. Sulle ulteriori «direttrici della dimensione parlamentare della razionalizzazione», R. Ibrido, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2010, 558 ss.

⁶⁶ Sessione n. 3: “Relazioni internazionali, con l'UE, con i sistemi delle autonomie e controlli istituzionali, politici e diffusi” (Coordinatrici: Prof.sse Antonia Baraggia e Veronica Federico).

⁶⁷ Cfr. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 388 ss. *Amplius*, M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972.

Presidente o del Governo in senso collegiale); nel secondo, in via uguale e contraria, lo scenario è quello dell'evoluzione dei rapporti strutturali "in uscita" tra Governo e potere legislativo in situazioni "patologiche" (il riferimento è ai meccanismi della sfiducia)⁶⁸, guardando in entrambi i casi al modo in cui i partiti – nel terreno di un ineludibile «formante partitico della forma di governo parlamentare»⁶⁹ – incidono sulle dinamiche istituzionali⁷⁰.

Nei descritti contesti, confrontando le esperienze di Regno Unito, Italia, Germania e Spagna, il "convitato di pietra" che si staglia sullo sfondo è quello delle modalità di razionalizzazione delle forme di governo parlamentari⁷¹: in questa prospettiva, si analizzeranno congiuntamente la dimensione (solo in apparenza) formale – a partire dalle Costituzioni tedesca (1949) e spagnola (1978) – e la concretezza di forme di governo non formalizzate (Regno Unito) in cui la continuità storica degli Esecutivi ha seguito un cammino differente rispetto ai tentativi artificiali di «trasfusione delle regolarità politiche all'interno di un testo costituzionale»⁷². Rispetto alla forma di governo italiana, non mancheranno rinvii al progetto di riforma costituzionale in discussione, alla continua successione dei Governi ed al rapporto tra forma e sostanza nell'interpretazione di tale tipologia di parlamentarismo⁷³.

In questo senso, si assumerà come chiave di lettura il profilo "materiale" della stabilità nel tempo degli Esecutivi⁷⁴: il riferimento all'elemento numerico della durata in carica è parziale, essendo ben consapevoli che «il problema della stabilità non è [solo] quello della mera permanenza in carica del gabinetto, bensì [anche] quello della permanenza in carica di un gabinetto 'efficiente'»⁷⁵. Si tratta, tuttavia, di un indicatore che, basato su un dato quantitativo oggettivo⁷⁶, consente di addivenire ad un primo inquadramento ragionevolmente eloquente circa la capacità di un Esecutivo di implementare le linee politiche che si è prefissato (a maggior tempo a disposizione, maggiori possibilità di azione, potremmo dire)⁷⁷. Provare a misurare altrimenti l'efficienza dell'azione politica di un Governo è complicato, essendo in ogni caso

⁶⁸ M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 367 ss.

⁶⁹ S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2023, 296 (con rinvio al modello italiano).

⁷⁰ Come sottolineava L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 638, «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema di partiti».

⁷¹ Vedi R. Tarchi, *Razionalizzazione delle forme di governo parlamentari tra modelli ed esperienze costituzionali*, relazione al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, 27 ottobre 2023 (in corso di pubblicazione).

⁷² A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, 42.

⁷³ Cfr. G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari (cur.), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, 2023.

⁷⁴ Su alcuni indici a disposizione per la "misurabilità" di tale elemento, cfr. A. Lijphart, *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation*, in *Comp. Political Stud.*, 17(2), 1984, 265-279.

⁷⁵ M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, cit., 371. Sulla connessione tra stabilità ed efficacia decisionale, cfr. G. Itzcovich, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, 9-34.

⁷⁶ I criteri del numero di governi e della loro durata media sono impiegati da S. Troilo, *La stabilità dei governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in E. Bertolini, L. Cuocolo, J. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vendaschi (cur.), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, I, Milano, 2023, 237-250, ferma restando l'esigenza dichiarata di approfondire il dato numerico e calarlo entro i contesti politico-partitici corrispondenti.

⁷⁷ In dottrina (A. Rubabshi-Shitrit, S. Hasson, *The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability*, in *West Eur. Politics*, 45(3), 2022, 576-590) è stato tracciato un parallelismo tra maggior rigidità formale della mozione di sfiducia (a seconda delle maggioranze richieste) e durata dei Governi: come si vedrà *infra* nel testo, questo specifico elemento non è però decisivo rispetto al risultato finale. Sull'uso degli indicatori nel diritto comparato, R. Scarciglia, *Il "cigno nero" e il comparatista. Riflessioni su indicatori, variabili e comparazione giuridica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2021, 73-88.

necessario un giudizio valoriale che sfugge alla precisione di un indice numerico predeterminato: in quest’ultimo senso, si potrebbe forse pensare di verificare il numero di corrispondenze tra le promesse del “manifesto” elettorale (confermato nel voto di fiducia) e quelle poi tradotte in misure concrete.

Tale considerazione porta inoltre a ricordare l’esigenza di mantenere sempre a mente il bisogno di un’apertura all’indagine interdisciplinare, «spesso abbinata all’attenzione per la ricerca empirica»⁷⁸, nella quale alla comparazione giuridico-costituzionale in senso stretto (le norme su Governi e forme di governo) si affiancano la storia, le tradizioni culturali, la politologia o la sociologia (i contesti politico-culturali che modellano e sono modellati dalle norme formali).

Mantenendo sullo sfondo la cornice generale delle forme di governo parlamentari, tale approccio sarà sviluppato attraverso il prisma “formale” delle loro razionalizzazioni normative, in un’epoca storica nella quale quest’ultimo appare sempre più in crisi. Il rinvio al funzionamento del sistema dei partiti rispetto a quello della forma di governo⁷⁹ è allora decisivo, come ben dimostrato dal fatto che «l’inscindibilità della problematica dei partiti da quella del sistema di governo»⁸⁰ e la progressiva instabilità dei Governi (anche in contesti storicamente solidi) riposa in primo luogo su una «crisi, più o meno forte, dei partiti tradizionali e dei sistemi politici bipolari o bipartitici, che costituivano il presupposto essenziale per il funzionamento maggioritario della forma di governo»⁸¹.

2. I diversi “livelli” formali della stabilità dei Governi in alcune Costituzioni comparate

Nell’ambito delle riflessioni sul rapporto tra l’archetipo della forma di governo parlamentare e la stabilità degli Esecutivi quali organi di indirizzo politico, il parametro della razionalizzazione dell’equilibrio tra i poteri assume una rilevanza centrale. Sul punto, è doverosa una duplice precisazione preliminare.

Il modello parlamentare assume in questa sede un «valore [...] euristico, utile ad orientare le indagini»⁸² circa la verifica della stabilità sostanziale dei sistemi politico-istituzionali che da esso traggono origine e si sviluppano. In secondo luogo, il legame che unisce i due profili descritti non esaurisce il dibattito sul contenuto complessivo della regola della razionalizzazione, soprattutto nella prospettiva “originaria” elaborata da Mirkine-Guetzévitch quale «previsione normativa dell’obbligo giuridico di dimissioni del Ministero in seguito a un voto di sfiducia del Parlamento [...] Ferma restando la distinzione tra il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo e quello di

⁷⁸ A. Vidaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2021, 301.

⁷⁹ Per una lettura critica sulla «immissione del sistema dei partiti nell’ambito definitorio e analitico della forma di governo», M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010, 553.

⁸⁰ S. Galeotti, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo (Spunti per una politica costituzionale)*, in S. Galeotti, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, 85.

⁸¹ M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2019, IX. In precedenza, lo stesso A., *Democrazie senza Governo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2018, VII, aveva ricordato, con riferimento alle «situazioni di stallo governativo», che «le cause di fondo sono più politiche che istituzionali. Viene prima di tutto in considerazione l’evoluzione del sistema politico che fatica a garantire la formazione in tempi fisiologici di governi stabili».

⁸² R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 4267.

razionalizzazione delle relative procedure (con il fine della stabilità governativa)»⁸³.

Ciononostante, la questione della stabilità dei Governi ha poco a poco assunto un carattere “prevalente” nella riflessione sulla razionalizzazione delle forme di governo ed è proprio a partire da tale dimensione che si è ritenuto opportuno in questa sede affrontare il tema⁸⁴. È quindi necessario ricostruire in sintesi le modalità di origine e dissoluzione dei Governi parlamentari a partire dallo schema elaborato da Lauvaux in relazione alla rottura del vincolo di fiducia e da questi declinato in «*systèmes de rationalization des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*»⁸⁵.

Si possono identificare almeno tre livelli formali di razionalizzazione crescente del rapporto fiduciario “in entrata”⁸⁶. Il primo è caratterizzato dalla mancata previsione di un voto formale di fiducia, secondo uno schema a cosiddetta fiducia “presunta” (Regno Unito)⁸⁷. Peraltro, all’interno di questo modello è possibile osservare un primo accenno di razionalizzazione formale, nel momento in cui tale presunzione è cristallizzata attraverso l’esigenza di una votazione assembleare che non comporta la nascita del Governo solo laddove i voti contrari siano superiori a quelli favorevoli, secondo la logica del parlamentarismo “negativo” (Svezia)⁸⁸. A margine ulteriore, si possono distinguere anche modelli a fiducia «non obbligatoria»⁸⁹, nei quali la proposizione di una mozione fiduciaria iniziale è rimessa alla discrezionalità del Governo pronto ad insediarsi⁹⁰.

A seguire, sono previsti sistemi parlamentari con fiducia a maggioranza semplice (il «*degré zéro de la rationalisation*»)⁹¹ nei quali è anche possibile la formazione di governi di minoranza, a fronte di astensioni decisive in sede di investitura⁹². Nel caso dell’Italia, si tratta dell’unica maggioranza necessaria (art. 94 Cost.); in quello tedesco (art. 63.4 GG) e spagnolo (art. 99.3 CE), invece, la fiducia semplice si pone come “valvola di sfogo” – onde evitare la paralisi nella fase costitutiva – qualora non si riesca a conseguire in prima votazione la maggioranza assoluta. In particolare, nel caso tedesco è previsto che, laddove il “candidato Cancelliere” non riesca ad ottenere il voto favorevole della

⁸³ M. Frau, *L’attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, n. 3, 2016, 16 e 17 (con riferimento a B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l’Europe d’après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1928, 18).

⁸⁴ Per C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 223, la razionalizzazione del sistema parlamentare «tende a realizzarsi [...] con la predisposizione di congegni che, nell’ambito del normale rapporto parlamentare tra organo rappresentativo e governo, siano capaci di assicurare a quest’ultimo una maggiore stabilità ostacolandone le crisi troppo frequenti ed improvvise». In prospettiva storica, L. Fabiano, *Le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa centro orientale: laboratori costituzionali per le democrazie del secondo dopoguerra*, in *Nomos*, 3, 2023.

⁸⁵ P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, 1988, 15-17.

⁸⁶ Nel presente Convegno, il tema è stato trattato nella prima sessione – con riferimento alla fase di investitura dei Primi Ministri – dalla relazione di G. Caravale, *Il vertice del potere esecutivo e la sua genesi*, alla quale si rinvia per ulteriori dettagli.

⁸⁷ Sulle origini di tale presunzione, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 394.

⁸⁸ M. Olivetti, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, 943 ss. e T. Bergman, *Constitutional design and government formation: the expected consequences of negative parliamentarism*, in *Scand. Political Stud.*, 16(4), 1993, 285-304.

⁸⁹ A. Canepa, *Riflessioni su stabilità dell’Esecutivo e democrazia rappresentativa nei sistemi parlamentari dell’Europa occidentale*, in M. Scudiero (cur.), *Stabilità dell’Esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 11.

⁹⁰ Portogallo (art. 192.3 Cost.).

⁹¹ A. Canepa, *Riflessioni su stabilità dell’Esecutivo*, cit., 15.

⁹² Cfr. Governi Andreotti III (1976, c.d. Governo della non-sfiducia) e Dini (1995) in Italia e Governo Rajoy II (2018) in Spagna. Sui «Governi intenzionalmente minoritari», vedi R. Ibrido, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2015, 782 ss.

maggioranza del *Bundestag*, il Presidente federale possa incaricare la formazione di un governo di minoranza o, in alternativa, disporre in autonomia lo scioglimento della Camera bassa e la convocazione di elezioni anticipate.

Infine, il grado più elevato della razionalizzazione parlamentare è rappresentato dalla previsione di modelli di fiducia a maggioranza assoluta, quasi sempre declinati insieme alla presenza simmetrica di una mozione di sfiducia costruttiva (anch'essa a maggioranza assoluta), come accade in Germania e Spagna⁹³; peraltro, in questi ultimi due casi si tratta di una censura diretta nei confronti del solo vertice del potere esecutivo e non dell'intera compagine governativa⁹⁴. Nel caso tedesco, è possibile riscontrare un ulteriore profilo di razionalizzazione, derivante dal fatto che il Cancelliere è eletto senza dibattito in Parlamento sul programma di Governo (a differenza del modello spagnolo), il che «agevola il raggiungimento della maggioranza richiesta e, quindi, la formazione del governo, impedisce il sorgere di un preciso impegno reciproco formale della maggioranza e del Cancelliere, di una confluenza sorretta da motivi chiaramente determinati, ed è elusivo rispetto alla responsabilità politica»⁹⁵. In parallelo, si tenga anche presente che il voto avviene a scrutinio segreto, mentre in Spagna si svolge per appello nominale.

In via uguale e contraria, la parlamentarizzazione “in uscita” delle crisi di Governo segue stilemi analoghi – quando non ancor più semplificati – potendo la sfiducia essere votata a maggioranza semplice⁹⁶, a maggioranza assoluta “secca”⁹⁷ o a maggioranza assoluta “combinata” con la contemporanea sostituzione del Presidente o Governo in carica (sfiducia costruttiva)⁹⁸. In questi casi, la sfiducia è altresì modellata attraverso differenti modalità procedurali che incidono sia sulla fase “prodromica” della proposizione (chi la può presentare, quando e in quali termini), sia su quella della votazione propriamente detta⁹⁹.

Nel caso svedese, è prevista anche la possibilità “eccezionale” che il Primo Ministro sfiduciato dal *Riksdag* possa comunque disporre lo scioglimento anticipato dell'Assemblea parlamentare entro sette giorni dall'intervenuto atto di sfiducia¹⁰⁰. La combinazione tra formula del parlamentarismo negativo e possibilità della fine anticipata della legislatura anche a seguito di una mozione di censura contiene quindi un certo grado di razionalizzazione, potendo forse ritenersi la minaccia di scioglimento del *Riksdag* uno strumento di deterrenza nei confronti del Parlamento rispetto a una possibile sfiducia nei suoi confronti; in parallelo, non si dimentichi che l'ordinamento svedese si è caratterizzato per

⁹³ Sulla fiducia a maggioranza assoluta “secca”, cfr. Cost. francese del 1946 (art. 45.3).

⁹⁴ Sulla sfiducia costruttiva collegiale, cfr. il caso israeliano (art. 28.b, *Basic Law: the Government*, 2001). In partenza, è però sufficiente la fiducia all'intero Governo a maggioranza semplice (art. 13.d).

⁹⁵ Così, in modo critico, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 400, per il quale tale approccio esprime una mentalità che assume come «finalità suprema del sistema la stabilità del Governo *tout court*, la presenza comunque di un Governo in carica, senza approfondire adeguatamente il connesso problema dell'efficienza e del contenuto dell'indirizzo politico» (*ivi*, 399-400).

⁹⁶ Italia (art. 94 Cost.).

⁹⁷ Grecia (art. 84.6 Cost.); Portogallo (art. 195.1.f Cost.) e Svezia (*Instrument of Government*, Cap. 6, art. 4). Tra le Costituzioni non più vigenti, si vedano quelle cecoslovacca del 1920 (art. 75) – che imponeva altresì (a titolo di razionalizzazione procedimentale) che la mozione di sfiducia fosse sottoscritta da almeno un terzo dei deputati (art. 76) – e francese del 1946 (art. 50.3).

⁹⁸ Artt. 67 GG (Germania) e 113 CE (Spagna); in aggiunta, la Costituzione polacca del 1992 (c.d. piccola Costituzione) prevedeva la sfiducia costruttiva quale possibile alternativa rispetto alla sfiducia “secca”, entrambe a maggioranza assoluta (artt. 66.1 e 66.4), essendo la scelta rimessa alla Camera dei Rappresentanti. Sul rapporto di sistema tra sfiducia costruttiva e razionalizzazione del parlamentarismo, cfr. M. Frau, *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Riv. AIC*, 4, 2023, 273-295.

⁹⁹ O. Tuttnauer, R.Y. Hazan, *Government–Opposition Relations and the Vote of No-Confidence*, in *Political Stud.*, 2023, 1-21.

¹⁰⁰ *Instrument of Government*, Cap. 6, art. 7.

la formazione di numerosi governi di minoranza, dotati di una non trascurabile stabilità temporale¹⁰¹.

Infine, un meccanismo di sfiducia particolarmente rafforzato è quello previsto in relazione alla «forma di governo dell'Unione europea» ed alla sua «indubbia trasformazione in senso parlamentare»¹⁰²: sul punto, a fronte di un'elezione del solo Presidente della Commissione europea a maggioranza assoluta del Parlamento¹⁰³, è stabilito che un'eventuale mozione di censura – utilizzabile però solo nei confronti della Commissione *in toto* – debba essere approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi¹⁰⁴.

Andando oltre la partizione di Lauvaux, alcuni modelli parlamentari prevedono un grado ancor più elevato di rigidità formale rispetto all'obiettivo finale della stabilità dell'Esecutivo, avendo costituzionalizzato il principio del mandato imperativo attraverso l'impossibilità per i membri delle Assemblee legislative di votare contro le direttive di partito – in termini generali (Bangladesh e India)¹⁰⁵ o in relazione a questioni specifiche (Pakistan)¹⁰⁶ – pena la loro decadenza dalla carica.

Da ultimo, legando insieme nascita e fine dei Governi in termini istituzionalmente trasversali, può essere sviluppata una breve chiosa circa il “grado” di partecipazione delle Camere – in modelli bicamerali – nei procedimenti di fiducia e sfiducia. Alcune forme di governo prevedono l'intervento di una sola Camera in tali fasi (Germania e Spagna): in genere, si tratta della Camera bassa (in sistemi bicamerali imperfetti), nonché l'unica ad elezione popolare diretta (Camera dei Comuni britannica e *Bundestag* tedesco) o considerata più rappresentativa della volontà del corpo elettorale rispetto all'altra (*Congreso de los Diputados* spagnolo). Altre stabiliscono che entrambe le Camere – in forma separata – debbano o possano intervenire nei descritti

¹⁰¹ Cfr. H. Wockelberg, *Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden*, in B.E. Rasch, S. Martin, J.A. Cheibub (cur.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, 2015, 233-250 e T. Bergman, *Sweden: When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception*, in W.C. Müller, K. Strøm (cur.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, 2000, 192-230.

¹⁰² Corte cost., sent. 25 ottobre 2018, n. 239, cons. dir. 6.5. Per G. de Vergottini, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enciclopedia del XXI secolo della Treccani*, Roma, 2009, 319-329, si tratta di un «sistema a esecutivo bicefalo simile al modello francese».

¹⁰³ Dopo essere stato proposto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata (art. 17.7 TUE). I commissari, invece, sono soggetti collettivamente ad un voto di approvazione del Parlamento (insieme al Presidente ed all'Alto Rappresentante): in seguito, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

¹⁰⁴ Art. 234, comma 2 TFUE.

¹⁰⁵ Art. 70 Cost. (1972) e *Constitution (Fifty-second Amendment) Act*, s. 6 (1985). Nel caso bengalese, il modello bipartitico (nel quale si sono storicamente contesi il potere la *Awami League* e il *Bangladesh Nationalist Party*) – con Governi monocolori a larga maggioranza assoluta – ha di fatto trasformato la forma di governo parlamentare in senso presidenziale (a trazione del Primo Ministro) e reso innocua l'esistenza del vincolo fiduciario: cfr. L. Colella, *La “lenta transizione” verso la democrazia in Bangladesh: profili costituzionali delle ultime elezioni politiche*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, 2657-2678.

¹⁰⁶ Art. 63A Cost. (2010), in relazione all'elezione del Primo Ministro, mozioni di fiducia e sfiducia, leggi di bilancio e revisione costituzionale. Ciò non ha impedito l'approvazione di una storica mozione di sfiducia (10 aprile 2022), a seguito del “riposizionamento” di alcuni partiti della maggioranza, passati all'opposizione: cfr. M. Mufti, *Pakistan in 2022: A Year of Crisis and Instability*, in *Asian Survey*, 63(2), 2023, 213-224.

momenti (Italia)¹⁰⁷; altre ancora impongono sempre l'intervento del Parlamento riunito in seduta comune (Romania)¹⁰⁸.

3. La (in)stabilità del Governo attraverso il ruolo delle dinamiche politiche dei partiti

Alla luce delle descritte modalità di razionalizzazione delle forme di governo parlamentari, occorre chiedersi se, a maggior razionalizzazione formale, corrisponda una parallela stabilità sostanziale degli Esecutivi o se, al contrario, quest'ultima rappresenti una variabile indipendente (in tutto o in parte) rispetto alla prima.

Al di là del dibattito teorico – invero irrisolvibile – sui (presunti) “migliori” modelli a disposizione, è necessario adottare un approccio pragmatico, calato nella difficile realtà dei fatti, poiché «governare non è e non può essere una sola e unica tecnica, come fosse una sorta di modellino preconfezionato adatto a tutte le stagioni della politica. Governare è un verbo che va declinato a seconda delle traiettorie istituzionali, che si intendono muovere nell'esercizio del potere di governo e nei (buoni e leali) rapporti con gli altri soggetti costituzionali»¹⁰⁹.

Guardando in primo luogo al Regno Unito, la mancata formalizzazione di un voto di fiducia iniziale non ha implicato un minor rigore nel controllo parlamentare sul Governo e nella stabilità di quest'ultimo. Infatti, ad un insediamento a fiducia “presunta” corrisponde la possibilità di una destituzione anche a fronte di voti parlamentari che, pur non incardinati in una *motion of no confidence*¹¹⁰, hanno assunto il significato di una grave sfiducia politica alla quale deve seguire una dimissione governativa e/o la richiesta di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni¹¹¹: il riferimento è alla mancata approvazione del *King's Speech*¹¹² o della legge annuale di bilancio¹¹³.

Sul versante degli equilibri politici, il *Westminster model* si è caratterizzato – almeno fino all'apertura del “vaso di Pandora” della *Brexit* (2016) – per una solida stabilità “sostanziale” degli Esecutivi¹¹⁴, in ciò favorita da gruppi parlamentari coesi¹¹⁵ e da uno scenario nei fatti bipartitico, a sua volta determinato da un sistema elettorale maggioritario puro. All'opposto, non è casuale che il progressivo sfibrarsi di questa stabilità di fatto¹¹⁶ – sfociata nella successione di cinque Primi Ministri in otto anni (2016-2024: Cameron, May, Johnson, Truss e Sunak) – sia stato determinato proprio dalle vicende politiche

¹⁰⁷ Nel caso italiano, la fiducia deve essere conferita in modo disgiunto da Camera dei deputati e Senato (art. 94.2 Cost.), mentre la sfiducia può essere provocata da Camera dei deputati o Senato (art. 94.5 Cost.). Nei Paesi Bassi, sebbene formalmente il Governo risponda ad entrambe le Camere, «la consuetudine costituzionale è univoca nell'assegnare una netta prevalenza, anche per quanto riguarda tale potere, alla Camera bassa; nella prassi il Senato ha, in casi assai rari, colpito con voto di sfiducia solo singoli membri della compagine governativa» (F. Marcelli, R. Tutinelli (cur.), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Ufficio ricerche sulla legislazione comparata – Servizio Studi del Senato della Repubblica, Dossier 54, settembre 2013, 191).

¹⁰⁸ Cfr. artt. 103.3 e 113.1 Cost.

¹⁰⁹ T.E. Frosini, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, 4246.

¹¹⁰ L'ultima mozione di sfiducia risale al 28 marzo 1979, quando il Governo Callaghan fu sfiduciato per un solo voto (311 a 310) e convocò elezioni anticipate. In precedenza, nel XX secolo mozioni analoghe erano state approvate nel 1924 (gennaio, contro Baldwin e ottobre, contro MacDonald).

¹¹¹ In questo senso, «it used to be the case that a defeat on a major matter had the same effect as if an explicit vote of confidence had carried» (R. Brazier, *Constitutional Practice*, 1994, Oxford, 209).

¹¹² L'ultimo riferimento corre alla rinuncia del Primo Ministro Baldwin (21 gennaio 1924).

¹¹³ House of Commons-House of Lords, Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, HC 1046 HL 253, 24 March 2021, 61.

¹¹⁴ Dalla fine della Seconda Guerra mondiale (1945) al 2016, si sono succeduti tredici Primi Ministri (Wilson è l'unico ad aver ricoperto tale carica due volte).

¹¹⁵ P. Webb, T. Bale, *Conflict and cohesion within parties*, in P. Webb, T. Bale (cur.), *The Modern British Party System*, Oxford, 2021, 205-236.

¹¹⁶ Vedi G.G. Carboni, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos*, n. 1, 2022.

della *Brexit*¹¹⁷, che hanno aperto una faglia “ideologica” soprattutto all’interno del Partito Conservatore e determinato l’inedita situazione di Esecutivi spesso incapaci di controllare l’agenda parlamentare ed i propri *backbenchers*, nonostante l’enorme potere di “governo” dell’Aula riservatogli dagli *Standing Orders* della Camera dei Comuni¹¹⁸.

In questo senso, trova conferma l’affermazione secondo cui in un sistema come quello britannico «la crisi di governo non può avvenire se non nella poco probabile ipotesi dello spaccamento del partito maggioritario»¹¹⁹, il che è puntualmente successo. A conferma di ciò, si osservi che all’indomani della *Brexit*, nel periodo 2017-2019 il Governo May è risultato soccombente (a causa del “fuoco amico” dei *Brexiters* più intransigenti) in ventotto occasioni e quello Johnson in dodici: solo quest’ultimo numero coincide con quello delle “ribellioni” avvenute nei dodici anni precedenti (2005-2017)¹²⁰.

Nel caso dell’Italia, l’esperienza costituzionale repubblicana dimostra che la vorticosa successione dei Governi – 68 Esecutivi e 31 Presidenti del Consiglio (alcuni in plurime occasioni) in settantotto anni di storia – dipende dal funzionamento del sistema dei partiti e non da un vizio strutturale ed intrinseco della forma di governo. In questa prospettiva, tra gli indici più rilevanti devono essere menzionati: l’estrema frammentarietà dello scenario parlamentare (frutto di un numero molto elevato di partiti, a sua volta derivato da leggi elettorali a storica impronta proporzionale); la litigiosità intra-partitica (e inter-partitica, nei casi di accordi di coalizione), spesso sfociata in scissioni e “partiti parlamentari” e l’ampia diffusione di poco commendevoli pratiche di transfughismo assembleare¹²¹.

Il dato numerico dei Governi può tuttavia essere letto anche in relazione ad un diverso profilo, che chiama in gioco l’efficienza dell’azione degli Esecutivi, o meglio, la continuità della loro attività politica (almeno in termini generali) nonostante l’alternanza di compagini governative e Presidenti del Consiglio: come è stato ricordato, «se nella “Prima Repubblica” l’instabilità dei Governi era compensata dalla stabilità della classe politica di governo e dal ruolo di perno del sistema della Democrazia cristiana, con il tramonto di quell’assetto del sistema politico e della forma di governo, l’instabilità non ha avuto più correttivi»¹²².

Ne deriva che la descritta instabilità sostanziale non sembra reversibile attraverso una razionalizzazione formale e “decontestualizzata” dal funzionamento del sistema dei partiti, a maggior ragione se il modello è quello della revisione costituzionale in discussione: qualsiasi riforma dovrebbe infatti prendere atto in partenza della «centralità del dato “fattuale” e, dunque, dell’importanza di osservare gli accadimenti e la prassi»¹²³, modellando a seguire schemi formali che ad essi possano adattarsi, anziché pretendere di

¹¹⁷ G. Caravale, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2023, V-XIV.

¹¹⁸ Sulla gestione di alcuni decisivi passaggi in Aula – che hanno visto il Governo “soccombere” in più occasioni e perdere il controllo dell’agenda – cfr. D. Camoni, *La House of Commons britannica all’epoca di John Bercow: una difesa costituzionale dello Speaker*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, 3105 ss.

¹¹⁹ A. Predieri, *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. parl.*, n. 4, 1960, 873.

¹²⁰ Cfr. G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system*, in *Int. Political Sci. Rev.*, n. 43(3), 2022, 337.

¹²¹ Del resto, le origini del trasformismo sono italiane, come dimostrato dalla celebre frase di Agostino Depretis nel Discorso di Stradella (8 ottobre 1882): «se qualcheduno vuole entrare nelle nostre file, se vuole accettare il mio modesto programma, se qualcheduno vuole trasformarsi e diventare progressista, come posso io respingerlo?».

¹²² G. Pitruzzella, A. Poggi, *Presentazione*, in G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari, *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., 3.

¹²³ A. D’Andrea, *Relazione introduttiva*, in *Riv. AIC*, 4, 2023, 242.

ingabbiare a forza il carattere magmatico dei fatti (politici) all'interno di modelli disegnati *a priori*¹²⁴.

A titolo di esempio, l'introduzione della sfiducia costruttiva – invero non prevista dalla riforma ma spesso evocata nei dibattiti – sarebbe poco più che un abbellimento costituzionale privo di utilità pratica, poiché «qualsiasi cura muova nella direzione di rendere più ardui gli strumenti di rimozione del Governo non può che restare inattiva, in un Paese in cui non si è mai avuta [...] una vera e propria crisi parlamentare»¹²⁵. Peraltro, neppure una parlamentarizzazione delle crisi non risolverebbe *per se* il problema, poiché un Esecutivo che pur privo di maggioranza, non riesca a essere deposto tramite una mozione di sfiducia costruttiva, è tanto forte dal punto di vista costituzionale quanto debole da quello politico come quell'altro Esecutivo che, dimesso con una mozione “distruttiva” da una maggioranza eterogenea, permanga in carica per il disbrigo degli affari correnti fino alla formazione di quello successivo¹²⁶.

Le soluzioni riformatrici per una maggiore stabilità potrebbero essere diverse, «nell'ambito della stessa forma di governo parlamentare»¹²⁷ e a vari livelli del sistema delle fonti¹²⁸, essendo che la razionalizzazione di un sistema e la configurazione di un Governo stabile, per quanto «obiettivo di rilievo costituzionale»¹²⁹, non sta solo nella struttura formale della Costituzione. Sul piano costituzionale, si potrebbe ragionare circa l'introduzione di una clausola anti-defezione dei membri delle Assemblee rappresentative, sulla scia dell'art. 160.1.c) Cost. portoghese, il quale prevede la decadenza dal mandato per colui che si iscriva ad un partito diverso da quello con il quale si è presentato alle elezioni¹³⁰.

In combinato disposto con la legislazione ordinaria, è stata suggerita una riforma “integrativa” dell'art. 49 Cost., in forza della quale il revisore costituzionale dovrebbe demandare al Legislatore l'adozione di una legge che disciplini «lo statuto, l'organizzazione e le procedure decisionali dei partiti e il loro finanziamento»¹³¹. Inoltre, non sembra superfluo un intervento in materia di regolamenti parlamentari – in alternativa e/o completamento della menzionata clausola anti-defezione – con l'obiettivo di limitare fenomeni di trasformismo e una prassi interna alle Camere nelle quali la corrispondenza tra il risultato elettorale e la sua declinazione sotto forma di gruppi parlamentari appare sempre più tenue. In questo senso, si è rivelata insufficiente la riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017: pur contenendo disposizioni

¹²⁴ Con parole di Mortati (Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, 21), «è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di Governo, se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono necessari per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione».

¹²⁵ R. Bin, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1, 1993, 132. Sul rapporto tra sfiducia costruttiva e stabilità degli Esecutivi, M. Improta, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2022, 269-297.

¹²⁶ Cfr. E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, n. 16, 1958, 69.

¹²⁷ O. Pollicino, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, 8.

¹²⁸ Cfr. R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 11-12.

¹²⁹ Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. 3.1.

¹³⁰ Per un'analisi comparata, R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2015, 1097 ss. Vedi anche R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005.

¹³¹ R. Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi.it*, FOCUS – Riforme istituzionali e forma di governo, 7 giugno 2023, 4.

formalmente volte a contrastare i fenomeni di transfughismo e la costituzione dei c.d. partiti parlamentari (nati in Parlamento in corso di legislatura, senza però essersi presentati alle elezioni), il perimetro applicativo e il quadro delle eccezioni previste – di diritto o di prassi – rendono tali innovazioni poco più che armi spuntate ¹³².

Infine, i modelli di Germania e Spagna rivelano – nonostante alcune similitudini nelle rispettive Carte fondamentali e l'influenza della prima sulla seconda¹³³ – differenze sistemico-costituzionali interessanti. Il punto di contatto risiede in una storica stabilità degli Esecutivi che solo ad una lettura superficiale può essere ricondotta in esclusiva alla razionalizzazione della “forma” parlamentare¹³⁴. Come è stato ricordato rispetto all'esperienza del Cancellierato tedesco, il fulcro della sua razionalizzazione sostanziale «sta nei partiti e, più precisamente, nella legge sui partiti»¹³⁵, la cui compattezza e solidità si regge anche sulla stipula degli accordi (governativi) di coalizione¹³⁶.

Il profilo formale non è tuttavia secondario e mostra, prendendo ad esempio lo strumento della sfiducia costruttiva, una differenza importante tra Germania e Spagna, rispetto alla quale la forma della sfiducia è stata influenzata in modo decisivo dalla sostanza del contesto e dalla sua applicazione, con ricadute sulle dinamiche di governo. È possibile riprendere l'acuta distinzione tra sfiducia costruttiva “sistemica” (tedesca), «tassello di un sistema complesso [...] che lega insieme la disciplina costituzionale della mozione di sfiducia, della questione di fiducia e del potere di scioglimento» e sfiducia costruttiva “spuria” (spagnola), «caratterizzata dall'assenza di un disegno sistemico e quindi dal difetto di un rigoroso coordinamento tra il voto di sfiducia costruttivo e gli altri istituti di razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare»¹³⁷.

Nel caso tedesco, fermo restando che «le riflessioni sulla sfiducia costruttiva [...] sono, per la verità, analisi teoriche perché il ricorso a questo istituto è stato quasi irrilevante, quantomeno dal punto di vista costituzionale»¹³⁸, il successo del *konstruktives Misstrauensvotum* del 1982 nasce dall'esistenza di un previo accordo di coalizione tra conservatori (CDU/CSU) e liberali (FDP) – questi ultimi transitati dall'Esecutivo socialdemocratico di Schmidt a quello conservatore di Kohl – poi “ratificato” in via popolare nelle elezioni anticipate del 1983 e cristallizzato in una stabile alleanza di governo fino al 1998¹³⁹.

Del resto, il fallimento dell'unica mozione di sfiducia presentata oltre a quella appena citata – nel 1972, contro il Cancelliere socialdemocratico Brandt – è legato a un utilizzo spurio della stessa, in quanto fondato non su un accordo (preliminare) di governo, bensì sulla speranza di potenziali defezioni all'interno della maggioranza di governo tra SPD e FDP (in fibrillazione per le scelte di

¹³² Cfr. G. Lauri, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3, 2019, 87 ss. Sui tentativi di rafforzare il rapporto tra gruppi e partiti attraverso la riforma del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022, M. Nardini, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024, spec. 174–183.

¹³³ Vedi T. Fenucci, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi*, in *Nomos*, n. 2, 2024.

¹³⁴ Dall'entrata in vigore delle rispettive Costituzioni (1949 e 1978), la Germania ha avuto nove Cancellieri e la Spagna sette Presidenti del Governo.

¹³⁵ R. Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo*, cit., 4.

¹³⁶ Cfr. S. Bonfiglio *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle Costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei “governi di matrice presidenziale”*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2022, 731 ss. e A. De Petris, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2014, 761–797.

¹³⁷ Cfr. M. Frau, *La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva*, cit., 277 ss.

¹³⁸ B. Barbisan, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, Napoli, 2022, 68.

¹³⁹ Cfr. M. Frau, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2012, 15 ss.

Ostpolitik promosse da Brandt); defezioni invece verificatesi sul fronte di opposizione, nel quale due deputati della CDU si astennero – forse all’esito di accordi corruttivi – facendo naufragare la mozione.

In quello spagnolo, invece, la *moción de censura* è stata sì utilizzata dal PSOE di Pedro Sánchez con successo – per la prima volta – il 1° giugno 2018 (nei confronti del Presidente Rajoy, appartenente al PP), ma con una esplicita finalità “distruttiva”¹⁴⁰: prova ne sono la carenza di qualsiasi accordo di governo con altri partiti – accordo che avrebbe dovuto essere già alla base di una mozione di sfiducia realmente costruttiva – la costituzione di un Governo monocolore di minoranza e l’incapacità di raggiungere accordi parlamentari “successivi” tra le stesse forze politiche che avevano sostenuto la mozione di sfiducia (tutte interessate alla sola destituzione del Presidente in carica ed alla sua sostituzione con qualsiasi altra persona). L’assenza di un utilizzo secondo Costituzione della *moción de censura* è poi sfociata in un voto parlamentare negativo alla legge di bilancio (13 febbraio 2019) e la convocazione di elezioni anticipate dopo soli nove mesi dalla sua approvazione.

4. Per (provare a) concludere: razionalizzazione e stabilità dei Governi tra sostanza e forma

Riprendendo le parole di Mirkine-Guetzévitch, il convincimento finale che si ricava dalla comparazione tra le esperienze descritte è che «la stabilità governativa non è una questione di diritto»¹⁴¹ (o solo di diritto, si potrebbe aggiungere) bensì soprattutto politica. Due interrogativi formulati da Giulia Caravale in chiusura alla sua relazione principale al Convegno – invertendone tuttavia l’ordine – sono molto utili in questa sede per provare a trarre alcune conclusioni. In primo luogo, circa la persistente validità dei meccanismi storico-teorici della razionalizzazione, deve ritenersi che la forma di governo «in quanto forma»¹⁴² (attraverso la razionalizzazione) sia ancora un parametro valido per ragionare intorno alla stabilità dei governi ma non sia da solo sufficiente e, in quanto variabile non del tutto indipendente, deve essere preceduta – o, comunque, affiancata – dalla “sostanza” del substrato partitico nel quale si pretende di inserire la prima, affinché possa ragionevolmente funzionare¹⁴³. Si tratta allora di razionalizzare *con juicio* e sempre guardando in partenza al contesto politico.

Con riferimento al secondo interrogativo – relativo alla presenza o meno di mutamenti delle forme di governo a partire dai contesti politico-partitici concreti – la risposta è affermativa, almeno se partiamo dalle prime nella loro dimensione (in certo modo auto-rassicurante) di modelli istituzionali stabili, duraturi ed efficienti (il *Westminster model* tradizionale, lo storico Cancellierato alla tedesca, il bipartitismo alla spagnola successivo al 1982).

Il modello britannico rivela che, in assenza di profili di razionalizzazione formale – da ultimo venuti meno con il *Dissolution and Calling of Parliament Act*

¹⁴⁰ F. Simón Yarza, *De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 116, 2019, 111-136. Vedi anche M. Benedetti, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda moción de censura al Gobierno Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in *DPCE online*, 2, 2023, 1557-1778.

¹⁴¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d’après guerre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1937, 27.

¹⁴² M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 67.

¹⁴³ «Le problème de la stabilité gouvernementale n’est pas un problème constitutionnel; aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si le vie politique d’un pays n’en offre pas les conditions nécessaires. [...] le problème de la stabilisation de l’Exécutif est intimement lié à celui des partis» (B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 4, 1950, 613).

2022¹⁴⁴, abrogativo del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*¹⁴⁵ – la stabilità ordinamentale è sempre dipesa da un «libero fluire delle forme politiche, attraverso il gioco dei pesi e contrappesi»¹⁴⁶. Al contrario, la recente crisi del parlamentarismo britannico – in assenza di una Costituzione scritta, alterazioni del sistema elettorale o mutamenti dello scenario dei partiti – dimostra che essa è entrata in panne in modo determinante a partire da un “grippaggio” tutto interno al sistema politico-partitico e chiamato *Brexit*¹⁴⁷.

Spostandoci verso orizzonti più “formalizzati”, la razionalizzazione tedesca rivela l’esigenza di doverla interpretare in termini politico-convenzionali piuttosto che solo giuridico-formali: ciò significa che tale fenomeno deve essere letto alla luce della traduzione istituzionale degli equilibri partitici e non secondo una fredda cornice costituzionale a sé stante¹⁴⁸. In questo senso, non si deve dimenticare che la situazione di *impasse* derivante dai risultati delle elezioni del 2017 – con lo “spettro” (per gli standard tedeschi) della costituzione di un Governo di minoranza guidato dalla CDU/CSU di Angela Merkel – è stata “neutralizzata” dall’intervento decisivo del Presidente federale Steinmeier, il quale ha persuaso la SPD a ritornare sui passi della *Große Koalition* (in origine esclusa dalla SPD stessa), in nome della stabilità (politica) di un governo a maggioranza assoluta¹⁴⁹.

Sul punto, però, non è irragionevole pensare che la “forma” del procedimento di elezione del Cancelliere *ex art.* 63 GG abbia avuto un qualche effetto nella stabilizzazione concreta del Governo, quale regola che conferma l’eccezione: il fatto che il Presidente abbia il potere – sostanziale, è il caso di dire¹⁵⁰ – di sciogliere il *Bundestag* laddove non ritenga di nominare un Cancelliere “di minoranza”, suggerisce (e così lo conferma il ruolo attivo e non arbitrale di Steinmeier nel 2017) l’esistenza di una disposizione che, nel suo silenzio e nell’interpretazione qui indicata, sembra “spingere” per la formazione di stabili governi a maggioranza assoluta, come del resto è sempre accaduto, anche in assenza di un partito che – salvo nelle elezioni del 1957 (CDU/CSU) – avesse la maggioranza assoluta a livello nazionale.

La potenziale instabilità di un governo minoritario (solo lambita nel 2017, ma sufficiente per aprire una mini-crisi nella linearità storica del procedimento “maggioritario” di formazione del Governo) potrebbe diventare realtà a fronte di un altro fattore politico, ovverosia l’*exploit* elettorale del partito *Alternative für Deutschland* (AfD) e, in parallelo, il mantenimento della *conventio ad*

¹⁴⁴ Cfr. A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l’abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 122-135 e O. Chessa, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l’illusione dei viaggi nel tempo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2022, 177-190.

¹⁴⁵ Sulla razionalizzazione derivata dal FTPA, O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2015, 809-865.

¹⁴⁶ G. Lombardi, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 329.

¹⁴⁷ G. Caravale, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2023, VI, ha parlato di un «‘constitutional moment’ che ha segnato uno spartiacque di enorme rilevanza per il Regno Unito e ha sottoposto il funzionamento della *political constitution* a uno ‘stress test’ che ne ha fatto emergere diverse debolezze».

¹⁴⁸ In questo senso, è la stabilità politica ad essere razionalizzata e non (o non solo) la razionalizzazione giuridica a produrre stabilità: cfr. F. Palermo, J. Woelk, *L’evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2024, 247-258.

¹⁴⁹ Sul ruolo di Steinmeier nella risoluzione della crisi, cfr. A. De Petris, *A bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2018, 24 ss.

¹⁵⁰ Sulla discrezionalità del Presidente nell’esercizio del potere di scioglimento anticipato (a partire dalla mancata approvazione di una questione di fiducia, *ex art.* 68 GG), cfr. BVerfGE, 2 BvE 1/83, 102: «il Presidente federale [...], come dimostrano gli articoli 63 comma 4 e 81 GG, non è limitato, in quest’area di tensione politica, da meri compiti rappresentativi o atti esecutivi».

excludendum nei suoi confronti da parte di tutto l’arco dei partiti¹⁵¹. L’unica rottura (seppure indiretta) di questa convenzione nei confronti di AfD risale all’elezione del liberale Thomas Kemmerich, il 5 febbraio 2020, quale *Ministerpräsident* del *Land* della Turingia: eletto con i voti di CDU, FDP e quelli decisivi di AfD (in assenza di accordi specifici tra i partiti), ciò determinò un’immediata crisi di governo il giorno successivo – con l’intervento risolutore della Cancelliera Merkel a sconfessare tale risultato – e la celebrazione di elezioni anticipate. Il risultato finale fu l’elezione del candidato del partito di maggioranza relativa (*Die Linke*), grazie all’astensione di conservatori e liberali¹⁵².

In mancanza di partiti o coalizioni in grado di raggiungere la maggioranza assoluta, non è quindi da escludere la possibile costituzione, a livello federale, di un inedito Governo di minoranza (sempre che il Presidente federale non intenda esercitare il potere di scioglimento anticipato per “evitare” tale soluzione). In particolare, i risultati delle elezioni europee del 9 giugno 2024 – caratterizzate da un significativo incremento di voti in favore di AfD rispetto alle elezioni politiche del 2021¹⁵³ – sembrerebbero confermare ancor di più tale possibilità¹⁵⁴. Negli stessi termini, all’indomani delle elezioni regionali del 1° settembre 2024 in Turingia e Sassonia – nelle quali AfD è rispettivamente arrivata prima¹⁵⁵ e seconda¹⁵⁶ per voti e seggi – è molto probabile che si addiverrà alla formazione di governi di minoranza cristiano-democratici, costituiti in primo luogo con l’obiettivo di mantenere la *conventio ad excludendum* nei suoi confronti¹⁵⁷.

In parallelo, il modello parlamentare spagnolo trova uno spartiacque decisivo nelle elezioni del 2015, le quali hanno rappresentato il venir meno della “certezza maggioritaria” sulla quale si era fondata (dal 1982) la stabilità e continuità di tale tipologia di parlamentarismo, vale a dire lo schema di bipartitismo (quasi) perfetto tra PSOE e PP¹⁵⁸. Questo mutamento strutturale si è tradotto – a Costituzione e legge elettorale invariate – in una progressiva perdita di voti per entrambi i partiti e la nascita di nuove formazioni politiche (*Ciudadanos* e *Podemos* e, dal 2019, *Vox*), nonché nell’allontanamento, sempre più marcato, dall’orizzonte di maggioranze assolute “monocolori” e dall’esigenza di accordi di coalizione e appoggi non solo puntuali con partiti indipendentisti per la formazione del Governo: la compagine parlamentare sulla quale si regge, all’indomani delle elezioni del 23 luglio 2023, l’Esecutivo in carica guidato da Sánchez – in cui i voti dei partiti nazionalisti e/o

¹⁵¹ Sulla stabilità politica tedesca – derivante anche dalla capacità di “domare” i partiti antisistema – A. De Pretis, J. Woelk, *La bisbetica domata, ovvero il successo limitato dei partiti anti-partito in Germania*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3, 2015, 833-860.

¹⁵² Cfr. A. De Pretis, *L’elezione del Presidente regionale con i voti dell’estrema destra xenofoba in Turingia: svolta epocale o incidente di percorso?*, in *Federalismi.it*, 12 febbraio 2020.

¹⁵³ Più di 1,5 milioni di voti e quasi sei punti percentuali (dal 10,2% al 15,9%).

¹⁵⁴ Cfr. A. De Pretis, *Germany on the European ballot: an announced shock and the risk of losing identity*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2024.

¹⁵⁵ 32,8%, rispetto al 23,6 della CDU.

¹⁵⁶ 30,6%, rispetto al 31,9% della CDU.

¹⁵⁷ Una “anticipazione” è forse rappresentata dall’elezione, il 28 settembre 2024, di Thadäus König (CDU) come Presidente del Parlamento della Turingia, a seguito di un accordo tra tutti i partiti diversi da AfD (CDU, BSW, *Linke* e SPD).

¹⁵⁸ Cfr. R.L. Blanco Valdés, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2018, 349-278 e *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 109, 2017, 63-96. Sul sistema dei partiti in Spagna, S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005 e, di recente, C. Antonucci, *Il multipartitismo frammentato spagnolo tra crisi costituzionale e questione catalana*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024.

indipendentisti baschi e catalani sono tutti decisivi – ne è la dimostrazione più evidente¹⁵⁹.

In tal modo, l'immagine di una forma di governo parlamentare di taglio para-presidenziale¹⁶⁰ – caratterizzata da una sostanziale elezione diretta del *Presidente del Gobierno*, Governi “di legislatura” e predominio del potere esecutivo (incarnato nella figura presidenziale e nella potenza delle sue funzioni) su quello legislativo – ha ceduto il passo alla più articolata e “incerta” natura dei regimi parlamentari, ove si affermano le complessità delle negoziazioni assembleari tra i partiti, le complicazioni di gestione e l'instabilità degli Esecutivi.

Da ultimo, nel caso italiano l'eterno dibattito sulla stabilità dei Governi sconta un difetto di partenza al quale non si sottrae neppure il progetto di riforma costituzionale in corso, vale a dire quello di «dare la colpa della mancata stabilizzazione della forma di governo alle stesse norme che formalmente la disciplinano, le quali soffrirebbero un ‘deficit di capacità razionalizzante’»¹⁶¹. L'idea che attraverso la sola “(ri)forma” si possa replicare la stabilità sostanziale di ordinamenti deformalizzati (Regno Unito) o nei quali la “sostanza” non dipende in esclusiva dalla cornice formale (Germania e Spagna) è allora poco coerente con la realtà dei fatti politici e scambia la causa con l'effetto¹⁶², «rimanendo sostanzialmente all'esterno della dinamica del potere politico»¹⁶³.

Provando a immaginare uno scambio tra la “sostanza” tedesca e la “forma” italiana, l'impressione è che anche applicando all'Italia la razionalizzazione della forma di governo della Germania poco cambierebbe, poiché l'instabilità degli Esecutivi italiani affonda la sue radici in un «perdurante stato magmatico del sistema dei partiti: lontano dalla stabilizzazione, differenziato, attraversato da dinamiche irrisolte»¹⁶⁴ e nella sistematica successione di crisi esclusivamente extra-parlamentari (eccettuate le mancate approvazioni delle questioni di fiducia del primo e secondo Governo Prodi, nel 1998 e 2008). Al contrario, laddove si dovesse trasferire la razionalizzazione “ridotta” della forma di governo italiana al modello tedesco, quest'ultimo continuerebbe a mantenere, con buona probabilità, la stabilità concreta dei suoi Esecutivi, pur a fronte di alcuni recenti scricchiolii nella tenuta del complessivo sistema dei partiti da non sottovalutare.

In definitiva, «el derecho no puede hacerlo todo aunque sin el derecho no pued[e] hacerse nada. El Derecho ayuda, pero no resuelve por sí solo los problemas»¹⁶⁵: ne deriva che, muovendo dalla sostanza dello scenario politico-sociale alla teoria della modellistica costituzionale, la rigidità normativa della razionalizzazione (a valle) va sempre temperata con la flessibilità delle esperienze politiche (a monte), senza mai dimenticare che «gli schemi

¹⁵⁹ M. Azpitarte Sánchez, *Legitimidades contrapuestas. Crónica política y legislativa del año 2023*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 130, 2024, 125 ss.

¹⁶⁰ Cfr. R.L. Blanco Valdés, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 97 ss.

¹⁶¹ E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, cit., 135.

¹⁶² Come ha ricordato M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Riv. AIC*, n. 1 2024, 9, «i risultati delle riforme dipendono anche dalla cultura politica, dal tipo e dal livello di strutturazione del sistema dei partiti, dalle attitudini degli elettori, etc., sicché è molto ingenuo postulare comodi automatismi».

¹⁶³ M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 404.

¹⁶⁴ S. Staiano, *Notazioni introduttive*, in M. Scudiero, *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit., XVIII.

¹⁶⁵ M. Aragón Reyes, *La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, 2019, 197.

classificatori [...] vengono elaborati partendo dall'esame di ordinamenti realmente esistenti che fungono da riferimento»¹⁶⁶ e non viceversa.

Nel centocinquantesimo anniversario della nascita di Luigi Einaudi (Presidente della Repubblica nel periodo 1948-1955), valga ricordare le sue parole in Assemblea costituente, quando dichiarò – nell'ambito della discussione sulla forma di governo (ricca di spunti comparati) di cui avrebbe dovuto dotarsi la neonata Repubblica italiana – che «quello che importa sostanzialmente [...] nell'esaminare le Costituzioni che possono fornire esempi, non è la loro lettera, ma la loro vita»¹⁶⁷. La sostanza viene prima della forma, ovvero – parafrasando una celebre pubblicità degli anni Novanta di una nota marca di pneumatici – la potenza (della forma costituzionale) è nulla senza il controllo (della sostanza politica).

Abstract

The principle of Government stability, between comparative constitutional “forms” and political “substance” – The present essay aims at reflecting, in a comparative perspective, on the “existential” path that characterizes the birth of Governments in some parliamentary systems, their stability during the Legislature and their crisis for political reasons. Comparing the cases of United Kingdom, Italy, Germany and Spain through their Constitutions and political systems, the final conviction that emerges from this comparison (quoting Mirkin-Guetzévitch) is that Government stability is not (only) a question of law, but mostly of politics and that attention must be paid not only to the “form” of government, but also to the “substance” of their evolution.

Keywords

form of government – parliamentary system – Westminster model – rationalized parliamentarism – party system

¹⁶⁶ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano-Padova, 2022, 21. Cfr. anche M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, 2, 1997, 247, il quale ricorda che «ogni classificazione in diritto comparato costituisce il frutto di un processo di astrazione e di razionalizzazione, costruito a partire dall'osservazione di esperienze storicamente determinate».

¹⁶⁷ Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, 11.

I RAPPORTI TRA I GOVERNI E LE AUTONOMIE TERRITORIALI NELLA GESTIONE DEI PNRR. UN CONFRONTO TRA ITALIA, SPAGNA E GERMANIA

Marco Corrias

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il NGEU e i Piani nazionali in generale - 3. I rapporti tra il Governo e le Regioni nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - 4. I rapporti intergovernativi nella gestione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) - 5. La gestione multilivello del *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP) - 6. Conclusioni e spunti di riflessione

1. Premessa

La crisi sviluppatasi con il propagarsi della pandemia da Covid-19 ha inciso notevolmente sull'economia europea, tanto che si è reso necessario avviare un processo di solidarietà comunitaria senza precedenti che, già da luglio 2020, ha trovato dimora nell'approvazione del c.d. Next Generation EU (NGEU). Tale strumento, costituito da ingenti risorse economiche, ha posto l'Unione europea in condizione di poter affrettare la transizione ecologica e digitale e il conseguimento, a livello comunitario, di una sempre maggiore equità generazionale, territoriale e di genere.

Ogni Stato membro, dal canto suo, ha poi previsto una “risposta nazionale” al NGEU e, nei casi che qui interessano, i Governi italiano, spagnolo e tedesco hanno provato a dare una loro risposta attraverso la predisposizione di tre Piani differenti che si proverà a porre a confronto. Nello specifico, però, tali strumenti – al fine di raggiungere i loro obiettivi – non possono non tener conto delle dinamiche che intercorrono tra i vari livelli di governo e, in particolare, dello speciale riparto di competenze legislative e amministrative discendenti da ogni singolo ordinamento. Muovendo da questo presupposto, il presente scritto cercherà di inquadrare il ruolo che i Governi presi in considerazione affidano alle Regioni, alle *Comunidades autónomas* e ai *Länder* nella redazione e nella gestione dei PNRR indagando se, e in che modo, il principio collaborativo tra questi livelli di governo venga preservato.

2. Il NGEU e i Piani nazionali in generale

Prima di arrivare al nucleo centrale del lavoro, occorre dar conto di cosa sia il NGEU e di come l'Unione europea lo abbia adottato. Sotto tale aspetto va anticipato che – almeno nella prima fase pandemica – l'UE non si è mossa all'unisono e ha lasciato ampia discrezionalità all'azione dei Governi degli Stati membri i quali, in tutta risposta, hanno immesso nel sistema grandi risorse con il dichiarato fine di sostenere la liquidità delle imprese, di frenare il calo dei redditi e di fornire garanzie a supporto dell'intero sistema creditizio¹⁶⁸. Tra questi, ad esempio, uno dei primi esecutivi ad agire è stato il Governo Conte II il quale, con l'approvazione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27), ha frenato da una parte, il calo dei redditi e dell'occupazione significativamente meno di quanto sia accaduto al PIL, ma dall'altra, ha fatto deflagrare il debito pubblico e il disavanzo economico, aumentando notevolmente il grado di incertezza sul futuro del

¹⁶⁸ F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 217 ss.

Paese¹⁶⁹. Così come in Italia, anche in Spagna e in Germania si è assistito

all'attivazione di quel meccanismo di solidarietà europeo di cui si accennava in premessa. Pertanto, dopo l'inerzia iniziale, l'UE si è mossa predisponendo diversi scudi economici per sostenere gli Stati membri ponendo a loro disposizione risorse a debito per la gestione delle spese sanitarie e del mercato del lavoro¹⁷⁰, riducendo i tassi di interesse, sospendendo il Patto di Stabilità e alleggerendo anche le norme sugli aiuti di Stato¹⁷¹. In un secondo tempo, poi, la stessa Unione europea ha cominciato a studiare metodi di lungo periodo per uscire dalla crisi facendosi carico, tra l'altro, della fornitura di

«beni pubblici globali»¹⁷² che, ritenuti fondamentali per la definitiva ripresa, hanno reso ancor più palese che neppure gli Stati più importanti avrebbero potuto affrontare questa crisi in solitaria¹⁷³.

A tal proposito, quindi, grazie all'accordo raggiunto tra il Parlamento europeo e la Presidenza di turno tedesca, le istituzioni europee hanno approvato il regolamento europeo 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), seguito poi dalle Linee guida rivolte agli Stati per la predisposizione dei Piani nazionali, già elaborate dalla Commissione europea il 17 dicembre 2020 e poi aggiornate il 22 gennaio 2021. Sul punto, nel definire le modalità di articolazione e i contenuti che i piani nazionali avrebbero dovuto contenere, entrambi gli atti hanno previsto le prerogative con cui essi avrebbero potuto essere integrati in ossequio alle raccomandazioni specifiche ricevute nell'ambito del semestre europeo. Lo scopo di tale previsione, infatti, era quello di «affrontare in modo efficace [le] sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Stato, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011». Così facendo, l'UE ha inteso attribuire ai Piani nazionali la possibilità di concorrere non solo alla realizzazione degli obiettivi europei di medio-lungo periodo ma anche al raggiungimento di quell'equilibrio finanziario utile alla salvaguardia economica di tutti gli Stati membri¹⁷⁴. Per questi motivi, infatti, le risorse discendenti dal NGEU avrebbero dovuto trovare dimora nella legislazione interna in quanto gli Stati erano gli unici a poter compiere le scelte più idonee alla salvaguardia e al miglioramento dei settori colpiti dalla pandemia facendo tesoro, tra le altre cose, anche del particolare riparto di competenze previsto in ognuno dei Paesi membri.

¹⁶⁹ Per approfondire questi temi si rimanda a F. GIORGI, P. CARNAZZA, *Gli effetti del COVID-19 sull'economia italiana e sul sistema produttivo*, in *Argomenti-Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 16, 2020, 25 ss.

¹⁷⁰ Si pensi all'attività della BCE che ha portato avanti un vasto programma di acquisti di titoli pubblici (ad es. il PEPP) o anche alla messa a disposizione di altri strumenti quali il MES o il Fondo SURE. Nello specifico, in merito ai vari settori qui richiamati cfr: G. CAVAGGION, *Crisi sanitaria "Covid-19", solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo-Research paper*, set. 2020 consultato online in: <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/crisi-sanitaria-covid-19-solidarieta-fiscale-e-integrazione-europea>; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Riv. AIC*, 2, 2020, 23 ss.; O. FONTANA, *SURE: l'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo-Commenti*, 179, mag. 2020, consultato online in www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/sure-l-unione-europea-vicina-ai-lavoratori.

¹⁷¹ F. SARACENO, op. ult. cit., 217 ss.

¹⁷² Tra questi rientrano la transizione verso una crescita sostenibile, il rilancio dell'investimento pubblico, la digitalizzazione e il ripensamento dei sistemi di welfare.

¹⁷³ È noto che gli investimenti coordinati, le economie di scala e le esternalità generano maggiori risultati quando arrivano da politiche condotte, o almeno finanziate e coordinate, a livello comune. In termini simili v.: F. SARACENO, op. ult. cit., 222.

¹⁷⁴ Sul punto v. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, n. 8-9, 2021, 1027.

3. I rapporti tra il Governo e le Regioni nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

La risposta italiana al NGEU è contenuta nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁷⁵ il quale è stato presentato dal Governo Draghi all'approvazione della Commissione europea il 30 aprile 2021, facendo in modo che da quella data potesse attivarsi la procedura, prevista dagli artt. 18, 19 e 20 del regolamento UE 2021/241, che sarebbe poi culminata con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea, e con la quale l'Italia ha potuto accedere alle misure di sostegno finanziario attese. Al fianco di tale decisione, inoltre, sono stati previsti sia un accordo attuativo «che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario»¹⁷⁶, sia un accordo di prestito¹⁷⁷ dai quali sono scaturiti degli obblighi che consistono principalmente nell'onere – in capo alla Commissione – di verificare periodicamente che i finanziamenti erogati siano utilizzati correttamente e che tutte le misure inerenti al Piano vengano effettivamente attuate. Parimenti a questo, l'UE ha anche il compito di adottare misure atte a prevenire frodi e conflitti d'interesse oltreché lavorare alla raccolta di tutta una serie di dati in relazione agli appaltatori e a tutti i destinatari finali dei fondi. Secondo quanto previsto dal negoziato, inoltre, la Commissione deve compiere puntuali verifiche e controlli in collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e con la Corte dei conti¹⁷⁸. Al contrario, qualora l'Italia non adempia agli obblighi previsti dal Piano, sono gli stessi accordi a prevedere un sistema di sanzioni che possono andare dalla riduzione proporzionale del sostegno fino alla possibilità di recuperare qualsiasi importo dovuto e di richiedere il rimborso anticipato dei prestiti in caso di grave violazione degli accordi medesimi¹⁷⁹.

Oltre questo, l'Italia avrebbe dovuto tenere conto di un'ulteriore indicazione di derivazione europea, quella concernente il coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali nella gestione dei fondi del PNRR anche in considerazione del fatto che, in un sistema multilivello, la cooperazione tra i vari livelli di governo dovrebbe garantire una maggiore democraticità del sistema. Tuttavia, analizzando il decreto-legge n. 77/2021, sembra che le autonomie – e in particolare le Regioni – siano state escluse dalla fase di redazione del Piano e relegate al mero ruolo di soggetti attuatori¹⁸⁰. Sotto tale aspetto, infatti, risulta evidente già dallo studio degli ordini del giorno adottati dalle varie Conferenze, che i governi succedutisi nel 2021 abbiano scarsamente coinvolto le Regioni privilegiando il dibattito istituzionale in sede di Conferenza Unificata, la quale, almeno nella prima fase, ha rappresentato l'organo preferito per comunicare i contenuti del Piano¹⁸¹. Con tale scelta, il Governo ha posto le Regioni sullo

¹⁷⁵ Il Piano italiano è il più corposo tra quelli adottati ed è pari a 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 come sovvenzioni e 122,6 come prestiti). V. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, n. 18, 2021, 235 ss.*

¹⁷⁶ Art. 23, regolamento UE 2021/241.

¹⁷⁷ Art. 15, regolamento UE 2021/241.

¹⁷⁸ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2022, 283 ss.

¹⁷⁹ Art. 22, par. 5, regolamento UE 2021/241.

¹⁸⁰ L'art. 9, comma 1, d.l. n. 77/2021 definisce i soggetti attuatori, pubblici o privati, come coloro che «provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR» e «alla realizzazione operativa degli interventi» dello stesso. Tali soggetti sono le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, «sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa [...] vigente».

¹⁸¹ S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Riv. Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2021, 5 ss.

stesso piano delle autonomie locali, ignorando la loro competenza programmatica e legislativa in svariati ambiti del PNRR, come se la loro centralità nel periodo emergenziale fosse solo una parentesi, abbandonata nel momento in cui si sarebbero dovute mettere a punto misure maggiormente orientate alla ripresa del Paese¹⁸². Sotto tale aspetto, neppure la concessione fatta dal Ministro per gli Affari europei in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, secondo cui tali autonomie avrebbero potuto presentare, in modo coordinato o singolarmente, le proprie proposte progettuali anche nelle adunanze del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), ha prodotto i frutti che le Regioni auspicavano. Tale impostazione centralista del PNRR, lamentata anche di fronte al Parlamento¹⁸³, ha costretto la Conferenza delle Regioni a licenziare un documento in cui chiedeva al Governo di essere coinvolta almeno nella governance attuativa del PNRR. Nel merito, quindi, le Regioni hanno proposto al Ministro agli Affari regionali l'istituzione, presso il Ministero, di «tavoli di confronto settoriale di livello tecnico-cooperativo» e di una Cabina di Regia all'interno della quale almeno un rappresentante della Conferenza avrebbe dovuto sedere permanentemente¹⁸⁴. Nello stesso documento, ancora, la Conferenza ha ribadito la necessità che le Regioni assumessero il ruolo di soggetti attuatori, ponendosi esse stesse come struttura di raccordo per il controllo degli investimenti pubblici delle Province e dei Comuni e, contestualmente, assumerne la programmazione territoriale al fine di integrare i progetti del PNRR con le strategie di sviluppo dei singoli territori¹⁸⁵.

Alla luce di quanto fin qui esposto, è chiaro che l'Italia abbia disatteso quanto previsto dal regolamento UE 2021/241, il quale stabiliva che le autorità regionali e locali avrebbero dovuto essere non solo dei «partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti» ma anche dei preziosi alleati da consultare e coinvolgere in base al quadro giuridico nazionale. Nello specifico, infatti, l'art. 18, comma 4, lett. q) del regolamento in esame ritiene necessaria, nella preparazione e nell'attuazione del Piano, almeno una consultazione, condotta conformemente all'ordinamento nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e giovanili e di tutti gli altri portatori di interessi¹⁸⁶. Leggendo il combinato disposto delle due norme sembrerebbe che il coinvolgimento regionale fosse auspicabile per il fatto che, tra le missioni del Piano, figurano ambiti di intervento inerenti ad un «intreccio inestricabile» di materie, presupposto che sarebbe utile anche al fine di attivare quelle procedure di leale collaborazione modulate in base al grado di incidenza delle competenze regionali¹⁸⁷. In altri termini, l'Italia avrebbe dovuto salvaguardare i rapporti intercorrenti tra lo Stato e le autonomie regionali alla luce di quanto stabilito

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Diversi delegati regionali hanno manifestato rimostranze nel corso delle seguenti sei audizioni parlamentari: due svoltesi nell'ambito dell'indagine sulle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund (8 settembre 2020, presso la Commissione Bilancio della Camera; 28 settembre 2020, presso le Commissioni Bilancio e UE del Senato); due inerenti la bozza del PNRR elaborata dal Governo Conte II (29 gennaio 2021, presso la Commissione Bilancio della Camera; 1° marzo 2021, presso le Commissioni Bilancio e UE riunite al Senato); due inerenti l'elaborazione del PNRR presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali durante il Governo Draghi (23 marzo 2021, ad una ha partecipato un delegato della Conferenza delle Regioni, all'altra invece un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali).

¹⁸⁴ V. il Documento-Informativa della Conferenza delle Regioni n. 21/49/CU1/C2-C3 del 28 aprile 2021.

¹⁸⁵ S. PROFETI, B. BALDI, op. ult. cit., 5 ss.

¹⁸⁶ Su questi aspetti v. S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 257 ss.

¹⁸⁷ *Ivi*, 259.

dal Titolo V della Costituzione, ma l'enunciato dell'art. 1 del decreto-legge n. 77/2021, muovendo in una direzione diametralmente opposta, ha previsto che l'attuazione del PNRR fosse esclusivamente riconducibile alle materie di competenza esclusiva statale «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e «livelli essenziali delle prestazioni»¹⁸⁸. Secondo l'art. 1, quindi, alle Regioni non è concesso nessuno spazio di manovra nella fase organizzativa della governance del Piano poiché tale attività è ascrivibile alle competenze esclusive dello Stato, essendo esso l'unico che può garantire l'adempimento degli obblighi assunti in ossequio alle previsioni dell'art. 22 del regolamento 2021/241¹⁸⁹. In ogni caso, non è escluso che altre disposizioni, non specificatamente volte a disciplinare la definizione, il finanziamento e la realizzazione degli interventi, non possano essere valutate seguendo il riparto di competenze inerente i settori materiali di volta in volta interessati, soprattutto se si considera che essi sono legati, perlopiù, alla «digitalizzazione e innovazione», alla «transizione ecologica» e all'«inclusione sociale»¹⁹⁰, tutti settori che impongono un coinvolgimento delle Regioni che non possono essere aprioristicamente estromesse. Al fine di confermare questa conclusione, il pensiero non può che rivolgersi ad alcuni assi d'intervento finalizzati, ad esempio, alla «transizione ecologica» o all'«inclusione sociale». Seguendo queste due macro aree di intervento, quasi sicuramente ci si troverebbe di fronte a materie di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. m) e s), Cost.*, ma è difficile individuare a priori una materia univoca e un solo ente che possa soddisfare prerogative così interconnesse. In tal senso, infatti, sotto l'etichetta «inclusione sociale», ad esempio, potrebbero trovare dimora le più svariate competenze come i «livelli essenziali delle prestazioni», l'«istruzione», l'«assistenza scolastica», la «ricerca scientifica» o l'«assistenza e servizi sociali», tutte materie che aprirebbero scenari talmente complessi che gli interventi potrebbero ricadere, alternativamente, nelle competenze legislative esclusive dello Stato o nelle competenze regionali¹⁹¹.

A supportare tali conclusioni, inoltre, arriva anche la valutazione di tutti quegli ostacoli che si incontrerebbero qualora, dall'analisi degli assi d'intervento ci si spostasse allo studio delle «Missioni» – aventi il compito di realizzare gli obiettivi generali del PNRR – o, peggio, allo studio delle

«Componenti» in cui si articola ciascuna Missione. Volendo fare un esempio su questo discorso, il pensiero può essere rivolto alla Componente n. 2 della Missione n. 1 che è chiamata a «rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione». In un caso simile, è chiaro che la riconduzione della Componente in esame alla materia omonima prevista all'art. 117, comma 2, lett. r), Cost. non può essere automatica poiché il sistema produttivo è talmente articolato da poter intersecare qualsiasi altra competenza citata – e non citata – nell'art. 117 Cost.¹⁹². Per di più, a complicare maggiormente il quadro, va aggiunto il fatto che l'attribuzione allo Stato di una funzione legislativa in ragione di una competenza esclusiva non è sufficiente a fondare la legittimità costituzionale dell'allocazione allo stesso ente delle funzioni amministrative. In questo senso, affinché ciò avvenga deve intervenire il principio di sussidiarietà che, in considerazione delle dimensioni ridotte degli altri enti, faccia in modo

¹⁸⁸ Il testo del d.l. n. 77/2021 è pubblicato in *G.U.*, Serie generale, n. 129 del 31 maggio 2021.

¹⁸⁹ Art. 22, regolamento UE 2021/241.

¹⁹⁰ Art. 3, regolamento UE 2021/241.

¹⁹¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 241 ss.

¹⁹² *Ibidem*.

che questa tipologia di funzione venga attratta dallo Stato¹⁹³. Ragionando quindi sul diritto costituzionale vigente ne consegue che potrebbe essere necessario allocare ad un livello inferiore funzioni amministrative riguardanti specifici interventi del PNRR, riconducibili anche a materie quali, ad esempio, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» o il «coordinamento informativo statistico e informatico»¹⁹⁴.

Per questo, seguendo le prerogative costituzionali, è indubbio che la realizzazione del PNRR deve coinvolgere anche le Regioni, in particolare, per l'elaborazione e lo sviluppo di politiche pubbliche in settori ad esse attribuiti. Sotto tale aspetto, neppure la c.d. «torsione centralista» della Corte costituzionale riguardante la riconduzione di diversi ambiti alle materie di competenza esclusiva dello Stato può negare il ruolo di primo piano che deve essere attribuito alle Regioni in numerosi e fondamentali settori coinvolti dal PNRR¹⁹⁵. In ogni caso, non va dimenticato che il Governo deve mantenere un coordinamento e un controllo centrale nell'attuazione del Piano poiché, non solo ciò è previsto specificatamente dall'UE, ma anche perché tale legittimazione trova conferme anche nell'ormai monolitica giurisprudenza costituzionale che, in altri contesti, ha sempre tenuto in forte considerazione le esigenze unitarie discendenti da materie che non rientrano tra le competenze esclusive dello Stato. Sotto questo aspetto, la Consulta – pur riconoscendo a quest'ultimo la possibilità di avocare a sé lo svolgimento della funzione amministrativa in tali ambiti – ha previsto che esso debba agire in forma condivisa con la Regione interessata, o con il sistema delle Regioni nel suo complesso, tramite lo strumento dell'intesa¹⁹⁶. In tali casi, quindi, a rilevare è il modo in cui vengono valorizzati gli interessi sottesi alle materie regionali le quali emergono, a loro volta, nell'esercizio di competenze statali attraverso i paradigmi giurisprudenziali «dell'intreccio»¹⁹⁷ e «della forte incidenza»¹⁹⁸. Al riguardo, è noto che il legislatore statale deve prevedere che l'attuazione amministrativa delle norme da esso adottate sia effettuato predisponendo degli strumenti collaborativi con le Regioni o, in base ai casi specifici, con la singola Regione interessata¹⁹⁹.

Così facendo è chiaro che anche nella gestione del PNRR, pur con tutte le problematiche evidenziate, l'unico modo per mantenere saldo il sistema collaborativo è quello di coinvolgere adeguatamente le Regioni nell'elaborazione delle linee strategiche dell'attuazione del PNRR, nell'individuazione dei criteri di gestione delle risorse finanziarie e nella

¹⁹³ Su questi aspetti cfr., tra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, 578 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, 941 ss.

¹⁹⁴ S. PAJNO, op. ult. cit., 241 ss.

¹⁹⁵ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 287.

¹⁹⁶ Quanto detto evolve dalle sentt. Corte cost., n. 303/2003 e n. 6/2004. Sul punto, v. almeno S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, in *Amm. in cammino*, 26 settembre 2016.

¹⁹⁷ Sul tema dell'intreccio v. almeno Corte cost., sentt. n. 33/2011, n. 278/2010, n. 50/2005. Inoltre, sempre con riferimento a questo paradigma, è utile richiamare la sent., Corte cost. n. 251/2016 che discorre dell'intreccio nella decretazione legislativa; su tutti: J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2016, 705 ss.

¹⁹⁸ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 250 e 251/2009, n. 8/2011, n. 297/2012 e n. 88/2014.

¹⁹⁹ Il tema della collaborazione è stato oggetto di un'interessante rivisitazione in Corte cost., sent. n. 61/2018. Un approfondimento in L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2018.

prefigurazione e programmazione degli interventi necessari, utilizzando i canali della leale collaborazione, preferendo i caratteri dell'intesa conformemente al modello della «sussidiarietà legislativa» e tenendo conto delle competenze regionali²⁰⁰. In quest'ottica, poi, rientra anche il crescente protagonismo degli esecutivi, sia statali che regionali, i quali – incontrandosi nella Conferenza Stato-Regioni – riescono a raggiungere gradi di leale collaborazione senza precedenti che, però, riescono a garantire un protagonismo della componente regionale soltanto “a valle” e non “a monte”, a prescindere che si ravvisi un intreccio tra ambiti materiali o ci si trovi di fronte all'attrazione in sussidiarietà di alcune materie²⁰¹.

4. I rapporti intergovernativi nella gestione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR)

Dopo aver analizzato il caso italiano, l'attenzione può essere rivolta ai rapporti intergovernativi previsti per la gestione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) approvato dalla Spagna la quale, al pari di quanto è accaduto in Italia, ha scarsamente coinvolto le proprie autonomie regionali (le *Comunidades autónomas*). Secondo tale assunto, infatti, nella “risposta spagnola” al NGEU – contenuta all'interno del *Real decreto ley* 30 dicembre 2020, n. 36 – è stato unicamente previsto, ai sensi dell'art. 13, che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'Economia e della Trasformazione Digitale, debba sentire nel processo di preparazione iniziale le *Comunidades* e gli enti locali. Tuttavia, questa disposizione normativa è rimasta priva di attuazione e il regio decreto in esame nulla ha previsto sulle modalità con cui tale partecipazione si sarebbe dovuta realizzare. Andando più a fondo, tra l'altro, si evince che, dal punto di vista dei rapporti intergovernativi, il *Real decreto ley* n. 36/2020 non rispetta tutti i canoni previsti dalla Costituzione spagnola (CE) in riferimento al riparto di competenze tra lo Stato e le *Comunidades*. Sul punto, il disegno previsto dal decreto in esame non è totalmente coincidente con quanto previsto dall'art. 131 CE il quale, tra le altre cose, prevede che un simile intervento debba essere approvato con una legge e non con un decreto regio. Per quanto ciò sia vero, la giurisprudenza costituzionale spagnola ha corretto tale lettura, sostenendo che l'intervento legato al PRTR è annoverabile agli interventi legislativi ricadenti nell'alveo dell'art. 149, comma 1, punto 13 CE essendo esso un intervento trasversale unicamente approvato al fine di raggiungere un impatto diretto e significativo sull'attività economica generale del Paese (STC 100 del 2020). Nello specifico, il coordinamento della programmazione generale dell'attività economica, nel quale sembra inserirsi la predisposizione e l'approvazione del PRTR, consente al Governo di coordinare le aree di competenza estera ogni qualvolta incidono sull'organizzazione generale dell'economia (STC n. 45 del 1991)²⁰².

Appare dunque chiaro che la regolamentazione contenuta nel decreto in parola riporta la questione al totale controllo dell'esecutivo, attribuendo una scarsa importanza alla partecipazione degli altri livelli di governo, in palese contrasto con gli auspici discendenti dal NextGen EU. A ciò, poi, deve essere

²⁰⁰ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 243 ss.

²⁰¹ Cfr. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2, 2021, 667 ss.; S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, cit., 431 ss.

²⁰² S. DIAZ SASTRE, *El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial*, in *Riv. Informes Comunidades autónomas 2021*, Barcellona, 2022, 91-123 e, nello specifico, 97.

aggiunto anche il fatto che la Spagna non ha tenuto conto del riparto di competenze tra il governo centrale e le *Comunidades* neppure con riferimento all'approvazione dello stesso PRTR poiché essa non solo si è verificata senz'alcuna discussione ufficiale ma ha anche peccato di trasparenza nelle comunicazioni ai vari livelli di governo di come si sono svolte le trattative preliminari svolte dal Governo con la Commissione europea. Con queste premesse un po' nebuloze, però, il 14 aprile 2021, il Governo Sánchez II ha presentato il piano al *Congreso de los Diputados*, per poi approvarlo e pubblicarlo, meno di due settimane dopo, sul *Boletín Oficial del Estado* in attesa dell'approvazione definitiva della Commissione europea che sarebbe avvenuta il 13 luglio successivo²⁰³.

Ciò che emerge, ma che risultava già abbastanza chiaro prima della pubblicazione del PRTR, è il fatto che esso non coinvolge sufficientemente le *Comunidades* disattendendo quanto previsto dal NGEU e ponendosi in netto contrasto anche con la prassi sviluppatasi durante la pandemia da Covid-19 dove le posizioni "territoriali" venivano prese fortemente in considerazione nelle adunanze della *Conferencia de Presidentes*²⁰⁴. Il Governo, però, pur ampiamente criticato sul punto, si è difeso sostenendo che – per il tramite dei lavori delle conferenze di settore del PRTR – ha provato a coinvolgere le *Comunidades* al fine di creare un canale di informazione e partecipazione nelle decisioni inerenti il piano, tra cui spiccano le questioni legate all'aumento demografico, ai servizi sociali, alla mobilità e ai trasporti, all'energia, all'ambiente, alla trasformazione digitale e alla formazione professionale. Al netto di questo, se si analizza quanto inserito nel rapporto sull'attività degli Organismi di cooperazione nel 2020-21, è evidente che il Governo si è limitato unicamente ad informare le *Comunidades*, senza aprire un vero e proprio dialogo che portasse all'approvazione di un piano il più possibile condiviso. Per arrivare ad una marginale attività della *Conferencia de Presidentes* sul punto si è dovuto attendere il 30 luglio 2021, giorno in cui – a PRTR già approvato – il Governo ha affidato alle *Comunidades autónomas* il compito di attuare il Recovery Fund. Sin da subito, questa prerogativa ha mostrato diverse problematiche dovute, per lo più, alla farraginosità delle procedure, dimostrando che il governo di Madrid avesse poco interesse a coinvolgere le *Comunidades* nel processo decisionale relativo ai fondi del NGEU²⁰⁵. In risposta a questa situazione, queste ultime hanno provato a difendersi attraverso la modifica del Regolamento della *Conferencia de Presidentes* ai sensi del quale hanno provato a rafforzare il loro ruolo prevedendo lo svolgimento di due riunioni annuali, la creazione di un comitato preparatorio incaricato di predisporre l'ordine del giorno e dei meccanismi di collegamento con le varie Conferenze di settore del PRTR²⁰⁶. In questo modo, quindi, l'obiettivo era quello di far proprie anche le conclusioni raggiunte da alcune *Comunidades* nei loro strumenti di pianificazione con i quali, già prima dell'approvazione del PRTR, si ragionava sulla possibilità di avere un contatto, anche indiretto, con il Governo nella predisposizione del Piano²⁰⁷. Sebbene in questi piani "regionali" compaiano delle proposte specifiche avanzate da diverse *Comunidades*, va rimarcato che tali strumenti sono stati utilizzati, al pari delle varie manifestazioni d'interesse pervenute al Governo,

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Per la verità, vi furono due incontri della *Conferencia de Presidentes* in cui furono portati avanti discussioni su questo tema datate 4 settembre e 26 ottobre 2020.

²⁰⁵ S. DIAZ SASTRE, op. ult. cit., 98.

²⁰⁶ Orden TER/257/2022, del 29 marzo dove è stato pubblicato il Regolamento della *Conferencia de Presidentes* (BOE n. 79, del 2 aprile 2022. Consultato online in: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-5270).

²⁰⁷ Tra questi cfr. Piano Navarra (ago. 2020), Piano Canarie (sett. 2020) e Programma Basco di Ripresa e Resilienza 2021- 2026 (dicembre 2020).

come semplici spunti che solo successivamente hanno trovato dimora in alcuni progetti strategici per la ripresa e la trasformazione economica (PERTE)²⁰⁸.

Secondo quanto fin qui esposto, anche la Spagna non ha coinvolto i suoi enti periferici nella fase di redazione del Piano, lasciando ad essi un mero ruolo da soggetto esecutore nella fase di attuazione amministrativa. Sotto tale aspetto, infatti, il PRTR ha favorito la creazione di alcune nuove strutture amministrative atte a portare avanti la governance del piano con lo scopo di garantirne la trasparenza, la coerenza delle azioni e la loro continuità nel tempo, assicurando una partecipazione attiva a tutti i soggetti pubblici e privati, incardinati in tutti i vari livelli di governo. Tale previsione, però, si affianca ad un'altra modalità di collaborazione che riguarda canali informali e che prevede una collaborazione tra pubblico e privato finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni, i quali sono considerabili, in linea teorica, molto più vicini al concetto di governance rispetto alle strutture inserite nel PRTR²⁰⁹. In siffatto contesto, la governance del piano – ribattezzata anche come “co- governance” – pur essendo stata utilizzata come *mantra* per l'uscita dalla crisi pandemica, è rimasta sostanzialmente “lettera morta”. Sul punto, la dottrina spagnola ha tacciato questo modo di agire come fortemente centralista e lo ha definito, a tratti, come un sistema quasi presidenzialista²¹⁰, vista anche la forte tensione politica legata all'esistenza di un governo di coalizione e di un sistema di frammentazione dei partiti politici che facilita l'accentramento del potere sui controlli legati all'attuazione del PRTR nelle mani del Presidente²¹¹. Per tali motivi, dunque, pur essendoci nel Piano spagnolo degli ampi riferimenti alle *Comunidades* e agli enti locali, questi vengono fortemente contratti nella loro autonomia in quanto sottostanno a controlli molto pesanti da parte dello Stato²¹². Questa contrazione dell'autonomia è particolarmente evidente se si prende come riferimento l'enunciato dell'art. 14 del *Real decreto ley* n. 36/2020 che ha istituito la *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Tale organismo, infatti, occupandosi di stabilire gli indirizzi politici generali, effettuando il monitoraggio strategico del Piano e svolgendo ogni altra attività che gli venga affidata dal Consiglio dei ministri, non presenta al suo interno alcun componente che arrivi dalle *Comunidades* o dagli enti locali, contrariamente – ad esempio – a quello che accade con la Cabina di Regia in Italia. In via ulteriore, poi, ai sensi del successivo art. 15, tale organo è affiancato dal *Comité Técnico* per il PRTR, le cui funzioni sono complementari al funzionamento della Commissione più sopra evocata. Ciò che sorprende, in tale contesto, non è solo il fatto che questo particolare organo di controllo sia totalmente in mano allo Stato, disattendendo pienamente quanto previsto dalla normativa europea²¹³, ma è ancor più preoccupante il fatto che la natura fortemente centralista del modello di governance derivi dai rapporti che questo comitato intrattiene con l'*Autoridad responsable*²¹⁴ e l'*Autoridad de control* del MRR, due autorità governative dove le *Comunidades autónomas* partecipano solo marginalmente.

²⁰⁸ Per approfondire v. S. DIAZ SASTRE, cit., 107 ss.

²⁰⁹ Per un approfondimento in merito v. L. F. AGUILAR VILLANUEVA, “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1, 2014, 11-36, e nello specifico, 17.

²¹⁰ M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas*, in *QDL*, 55, 2021, 52-87, nello specifico, 72. Questo, aspetto è simile al caso italiano; v. sul punto: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 63, 2021, 34.

²¹¹ S. DIAZ SASTRE, op. ult. cit., 102.

²¹² M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, op. ult. cit., 66.

²¹³ S. DIAZ SASTRE, op. ult. cit., 102.

²¹⁴ Disciplinata dall'art. 20 del *Real decreto ley* n. 36/2020.

In particolare, nella seconda delle autorità citate, prevista dall'art. 21 del *Real decreto ley* n. 36/2020, è previsto che il controllo sul PRTR venga esercitato in maniera coordinata con l'IGAE (*Intervención General de la Administración del Estado*), assumendo in capo a tale autorità la responsabilità legata al coordinamento e al controllo delle politiche pubbliche ricadenti a qualsiasi livello territoriale, ivi compreso quello delle *Comunidades* che, tra l'altro, vengono coinvolte solo a questo punto del processo per facilitare il coordinamento dell'attuazione del PRTR a livello regionale. Logicamente, però, almeno a questo punto, ad ogni *Comunidad* è stata attribuita la facoltà di operare delle scelte autonome sulle modalità con cui organizzare il controllo di cui si tratta; ad esempio, si pensi che le Isole Canarie e l'Estremadura²¹⁵ hanno replicato quanto previsto a livello centrale mentre, invece, altre realtà – tra cui le Isole Baleari – hanno previsto una piena partecipazione dei consigli insulari e degli enti locali alle procedure di controllo legate all'attuazione del PRTR²¹⁶; altre – come ad esempio la Galizia – hanno scelto di costituire una Commissione mista tra la *Xunta* e la *Federación Gallega de Municipios y Provincias*²¹⁷.

In via ulteriore, poi, la governance del PRTR spagnolo, intesa come rapporto tra diversi attori pubblici e privati, passa anche dalle c.d. *Conferencias Sectorial*. La più importante di queste, istituita dal *Real decreto ley* n. 36/2020, è presieduta dal Ministro delle Finanze ed è composta, oltre che dal Segretariato generale, anche da diversi consiglieri competenti in materia delle *Comunidades* e delle *Ciudades Autónomas*; ed è affiancata da un altro organo che prende il nome di *Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos*, e si occupa di analizzare a livello economico gli interventi discendenti dal PRTR, non avendo però una lettura complessiva che, invece, è rimandata alle agenzie più sopra richiamate. Con riferimento alle Conferenze di settore, però, la dottrina spagnola ha evidenziato che esse presentano il fianco a diversi problemi, legati per lo più, alla loro forte frammentazione che, indirettamente, regala una maggiore centralità al Governo il quale, non si dimentichi, ha già elaborato da solo il PRTR²¹⁸.

In ultima istanza, dunque, tutte le problematiche finora esposte distorcono l'intero ordinamento spagnolo e portano a ritenere che la Spagna, pur essendo uno Stato particolarmente vicino alle proprie *Comunidades Autónomas*, le abbia emarginate anche nei compiti attuativi del piano, lasciando questa particolare funzione ad organi concertativi in cui, senz'altro vi è una partecipazione territoriale, ma che essa è nettamente mitigata dalla costante presenza, anche in questi tavoli di controllo, da parte del Governo il quale, grazie alla Presidenza delle varie Conferenze di settore e delle varie commissioni richiamate, mantiene sempre un controllo finale in ogni aspetto del PRTR, pregiudicando il già citato riparto di competenze che prevede una partecipazione più attiva delle *Comunidades* in ordine alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario.

5. La gestione multilivello del *Deutscher Aufbau - und Resilienzplan (DARP)*

L'ultimo caso oggetto di studio, infine, è quello tedesco il quale, complice il suo c.d. federalismo esecutivo, avrebbe dovuto tenere maggiormente conto delle posizioni delle proprie autonomie. Sul punto, infatti, seguendo quanto previsto

²¹⁵ Legge 4/2021, del 2 agosto, per la semplificazione amministrativa e la pianificazione, gestione e il controllo dei fondi dello strumento europeo di ripresa NGEU nell'ambito della Comunità Autonoma delle Isole Canarie (artt. 3-8); Decreto- Legge 3/2021, del 3 marzo, sulle misure urgenti per la modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica e per l'attuazione del PRTR (Estremadura) (artt. 3-6).

²¹⁶ Legge 4/2021, del 17 dicembre, sulle misure straordinarie e urgenti per l'esecuzione delle azioni e dei progetti che dovranno essere finanziati con fondi europei nell'ambito del PRTR (art. 5, comma 7).

²¹⁷ Legge 9/2021, del 25 febbraio, sulla semplificazione amministrativa e il sostegno alla riattivazione economica della Galizia (art. 63, commi 3 e 4).

²¹⁸ S. DIAZ SASTRE, op. ult. cit., 105.

dalla Costituzione tedesca (GG) all'art. 23, quarto, quinto e sesto comma, si nota che i *Länder* – per il tramite del *Bundesrat* – hanno un ruolo fondamentale nella formazione del diritto europeo tanto che, in caso di competenze esclusive degli stessi *Länder* «in materia di istruzione scolastica, cultura o radiodiffusione», l'esercizio dei diritti spettanti alla Federazione in quanto Stato membro dell'UE è sempre delegato ad un rappresentante dei *Länder*, designato dal *Bundesrat*²¹⁹.

Alla luce di questo, quindi, ci si sarebbe aspettati che i *Länder* fossero chiamati a svolgere un ruolo di primo piano anche nella definizione e nell'attuazione del *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP) visto che i maggiori assi di intervento che quest'ultimo disciplina ricadono, in larga misura, su competenze legislative, concorrenti o esclusive, dei *Länder*²²⁰. Tuttavia, così come accaduto in Italia e in Spagna, i negoziati portati avanti dalla Germania con la Commissione europea sulla struttura e sulle priorità da inserire nel Piano sono stati portati avanti in solitaria dal Governo federale, contrariamente a quanto statuito dal NGEU e seguendo due fasi distinte. Nella prima di queste, la stesura del Piano è stata affidata ad un particolare comitato governativo che prende il nome di *Koalitionsausschuss* il quale ha fissato i punti chiave del DARP già nell'agosto del 2020. La seconda fase, invece, iniziata con la presentazione del progetto preliminare alla Commissione, è stata quella che ha visto una sorta di rivisitazione del Piano portata avanti sotto la guida della Cancelleria e del Ministero federale delle finanze (*Bundesministerium für Finanzen* – BMF) il quale è rimasto sempre il punto di contatto principale tra le istituzioni europee e i *Länder* che, pur non partecipando formalmente, sono stati informati degli aspetti principali inerenti il progetto preliminare in occasione della Conferenza permanente dei ministri delle finanze (*Finanzministerkonferenz* – FMK) già all'inizio di dicembre 2020²²¹. In questi mesi, anche i singoli *Länder* hanno avuto l'opportunità di presentare richieste scritte, prospettive e idee di carattere generale sulla bozza del DARP²²² cosa che, tra l'altro, è stata giudicata positivamente anche dal Consiglio federale, il quale non ha mancato di criticare le modalità con cui il Governo federale ne ha gestito l'elaborazione. In tale contesto, infatti, al fine di rientrare nei “ranghi costituzionali”, quest'ultimo ha permesso ai *Länder* di presentare ulteriori richieste scritte entro e non oltre aprile 2021 poiché, il 30 dello stesso mese, sarebbe arrivato il via definitivo da parte della Commissione europea sulla bozza del DARP²²³.

Non ritenutosi soddisfatto di questi passi ulteriori nella redazione della suddetta bozza, il Consiglio federale ha fatto in modo che i *Länder* firmassero una risoluzione interna alla Conferenza permanente dei primi ministri (*Ministerpräsidentenkonferenz* – MPK) nella quale si auspicava che essi fossero coinvolti almeno nelle decisioni riguardanti la distribuzione delle risorse discendenti dal NGEU. In tale documento, tra le altre cose, veniva esplicitato

²¹⁹ M. GROßE HÜTTMANN, *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, in *riv. Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10, 2007, 39-45; A. EPPLER, *Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismuskommission*, in R. T. BAUS – R. BLINDERNBACHER – U. KARPEN (a cura di), *Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform: a Comparative Perspective*, Baden-Baden, 2007, 175-193.

²²⁰ H. SCHELLER, A. S. KÖRNER, *Federal Challenges in the Implementation of the EU's Recovery and Resilience Facility in Germany*, in C. ARES CASTRO-CONDE – M. KÖLLING (a cura di), *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, in *Nueva época*, 29, 2022, 23-37 e, nello specifico, 26-27.

²²¹ BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 2021, 1066. Consultato online in: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/1-allgemeine-ziele-undkoherence.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

²²² *Ivi*, 1067.

²²³ H. SCHELLER, A. S. KÖRNER, op. ult. cit., 28.

che la partecipazione dei *Länder* era inadeguata ed essi, dunque, aspiravano ad un ruolo più centrale nelle procedure decisionali legate, almeno, all'attuazione del Piano visto che, spesso, il Governo federale tendeva ad una sorta di marginalizzazione degli stessi nella distribuzione dei fondi europei. Oltre questa generale critica legata alle modalità di redazione del DARP, i *Länder* hanno lamentato il fatto che diversi progetti, pianificati nell'ambito dello stesso Piano, intersecavano loro competenze concorrenti ed esclusive, senza che essi fossero in qualche modo coinvolti nella redazione delle procedure con cui avrebbero dovuto gestire tali risorse.

In via ulteriore, l'attenzione critica dei *Länder* si è concentrata, da una parte, sulle procedure con cui il Governo federale ha previsto le modalità di coordinamento tra i finanziamenti previsti dal DARP con gli altri fondi già forniti dall'Unione Europea, e dall'altra, le perplessità "regionali" hanno riguardato l'intera azione del Governo federale il quale, mirando ad una trasformazione economica globale, non ha mai preso in considerazione la posizione dei *Länder* in questo contesto²²⁴. Nel merito, il Governo federale ha respinto tali accuse, asserendo che non solo i *Länder* sono sempre stati coinvolti in tutti i casi dove gli interventi disciplinati dal DARP rientravano nella loro sfera di competenza²²⁵ ma anche che la loro posizione è stata tenuta in grande considerazione visto che, per essi, è stata prevista la possibilità di partecipare allo sviluppo del Programma nazionale di riforma (PNR). A prescindere da dove risieda la ragione, è indubbio che tali strumenti non siano stati sufficienti al coinvolgimento pieno dei *Länder* nel processo di formazione del DARP in quanto, anche volendo schierarsi dalla parte del Governo federale, la loro partecipazione risponderebbe più che altro ad un ruolo consultivo o, tutt'al più, correttivo²²⁶.

Discorso parzialmente diverso può essere fatto con riferimento all'attuazione del DARP, fase nella quale come stabilito dall'Unione europea, sono stati previsti degli stretti rapporti collaborativi tra il Governo federale e i governi dei *Länder*. Sotto tale aspetto, infatti, è stato previsto che questi ultimi debbano occuparsi della realizzazione pratica dei vari progetti inseriti nel DARP mentre al Governo federale spetta il coordinamento generale²²⁷. Per questi motivi, la normativa di riferimento ha istituito un apposito canale di raccordo e un'unità di coordinamento presso il FMK che fonda la sua ragion d'essere sul fatto che i diversi progetti finanziabili dal DARP vengono elaborati dai ministeri federali competenti e trasmessi ai *Länder* i quali, a loro volta, hanno la facoltà di definire le singole misure che devono essere fondate sui temi legati alla digitalizzazione e alle misure atte a rafforzare il sistema sanitario²²⁸.

Sempre con riferimento al coordinamento tra i livelli federali, il DARP prevede anche una procedura particolarmente celere nelle misure di finanziamento in esso previste e, perciò, già nel dicembre 2020, la MPK aveva concordato con l'allora Cancelliere la realizzazione di un programma congiunto con lo scopo di rendere più efficiente, agli occhi dei cittadini e delle imprese, l'amministrazione tedesca²²⁹, velocizzando l'afflusso dei fondi europei nelle

²²⁴ Per le critiche mosse dai *Länder* sul punto v. H. SCHELLER, A. S. KÖRNER, op. ult. cit., 28-29.

²²⁵ BUNDES RAT, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 2021. Consultato online in: [https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B\(zu\).pdf](https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B(zu).pdf).

²²⁶ H. SCHELLER, A. S. KÖRNER, op. ult. cit., 30.

²²⁷ BMF, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 2021, 1062-1072.

²²⁸ H. SCHELLER, A. S. KÖRNER, op. ult. cit., 30.

²²⁹ BUNDESREGIERUNG, *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Dezember 2020*, in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1824686/23e0d07c244d9790d0bb4faa1bb257b5/2020-12-03-mpk2-data.pdf?download=1>; BUNDESREGIERUNG, *Anlage zum Beschlussvorschlag Bund Fassung* MPK, TOP 1.5, in

casce statali. In questo contesto, il ruolo dei *Länder* era incentrato sull'identificazione, insieme al governo federale, di quali avrebbero potuto essere gli ostacoli concreti presenti nella procedura di definizione di questi flussi, i quali avrebbero dovuto essere portati all'attenzione della Cancelleria entro, e non oltre, il maggio del 2021²³⁰. Ciononostante, il Governo federale ha voluto affiancare all'attività dei *Länder* in questi temi una particolare agenzia denominata *Berater der öffentlichen Hand* (BH) la quale, nata con il preciso fine di ridurre gli ostacoli inerenti a quegli investimenti da operarsi nell'ambito statale, si poneva l'ulteriore scopo di ampliare la gamma di servizi di consulenza offerti su tutto il territorio federale. Nonostante avesse un ruolo primario, l'attività della BH è sempre apparsa un po' nebulosa poiché, essendo di proprietà del governo federale per il 75%, non si poteva escludere che quest'ultimo esercitasse un'influenza diretta sul suo operato a discapito dell'azione amministrativa dei *Länder* e dei Comuni prevista nell'attuazione del DARP. A ben vedere, il ruolo della BH nella gestione del Piano è stato talmente tanto ampliato da farla assurgere al ruolo di "Cabina di Regia" in cui, al suo interno, si incontrano il "finanziatore" e il "finanziato" ed il ruolo dei *Länder* è marginalizzato al solo potere di proporre questioni senza che essi possano avere un vero e proprio potere decisionale in merito ai temi discussi al suo interno²³¹.

Alla luce di quanto fin qui esposto, dunque, si può evidenziare che il federalismo tedesco, con riferimento all'attuazione del DARP, va valutato in maniera ambivalente poiché, se da una parte la Costituzione tedesca affida un ruolo preminente ai *Länder* in materia comunitaria, dall'altra si nota come, nel caso del *Recovery and Resilience Facility*, il Governo federale è intervenuto spesso in maniera unilaterale, senza dare alcun peso alla posizione costituzionale dei *Länder*. Sotto quest'aspetto, però, a parziale alibi della componente federale, va detto che le politiche legate al superamento delle crisi economiche sono sempre gestite in maniera unitaria, a maggior ragione se l'obiettivo principale del Governo federale era quello di limitare rapidamente le conseguenze derivanti dalla pandemia attraverso l'utilizzo dei fondi europei previsti dal NGEU²³².

6. Conclusioni e spunti di riflessione

Dall'analisi comparata dei tre Paesi considerati emerge un quadro tutt'altro che roseo per quanto concerne il rispetto del principio di solidarietà europeo e della leale collaborazione tra diversi livelli di governo, sia nella fase di redazione che in quella di attuazione dei diversi piani nazionali. In entrambe le fasi, infatti, i Governi considerati tendono ad accentrare fortemente i loro poteri a discapito dei diversi riparti di competenze previsti dalle singole Costituzioni in un quadro obiettivamente demoralizzante per le autonomie territoriali europee che, invece, godono di particolare attenzione da un punto di vista comunitario.

Volendo porre a confronto i tre Stati, va evidenziato che nella fase di redazione dei vari Piani, nessuno di questi ha accolto quanto suggerito dalla Commissione europea, con l'unica marginale eccezione del Governo tedesco che ha previsto, almeno sulla carta, una partecipazione marginale dei *Länder*. Le

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1824688/657e238682f2eedcb09b5c870627bf55/2020-12-03-mpk3-data.pdf?download=1>.

²³⁰ BUNDESREGIERUNG, *Anlage zum Beschlussvorschlag Bund Fassung MPK, TOP 1.5*, cit.

²³¹ BUNDES RAT, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 2021. Consultato online in [https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B\(zu\).pdf](https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B(zu).pdf).

²³² Cfr. P. BECKER, *Next Generation EU – effiziente Umsetzung als integrationspolitischer Katalysator*, in *riv. ifo Schnelldienst*, 2, 2021, 19-22; M. THÖNE, *Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan*, *ivi*, 16-19.

Regioni e le *Comunidades autónomas*, invece, non hanno avuto neppure tale considerazione vedendosi attribuite, rispettivamente dal PNRR e dal PRTR, un semplice ruolo di soggetti attuatori nella politica discendente dal NGEU. Come si accennava poco sopra, questo modo di agire presenta forti perplessità costituzionali in relazione al riparto di competenze in capo alle singole realtà, lasciando aperte diverse questioni sulla legittimità costituzionale dei Piani nazionali nella fase di redazione degli stessi.

In via ulteriore, va detto che “Se Atene piange, Sparta non ride” in quanto le stesse problematiche costituzionali poco sopra richiamate si possono riscontrare anche nella fase di attuazione dei Piani. In questo senso, pur presentando un ruolo non eccessivamente definito, è molto evidente che il livello “regionale” è tenuto maggiormente in considerazione dai rispettivi Governi soprattutto all’interno delle arene concertative multilivello dove, in un certo qual modo, le istanze territoriali vengono prese in considerazione quando devono essere discussi particolari aspetti legati a materie che rientrano nei c.d. “intrecci di competenze” tra il livello statale e quello periferico. Sul punto, infatti, è comune a tutti e tre gli Stati, l’utilizzo delle Conferenze “orizzontali”, ossia di quegli organi dove le diverse realtà periferiche si uniscono per accrescere la loro influenza nei confronti della componente governativa alla quale fanno capo. Tali canali collaborativi, com’è noto, sono il luogo perfetto per discutere le istanze comuni delle Regioni, delle *Comunidades autónomas* e dei *Länder* poiché, grazie al loro apporto, essi sono in grado di assumere un ruolo gestionale importante nell’attuazione del proprio piano nazionale. Oltre questo, però, poco altro è previsto in merito alla partecipazione di tali realtà nei processi di attuazione dei Piani anche se, come si è visto, in Italia e in Germania, la partecipazione delle Regioni e dei *Länder* è garantita nel nucleo centrale del controllo governativo del Piano. In Spagna, invece, ciò che è particolarmente favorevole per le *Comunidades autónomas* è il fatto di poter prevedere una sorta di controllo sull’attuazione del piano a livello regionale, cosa che permette loro una gestione del PRTR più vicina al territorio.

Al netto di quanto fin qui enunciato, ciò che emerge con maggiore chiarezza è il fatto che i Governi mantengono una forte preminenza in materia di attuazione degli interventi derivanti dal NGEU e, a dire il vero, ciò non sorprende più di tanto per almeno due ordini di motivi. Il primo di questi poggia sulla considerazione che, tutti i Governi, rappresentanti di Stati regionali o federali che siano, quando si affrontano momenti di crisi, tendono ad auto-attribuirsi ingenti incombenze e, di conseguenza, come sottolineato da autorevole dottrina, ogni rivendicazione autonomistica in questi periodi viene necessariamente soppesata con l’urgenza di una risposta tempestiva e soprattutto omogenea su tutto il territorio nazionale al fine di avere una tutela uniforme dei diritti sottesa al mantenimento di un’uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini²³³. Il secondo motivo, invece, è più che altro legato al fatto che le responsabilità di un eventuale fallimento gestionale dei Piani nazionali ricadrebbe, come il diritto costituzionale dei tre Paesi suggerisce, sugli stessi Governi che, anche a livello economico, risponderebbero alla Commissione europea.

Infine, va evidenziato che per quanto queste scelte siano condivisibili da un punto di vista strettamente funzionalistico, viste anche le congiunture del nostro tempo, non si può non porre l’accento sul fatto che le scelte pubbliche, soprattutto quando ricadono nelle sfere di competenza dell’Unione Europea, sono sempre più legate alla salvaguardia degli Stati membri, piuttosto che – come il Next Generation EU si aspettava – al superamento delle problematiche specifiche di ogni territorio interessato dalla crisi, minando quindi quelle che

²³³ V. S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c’è vita oltre gli esecutivi?*, cit., 267-268.

sono le prerogative delle Regioni, delle *Comunidades* e dei *Länder*. Per tali motivi è difficile operare una scelta su quale dei sistemi considerati tenga maggiormente conto delle istanze territoriali perché, in tutti e tre gli Stati esaminati, si riscontra una fortissima preminenza dei Governi rispetto ai loro enti territoriali. In tale contesto, se si vuole migliorare la partecipazione di questi ultimi al processo di cui si tratta, la strada meno impervia sarebbe quella dei canali informali e dei percorsi condivisi, i quali permetterebbero una partecipazione più attiva delle Regioni, delle *Comunidades* e dei *Länder*. In linea teorica, se si dovesse scegliere di arrivare alla redazione di politiche virtuose attraverso il potenziamento della prassi, ci si troverebbe ad avere maggiore margine di manovra con riferimento al coinvolgimento territoriale poiché il potenziamento di questi strumenti permetterebbe agli enti periferici di esprimersi sulle attività di attuazione del Piano in tutte quelle attività riconducibili al novero delle materie di propria competenza. Di contro, qualora si seguissero questi percorsi condivisi, va segnalato che i problemi potrebbero aumentare per gli enti territoriali in esame i quali, non solo, verrebbero chiamati a sacrificare gran parte del loro protagonismo, ma si potrebbero porre in competizione con realtà diverse dalla sfera pubblica nell'attuazione dei Piani stessi²³⁴.

Per questo, allo stato attuale, sembrerebbe che la soluzione più idonea per garantire il rispetto del principio cooperativistico risieda nel maggior coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni periferiche almeno nelle fasi amministrative di attuazione dei Piani poiché, in tal modo, riuscirebbero quanto meno ad alleggerire le incombenze statali contribuendo al raggiungimento dei risultati prefissati dai Piani nazionali e assumendo un ruolo cruciale nel definitivo superamento della crisi post-pandemica.

Abstract

Starting from the analysis of the Italian, German and Spanish NRPs, the report studies the relationships between National Governments and Regional Autonomies, paying particular attention to the 'intertwining of competences. In addition, the work will attempt to define which of the three is more favorable to regional interests and which of them has responded more readily to the needs put forward by the peripheries. In this way, it will be possible to understand which of the three States gave greater importance to the principle of loyal cooperation and which of them strengthened intergovernmental relations in the management of public policies.

Keywords

intergovernmental relations - involvement by the local areas - national recovery and resilience plan - pandemic crisis - principle of loyal cooperation

²³⁴ Con riferimento al caso italiano, v. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 249-250.

IL CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE: UNA COMPARAZIONE TRA REGNO UNITO E ITALIA

Adriano Dirri

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Gli accordi in forma semplificata in materia di immigrazione: recenti linee di tendenza a livello comparato - 3. I progetti di legge governativi all'esame di Westminster e del Parlamento italiano - 3.1. La House of Lords e il "ping-pong" - 3.2. La reazione del Parlamento italiano - 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo saggio intende indagare la recente tendenza a disciplinare l'esternalizzazione delle procedure di esame delle domande dei richiedenti asilo in paesi terzi mediante accordi in forma semplificata valutandone gli effetti sul (dis)equilibrio tra gli organi esecutivo e legislativo²³⁵. Mediante la comparazione del c.d. *Rwanda Plan* con il Protocollo di intesa tra Italia e Albania, verrà evidenziato come, soprattutto in materia di immigrazione, sempre più spesso gli esecutivi cerchino di eludere le prescrizioni costituzionali che consentono alle assemblee elettive di svolgere la funzione di controllo, ricorrendo ad un particolare tipo di accordo non soggetto a ratifica, appunto l'accordo in forma semplificata. Invero, tale tendenza, riscontrabile anche nell'esercizio del potere estero, va collocata tra i numerosi sintomi ed evidenze del rafforzamento degli esecutivi nella forma di governo parlamentare; inoltre, va ricordato che nel *treaty-making power*, ambito ove maggiore è la discrezionalità del potere esecutivo, «*even those legislatures vested with strong constitutional rights face the problem of information asymmetry, and indeed much of parliamentary activity focuses on getting timely and accurate informations*»²³⁶.

La comparazione riesce a far luce su questa tendenza²³⁷ soprattutto dalla prospettiva procedurale, ovvero sull'impatto dei procedimenti messi a punto dai

²³⁵ La capacità di controllo dei parlamenti nazionali dipende da diversi fattori giuridici e "pregiuridici": da un lato è determinata dalla tipologia e intensità dell'esercizio dei poteri formali che il testo costituzionale dispone; dall'altro, è influenzata dal rapporto tra organo legislativo ed esecutivo nella dimensione prettamente partitica, ovvero dalla tipologia di maggioranza che supporta il governo, così come dall'accessibilità alle informazioni e un'adeguata struttura amministrativa nonché, infine, dall'ausilio o meno di autorità indipendenti esterne di supporto. Queste possono intervenire ex ante, ex post e mediante informazioni fornite ai cittadini per garantire una maggiore trasparenza. Di qui strumenti e procedure di *oversight* si differenziano a seconda si tratti di modelli monisti o dualisti, dove con il primo si individuano quelle trasposizioni del diritto internazionale sul piano interno senza l'intervento di una fonte primaria, in quanto l'esecutivo è obbligato a ottenere il consenso del Parlamento prima della stipulazione di accordi o trattati; in quello dualista, l'intervento parlamentare è successivo e si risolve in una legge di autorizzazione alla ratifica. Cfr. E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, London, 2020, 153 ss.

²³⁶ T. Raunio, W. Wagner, *Towards parliamentarisation of foreign and security policy?*, in T. Raunio, W. Wagner, *Challenging Executive Dominance. Legislatures and Foreign Affairs*, London, 2018, 26. Nonostante un quadro meno pessimista, le stesse preoccupazioni erano state evidenziate da stessa dottrina in precedenza: T. Raunio, *Legislatures and Foreign Policy*, in S. Martin et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, 2014, 552-553.

²³⁷ Sul caso italiano la preponderanza delle iniziative governative o di atti normativi aventi forza di legge può desumersi dal Rapporto 2022-2023 – *La legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Roma, 2023. Sulla decretazione d'urgenza è intervenuta recentemente la Corte costituzionale con la sentenza n. 146/2024, su cui si v. R. Dickmann, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 50-72; F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 73-85.

governi per eludere l'intervento delle assemblee parlamentari. Se si considera il caso del Regno Unito, il problema provocato dal rafforzamento dell'esecutivo²³⁸ pare approfondirsi proprio in ragione della vicenda legata alla *Rwanda policy*²³⁹, culmine e concretizzazione di una serie di misure legislative volte a «*externalizing asylum policy and restricting who is entitled to international protection in the UK*»²⁴⁰, in questo replicando quanto già effettuato in passato dal governo australiano e israeliano²⁴¹.

Ebbene, sia nel caso del Governo britannico, sia in quello italiano, si è assistito a un primo tentativo di eludere la prescrizione normativa che prevede l'esame delle assemblee su alcuni tipi di trattati internazionali, mediante la stipulazione e di accordi in forma semplificata. Perciò, questo saggio intende evidenziare come gli esecutivi tentino di evitare di sottoporsi al controllo del Parlamento e, solo in seconda battuta, siano costretti a far esaminare le proprie iniziative in assemblea, dimenticando che è la procedura a dare legittimazione alla decisione, a rendere trasparente il processo decisionale e a garantire che il conflitto politico sia incanalato e regolato da congegni costituzionali che rendano possibile l'espressione del dissenso²⁴². Proprio il ruolo delle assemblee ha fatto emergere le criticità attorno alle due iniziative governative, in special modo grazie alla Camera dei Lord nel Regno Unito, che conferma la sua funzione «antimaggioritaria» non essendo legata al circuito fiduciario con il governo.

Dopo aver contestualizzato il tema della proliferazione di accordi in forma semplificata a livello nazionale e sovranazionale ed evidenziato le tendenze anche a livello di diritto dell'Unione europea (par. 2), il contributo si concentrerà prima sul *Memorandum of Understanding* (MoU) siglato tra Regno Unito e Rwanda (par. 3), poi sul Protocollo di intesa tra Italia e Albania (par. 4) evidenziando, in entrambi i casi la necessità di un controllo parlamentare in ragione della politicità degli accordi in forma semplificata e della materia trattata, che ha comportato oneri alle finanze pubbliche assieme a un incisivo intervento in ambiti riservati alla legge o incidenti sui diritti fondamentali dei migranti. I successivi paragrafi (5.1 e 5.2.) esamineranno come, alla «concessione» da parte degli esecutivi dell'obbligato passaggio in Parlamento, non è corrisposta un'attenzione verso la rilevanza della procedura, tanto che in entrambi i casi gli esecutivi hanno sollecitato un rapido esame da parte delle Camere. Nelle conclusioni, infine, verrà evidenziato come gli «episodi» richiamati si inscrivono in una tendenza già in atto, ossia quella della stipulazione degli accordi in forma semplificata in luogo dei trattati internazionali che necessitano di autorizzazione parlamentare alla ratifica, ben oltre quanto costituzionalmente consentito, ossia solo per accordi tecnici o di mera attuazione. Verrà, inoltre, evidenziato il tentativo della Camera dei Lord di «scalare» il progetto governativo mediante la riproposizione di una serie di emendamenti. Ad ogni modo, la difficoltà nello scrutinio dei Trattati, così come l'eccessivo ricorso agli accordi semplificati, ha indotto a un ripensamento, da un

²³⁸ La dottrina è vastissima, ma un chiaro riferimento può essere su tutti G. Caravale, *L'influenza della Brexit sul programma di riforma del governo Johnson*, in C. Fasone, C. Martinelli, *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Torino, 2023, 257 ss.

²³⁹ P. Birkinshaw, *The Rwanda Bill, Boat People and International Law*, in *European Public Law*, 30, 2, 2024, 1–24.

²⁴⁰ C.S. Perez, *The Securitization of Asylum: A Review of UK Asylum Law Post-Brexit*, in *International Journal of Refugee Law*, 2023, XX, 2.

²⁴¹ S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the (Il)legality and (Im)morality of Western Externalization Policies*, in *International Journal of Refugee Law*, 30, 3, 2018, 474–511.

²⁴² Così F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, in *Federalismi.it.*, n. 11/2024, ix.

lato, del *Constitutional Reform and Governance Act* e, dall'altro, a porre attenzione a un consolidarsi della prassi *contra constitutionem* nel caso italiano.

2. Gli accordi in forma semplificata in materia di immigrazione: recenti linee di tendenza a livello comparato

Nel più ampio ambito di indagine del *treaty-making power* una posizione particolare occupano i c.d. accordi in forma semplificata, che si perfezionano con la sottoscrizione da parte del Governo e non mediante la ratifica del Capo dello Stato autorizzata da un apposito atto di rango primario. L'espansione del ricorso a tale "schema"²⁴³, che vede le assemblee elettive in una posizione marginale, è volto al soddisfacimento di diverse esigenze, dalla definizione di aspetti tecnico-amministrativi alla riservatezza delle negoziazioni. Il problema sorge, però, considerando l'ampiezza delle fattispecie che gli accordi in forma semplificata vengono a disciplinare, inclusi ambiti di rilevante valore politico²⁴⁴.

L'analisi comparativa evidenzia che se, da un lato, il controllo parlamentare sui trattati internazionali ha visto un sicuro rafforzamento nell'evoluzione del costituzionalismo²⁴⁵, dall'altro si registra, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, il ricorso ad accordi non sempre disciplinati dalla fonte costituzionale in modo puntuale e che vedono coinvolti i soli esecutivi. Su tutti, spicca il caso degli Stati Uniti, ove appunto si è assistito a un sempre maggiore impiego degli *executive agreements* dal punto di vista quantitativo e qualitativo²⁴⁶, tendenza che portò la dottrina ad evidenziare una vera e propria "inflazione dell'esecutivo"²⁴⁷. Di qui sono state sollevate diverse criticità relativamente alla crescente discrezionalità dell'esecutivo nell'utilizzo o meno degli accordi in forma semplificata e alla corrispondente menomazione del potere di controllo delle assemblee elettive, soprattutto nelle dinamiche della forma di governo parlamentare²⁴⁸.

Alla suddetta tendenza va aggiunta quella che riguarda più specificamente le norme sulle procedure di esame delle domande dei richiedenti asilo, affette da un costante ricorso alla c.d. "esternalizzazione" sia a livello statuale, sia a livello sovranazionale²⁴⁹; in questo modo, lo status giuridico del richiedente asilo viene esaminato e definito nel territorio di uno Stato terzo rispetto a quello di primo

²⁴³ Definito da sette criteri: il nome e la forma; l'oggetto; l'assenza di ratifica; l'assenza di pieni poteri in chi li stipula; l'assenza della partecipazione del Capo dello Stato; l'assenza di una approvazione del trattato da parte degli organi legislativi; una collocazione nella gerarchia delle fonti inferiore a quella propria dei Trattati. L'oggetto degli accordi in forma semplificata è stato spesso individuato in competenze regolamentari, materie economiche, commerciali e finanziarie, tecniche e amministrative sino a misure preparatorie di altri trattati. Così V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei Trattati internazionali*, Rimini, Maggioli Editore, 1989, 184-193. Ancor prima, Cortese rilevava che la forma semplificata non fosse diretta a eludere l'intervento del legislatore, bensì per rispondere a esigenze di speditezza circa il perfezionamento di accordi rientranti in materie di competenza degli esecutivi. F. Cortese, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 69.

²⁴⁴ L. Lai, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in Camera Dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1007.

²⁴⁵ Per una ricostruzione, anche teorica v. E. Cannizzaro, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in Enc. Dir., Vol. XLIV, 1992, 1394 ss. V. per una ricostruzione dal punto di vista del diritto internazionale A. Peters, *Treaty-Making Power*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, March 2009, 1 ss.

²⁴⁶ P.H. Verdier, M. Versteeg, *Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 139-147.

²⁴⁷ Così A. Reposo, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Padova, 1983, 1-5 e 90.

²⁴⁸ Ivi, 97-102.

²⁴⁹ V. A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, 176 ss.

arrivo²⁵⁰. Il ricorso agli accordi in forma semplificata, nell'ambito del diritto e dei diritti dei migranti, desta interesse su diversi profili: quello più strettamente relativo al contrasto tra fonti interne e sovranazionali²⁵¹ e la "risposta" delle corti, quello delle procedure amministrative e quello relativo al controllo parlamentare sugli accordi adottati dagli esecutivi con gli Stati terzi.

Quanto a quest'ultimo profilo, qui d'interesse, è stato l'ordinamento australiano ad avviare e consolidare la più ampia esternalizzazione delle politiche migratorie, che per primo ha sperimentato l'utilizzo di accordi in forma semplificata con stati terzi²⁵². A partire dall'*Arrangement*²⁵³ stipulato con la Malesia nel 2011²⁵⁴, il Governo australiano ha adottato diversi *Memorandum of Understanding* con Stati terzi²⁵⁵, sollevando criticità analoghe a quanto avvenuto nel Regno Unito con il c.d. *Rwanda Plan* (*infra*). Appare opportuno ricordare come il citato accordo tra Governo australiano e malese fu cassato dalla *High Court* a causa dell'ampia discrezionalità conferita al Ministro per l'immigrazione da un atto di natura politica e giuridicamente non vincolante²⁵⁶.

²⁵⁰ Come felicemente sostenuto dalla dottrina le azioni di esternalizzazione delle frontiere includono «*unilateral, bilateral, and multilateral state engagement*), as well as the enlistment of private actors. These can include direct interdiction and preventive policies, as well as more indirect actions, such as the provision of support for or assistance to security or migration management practices in and by third countries». B. Frelik, I.M. Kysel, J. Podkul, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 4, 4, 2016, 193. Più recentemente la dottrina italiana ha evidenziato la doppia dimensione strutturale dell'esternalizzazione delle politiche d'immigrazione e asilo: quella diretta, che annovera il trasferimento coatto dei richiedenti asilo in un paese terzo considerato "sicuro" ove poter avviare le procedure di esame; quella indiretta, con la creazione di frontiere "esterne" ovvero mobili e con una durata temporalmente definita, nei designati Stati terzi, anche non confinanti. Nel primo caso ne consegue un'esternalizzazione dei diritti soggettivi degli individui, nel secondo la "ricollocazione" di tali diritti è accompagnata da una "cessione" della giurisdizione da parte dello Stato terzo, verso lo Stato di prima destinazione, di una determinata porzione del proprio territorio per acconsentire un determinato fine, ovvero l'esame delle procedure di esame. Si tratta di una "concessione" di sovranità in cambio dell'esborso di risorse finanziarie per la gestione dei centri ove svolgere l'esame delle domande dei richiedenti asilo. Così D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell'immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2024, 3.

²⁵¹ Quindi con conseguenze tangibili sui diritti fondamentali dei richiedenti asilo tutelati da fonti costituzionali interne e a livello internazionale. Sul sistema delle fonti in materia si rimanda a F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022, 23 ss.; v. F. Biondi Dal Monte, *Le fonti nel diritto dell'immigrazione*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, 2017, 343-372.

²⁵² Si annoverano altri tentativi negli Stati Uniti e anche nella stessa Australia nel corso degli anni '90 ma nessuno di questi era giunto ad una simile regolamentazione della disciplina di asilo. Va ricordato che l'*Arrangement* con la Malesia si inserì sulla scia del c.d. *Pacific Solution*, con cui si identificano diverse misure normative adottate dal Governo australiano nel 2001 per la gestione *off-shore* delle richieste di asilo. Vicenda efficacemente ricostruita da D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini*, op. cit., 17 ss. Politica legislativa ampiamente criticata dalla dottrina: *ex multis* T. Magner, *Less than "Pacific" Solution for Asylum Seekers in Australia*, in *International Journal of Refugee Law*, 16, 1, 2004, 53-90; S. Kneebone, *The Pacific Plan: The Provision of "Effective Protection"?*, in *International Journal of Refugee Law*, 18, 3-4, 2006, 696-721.

²⁵³ *Arrangement between the Government of Australia and the Government of Malaysia on Transfer and Resettlement*, 25 July 2011.

²⁵⁴ S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements*, op. cit., 478.

²⁵⁵ Si tratta di MoUs siglati con Papua Nuova Guinea, Nauru e Cambogia: *Regional resettlement arrangement between Australia and Papua New Guinea* (19 July 2013); *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues* (3 August 2013); *Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Cambodia and the Government of Australia, relating to the settlement of refugees in Cambodia* (26 September 2014).

²⁵⁶ *Plaintiff M70/2011 and Plaintiff M106/2011 v Minister for Immigration and Citizenship* [2011] HCA 32 (31 August 2011). Il contrasto era altresì evidente con la normativa internazionale.

Infatti, il Ministro designò²⁵⁷ la Malesia paese ove poter trasferire diverse centinaia di richiedenti asilo sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 198A(3) del *Migration Act* (1958); per di più, per il Governo gli organi giurisdizionali non avrebbero potuto esaminare i fatti a supporto della Dichiarazione, doglianza che non venne accolta dalla Corte²⁵⁸. Al di là del conflitto tra corti ed esecutivo, così come le conseguenze²⁵⁹ sul piano legislativo, va evidenziata la preponderanza degli esecutivi in tali ambiti e la debolezza delle assemblee elettive, questione ancor più critica se si considera il caso israeliano, dove gli accordi per esternalizzare le procedure di asilo con Rwanda e Uganda non vennero nemmeno resi pubblici²⁶⁰.

Simili considerazioni possono essere svolte se si guarda all'ordinamento dell'Unione europea, con riferimento alla Dichiarazione congiunta tra UE e Turchia del 18 marzo 2016²⁶¹. Essa, seppur formalmente non vincolante, ha assunto caratteristiche opposte per la similitudine con un trattato internazionale. Molto criticata è stata la scelta di eludere la procedura decisionale dipinta dall'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per evitare sia l'intervento della Commissione nelle negoziazioni di accordi in materia migratoria, sia del Parlamento europeo²⁶². Tale "schema" si è ripetuto per il MoU con la Tunisia del 16 luglio 2023, a conferma che l'UE privilegia atti non vincolanti in materia migratoria, prassi in via di consolidamento se si considera che la Dichiarazione tra UE e Turchia

²⁵⁷ *Minister for Immigration and Citizenship, Instrument of Declaration of Malaysia as a declared Country under Subsection 198A(3) of the Migration Act 1958*, 25 July 2011.

²⁵⁸ Così, la Corte «*was empowered to examine the facts supporting the ministerial declaration and assess the degree to which the declaration complied with international law, as will be the case for any future attempts to invoke the power to issue a declaration under s. 198A*» M. Foster, *The Implications of the Failed "Malaysian Solution": the Australian High Court and Refugee Responsibility Sharing at International Law*, in *Melbourne Journal of International Law*, 13, 2012, 6 ss., cit. 10. V. anche T. Wood, J. McAdam, III, *Australian Asylum Policy all at Sea: An analysis of Plaintiff M70/2011 v Minister for Immigration and Citizenship and the Australia-Malaysia Arrangement*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 61, 2012, 274-300.

²⁵⁹ Anche in questo caso il Governo presentò un disegno di legge per emendare il *Migration Act*, in modo da disciplinare con fonte primaria l'esternalizzazione delle procedure di esame in Malesia; tale tentativo non ebbe seguito per via della maggioranza relativa di cui disponeva in Parlamento. V. sempre T. Wood, J. McAdam, III, *Australian Asylum Policy all at Sea*, op. cit., 275.

²⁶⁰ Cfr. S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements*, op. cit., 479-483.

²⁶¹ Aspetto evidenziato da A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, London and New York, 2019, 51 ss. Per una comparazione più ampia tra Europa e Nord America si v. R. Zaiotti, *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of "Remote Control" Practices*, Abingdon, 2016.

²⁶² Tra le numerose criticità si segnala che da tale Dichiarazione sono discesi impegni "nuovi", quindi ulteriori obblighi giuridici in capo all'UE e agli Stati membri, così come nuovi impegni finanziari. La dottrina è giunta a definire tale strumento a «*legal mystery in its form*», le cui ambiguità rendono difficile il coinvolgimento della Corte di giustizia causata proprio dalle lacune dei Trattati circa le «*procedures for the adoption of soft law instruments, the rules on locus standi of individuals and the admissibility of preliminary references*». Così M. Gatti, A. Ott, *The EU-Turkey statement: legal nature and compatibility with EU institutional law*, in S. Carrera et. al., *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights reconsidered*, Cheltenham, 2019, 199-200. Va menzionato anche che due ricorsi per annullamento sono stati successivamente dal Tribunale dell'UE che non ha accolto le doglianze dei ricorrenti sostenendo che si fosse di fronte ad un accordo internazionale. Si vedano anche M. Gatti, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11/04/2016; C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 10, 2016, 405-426. E. Cannizzaro, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, n. 3, 2016, 3 ss.; G.F. Arribas, *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers*, n. 2, 1, 2017, 303-309; E. Olivito, *The Constitutional Fallouts of Border Management through Informal and Deformalised External Action: The Case of Italy and the EU*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2020, 129-136.

è presa a modello di *policy*²⁶³. Anche in questo caso, il controllo parlamentare risulta eluso e la giustificazione non può risiedere nella natura non vincolante dell'atto adottato²⁶⁴. Il Parlamento europeo ha rivolto aspre critiche alla Commissione, lamentando la necessità di ricorrere alla procedura scritta d'urgenza e sottolineando il mancato rispetto del controllo parlamentare e della procedura di comitatologia. Per di più, il Parlamento ha ricordato come la Commissione abbia contravvenuto ai doveri di pubblicità quanto all'accordo di finanziamento con la Tunisia, in ragione del contributo di 150 milioni di euro verso il paese nordafricano. Infine, il Parlamento europeo ha evidenziato forti dubbi sul rispetto dei principi fondamentali nell'azione esterna *ex art. 21* del Trattato sull'Unione europea, per il deterioramento dei diritti umani in corso dal luglio 2021. Questi ed altri elementi hanno indotto l'assemblea a sollecitare la Commissione al chiarimento di alcune scelte, come quella di elargire il finanziamento in un'unica tranche, anziché legarla al raggiungimento di obiettivi concreti²⁶⁵.

Tali ultimi rilievi del Parlamento europeo, ricordano come l'esternalizzazione delle politiche migratorie, consustanziale all'individuazione dei c.d. "paesi sicuri"²⁶⁶, risulti un ambito denso di considerazioni di natura politica che richiede un ruolo attivo delle assemblee elettive nella produzione normativa, a livello sia interno sia sovranazionale. I casi²⁶⁷ che verranno esaminati nei prossimi paragrafi non rappresentano che un'ulteriore conferma della tendenza in atto e che riflette la debolezza delle assemblee rappresentative nelle dinamiche della forma di governo parlamentare.

²⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relazione sulla migrazione e l'asilo, 12 gennaio 2023, COM/2022/740final.

²⁶⁴ Invero, a livello procedurale, quanto al MoU con la Tunisia, va ricordato che è stata la Commissione a provvedere alla sua adozione senza l'autorizzazione del Consiglio. Circa il contenuto, invece, la materia migratoria è stata inserita nell'ambito di una cooperazione più ampia. Su procedura e contenuto cfr. F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *I Post* di AISDUE, V, 2023, 19 novembre 2023, 892-904.

²⁶⁵ Parlamento europeo, *Adozione della misura speciale a favore della Tunisia per il 2023. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024 sull'adozione della misura speciale a favore della Tunisia per il 2023 (2024/2573(RSP))*, P 9_TA(2024)0175, 14 marzo 2024.

²⁶⁶ Parametro novellato, a decorrere dal 12 giugno 2026, dal Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. Si ricordi, peraltro, che ricade sugli esecutivi degli Stati membri l'individuazione degli "Stati sicuri", purché in conformità con gli artt. 36 e 37 della direttiva 2013/32/UE l'art. 9 della direttiva 2011/95/UE. Nell'ordinamento italiano, l'art. 2-bis del d. lgs. 25/2008 dispone che con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale venga adottata la lista dei "Paesi di origine sicuri", categoria mediante la quale è possibile adottare la procedura accelerata per i richiedenti asilo provenienti da tali paesi. Sino al 23 ottobre 2024 era aggiornata con Decreto 7 maggio 2024 - Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, quanto è stato adottato il decreto-legge n. 158/2024. Sulla sindacabilità del decreto ministeriale si veda recentemente C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2024, 1-25. La Corte di giustizia ha recentemente chiarito che non è possibile designare un paese sicuro considerando solo una parte del territorio; vi è quindi la necessità di dimostrare che, in modo generale e uniforme, siano rispettate le condizioni poste dall'art. 9 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Inoltre, la stessa Corte ha rilevato che il giudice debba esaminare d'ufficio la compatibilità della designazione di un dato Stato rispetto alla normativa europea. Sentenza della Corte nella causa C-406/22 - *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

²⁶⁷ I due accordi sono stati approfonditamente esaminati da A. De Petris, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome Nimby*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, 1-48.

2.1. *Il Memorandum of Understanding tra Regno Unito e Rwanda tra potere estero del Governo e limiti del controllo parlamentare*

Nel Regno Unito, come è noto, le relazioni esterne ricadono tra le prerogative regie²⁶⁸, ambito di intervento del potere esecutivo non “rimosso” da una fonte primaria. Tra esse si annovera il *treaty-making power*²⁶⁹, le cui negoziazioni e stipulazione vengono condotte dall'esecutivo in nome della Corona²⁷⁰. Specialmente a partire dal 2016 a causa delle conseguenze della Brexit sull'ordinamento britannico e sulle sue fonti normative, all'incremento del *treaty power* è corrisposto un indebolimento del Parlamento e delle sue articolazioni interne per l'esame delle implicazioni normative dei trattati. Ciò è dimostrato dalle difficoltà riscontrate dalla *Secondary Legislation Scrutiny Committee* (SLSC) della Camera dei Lord quanto ai trattati che stipulati dall'esecutivo in “sostituzione” di quelli in precedenza sottoscritti dall'Unione europea²⁷¹. Di qui, sono stati sollevati numerosi interrogativi in merito all'esercizio della prerogativa regia del *treaty-making power*, la cui disciplina - contenuta nel *CRA Act* - consente una certa flessibilità che ben si presta a potenziali abusi da parte dell'esecutivo²⁷².

Tali timori risultano fondati soprattutto laddove si tiene in considerazione che, nell'ambito del sistema duale britannico del *treaty-making power*, mentre al Governo è riservato il potere di negoziare e stipulare accordi e trattati internazionali, la loro incorporazione può avvenire sia mediante un *Act of Parliament*, ma anche (e soprattutto) per mezzo della *secondary legislation*, con linee guida o anche con *non-statutory mechanisms*²⁷³. Pur non esistendo la distinzione tra *self-executing* e *non-self-executing treaties*, il necessario atto legislativo molto spesso delega al Governo o al Ministro preposto per materia l'emanazione di atti esecutivi (*Orders*) ampliandone la discrezionalità

²⁶⁸ Con cui si suole identificare «*powers, privileges, and immunities peculiar to the King [...] original and inherent in the kingship, as distinct from powers conferred on him by statute*». W.R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* - Vol. 2, Pt. 1-4th ed., by A. Berriedale Keith, Oxford, 1935, 17. Ancora, nelle parole di Blackstone: «*by the word prerogative we usually understand that special pre-eminence, which the king hath, over and above all other persons, and out of the ordinary course of the common law, in right of his regal dignity. It signifies, in its etymology, (from prae [before] and rogo [I ask]) something that is required or demanded before, or in preference to, all others. And hence it follows, that it must be in its nature singular and eccentric; that it can only be applied to those rights and capacities which the king enjoys alone*». W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England. Book I: of the Rights of Persons*, Oxford, 2016, 155. V. anche K.A. Berriedale, *The Privileges and Rights of the Crown*, London, 1936, 32.

²⁶⁹ Che includono le dichiarazioni di guerra e di pace, di neutralità e belligeranza, il riconoscimento degli Stati, nomina e accredito di rappresentanti diplomatici e così via. Cfr. F.A. Mann, *Foreign Affairs in English Courts*, Oxford, 1986, 4-5.

²⁷⁰ Rara era, invece, la discussione in Parlamento di Trattati e accordi internazionali prima dell'approvazione del *Constitutional Reform and Governance Act* (*CRA Act*) (*infra*). M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK: the case for change*, in *Law Quart. Rev.*, 136, 2020, 635. D.S. Higgins, *United Kingdom. From the Effect of Treaties in Domestic Law*, in D.S. Higgins (ed.), *Themes and Theories. Selected Essays, Speeches, and Writings in International Law*, Oxford, 2009, 811 ss.

²⁷¹ Cui è conseguito un profluvio di *secondary legislation*. Cfr. sul punto A. Lang, M. Mendez, *Parliament's Engagement with Treaties*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law 3rd Ed.*, 2022, spec. 173 ss.

²⁷² Tanto da raccomandare che «*all treaties should require the explicit approval of the democratically elected House of Commons before they enter into force*». House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century*, 29 January 2024, 11-12, 17. V. anche le considerazioni di H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny: The Role of Parliament in UK Trade Agreements*, Centre for Inclusive Trade Policy, Briefing Paper 9, 22nd January 2024, 9-11.

²⁷³ Per un'introduzione al tema si v. P. Craig, *Engagement and Disengagement with International Institutions: The U.K. Perspective*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 392-410.

normativa²⁷⁴. Oltre a ciò, il contributo del Parlamento può essere limitato in quanto l'esame della prassi mostra che non tutti i trattati necessitano di nuove norme, oppure vengono applicati provvisoriamente prima della ratifica, o ancora il contenuto normativo è predeterminato o analogo al trattato stesso. Infine, v'è la possibilità che i riferimenti a un trattato siano presenti in poche disposizioni di un *Bill* non specificamente volto alla sua incorporazione²⁷⁵.

L'inflazione degli *Statutory Instruments* non è nuova nell'ordinamento del Regno Unito²⁷⁶, ma il volume della *secondary legislation* «*has far exceeded what would have previously been considered normal within a parliamentary session*» successivamente alla Brexit e nella fase più acuta della crisi pandemica, cui si aggiunge il dato qualitativo, ossia gli ambiti materiali ove essa interviene, tra cui l'immigrazione²⁷⁷. Nel caso dei trattati, quindi, la fonte secondaria innova l'ordinamento in ambiti cruciali impattanti (anche) sui diritti fondamentali, anche considerando che spesso l'*Act of Parliament* disciplina puntualmente solo alcune parti dell'accordo, lasciando ampio margine di intervento per l'esecutivo. In questo modo, il controllo parlamentare sugli atti del governo risulta debole, considerando anche la discrezionalità del Governo *ex ante* per il suo coinvolgimento esclusivo nella determinazione del Trattato²⁷⁸. Il quadro della prassi diventa ancor più critico se si guarda a quei «*non-binding Agreements*» assimilabili ai trattati internazionali dove il controllo parlamentare risulta ancor più limitato²⁷⁹. Sul punto, la *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* ha evidenziato che i *Memorandum of Understanding* «*can take a range of forms and have a variety of names*» e, nel determinare le vincolatività di tali strumenti, è necessario esaminare la fattispecie normativa che disciplinano, così come la terminologia utilizzata e qualsiasi riferimento utile circa lo status giuridico dell'accordo stesso²⁸⁰.

In questo ambito riservato alla prerogativa regia, l'intervento del Parlamento, sino al 2010, era regolato dalla *Ponsonby Rule*²⁸¹, convenzione costituzionale «introdotta» nel 1924 dall'omonimo Ministro degli esteri britannico, che prevedeva il deposito dei trattati soggetti a ratifica in Parlamento per ventuno giorni di seduta. Al tempo, lo stesso Ponsonby

²⁷⁴ S.C. Neff, *United Kingdom*, in D. Shelton, *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion*, Oxford, 2011, 622-623. Sulle diverse modalità di incorporazione nella prassi si v. D.S. Higgins, *United Kingdom. From the Effect of Treaties in Domestic Law*, op. cit., 814-818.

²⁷⁵ A titolo esemplificativo la fonte secondaria è stata adottata l'implementazione del *Private International Law (Implementation of Agreements) Act 2020* e il *Trade Act 2021*. Cfr. A. Lang, *How Parliaments treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 18-19.

²⁷⁶ R. Fox, J. Blackwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London, 2014, spec. 171 ss.

²⁷⁷ L. Thompson, *Parliament and Legislative Scrutiny: Lessons from Brexit and COVID-19*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law*, op. cit., 117, 124; A. Horne, J.S. Caird, *Parliament and Brexit: Scrutiny under Pressure*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law*, op. cit., 245 ss.; House of Lords, Secondary Legislation Scrutiny Committee, 20th Report of Session 2021-22, *Government by Diktat: A Call to Return Power to Parliament*, HL 105, 24 November 2021; House of Lords, *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, 12th Report of Session 2021-22, *Democracy Denied? The Urgent Need to Rebalance Power between Parliament and the Executive*, HL 106, 24 November 2021. V. anche P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, London, 2022, 140-141.

²⁷⁸ A. Fiorentino, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?*, in *DPCE online*, n. 4/2022, 1913 ss.

²⁷⁹ Come nei casi di estradizione dove le corti hanno considerato il mero rischio di trattamento inumano e degradante nel paese di destinazione, senza sancire l'invalidità di una specifica previsione contenuta in un memorandum in modo diretto. Cfr. S.C. Neff, *United Kingdom*, op. cit., 624.

²⁸⁰ Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Security of International Treaties and other international agreements in the 21st century inquiry*, Written evidence from Her Majesty's Government (SIT 10), June 2021, punto 6.

²⁸¹ I cui limiti sono evidenziati mediante l'analisi della prassi precedente da S. Templeman, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chi-Kent L. Rev.*, 67, 2, 1991, 459-484.

evidenziava la necessità di un esame parlamentare anche di «*agreements, commitments and undertaking by which the nation may be bound [...] although no signed and sealed document may exist*»²⁸².

Nel 2010 è stato adottato il *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)*, con cui è stata formalizzata la Convenzione ed è stato espressamente riconosciuto il ruolo del Parlamento nel *treaty-making power*. Nella parte II (artt. 20-24) del *CRAG Act* si dispone che il Governo deve attendere il termine di ventuno giorni prima di poter procedere alla ratifica del trattato, affinché le camere esaminino il testo e, eventualmente, procedano ad una votazione negando l'autorizzazione. A quel punto il Governo può riproporre il testo e attendere ulteriori ventuno giorni, secondo una procedura può ripetersi *ad infinitum* fintantoché non si creino le condizioni per la ratifica. Vi sono differenze, però, tra le due camere; se, da un lato, il voto contrario della Camera dei comuni provoca le conseguenze summenzionate, dall'altro, la Camera dei Lord obbliga il Governo solo a presentarsi presso la Camera alta per illustrare la necessità della ratifica. Nel *CRAG Act* (art. 22) non mancano elementi di flessibilità in favore dell'esecutivo il quale, può evitare di incorrere nella procedura descritta in precedenza illustrando in Parlamento le ragioni della sua scelta²⁸³. Si tratta di una norma rivolta a casi eccezionali cui il Governo ha fatto ricorso per la prima volta nel 2022 per la ratifica ed esecuzione del Trattato di adesione di Svezia e Finlandia nella NATO²⁸⁴.

Considerato il limitato scrutinio del Parlamento a fronte dell'ampio margine di manovra di cui dispone l'esecutivo, ben si comprende l'apprensione della dottrina verso il ricorso a strumenti formalmente non vincolanti come i MoU che, di conseguenza, non ricadono entro l'ambito di applicazione del *CRAG Act*²⁸⁵. Negli anni più recenti si annoverano, oltre ad accordi dal valore meramente tecnico e/o simbolico, diversi MoU impattanti in ambiti quali il commercio e l'immigrazione, ovvero di maggiore incidenza verso i diritti fondamentali²⁸⁶. Per di più, la maggioranza dei MoU non viene pubblicata, né esiste, ad oggi, un database loro dedicato: v'è, così, una menomazione del principio di pubblicità di tali accordi, sia in Parlamento sia quanto a trasparenza verso i cittadini²⁸⁷.

Da tale ricostruzione si evince l'anomalia del MoU con il Rwanda, soprattutto laddove l'esecutivo britannico ha scelto di non utilizzare la fonte del Trattato internazionale. Va anche ricordato che il MoU va inserito nel contesto successivo alla Brexit e nel perseguimento, da parte dei governi conservatori,

²⁸² *HC Deb*, 1 April 1924, vol 171, cols 2000-05.

²⁸³ La riforma è efficacemente illustrata e discussa da J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, in *Int. Comp. Law Quart.* 60, 1, 2011, 225-232. V. anche A. Lang, M. Mendez, *Parliament's Engagement with Treaties*, op. cit., 164 ss.

²⁸⁴ Si v. H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 8-9. I motivi sono stati le straordinarie circostanze relative alla sicurezza internazionale, ovvero le conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina. Si rimanda alla Dichiarazione dell'allora Ministro degli esteri Truss: *Sweden and Finland NATO Accession Statement made on 6 July 2022 Statement UIN HCWS188*, disponibile [qui](#).

²⁸⁵ Nonostante la raccomandazione della Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, non vi è traccia nel *CRAG Act* di questa parte della convenzione costituzionale. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, op. cit., 41.

²⁸⁶ Se si considerano le perplessità della dottrina internazionalistica circa gli obblighi giuridici derivanti dai MoU ben si comprende l'anomalia legata ai casi qui presi in esame nonché la prassi più recente precedentemente esaminata. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice 2nd Ed.*, Cambridge, 2007, 53-54.

²⁸⁷ Ormai da diverse parti si auspica una formalizzazione del dovere di informazione presso il Parlamento da parte del Governo anche in relazione ai MoU. Cfr. House of Lords, European Union Committee, 11th Report of Session 2019-21, *Treaty Scrutiny: working practices*, 10 July 2020, 24-25. H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 21. Problematiche efficacemente sollevate da: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice 2nd Ed.*, 47-53.

di “riformare” lo *Human Rights Act* 1998²⁸⁸ e il diritto dell’immigrazione a partire dall’*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act* 2020, cui fece seguito il *Nationality and Borders Act* 2022²⁸⁹. In particolare, in quest’ultimo atto normativo sono contenute le fondamenta del *Rwanda Plan*, vista la suddivisione dei migranti in due “gruppi” sulla base della loro provenienza o meno da un paese non sicuro. Inoltre, ulteriori disposizioni rendono possibile un più veloce trasferimento dei richiedenti asilo in un *safe third country* e supporta il futuro obiettivo di esternalizzare l’esame dello status giuridico dei migranti irregolari in uno Stato terzo considerato sicuro²⁹⁰.

Il contenuto del MoU – l’esternalizzazione delle procedure di asilo in Rwanda – risulta una specificazione e concretizzazione delle norme contenute negli atti normativi precedenti. Esso avrebbe comportato specifici obblighi giuridici in capo agli Stati contraenti assieme a non irrilevanti oneri finanziari; parimenti significativo sarebbe stato l’impatto sui diritti dei migranti, così come dubbia sarebbe stata la compatibilità con fonti di rango interno e internazionale (lo *Human Rights Act* 1998 e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo). Infatti, il MoU, assieme a due *notes verbales* successive, rientrava nel più ampio ambito del *Migration and Economic Development Partnership* (MEDP) stipulato dal Governo Johnson con il Rwanda il 13 aprile 2022, e conteneva diverse clausole piuttosto dettagliate. La finalità principale era, come anticipato, il ricollocamento dei richiedenti asilo e dei migranti giunti irregolarmente nel Regno Unito in Rwanda, dove le loro domande sarebbero state esaminate e, eventualmente, avrebbero ottenuto asilo²⁹¹. Vi è quindi da ritenere che, essendosi il Parlamento espresso sulla *Nationality and Borders Act* 2022, l’esecutivo abbia considerato il MoU con il Rwanda alla stregua di norme attuative.

L’utilizzo del MoU in tale materia si è prestato a condivisibili critiche laddove anche le linee guida del *Foreign Commonwealth and Development Office* (FCDO) riconoscono che siffatto strumento è preferibile «*to avoid the formalities of a treaty [...] or the matters dealt with are essentially of a technical or administrative character; in matters of defence or technology where there is a need for such documents to be classified*». Al contrario il MoU non sembrava ricadere nelle stesse linee guida del Governo, il quale non ha nemmeno pubblicato un *explanatory memorandum*. La *International Agreements Committee* ha così rilevato che il Governo fosse tenuto a rendere pubblici impegni che «*involve international obligations of a serious character*», al di là della loro formalizzazione in un trattato. Eccessiva discrezionalità governativa e mancanza di trasparenza

²⁸⁸ Come dimostra l’introduzione del *Bill of Rights Bill* nel 2022 e poi ritirato nel 2023. Al tempo, i conservatori realizzarono che tale intento avrebbe comportato un recesso finanche dalla CEDU. Si v. M. Amos, *Democratic State, Autocratic Method: the Reform of Human Rights Law in the United Kingdom*, in *Int’l & Comp. L. Quart.*, 73, 1, 2024, 2. Per la dottrina italiana si v. in precedenza: E. Gabriele, Il Bill of Rights Bill e gli altri tentativi di riforma dello *Human Rights Act* nell’ordinamento britannico, in Osservatorio Costituzionale, 6, 2022, 132 ss.

²⁸⁹ Su cui si veda D. Camoni, E. Celoria, *Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno Unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2023, 190 ss.

²⁹⁰ Si tratta, per la precisione, dell’art. 12 del *Nationality and Borders Act* 2022 e della *Schedule 4* che ha emendato in modo sostanziale l’articolo 77 del *Nationality, Immigration and Asylum Act* 2002. Peraltro è molto chiara la scheda illustrativa sul punto: Home Office, Policy Paper, *Nationality and Borders Bill: Removal to a safe third country factsheet*, 13 October 2023, rinvenibile [qui](#). Si rimanda per un approfondimento a C. Martinelli, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi intergovernativi, legislazione e giurisprudenza*, in *DPCE online*, n. 2/2024, 784-790. Anche in precedenza si v. C.S. Perez, *The Securitization of Asylum*, op. cit., 7-11.

²⁹¹ La durata dell’accordo sarebbe stata di cinque anni e prevedeva anche il versamento di 370 milioni di sterline a sostegno dello sviluppo economico del Rwanda assieme a ulteriori risorse per la gestione dei richiedenti asilo ricollocati. Lo ricorda sempre C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 788.

verso il Parlamento sono state ritenute tanto più gravi visto che il Rwanda Plan «*may affect individual rights and which warrants Parliamentary scrutiny*»²⁹², il cui ruolo è stato ignorato visto che il MoU è stato formalmente presentato alle camere successivamente alla sua entrata in vigore²⁹³.

Si è trattato, con tutta evidenza, di un tentativo di bypassare il controllo parlamentare, per ragioni di convenienza politica²⁹⁴, in ambiti che incidono direttamente non solo sui diritti individuali *per se*, ma che anche si pongono, come ha avuto modo la Corte Suprema del Regno Unito di confermare²⁹⁵, in diretto contrasto con altre fonti di diritto internazionale di carattere vincolante, tra cui la CEDU (specialmente l'art. 3) e lo *Human Rights Act* (art. 6)²⁹⁶. Alla decisione della Corte è seguita la “risposta” del Governo che ha riproposto l'accordo con il Rwanda nella forma del Trattato internazionale²⁹⁷, cui ha fatto seguito la presentazione del relativo *Bill* in Parlamento, per ottenere la copertura formale alle politiche dell'esecutivo, ovvero dichiarare il Rwanda *safe third country*²⁹⁸.

2.2. La prassi recente e il Protocollo di Intesa tra Italia e Albania

In maniera non dissimile va letta la scelta del Governo italiano di concludere l'accordo con l'Albania nella forma del Protocollo di intesa e non del Trattato internazionale che avrebbe previsto, ai sensi dell'art. 80 Cost.²⁹⁹, l'autorizzazione alla ratifica del Parlamento mediante atto di rango primario. Come è noto, l'esecutivo possiede una certa discrezionalità nel decidere forma e procedura della trasposizione interna di accordi e trattati internazionale³⁰⁰.

²⁹² House of Lords, International Agreements Committee, 7th Report of Session 2022-23, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 19 October 2022, 5, 7, 9.

²⁹³ M. Gower et. al., *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, Research Briefing-House of Commons Library, 29 May 2024, 16-17.

²⁹⁴ Come spesso accade per i MoU come evidenziano H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 21.

²⁹⁵ *R (on the application of AAA (Syria) and others) v SS for the Home Department* [2023] UKSC 42, su cui sia consentito il rinvio a A. Dirri, “Hotel Rwanda”: la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze, in Blog di Diritticomparati, 30 gennaio 2024. V. anche in precedenza A. Donald, J. Grogan, *Defeat in the Supreme Court: Where Next for UK Asylum Policy?*, *VerfBlog*, 2023/11/17. La Corte ha dichiarato *unlawful* la policy del Governo secondo un'argomentazione basata sul mero dato fattuale. Sul giudizio si vedano: P. Leyland, *The UK's Rwanda Asylum Policy and the Courts: reflections on the Constitutional Consequences?*, in *DPCE-online*, n. 2/2024, 768-770. Sulla complessità di tale giurisprudenza S. Fatima, *The Domestic Application of International Law in British Courts*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, op. cit., 485-500.

²⁹⁶ La fase processuale è ricostruita da C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 790-800.

²⁹⁷ *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Agreement to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants Kigali*, 5 December 2023.

²⁹⁸ Anche sul punto, la IAC evidenziava numerose criticità e debolezze normative del Bill: House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements: UK-Rwanda Agreement on an Asylum Partnership*, 17 January 2024, 15-16.

²⁹⁹ Che recita: «le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

³⁰⁰ R. Bin, Art. 80, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 496. Generalmente l'esame di tali leggi occupa spazi marginali nella programmazione delle Camere, così come i parlamentari pongono scarsa attenzione al loro esame. Va ricordato che, avendo le norme internazionali assunto un ruolo interposto nell'ordinamento a seguito della modifica all'art. 117, comma 1 Cost. e alla giurisprudenza, è stato sostenuto che debba essere interpretato in modo diverso la procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati, soprattutto se si considera la prassi e che la legge di autorizzazione alla ratifica rappresenta l'unico momento in cui il Parlamento può non solo manifestare il proprio orientamento, ma soprattutto contribuire alla pubblicità di atti relegati tradizionalmente al potere esecutivo. Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, 297-298. V.

Molto si è discusso sull'iniziativa delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, in special modo se fosse o meno riservata al Governo, vuoi considerando l'autorizzazione richiesta dal soggetto titolare a compiere l'atto, vuoi perché solo l'esecutivo è considerato a conoscenza del trattato da allegare al disegno di legge da presentare alle camere. Entrambi i profili sono stati agilmente confutati: quanto alla prima perché l'iniziativa parlamentare non impatterebbe sulla distinzione tra organo votato alla stipulazione e organo volto all'autorizzazione del Trattato; quanto alla seconda, la fonte primaria disposta dall'art. 1, co. 1, lett. f) e 4 della legge n. 839/1984 impone la pubblicazione del testo, compresi gli accordi in forma semplificata, nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica e la loro comunicazione alle Presidenze delle Camere³⁰¹.

Si tratta quindi di iniziativa vincolata ma non riservata al governo, soprattutto in presenza di accordi in forma semplificata, prassi³⁰² sempre più frequente per evitare la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica; da ciò deriva un'ulteriore compressione del ruolo delle Camere, in ragione di un comportamento "commissivo" «consistente nella conclusione di un accordo in forma semplificata», che non prevede l'autorizzazione alla ratifica³⁰³. Tale anomalia ha prodotto una conseguenza problematica, che si identifica con il ricorso a leggi di approvazione successive o "sananti", da cui un'elusione dell'art. 80³⁰⁴, visto che l'accordo produce obblighi giuridici nel momento della sua stipulazione. La fonte primaria successiva interverrebbe dopo il perfezionamento dell'accordo, provocando un'incentivazione del Governo verso il ricorso alla forma semplificata, che implicherebbe addossare la responsabilità politica sul Parlamento³⁰⁵.

Proprio questa è la prassi in cui si iscrive la stipulazione del Protocollo di intesa tra l'Italia e l'Albania³⁰⁶, costellata di una serie di accordi in forma semplificata in materia di politiche migratorie, *rectius*, esternalizzazione delle procedure di esame dei richiedenti asilo. Questa sottrazione alla forma e alla sostanza procedurale derivante dal passaggio parlamentare ha creato numerose asimmetrie "informative" in un ambito, è bene ripeterlo, legato alla tutela dei diritti fondamentali della macrocategoria giuridica del migrante³⁰⁷. Gli accordi

anche Guastafarro che denomina sovralegislativo o subcostituzionale il rango della fonte internazionale pattizia. Cfr. B. Guastafarro, *La comunità internazionale e lo Stato*, in M. Benvenuti, R. Bifulco, *Trattato di diritto costituzionale. La Costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale*, Torino, 2022, 257-259. V. anche *ex pluribus*: V. anche più in generale W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 361 ss.; M. Franchini, *I poteri del governo nella conclusione di accordi internazionali*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1980, 26-66; L. Carlassarre, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 482.

³⁰¹ S.M. Cicconetti, *Diritto Parlamentare – Terza edizione*, Torino, 2019, 170-173. Per la discussione in dottrina cfr. *ex pluribus* V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989.

³⁰² Sino al 2009 è utile la ricostruzione di E.C. Raffiotta, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 novembre 2009.

³⁰³ Molto pertinenti le osservazioni di E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2018, 447 e 452-456.

³⁰⁴ S. Cafaro, *La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato*, Parlamento europeo – Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, Bruxelles, 2018, 7-8.

³⁰⁵ E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 464-473.

³⁰⁶ Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

³⁰⁷ F. Tammeone, *Ragion (di Stato) di diritto. Profili di illegittimità degli accordi "segreti" in materia di migrazione nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023, 175; E. Olivito, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione giustizia*, 05/02/2019. Tutto ciò a danno del principio di trasparenza visto che il testo di numerosi accordi non è stato reso pubblico. Per un elenco di tali accordi cfr. Actionaid, *Come "li aiutiamo a tornarsene a casa*

in forma semplificata sono qualificati, nelle circolari del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, come limitati casi ove non è richiesta la ratifica da parte del Presidente della Repubblica; essi sono previsti in Accordi quadro e, sul piano delle fonti internazionali, dalla Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati (art. 12)³⁰⁸. La discrezionalità del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso e dei trattati (SGCT I) e dell'Ufficio legislativo è ampia, come dimostrano alcune specificazioni contenute in una più recente circolare del Ministero; oltre che a confermare il precedente indirizzo, essa ha incluso tra i trattati esecutivi non necessitanti di firma anche quelli interpretativi di un trattato vigente, da cui si evince l'ampliamento dello "spettro" normativo non soggetto al controllo parlamentare. In modo analogo, e non avrebbe potuto essere altrimenti, sono considerate le intese tecniche, le quali fanno «sorgere impegni di collaborazione tecnico-amministrativa e/o di natura politica esclusivamente tra le singole amministrazioni stipulanti»³⁰⁹. Il dover essere di tali intese è sostanzialmente e formalmente diverso dalle formulazioni dei trattati, tanto che il Governo o la Repubblica non devono figurare tra i soggetti parte dell'intesa. In questo modo, l'amministrazione ministeriale riesce a eludere le assemblee elettive in analogia con la scelta del Governo britannico di includere nel *Rwanda Plan* due *notes verbales*. In entrambi i casi si tratta di atti politici non vincolanti, sia di natura tecnica e amministrativa, sia accordi programmatici che, però, incidono fortemente sui diritti individuali e impegnano ingenti risorse.

Il ricorrere alla categoria degli accordi esecutivi è stato funzionale all'aggiramento dell'art. 80 Cost. in diversi casi, nonostante gli accordi in forma semplificata comportassero oneri fiscali di tutto rilievo³¹⁰. Questo uso "disinvoltato" ha avuto i suoi migliori esempi nel Memorandum d'intesa con il Sudan del 2016³¹¹, con la Libia del 2017³¹² e con il Niger del 2017³¹³. Non è sicuramente questa la sede per l'esame di ciascun accordo ma è utile rammentare come essi abbiano sollevato diverse criticità. Il primo, intervenuto sia sulla cooperazione tra organi di polizia stranieri in contrasto alla criminalità organizzata sia sulla gestione delle frontiere e dei flussi migratori, non è stato oggetto di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale né di comunicazione in sede parlamentare³¹⁴. Il secondo, più noto, ha suscitato perplessità per la sua qualifica di accordo esecutivo sulla base dell'art. 19 del Trattato di Bengasi del 2008, *escamotage* che ha consentito al governo di aggirare il coinvolgimento delle Camere, anche sulla base dell'esplicito riferimento all'assenza di ulteriori oneri

loro". *La centralità dei rimpatri nell'agenda migratoria, la cooperazione allo sviluppo e le sfide del ritorno in Gambia*, 19 novembre 2019, 15.

³⁰⁸ Ministero degli Affari Esteri – Segreteria Generale – Circolare n. 4 - A/XII/4, Procedure relative agli Accordi internazionali ed alle intese interministeriali o tecniche, 3 marzo 2008.

³⁰⁹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Segreteria Generale – Circolare n. 2 - A/XII/4, Procedure relative ai trattati internazionali ed alle intese tecniche, 30 luglio 2021.

³¹⁰ Cfr. A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione alla prova della prassi: brevi note e spunti comparatistici a partire dal caso del Protocollo italo-albanese in materia migratoria*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2024, 30 ss. e 37-39.

³¹¹ Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno italiano e la Polizia nazionale del Ministero dell'interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori ed in materia di rimpatrio, firmato il 3 agosto 2016 a Roma.

³¹² Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, firmato a Roma il 2 febbraio 2017.

³¹³ Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017, poi ratificato con Legge 29 luglio 2019, n. 80.

³¹⁴ Tra i vari aspetti relativi al contenuto, esso ha comportato specifici obblighi in capo ai contraenti per il rimpatrio dei migranti irregolari. Cfr. F. Negozio, *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del Memorandum d'intesa Italia-Sudan*, in Ordine Internazionale e diritti umani, 2018, 338-339 e 347-348.

finanziari. V'è da ritenere, però, pacifica la valenza politica dell'accordo per l'impatto sulle politiche migratorie, ovvero sulle norme interne e sovranazionali, specialmente per le novelle apportate in materia di condizione giuridica dello straniero, riservata alla legge³¹⁵. Contro la scelta del Governo è stato sollevato un conflitto di attribuzioni³¹⁶ promosso da alcuni parlamentari che lamentavano la lesione delle loro prerogative ai sensi degli artt. 67 e 72, co. e 4 Cost., a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, della legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum perché, appunto, considerato un accordo in forma semplificata e non avente il valore politico come sostenevano i parlamentari ricorrenti³¹⁷. Il terzo, infine, rileva ai nostri fini quanto a discrezionalità dell'esecutivo, asimmetria informativa, intervento del giudice amministrativo e rimedio *ex post* con fonte legislativa. Infatti, l'Accordo con il Niger non ha solo eluso le Camere, ma è stato anche soggetto a segretezza, contro cui è stata avanzata l'istanza di accesso civico generalizzato, accolta dal Tribunale Amministrativo del Lazio che ha riconosciuto «l'esistenza attuale di un obbligo di pubblicazione, da ricondurre a quanto prescrive l'art. 4 della legge n. 839 del 1984, pur avendone, contraddittoriamente e immotivatamente, differito l'accesso all'avvenuta conclusione dell'iter di ratifica parlamentare»³¹⁸. Successivamente, è stata adottata una legge di autorizzazione alla ratifica, la l. n. 188/2019, volta a "sanare" questo *vulnus* di natura costituzionale. Ulteriori casi di accesso civico si sono verificati in relazione alle politiche migratorie oggetto di accordo con la Libia non proprio coronati da successo, così come nel caso che ha riguardato l'ostensione dell'accordo tra Italia e Gambia stipulato nel 2010³¹⁹. Quindi, si è di fronte a una tendenza in cui il mancato coinvolgimento delle assemblee rappresentative comporta il "sacrificio" del principio di conoscibilità di accordi in forma semplificata di ampia valenza politica. Al contrario, esigenze di trasparenza sono relegate alle istanze sollevate dalla società civile che, però, non possono supplire al compito di rappresentanza degli interessi che devono trovare voce per mezzo delle assemblee, organo volto a garantire il principio di pubblicità e trasparenza dell'azione governativa³²⁰.

Come anticipato, il Governo ha replicato il modello sulla base del Trattato di amicizia tra Italia e Albania del 1995 e del Protocollo del 2017 in materia di contrasto al terrorismo e alla tratta di esseri umani; entrambi, tuttavia, disciplinano principalmente la regolazione dei flussi migratori dei cittadini albanesi e italiani, assieme all'accesso al mercato del lavoro. La natura politica dell'accordo con l'Albania si evince dall'impatto su materie riservate alla legge, così come per l'impegno di risorse finanziarie e (sic!) oneri non previsti (artt. 4,

³¹⁵ A. Calamia, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 13-14. V. Zambrano, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2019, 129-133. V. anche E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op. cit., 476.

³¹⁶ L'esito è stato l'ordinanza n. 163/2018. V. *amplius* A. Golia, *La fortezza che resiste: potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, 47 ss.

³¹⁷ Tale caso è di assoluto rilievo tra la giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti di attribuzione, perché la Corte sbarrò la porta al singolo parlamentare nelle vesti di soggetto avente diritto di adire la corte singolarmente nel conflitto tra poteri, possibilità poi ammessa dal l'ord. n. 17/2019. Cfr. F. Fabrizzi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 97-99. V. anche R. Bin, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum Costituzionale*, 20 luglio 2018.

³¹⁸ TAR Lazio, sentenza n. 11125/2018. Si v. F.V. Virzì, *L'effettività dell'accesso civico generalizzato: il caso degli accordi in forma semplificata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2019, 641 ss.

³¹⁹ F. Tammeone, *Ragion (di Stato) di diritto*, op. cit., 183-188.

³²⁰ V. Pupo, *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2019, 228-232.

8, 6, 10, 12) per realizzazione e gestione dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio ove esaminare gli status dei richiedenti asilo, secondo la normativa italiana. Inoltre, non può non essere considerato denso di politicità un qualsiasi accordo che preveda la concessione temporanea di “aree” ad altra giurisdizione per meri motivi funzionali, in quello che è divenuto un tratto di rilevante differenziazione con il MoU tra Regno Unito e Rwanda³²¹.

Per di più, appare significativo che siffatta cooperazione bilaterale possa svolgere la funzione di volano per il rafforzamento delle relazioni tra Albania e Unione Europea, come recita il Preambolo, nella prospettiva dell'adesione dello Stato balcanico all'UE. Per quanto il percorso di riforma dell'Albania abbia registrato non irrilevanti progressi³²², v'è da dire che sarà difficile assistere, nel breve periodo, a un allargamento dell'Unione visti i numerosi problemi che attanagliano il rispetto dei valori comuni e dello Stato di diritto³²³. Si può sostenere che, se si considera anche il vago richiamo alla “normativa europea”, l'intento dell'esecutivo sia stato quello di legittimare l'esternalizzazione anche all'interno dell'Unione europea. Invero, l'opzione della formalizzazione della prassi degli accordi informali in chiave sovranazionale, in materia di immigrazione, è stata discussa dal Consiglio europeo del 17/18 ottobre 2024, contesto in cui l'iniziativa italiana ha ricevuto un iniziale *endorsement* da parte della Presidente della Commissione europea³²⁴.

Il tentativo del Governo italiano ha, inevitabilmente, provocato una dura reazione delle opposizioni, e ha così ricorso alla procedura disposta dall'art. 80 della Costituzione, presentando il disegno di legge governativo (A.C. n. 1620) di ratifica ed esecuzione del Protocollo³²⁵. Anche in questo caso si è assistito ad un intervento legislativo “sanante” le cui circostanze risultano ancor più critiche se si considera che per lo stesso Governo non sarebbe stato necessario effettuare il passaggio parlamentare, essendo tale Protocollo associato a un'intesa tecnica ed esecutiva. Al di là della dubbia compatibilità tra la legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo, il diritto interno, dell'Unione europea e internazionale, ad essere esaminata è la risposta del Parlamento nel suo “successivo” coinvolgimento, inizialmente scartato, nonostante l'accordo in forma semplificata con l'Albania abbia incarnato un “salto di qualità” nel sancire nuovi obblighi giuridici tra gli Stati contraenti, nuovi e maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche e novellato la procedura di esame del richiedente asilo in modo significativo³²⁶.

³²¹ Osservazioni svolte anche da F. Tammone, *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'Intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 245 ss.

³²² Su cui si v. F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione Europea*, Torino, 2023, 111 ss. Si veda l'ultimo Report della Commissione che indica progressi “moderati” nella strada verso il raggiungimento dell'acquis. Commission Staff Working Document, *Albania 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy*, SWD(2023) 690 final, Brussels, 8.11.2023.

³²³ V. anche su un improbabile nuovo allargamento nei prossimi anni B. De Witte, *The 'large-scale' EU Enlargement and its Impact on EU Institutions*, EULawLive, 28/05/2024; H. Jaraczewski, *The Impact of Enlargement on the EU Rule of Law – a Rough Road with Few Lessons Learned*, EULawLive, 06/06/2024.

³²⁴ In una lettera inviata da Von Der Leyen il 14 ottobre 2024: G. Macauley, *European Commission president endorses “return hubs” to combat irregular migration*, in *Jurist*, October 17, 2024.

³²⁵ Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno. Da parte albanese, invece, si era provveduto con la legge di autorizzazione alla ratifica il cui esame, però, era stato sospeso per via del ricorso presso la Corte costituzionale che ha vagliato la legittimità dell'accordo.

³²⁶ Su cui si vedano: G. Grottarola, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo italia-albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'unione europea*, in *SidiBlog*, 13 Febbraio 2024; C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, 112 ss.; E. Celoria, A. De

3. I progetti di legge governativi all'esame di Westminster e del Parlamento italiano

3.1. La House of Lords e il "ping-pong"

La comparazione giuridica se, da un lato, evidenzia non poche similitudini quanto agli strumenti normativi utilizzati dal governo in merito alle politiche migratorie, dall'altro mostra alcune differenze circa la reazione delle assemblee elettive a tali iniziative legislative. Il coinvolgimento di queste ultime, pertanto, è stato reso necessario, dal punto di vista delle fonti, visto l'impatto normativo del *Rwanda Plan* da un lato e del Protocollo italo albanese dall'altro. Nel caso del Regno Unito, però, è stata la sentenza della Corte Suprema a provocare una vigorosa reazione da parte del Governo Sunak che ha continuato a perseguire tale politica migratoria dapprima stipulando, in sostituzione del MoU, un Trattato internazionale con il Rwanda³²⁷ e, successivamente, presentando il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 25 aprile 2024³²⁸. In tale fase, sono emersi i contrasti tra i *Tories* più radicali, fautori della disapplicazione dello HRA, e i più moderati; ciò ha provocato le dimissioni del Ministro dell'immigrazione, Robert Jenrick, mentre, nelle *explanatory notes* apposte all'allora *Bill*, a destare sorpresa sono stati i dubbi sulla compatibilità con la CEDU espressi dall'*Home Secretary*, James Cleverly (par. 1.3)³²⁹.

In questa sede non si vuole affrontare la delicata questione dell'incompatibilità dell'*Act* con lo HRA e con tutta quella normativa interna incorporata dall'ordinamento britannico in materia di immigrazione e richiedenti asilo³³⁰. Invece, si vuole evidenziare come, da un lato, l'iniziativa governativa abbia risposto all'esigenza di colmare un vuoto normativo e di "sistema", strumentalizzando la sovranità parlamentare nel Regno Unito. L'*Act* ha svolto il ruolo di "*overruling*" rispetto alla decisione della Corte Suprema, accusata di "usurpare" i poteri del Parlamento, ovvero di ribaltare il sistema costituzionale britannico, in quella che è stata definita giustamente una *legal fiction*³³¹.

Il vaglio parlamentare dell'*Act* ha visto l'approvazione da parte della Camera dei comuni in seconda lettura il 12 dicembre 2023 e in terza lettura il 17 gennaio 2024³³². L'*Act* non ha subito emendamenti prima della terza lettura sia nella

Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2024, 1-26.

³²⁷ *Agreement between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants*, 5 December 2023. Sono state segnalate rilevanti modifiche rispetto al MoU, tra cui si segnala l'estensione delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo e per l'impugnazione delle decisioni con esito negativo, la possibilità di riportare una persona, ricollocata in Rwanda, nel Regno Unito, l'estensione dei poteri del *Monitoring Committee* del Trattato e la non discriminazione dei diritti delle persone ricollocate. Cfr. C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 801.

³²⁸ *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*.

³²⁹ V. sul punto D. Owen, *Magical Thinking and Obsessive Desires: Conservative Politics, Human Rights, and the Rwanda Judgment*, *VerfBlog*, 2023/11/19.

³³⁰ Evidenziate sin da subito dalla *Joint Committee on Human Rights, Chair's Briefing Paper: Safety of Rwanda (Asylum & Immigration) Bill*, 11 December 2023. V. anche A. Dirri, "Hotel Rwanda", cit.

³³¹ Sul punto sono pertinenti le osservazioni di A. Donald, J. Grogan, *Legislating fiction*, *VerfBlog*, 2024/1/15.

³³² Appare significativo che il Governo non abbia atteso il termine dei 21 giorni di seduta che, sulla base del CRAG, avrebbero consentito alle camere di esprimersi entro il 31 gennaio 2024, prima di presentare il Bill. La *Home Affairs Committee* aveva richiesto di rispettare i 21 giorni ma il Governo aveva risposto che il Trattato sarebbe stato esaminato nelle more dell'approvazione del *Rwanda Bill*. Diversamente la Camera alta ha votato una mozione contro la ratifica il 22 gennaio 2024, sulla base dell'art. 20 del CRAG, obbligando il Governo a presentarsi e dichiarare le motivazioni a sostegno della

Committee Stage sia nella *Report Stage* e, successivamente, si segnala come il Primo Ministro, in una conferenza stampa, abbia “sollecitato” la Camera dei Lord ad approvare il più velocemente possibile la misura legislativa di iniziativa governativa³³³. Essendo, quindi, la Camera dei comuni sotto il controllo della maggioranza governativa, gli emendamenti proposti dai *Labour* non hanno avuto seguito, così come una mozione volta a forzare il governo alla pubblicazione di maggiori dettagli sugli oneri finanziari riguardanti la *Rwanda policy*³³⁴.

Diverse criticità sono state evidenziate dalla *International Agreements Committee* della Camera dei Lord che, proprio nel giorno dell'approvazione in terza lettura ai comuni, ha pubblicato un report sul Trattato e sul *Bill* di grande rilevanza “costituzionale”³³⁵. Veniva evidenziato che il *Bill* fosse la diretta emanazione del Trattato stipulato con il Rwanda e che il Governo, nonostante la pronuncia della Corte Suprema, ha chiesto al Parlamento di dichiarare il Rwanda *safe*. L'attenzione è stata posta sul principio della separazione dei poteri, che richiede l'esercizio di un *self-restraint* da parte delle corti e dell'organo legislativo³³⁶, giungendo a sostenere che «*it would therefore be constitutionally inappropriate for Parliament to seek through statute to overturn findings of fact by the Supreme Court, especially when the Bill includes an ouster clause excluding judicial review*»³³⁷. Oltre la valutazione dei profili di compatibilità del Trattato con la normativa internazionale, il punto fermo rimaneva l'evidente impreparazione del Rwanda nell'assicurare eque procedure di valutazione per i richiedenti asilo; non sarebbe stata la stipulazione di un Trattato la risoluzione di tutte quelle problematiche sollevate dalla Corte Suprema³³⁸. A parte queste valutazioni di merito, qui interessano alcune questioni procedurali legate alla trasparenza e alla pubblicità sull'attuazione del Trattato: si tratta di tempistiche non chiare e indefinite, tanto che l'*Home Secretary* non è stato in grado di fornire alcuna indicazione temporale circa l'adempimento del Rwanda in termini giuridici e pratici verso gli standard necessari per l'attuazione del Trattato, ovvero la protezione dei diritti dei migranti e la garanzia di un equo processo³³⁹. La Commissione, così, concludeva chiedendo che il Governo dovesse trasmettere

ratifica, cosa che è accaduta solo il 25 aprile 2024, giorno in cui il Trattato è entrato in vigore e dell'approvazione del *Bill*. M. Gower et. al., *The UK-Rwanda Migration*, op. cit., 17-18; House Commons, Home Affairs Committee, *UK-Rwanda Treaty: Provision of an asylum partnership*, Second Report of Session 2023-24, 12 January 2024. Cfr. anche House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny*, op. cit., p. 23 nota 55.

³³³ House of Lords – Library Briefing, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, 25 January 2024, 30 ss.

³³⁴ House of Commons Library Research Briefing, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: progress of the bill*, 19 April 2024.

³³⁵ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements: UK– Rwanda Agreement on an Asylum Partnership*, 17 January 2024.

³³⁶ In realtà, va ricordato che la Corte Suprema non ha sfiorato l'argomento della separazione dei poteri, rimanendo sul “fatto”, ovvero sull'invalidità della policy adottata dall'*Home Secretary* in attuazione del MoU. Questo passaggio è fondamentale perché la Corte ha avuto l'accortezza di rimanere fuori (formalmente) dal dibattito politico.

³³⁷ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements*, op. cit., 6. Tale atto legislativo «*prioritised parliamentary sovereignty and, indeed, set it in direct conflict with the rule of law. Legal challenges to removal under the Act were extremely limited. The Act signalled a seismic shift in the constitutional power dynamic between the executive, parliament and the courts*». Cfr. K. Ritchie, *The Rwanda Case: Testing the Limits of Judicial Competence*, in *Judicial Review*, 29, 2, 2024, 104. Cfr. anche G. Caravale, *Il Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 e il conflitto tra sovranità parlamentare e Rule of law*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 1-7.

³³⁸ Criticità evidenziate anche nel Rapporto UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update*, 15 January 2024.

³³⁹ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements*, op. cit., 15.

informazioni al Parlamento sugli *step* identificati, viste le difficoltà pratiche riscontrate, nonché i profili di legittimità rispetto alla normativa sovranazionale. Successivamente, la Camera alta ha presentato emendamenti a livello del *report stage*, discussi tra il 4 e il 6 marzo 2024; tra gli emendamenti proposti dalla Camera dei Lord figurava la «*full compliance with domestic and international law*», ovvero che il Rwanda avrebbe potuto essere stato dichiarato *safe country* solo quando avrebbe dimostrato di poter rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato e dal *Bill*. Oltre a ulteriori emendamenti che hanno tentato di snaturare il disegno governativo, rileva anche l'emendamento n. 41 di Lord Coaker (*Labour*) che avrebbe comportato ulteriori oneri informativi in capo al Governo circa il numero delle persone ricollocate in Rwanda, così come la sorte di coloro che sarebbero rimasti nel Regno Unito³⁴⁰.

Di qui, è iniziato il c.d. *ping-pong*³⁴¹ tra le due camere, con la Camera dei comuni che ha ignorato tutti gli emendamenti proposti dalla camera alta, ristabilendo il testo originario il 18 marzo; sono seguite poi le osservazioni della Camera dei Lord due giorni dopo, con non poche critiche verso la camera elettiva, visto che i comuni hanno trascurato la convenzione costituzionale che non prevede un rigetto integrale delle osservazioni dei Lord. Questi ultimi hanno provato ad apportare gli emendamenti sulla scia di quelli inizialmente presentati, nuovamente cassati dalla *House of Commons*, con l'eccezione delle vittime dei traffici di esseri umani; tale emendamento, nonostante il rigetto, ha indotto i comuni a introdurre un obbligo informativo annuale su tale fattispecie. Di nuovo, il 16 aprile, nel considerare le obiezioni dei Comuni, la *House of Lords* ha presentato quattro emendamenti tra i quali, si segnala, la deroga di tali norme per gli afgani e altre categorie a rischio. Il giorno seguente i comuni nuovamente hanno rigettato tutti gli emendamenti, ma dubbi sono sorti in seno alla maggioranza nel non concedere la deroga per alcune categorie, nonché sul ruolo di una commissione indipendente di monitoraggio dei progressi del Rwanda. Così la *House of Lords*, questa volta, ha ridotto gli emendamenti a due, poi soggetti allo scrutinio dei comuni, ove non hanno avuto seguito, nonostante alcune rassicurazioni sullo status degli afgani che hanno collaborato con la coalizione e altre categorie a rischio³⁴².

Tale scontro tra Governo e *House of Lords* rivela l'attitudine della seconda ad agire come "bastione" antimaggioritario rispetto al primo, mediante la sua capacità di analisi e di informazione. La Camera alta, grazie a una riacquisita legittimità e allo status non elettivo dei suoi membri, conferma la sua attitudine di contrasto all'espansione dei poteri dell'esecutivo a danno del Parlamento nell'era post-Brexit³⁴³. Proprio in tale "epoca" il contributo dell'*International Agreements Sub-Committee* dello *EU Committee* della Camera, assieme allo *Joint Committee on Human Rights* ha assunto rilevanza laddove richiedeva maggiori obblighi informativi in capo al Governo circa i trattati internazionali, tra cui spicca il report dell'*International Agreements Committee* (IAC), successore della sottocommissione richiamata sopra, che ha evidenziato la necessità di una

³⁴⁰ Consultabile [qui](#).

³⁴¹ Con *ping-pong* si identifica una fase di discussione parlamentare in cui le due camere esaminano e votano gli emendamenti dell'altra al fine di trovare una sintesi. Cfr. per alcuni precedenti interessanti cfr. R. Whitaker, *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 3, 2006, 536-545.

³⁴² C.J. McKinney, J. Dawson, *House of Commons Library – Research Briefing*, N. 9944– *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: progress of the bill*, 19 April 2024, 17 ss.

³⁴³ J. Smith, *Fighting to 'Take Back Control': The House of Lords and Brexit*, in T. Christiansen, D. Fromage, *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, Cham, 2019, p. 102. Tutto, comunque, in continuità con quanto rilevato in precedenza. Cfr. M. Russel, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *The Political Quarterly*, Vol. 83, Issue 1, January-March 2012, 117-129.

rimborso del *CRAG Act* già nel 2021³⁴⁴. Nel corso dell'esame parlamentare del Rwanda Act è stato pubblicato un ulteriore report, questa volta da parte della Camera dei comuni, sul controllo parlamentare dei Trattati internazionali. Anche la camera elettiva ha riconosciuto diverse problematiche del *CRAG Act*, in special modo sull'insufficiente potere del Parlamento nello scrutinio dei Trattati; sull'esclusione di certe categorie di accordi e trattati dal CRAG; sulle limitazioni temporali (21 giorni) per l'esame in aula dei Trattati. Così, secondo la *House of Commons* «*in order for the arrangements for entering into treaties to respect the core constitutional principle of parliamentary sovereignty, and to bring them into line with international comparators, Parliament must give its express approval to all treaties before they can be ratified or enter into force*»³⁴⁵.

3.2. La reazione del Parlamento italiano

L'impraticabilità della strategia dell'esecutivo non ha tardato a manifestarsi e può dirsi basata, oltre che su valutazioni di opportunità politica, su precedenti sull'interpretazione ampia e "sostanziale" dell'art. 80 della Costituzione. Quest'ultima deve avvalersi non solo della lettera di suddetta disposizione ma, soprattutto, dell'interpretazione sistematica del testo costituzionale laddove l'oggetto - non la forma - è utile per sancire la valenza politica per legittimare il passaggio parlamentare. Ciò significa che nulla osta affinché l'atto della ratifica sia esigibile anche per quegli accordi in ragione dell'oggetto e non solo per la forma; il ricorrere di provvedimenti *ex post*, in assenza di una norma che disciplini un intervento "differenziato" rispetto alla legge di autorizzazione alla ratifica, rende necessario analizzare la prassi e verificare l'esistenza o meno di una consuetudine costituzionale³⁴⁶. Da ricordare, inoltre, che episodi di autorizzazione alla ratifica sono avvenuti anche a seguito di pronunce degli organi giurisdizionali, tra i quali spicca il caso dell'accordo con il Niger, come visto in precedenza.

Visto il contenuto del Protocollo tra Italia e Albania, il Governo ha sentito la necessità prima di dover riferire in Parlamento, anche per dimostrare la volontà di informare le assemblee in aperto contrasto con quanto avvenuto nel 2017 in occasione del Memorandum tra Italia e Libia³⁴⁷. In realtà il paragone può destare qualche perplessità dal punto di vista giuridico per via della sostanza dell'accordo, soprattutto laddove la differenza poteva misurarsi nei

³⁴⁴ House of Lords – International Agreements Committee – 7th Report of Session 2021-22, Working practices: one year on, 17 September 2021. V. A. Fiorentino, *Il treaty-making power*, op. cit., 1893, 1896-1897.

³⁴⁵ House of Commons – Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century, Second Report of Session 2023-2024*, 23 January 2024, spec. 29 ss.

³⁴⁶ Si è d'accordo con le riflessioni di E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 467-468. L' A. cita dottrina più risalente, che è bene riportare: A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, 159 ss.; A. Allara, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Dir. int.*, n. 1, 1971, 115 ss.

³⁴⁷ Camera Dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 199 di martedì 21 novembre 2023, XIX legislatura. Il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale fa riferimento soprattutto ai provvedimenti e stanziamenti per l'attuazione del MoU con la Libia siglato dal Governo Gentiloni. Nel non specificare la tipologia di provvedimenti successivi il Ministro Tajani omette che, seppur discutibili, vi sono stati interventi legislativi, quale il d.l. 10 luglio 2018, n. 84, Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 98. D'altro canto, l'elusione delle Camere avvenne anche in sede di adattamento, in quanto il Governo ricorse ad atti ministeriali per l'esecuzione dell'accordo. Cfr. puntualmente sempre E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 478.

punti degli accordi concernenti le risorse finanziarie, che vede il Protocollo albanese impegnare complessivamente (almeno) 600 milioni di euro. Non solo. Ulteriori criticità derivano dall'intervento diretto nelle norme primarie in materia di immigrazione e condizione dello straniero, in violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 10, co. 2, Cost. Ciò è tanto più vero se si considera la previsione di un trattamento differenziato per i richiedenti asilo trasferiti in Albania – già soggetti alla procedura accelerata –, ulteriore profilo di “frizione” con gli obblighi internazionali sulla tutela dei diritti umani³⁴⁸. Nella seduta stessa, va tenuto conto dell'approvazione di due risoluzioni: la prima (6-00066), della maggioranza, che impegnava il Governo “ad adottare ogni iniziativa”, anche tramite un disegno di legge di ratifica per finalità attuative, non facendo però esplicito riferimento al necessario passaggio parlamentare come costituzionalmente necessario; la seconda (6-00067), dell'opposizione, evidenziava diversi *vulnera* procedurali e sostanziali, relativi al comportamento commissivo del Governo – la stipulazione dell'accordo in forma semplificata – che avrebbe leso le attribuzioni delle Camere, e impegnava il Governo a presentare la legge di autorizzazione e a non dare applicazione al Protocollo prima della ratifica. Una terza, promossa dal Movimento Cinque Stelle, è stata respinta e intendeva da un lato garantire maggiori tutele per i migranti, assieme a ulteriori doveri informativi verso il Parlamento e a un incremento dei controlli sulle risorse destinate all'attuazione del Protocollo.

Ad ogni modo della necessità del passaggio parlamentare ne danno diretta evidenza le disposizioni del progetto di legge stesso, visto l'intervento in deroga rispetto alla normativa generale in materia di appalti, nonché dell'ordinamento penale e anche giudiziario³⁴⁹. La compattezza della maggioranza ha reso possibile l'approvazione del disegno di legge in tempi piuttosto brevi³⁵⁰, anche in considerazione della dichiarazione di urgenza del 21 dicembre 2023 approvata dalla Camera dei deputati, tre giorni dopo la sua presentazione, mediante la quale è stato stabilito il procedimento abbreviato per il disegno di legge ai sensi dell'art. 72, co. 2, Cost³⁵¹. Presso la Camera, nonostante la ristrettezza dei tempi per l'iter in Commissione, iniziato il 21 dicembre 2023 e conclusosi il 17 gennaio 2024, v'è da registrare una certa profondità di scrutinio e la presentazione di numerosi emendamenti da parte delle opposizioni, che hanno mostrato una certa compattezza nel mostrarsi più unite rispetto alla votazione delle risoluzioni di cui si è dato conto in precedenza. L'evidente particolarità del Protocollo e delle sue novità sul piano del diritto dell'immigrazione non poteva non scaturire una certa reazione, ovviamente non coronata da successo ma che merita di essere segnalata per l'incisività sia sull'ordine di esecuzione, sia sulle norme di adattamento, aspetto non usuale in

³⁴⁸ Si rimanda allo studio di Saccucci, che ricorda anche come l'accordo risulti vantaggioso per la parte albanese, oltre che ad analizzare scrupolosamente tutte le criticità normative verso le norme sovranazionali. A. Saccucci, *Il Protocollo Italia-Albania sulla «dislocazione» extraterritoriale dei migranti*, Riv. di dir. Int., 3, 2024, 636-638 e 682-685.

³⁴⁹ Questione evidenziata da A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione*, cit., 34. Su ciascuna norma dell'atto legislativo si v. Camera Dei Deputati. Servizio Studi, Senato Della Repubblica. Servizio Studi, Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno. A.C. 1620, dossier XIX legislatura, 19 gennaio 2024.

³⁵⁰ L'analogia con il passaggio parlamentare nel caso del Rwanda Bill è presto detta, se si ricorda l'approvazione rapida auspicata dall'allora Primo Ministro Sunak.

³⁵¹ E dell' art. 69, co. 1 e 2, Reg. Camera. Lo ricorda in modo opportuno la dottrina che evidenzia come, a seguito di tale dichiarazione, il tempo a disposizione delle Commissioni riunite Affari costituzionali ed esteri sia stato ridotto alla metà di quello di cui normalmente dispongono ossia due mesi (art. 81, co. 2, Reg. Camera). V. A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione*, cit., 34.

fase di esame parlamentare di leggi di autorizzazione alla ratifica³⁵². Il passaggio in Senato, invece, rileva per gli strettissimi tempi a disposizione per le Commissioni riunite (Affari Costituzionali e Affari esteri e difesa) visto che la trattazione in sede referente ha avuto inizio il 31 gennaio 2024 e il passaggio in assemblea è avvenuto il 7 febbraio successivo per via della calendarizzazione effettuata dalla Conferenza dei Capigruppo³⁵³; inoltre, il provvedimento, non avendo potuto le Commissioni votare il mandato, è giunto in Assemblea senza il relatore³⁵⁴.

L'approvazione del Senato è avvenuta il 15 febbraio 2024, secondo una logica in linea con la tendenza più recente del "monocameralismo alternato" o "di fatto"³⁵⁵ che, si ricordi, dispiega i suoi aspetti più problematici sulla produzione di altri atti di rango primario, in special modo il procedimento di conversione dei decreti-legge. Anche in merito alla legge di autorizzazione alla ratifica si assiste al ricorso alla delibera formale da parte della seconda Camera, unitamente ad una discutibile gestione dei tempi di discussione in aula e in assemblea³⁵⁶. Così, nelle mutevoli dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo, si riscontra "l'intreccio" tra questa patologia riscontrabile nella produzione normativa e una tendenza altrettanto problematica che vede la formazione di una consuetudine facoltizzante e modificativa della Costituzione per cui il Governo sarebbe autorizzato (o si sentirebbe) a stipulare in accordi in forma semplificata, ovvero a eludere le assemblee rappresentative³⁵⁷.

4. Conclusioni

Dall'analisi svolta è emerso un parallelismo nell'azione degli esecutivi in relazione alle politiche migratorie, nonostante il diverso contesto giuridico di riferimento, ovvero l'appartenenza e l'uscita dall'Unione Europea. È stato reso necessario evidenziare proprio questo contesto all'interno del quale, da un lato, gli esecutivi conservatori hanno svolto un ruolo sempre più preminente nel *treaty making power* nell'era post-Brexit e, dall'altro, il Governo italiano sulla scia dei precedenti, ha cercato di evitare il controllo parlamentare per poi dover concedere lo scrutinio in assemblea. Le scelte degli esecutivi del Regno Unito e italiano non potevano essere giustificate in termini di rapidità, riservatezza e contenuto tecnico degli accordi che, invero, hanno innovato l'esame delle procedure di asilo.

Di qui le importanti implicazioni che riguardano gli assetti della forma di governo, soprattutto laddove le camere elettive si mostrano acquiescenti di

³⁵² *Ivi*, 36. Sul punto in precedenza S. Sassi, *Il Puzzle costituzionale del Treaty-Making Power in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 12-13.

³⁵³ Senato della Repubblica, Legislatura 19^a - 1^a e 3^a riunite - Resoconto sommario n. 2 del 31/01/2024.

³⁵⁴ Senato della Repubblica, Legislatura 19^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 158 del 14/02/2024.

³⁵⁵ Su cui si vedano almeno: A. Manzella, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore 2020, 65; G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019. Anche da ultimi: C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2024, 1 ss.; C. De Fiores, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 1 ss.; A. Vernata, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 148 ss.

³⁵⁶ I. Massa Pinto, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022, 94 ss. e 101.

³⁵⁷ F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Riv. dir. int.*, n. 3, 2018, 874.

fronte forzature costituzionali nemmeno troppo celate³⁵⁸. Proprio in tale dinamica emerge l'incisiva risposta della *House of Lords*, se si guardano ai lavori in aula. Non sono mancate diverse voci circa le debolezze del *CRAG Act*, in special modo «*the timetable it prescribes is too short to allow proper consultation or engagement by committees with stakeholders. Finally, CRAG does not require a debate in any circumstance, reducing the effectiveness of Parliament's power to vote to delay ratification*»³⁵⁹. Anche la Camera dei comuni ha auspicato, in primo luogo, una rivalutazione del *CRAG Act* alla luce della prassi recente, evidenziando la mancanza di supporto per lo scrutinio di accordi e trattati internazionali, nonché la necessità di maggiore inclusione nelle fasi della negoziazione. In secondo luogo, l'organizzazione burocratico/amministrativa della Camera elettiva risulta insufficiente per il controllo su accordi e trattati internazionali; per tale motivo, è stato ricordato il lavoro svolto dalla *International Trade Committee* dal 2016 al 2023, sostituita dalla *Business and Trade Committee* ma, soprattutto, l'auspicio che la *Liaison Committee* «*adds the scrutiny of international agreements to the core task of all relevant committees*». Infine, su questo piano, si auspica una commissione parallela alla IAC presso la Camera alta, per garantire una simmetria nell'analisi di trattati e accordi internazionali³⁶⁰. La necessità di un intervento è, quindi, duplice e rivolto sia ai meccanismi di controllo come disposti dal *CRAG Act*, così come a livello delle commissioni, ambito entro cui la Camera dei comuni sembra seguire l'impulso della Camera dei Lord³⁶¹. L'intenzione di quest'ultima è proprio quella di "tutelare" e ricordare il ruolo del Parlamento che, nella vicenda del *Rwanda Plan*, è stato strumentalizzato dall'esecutivo³⁶². Il precedente governo conservatore ha tentato di portare avanti il *Rwanda Plan*, abbandonato dall'attuale Primo Ministro Starmer, e ha utilizzato il principio della *parliamentary sovereignty* per limitare il ruolo delle corti nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate, in special modo circa il ricollocamento in uno Stato terzo "sicuro"³⁶³.

Invece, quanto alla prassi italiana, s'è detto molteplici volte quanto il ricorso agli accordi in forma semplificata si inserisca nella (forse) irreversibile detronizzazione del Parlamento, nella contestuale imposizione del Governo come perno del potere normativo e nel ruolo preminente del Presidente del Consiglio³⁶⁴. La vicenda esaminata si inserisce in tale contesto e la discussione

³⁵⁸ Cfr. G. Santini, *Accordi in forma semplificata e stipulazioni di natura politica: una "legge di Gresham" del modello costituzionale di politica estera e di difesa?*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2024, 737-740.

³⁵⁹ Così, H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 8, 25 ss., che auspicano l'introduzione di un *consent vote* del Parlamento verso la conclusione dei Trattati. V. anche R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, The Constitution Unit, London, 2022, 30-33; A. Lang, *How Parliaments treats treaties*, op. cit., 35-42.

³⁶⁰ La *Liaison Committee* è l'organo ove siedono i presidenti delle commissioni permanenti per finalità di coordinamento tra le stesse. Per supportare ulteriormente questa funzione la *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* ha invitato il Governo «*to bring forward a motion to amend the Standing Orders to add "scrutiny of relevant international agreements" to the remit of all relevant committees*». House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century*, op. cit., 55. Sulla *Liaison Committee*: C. Fasone, *Sistemi di Commissioni e forme di governo*, Padova, 2012, p. 248 ss. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, 156.

³⁶¹ Funzione "anti-maggioritaria" già intercettata, in tempi relativamente risalenti, da M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013.

³⁶² Cfr. A. Dirri, "Hotel Rwanda", op. cit.

³⁶³ In tale ambito va rilevata l'estraneità della Corte Suprema circa i rapporti tra l'esecutivo e il legislativo nel giudizio sul Rwanda Plan, elemento apprezzabile in un momento in cui l'agone politico non sembra aspettare altro che il coinvolgimento delle Corti. Vi è quindi una necessità, ovvero quella di evitare che le corti siano tacciate di *judicial activism*. V. le riflessioni conclusive di C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 803-805.

³⁶⁴ Così A. Arcuri, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, 2024, 310-311.

parlamentare sul Protocollo d'intesa è risultata in linea con il consolidamento del bicameralismo dimezzato, di fatto o alternato. Nel caso di specie, la "concessione" dell'esame parlamentare risulta solo un mero passaggio formale da risolversi nel più breve tempo possibile, in ragione dell'ampia maggioranza di cui il Governo Meloni dispone. Come Regno Unito con il *CRAG Act*, anche in Italia si è invocato un ripensamento delle norme *ex art. 80 Cost.*³⁶⁵, in quanto l'elusione del controllo parlamentare su atti-fonte di rango internazionale in forma semplificata sembra aver portato ad una consuetudine modificativa dell'art. 80³⁶⁶.

La questione italo-albanese, con una certa somiglianza rispetto a quanto accaduto nel Regno Unito visto l'intervento successivo con una fonte di rango primario³⁶⁷, pare "arricchirsi" di nuovi elementi che derivano dall'adozione da parte del Governo italiano del decreto-legge n. 158/2024³⁶⁸ per designare i c.d. Stati terzi sicuri. L'intervento con atto avente forza di legge è scaturito dal diniego alla convalida del trattenimento presso i centri di permanenza e rimpatrio in Albania dei primi migranti trasferiti dall'Italia, proprio in ragione della sentenza del 4 ottobre 2024 della Corte di Giustizia dell'Unione europea³⁶⁹. La reazione dell'esecutivo di adottare un atto con forza di legge denota un nuovo scontro con l'ordinamento giudiziario e con il diritto dell'Unione europea. Tuttavia, il giudice comune deve rilevare, ai sensi della giurisprudenza dell'Unione europea, situazioni che di fatto ostano alla designazione di "Stato sicuro" nel caso concreto³⁷⁰. Così, anche la fonte legislativa appare incompatibile con il diritto dell'Unione, così come lo era la normativa precedente sulla cui base erano stati designati "parzialmente" sicuri diversi stati³⁷¹. A nulla può valere la puntualizzazione che l'elenco dei paesi

³⁶⁵ M. Giannelli, *Centralità e marginalità dell'articolo 80 della Costituzione nelle più recenti tendenze della produzione normativa in materia di potere estero*, *Il Filangieri*, 2022, 114-116.

³⁶⁶ F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali*, op. cit., 875.

³⁶⁷ Questione, però, accantonata a seguito dell'avvicendamento a *Downing Street* tra conservatori e labouristi.

³⁶⁸ Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

³⁶⁹ Il caso ha riguardato la mancata convalida del trattenimento di un cittadino egiziano trasferito in Albania e soggetto alla procedura accelerata, in quanto incompatibile con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea - Grande Sezione, del 4/ 10/2024, causa C-406/22, secondo la quale è possibile designare un paese come "sicuro" solo in tutte le sue parti, nonché in modo generale e uniforme senza che avvenga la violazione dell'art. 9 della direttiva 2011/95. Essendo l'Egitto considerato paese di origine sicuro ma con diverse eccezioni, il giudice non ha potuto far altro che contravvenire alla convalida per violazione del diritto dell'Unione europea. Tribunale ordinario di Roma - XVIII Sezione civile, n° 42251, 18/ 10/2024. In precedenza, la lista degli stati sicuri era contenuta in un decreto ministeriale, quindi in una fonte secondaria.

³⁷⁰ Così la Corte: «Inoltre, l'aggettivo «completo» di cui all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 conferma che il giudice è tenuto a esaminare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tenere conto sia quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima (sentenza del 25 luglio 2018 nella causa C-585/16, Alheto, EU:C:2018:584, paragrafo 113)» (punto 89). A ciò si aggiunge che il giudice comune è tenuto «rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso».

³⁷¹ Si noti, peraltro, che l'art. 1, comma 1, lett. b. ha soppresso le parole "di parti del territorio o" del comma 4, dell'art. 2-bis del d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, base giuridica dei precedenti decreti ministeriali con cui veniva aggiornata la lista dei paesi sicuri. Se si guarda alla disposizione novellata secondo cui «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di categorie di persone», si può sostenere che se viene dimostrata l'impossibilità di considerare sicuro uno stato per un richiedente asilo sulla base dell'art. 9 della direttiva 2011/95, ovvero che vi siano categorie di persone a rischio, lo stesso elenco contenuto nel decreto-legge è passibile di violazione del diritto dell'Unione sulla base della normativa di risulta. Ciò perché non sarebbe possibile garantire uniformemente la sicurezza di diverse categorie in un determinato stato, come peraltro ha già affermato il Tribunale ordinario di Roma.

sicuri verrà aggiornato con norma primaria e notificato alla Commissione europea, nonché che il Governo si impegnerà a riferire alle Camere e a trasmettere le relazioni sui paesi sicuri e lo status di quelli prossimi all'inclusione nella lista. Tale norma, contenuta nel decreto-legge n. 158/2024, sembra voler dialogare con la Commissione e "aprirsi" al dibattito in Parlamento, per motivi di legittimazione e per "onorare" il principio di trasparenza e pubblicità. La sostanza, però, non cambia, a fronte della piena discrezionalità dell'esecutivo nel dichiarare "sicuro" uno Stato che può essere sempre contestata dagli organi giurisdizionali.

In conclusione, dalla comparazione tra i due ordinamenti si registra la diversa "attitudine" di Westminster³⁷² verso la discrezionalità dell'esecutivo nella produzione normativa; quanto al caso italiano, invece, oltre alla conferma del monocameralismo di fatto, si deve ricordare come la funzione normativa promossa dall'esecutivo, pur *bypassando* le assemblee rappresentative (strumentalizzandole), deve fare i conti con gli obblighi derivanti dall'Unione europea e dal suo diritto.

Abstract

The article examines the growing recourse to simplified international agreements in the externalisation of asylum procedures, focusing on the comparative experience of the United Kingdom and Italy. By analysing the Rwanda Plan and the Italy–Albania Protocol, the study highlights how executives increasingly rely on non-ratified instruments to bypass parliamentary scrutiny in politically sensitive areas such as migration and fundamental rights. The paper situates this trend within the broader strengthening of executive power in parliamentary systems and explores the procedural and constitutional implications of reduced legislative oversight. Attention is devoted to the role of Westminster—especially the House of Lords—and to the Italian Parliament's reaction, assessing whether recent practices signal a structural imbalance in the relationship between Government and Parliament.

Keywords

parliamentary scrutiny - treaty-making power - migration externalisation - executive dominance - comparative constitutional law

³⁷² Quanto alla Camera dei Lord è stato correttamente notato che spesso essa contribuisce al miglioramento della legislazione approvata dai Comuni. Di qui il paradosso che, se da un lato si invoca spesso una riforma della Camera non elettiva, dall'altro si registra, come nel caso di specie, un contributo significativo sia in termini di efficienza, sia nella sua funzione "contro-maggioritaria". Così J.O. Frosini, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?*, in DPCE online, 3, 2024, 1983.

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO COME SFIDA COSTITUZIONALE: APPROCCI A CONFRONTO

Elena Griglio

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le tendenze della legislazione tra il “dominio” degli esecutivi e le prospettive di *better regulation* - 2. Il governo legislatore tra l'istruttoria normativa e gli obblighi informativi: il fondamento costituzionale - 3. La valutazione d'impatto nelle regole e prassi della formazione degli atti normativi del governo: approcci a confronto - 3.1. L'approccio francese: dalla valutazione come requisito giuridico al fallimento dell'istituto nella prassi - 3.2. L'approccio spagnolo: una intensa procedimentalizzazione dagli effetti giuridici limitati - 3.3. L'approccio britannico: il radicamento dell'analisi d'impatto nelle dinamiche inter-istituzionali della forma di governo - 4. Simmetrie e asimmetrie nelle declinazioni metodologiche e organizzative della valutazione d'impatto - 5. Conclusioni. Sui fattori strategici per il rafforzamento dell'analisi d'impatto della legislazione nell'interazione Governo-Parlamento

1. Introduzione. Le tendenze della legislazione tra il “dominio” degli esecutivi e le prospettive di *better regulation*

Tra le tendenze della legislazione contemporanea, il dominio dell'esecutivo “legislatore”³⁷³ è quella che sembra aver trovato maggiore fortuna a livello comparato³⁷⁴. Tale fenomeno è alimentato non solo dal crescente ricorso alla “legislazione governativa”³⁷⁵, spesso a carattere emergenziale³⁷⁶. Nelle forme di governo parlamentari, al “dominio” degli esecutivi nella legislazione contribuisce anche l'influenza che i medesimi esercitano attraverso le prerogative dell'iniziativa legislativa e della presenza “in” parlamento nel corso dell'esame di proposte di legge ed emendamenti³⁷⁷.

Le cause strutturali del fenomeno sono riconducibili alla pluralità di fattori di ordine giuridico, economico e sociale che fanno della legislazione

³⁷³ Sulla nozione di *executive dominance*, v. D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, n. 77, 2014, 29 ss. Di un governo “signore delle fonti” ha parlato invece M. Cartabia, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. Cartabia, I. Lamarque e P. Tanzarella (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 Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, IX.

³⁷⁴ D. Olson e P. Norton, *Legislatures in Democratic Transition*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2, 1996, 7; U. Karpen, *Comparative Law: Perspectives of Legislation*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 17, 2013, 145.

³⁷⁵ La “perdita strisciante del potere parlamentare” (U. Karpen, *Comparative law: perspectives of legislation*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 17, 2003, 145) nella funzione legislativa non è un fenomeno recente; v. P. Floercke, *Anatomie der Strafgesetzgebung. Eine vergleichende soziologische Analyse der Normsetzungsprozesse zur Führungsaufsicht und zum Demonstrationsstrafrecht* Forschung, Centaurus, Pfaffenweiler, 1992, 48 ss.; R. Rodriguez, *Il processo di produzione legislativa. Un procedimento di disfunzione istituzionale*, in *Isonomia: Rivista di Teoria e Filosofia del Diritto*, 13, 2000, 198. Sull'intensificazione di tale fenomeno negli ultimi decenni, v. tuttavia A. Pizzorusso, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli*, in P. Caretti e M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale: scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, 10 ss.; I. Khmelko, R. Stapenhurst e M.L. Mezey (a cura di), *Legislative Decline in the 21st Century. A Comparative Perspective*, London, 2020.

³⁷⁶ Sull'esteso ricorso a tali strumenti normativi nel corso dell'emergenza pandemica, v. T. Ginsburg e M. Versteeg, *Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic*, in *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, n. 52, 2020 e *University of Chicago Public Law Working Paper*, 2020, 747, nonché, se si vuole, E. Griglio, *Governments as Covid-19 Lawmakers in France, Italy and Spain: Continuity or Discontinuity?*, in *European Journal of Law Reform*, 22: 4, 2020, 398 ss.

³⁷⁷ S. Martin Saiegh, *Lawmaking*, in S. Martin, T. Saalfeld e K.W. Strøm (a cura di), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, 2014.

contemporanea una sfida sempre più complessa. Si tratta di fattori che abbracciano la globalizzazione del diritto, della regolazione³⁷⁸ e dei diritti³⁷⁹, nonché la crescente interdipendenza legislativa connessa all'integrazione europea³⁸⁰; che spaziano dall'espansione della sfera di intervento amministrativo dello Stato³⁸¹ fino al successo delle istituzioni non-maggioritarie e delle autorità di regolazione³⁸²; che si alimentano della continua evoluzione dei cambiamenti tecnologici, fino all'uso istituzionale dei "nuovi" media³⁸³.

L'incidenza di tali processi sulla legislazione si manifesta in una duplice spinta alla riduzione dei margini di discrezionalità del legislatore: oltre ai vincoli derivanti da un contesto regolatorio multilivello, complesso e frammentato, non può essere sottovalutata la crescente dipendenza dalla dimensione valutativa e quantitativa³⁸⁴, alimentata non solo dai tradizionali vincoli di bilancio, ma anche dalla diffusione di programmi di valutazione d'impatto, che vincolano al monitoraggio degli effetti economici e sociali, oltre che finanziari e contabili, dell'atto normativo.

Il riferimento è in primo luogo ai programmi di *better regulation*, che trovano il proprio fondamento in un diverso rapporto tra la legislazione e l'ambiente circostante. Si tratta di un rapporto ove la finalizzazione delle scelte regolatorie alla tutela dei valori sostanziali di benessere sociale viene perseguita attraverso un fattuale coinvolgimento di cittadini e operatori economici³⁸⁵ e attraverso metodi di analisi di impatto della regolazione fondati sull'evidenza scientifica, sulla trasparenza, sulla quantificazione degli effetti, sulla verifica della corrispondenza delle misure proposte allo scopo³⁸⁶.

I programmi di *better regulation* varati dalla metà degli anni '90 in ambito OCSE³⁸⁷ e poi, dopo la fine del millennio, dall'Unione europea³⁸⁸, recuperano

³⁷⁸ M. Shapiro, *The Globalization of Law*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n. 1, 1993, 37 ss.; J.B. Auby, *Globalisation, Law and the State*, Oxford, 2019.

³⁷⁹ F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005.

³⁸⁰ A. Follesdal, R.A. Wessel e J. Wouters (a cura di), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2008; P. Popelier et al. (a cura di), *Lawmaking in multi-level settings: legislative challenges in federal systems and the European Union*, Baden, 2019.

³⁸¹ T. Drinóczi, *Legislative process*, in U. Karpen e H. Xanthaki (a cura di), *Legislation in Europe. A comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, Oxford/Portland, 2017, 39.

³⁸² V. M. Tushnet, *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, passim; M. Maggetti, F. Di Mascio e A. Natalini (a cura di), *The Handbook of Regulatory Authorities*, Cheltenham, 2002.

³⁸³ V. A.W. Bradley e C. Pinelli, *Parliamentarism*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 650 ss.

³⁸⁴ E. Page, *Governing by numbers. Delegated legislation and everyday policy making*, Oxford, Hart Publishing, 2001.

³⁸⁵ V. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019, 3. Sulle origini storiche di tali programmi, v. *infra* § 2.

³⁸⁶ V. J.S. Marcus, C. Midoes e A. Schout, *Memo to the commissioner responsible for better regulation*, in M. Demertzis e G.B. Wolff (a cura di), *Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024*, Brussels, 2019. M. Dawson, *Better regulation and the future of EU regulatory law and politics*, in *Common Market Law Review*, 53, 2016, 1209 ss.

³⁸⁷ S. Weatherhill, *Better regulation*, Oxford, 2007. Sul rapporto tra le nozioni di "migliore legislazione" e "migliore regolamentazione", cfr. U. Karpen, *Introduction*, in U. Karpen e H. Xanthaki (a cura di), *Legislation in Europe. A comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, Oxford, 2017, 3 s. Sulla *better regulation* come strategia di contrasto ai deficit democratici della legislazione, cfr. P. Popelier, *Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox*, in *European Public Law*, n. 17, 2011, 55 ss.

³⁸⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione sulla valutazione d'impatto, COM(2002) 276, nonché European Commission, Enterprise Directorate-General, *Business impact assessment pilot project. Final report - Lessons learned and the way forward*, in *Enterprise Papers*, n. 9, 2002; A. Renda, *Impact Assessment in the EU*.

l'esperienza maturata fin dagli anni '70 e '80, sull'onda di input politici³⁸⁹ o giurisprudenziali³⁹⁰, in diversi ordinamenti e ne promuovono l'adozione³⁹¹. L'obiettivo comune è adeguare la produzione normativa al ritmo travolgente del cambiamento tecnologico e all'interconnessione senza precedenti delle economie³⁹² con uno strumento procedurale – quello della valutazione d'impatto – idoneo a garantire che gli accordi raggiunti nel processo decisionale siano coerenti con parametri istituzionali orientati alla qualità e sostenibilità delle politiche pubbliche³⁹³.

Alla matrice del fenomeno vi è quindi la duplice sfida democratica del contrasto alla “crisi” della legge³⁹⁴ (con i connessi problemi relativi all'inflazione,³⁹⁵ alla precarizzazione e alla crescente complessità della legislazione³⁹⁶, nonché al crescente “accerchiamento” della legge³⁹⁷ a causa del ricorso a atti di urgenza³⁹⁸, strumenti regolatori di natura atipica³⁹⁹, spesso ricondotti alla sfera della *soft law*,⁴⁰⁰ o dal contenuto tecnico-scientifico⁴⁰¹) e della crisi di fiducia sistemica nella legislazione⁴⁰² rispetto alle tre dimensioni

The State of the Art and the Art of the State, Brussels, 2006; A.C.M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, The Netherlands, 2008, 51 ss.

³⁸⁹ V. l'Executive Order 12291 del 17 febbraio 1981 del Presidente Reagan e l'Executive Order 12866 del 30 settembre 1993 del Presidente Clinton. Cfr. M. Cashmore, T. Richardson, T. Hilding-Rydevik et al., *Evaluating the Effectiveness of Impact Assessment Instruments: Theorizing the Nature and Implications of their Political Constitution*, in *Environmental Impact Assessment*, 30: 6, 2010, 371 ss.

³⁹⁰ V. *infra* § 3.1.

³⁹¹ A.C.M. Meuwese e P. Popelier, *The Legal Implications of Better Regulation: An Introduction*, in *European Public Law*, 17, 2011, 455 ss.

³⁹² OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, 2018.

³⁹³ A.C.M. Meuwese e S. van Voorst, *Regulatory impact assessment in legal studies*, in A. C. Dunlop e C.M. Radaelli (a cura di), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, 2016, 24; D. Jančić, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in C. Fasone et al (a cura di), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, in *EUI MW Working Paper*, n. 18, 2015, 45 ss.

³⁹⁴ F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 22, 1930, 424 ss.; G. Ripert, *Le déclin du droit: études sur la législation contemporaine*, Paris, 1949.

³⁹⁵ V. R. Savatier, *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*, in *Foro it.*, 1977, 174 ss.; C. Debbasch (a cura di), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Paris, 1986; F.J. Laporta, *Teoría y realidad de la legislación: Una introducción general*, in A. Menéndez e A. Pau Pedrón (a cura di), *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, 52 ss.; R. Pagano, *Introduzione alla legistica, l'arte di preparare Le leggi*, Milano, 2004, 8.

³⁹⁶ Office of the Parliamentary Counsel – Cabinet Office, *When Laws Become Too Complex. A review into the causes of complex legislation*, March 2013.

³⁹⁷ V. P. Perlingieri, *Intervento*, in T. Tasso (a cura di), *Fatto e diritto. L'ordinamento tra realtà e norma*, Napoli, 2011, 115. J.A. Santamaría Pastor, *La Administración como poder regulador*, in F. Sainz Moreno (a cura di), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004, 409 s.

³⁹⁸ Sul rapporto antitetico tra emergenza e qualità della legislazione, v. C.T. Carr, *Crisis legislation in Britain*, in *Columbia Law Review*, n. 40, 1940, 1309; L.J. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reasons in Legislation*, London, Routledge, 2012, 307; R. Thorburn Stern, *When the ends justify the means? Quality of law-making in times of urgency*, in *The Theory and Practice of Legislation*, n. 7, 2019, 85 ss.

³⁹⁹ Nell'ordinamento statunitense si parla anche di strumenti legislative “non ortodossi”, v. B. Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, I ed., Washington, CQ Press, 1997 e A.R. Gluck, A.J. O'Connell e R. Po, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*, in *Columbia Law Review*, n. 115, 2015.

⁴⁰⁰ V. E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008; G. De Minico, *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004; M. Manetti, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020.

⁴⁰¹ A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

⁴⁰² Vfr. M. Di Benedetto, *The Crisis of Confidence in Legislation: an Overview*, in M. Di Benedetto, N. Rangone e N. Lupo (a cura di), *The Crisis of Confidence in Legislation*, Berlin/Oxford, 2020, 31.

della *throughput, input e output democracy*⁴⁰³, e quindi alla capacità di fornire un “affidamento” nei suoi destinatari⁴⁰⁴.

Se la *better regulation*, come si avrà modo di evidenziare, assume una valenza interistituzionale, le tendenze del dominio degli esecutivi rendono responsabili in primo luogo i governi. In questo contesto, il presente contributo intende esaminare come gli esecutivi stiano interpretando le sfide della valutazione d’impatto – con particolare riferimento alla fase *ex ante*, che precede l’approvazione dell’atto – quale archetipo dei programmi di *better regulation*. Tali tematiche sono affrontate in una prospettiva comparata ad ampio spettro, con un focus sull’esperienza di tre ordinamenti (Francia, Regno Unito e Spagna) che hanno affrontato la sfida della valutazione d’impatto da una prospettiva costituzionale formale, sorretta da una base giuridica esplicita (Francia), implicita (Spagna), ovvero convenzionale (Regno Unito)⁴⁰⁵. Tali ordinamenti, in ragione anche della forma di governo⁴⁰⁶, della tradizione amministrativa e dell’organizzazione governativa, consentiranno di evidenziare tre approcci diversi alla regolazione degli obblighi di valutazione d’impatto del governo.

A tal fine, dopo una disamina delle clausole costituzionali sull’esercizio dell’iniziativa normativa del governo (§ 2), il contributo illustra – in ordine inversamente proporzionale al relativo grado di procedimentalizzazione – i tre approcci francese, spagnolo e britannico alla valutazione d’impatto *ex ante* (§3). Il § 4 evidenzia i punti di simmetria e asimmetria rispetto ad alcuni aspetti metodologici e organizzativi dell’analisi d’impatto. Infine, le conclusioni (§ 5) individuano i fattori cruciali per la valorizzazione della valutazione d’impatto degli atti normativi del Governo quale potenziale antidoto alle “crisi” della legislazione.

2. Il governo legislatore tra l’istruttoria normativa e gli obblighi informativi: il fondamento costituzionale

È generalmente riconosciuto che la valutazione d’impatto della legislazione rappresenta una sfera di attività più adatta ai governi che ai parlamenti⁴⁰⁷. Lo confermano elementi fattuali, legati all’articolazione settoriale dell’esecutivo e all’accesso privilegiato ai dati e alle informazioni⁴⁰⁸, ma anche fattori sistemici, connessi alla concezione ciclica della legislazione, come processo che prosegue nella fase dell’esecuzione, dopo l’entrata in vigore della legge⁴⁰⁹. Inoltre, l’affidamento della valutazione d’impatto ai governi consente di immettere gli

⁴⁰³ V. Schmidt, *Dealing with Europe’s other deficit*, in *Public Policy Research*, 19, 2012, 108 ss. J. Weiler, *Europe in crisis. On ‘political messianism’, ‘legitimacy’ and the ‘rule of law’*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 248 ss.; K. Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis*, *Journal Common Market Studies*, n. 51, 2013, 351 ss.

⁴⁰⁴ Cfr. M. Friedman, *Impact. How Law Affects Behaviour*, Cambridge, 2016, 33 e M. Mousmouti, *Designing effective legislation*, Cheltenham/Northampton, 2019, 48.

⁴⁰⁵ V. infra § 2.

⁴⁰⁶ È stata inserita nei casi studio anche l’esperienza francese in ragione dell’adesione ad una definizione “minimale” di forma di governo parlamentare, su cui v. K. Ström, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, in *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000, 265.

⁴⁰⁷ V. A. Renda, *Impact Assessment in the EU*, cit., 43 ss. Per alcune contro-argomentazioni, cfr. E. Griglio, *Better Law-Making and the Integration of Impact Assessment in the Decision-Making Process: The Role of National Parliaments*, in A. De Feo e B. Laffan (a cura di), *Scrutiny of EU Policies*, Fiesole, European University Institute, 2017, 63 ss.

⁴⁰⁸ U. Karpen, *Parliamentarism, Legislation and Legisprudence in the Constitutional State*, in *Humboldt Forum Recht Essays*, n. 4, 2015, 7. In chiave comparata, v. G. Marcou e J.L. Thiébaut, *La décision gouvernementale en Europe: Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Parigi, 1996.

⁴⁰⁹ C.M. Radaelli, *Regulation rulemaking via impact assessment*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, n. 23, 2010, 89 ss. U. Karpen, *On the State of Legislation Studies in Europe*, in *European Journal of Law Reform*, n. 7, 2005, 62 s.

esiti del processo valutativo in un circuito democratico che, nelle forme di governo parlamentari, sottopone tali risultati ad una pluralità di controlli, sia di ordine tecnico, giuridico e metodologico (che vedono protagonisti gli organi consultivi⁴¹⁰ e, in ultima istanza, i giudici costituzionali) che di natura politico-rappresentativa (le istituzioni parlamentari)⁴¹¹. Tale esigenza è coerente con l'istanza, particolarmente avvertita dall'Unione europea, che la valutazione dell'impatto legislativo sia interpretata in una prospettiva rigorosamente interistituzionale.⁴¹²

Nel merito, i presupposti giuridici del coinvolgimento del governo nella valutazione d'impatto, così come le relative declinazioni metodologiche e procedurali, sono profondamente differenziati. In rari casi la prospettiva governativa della valutazione d'impatto trova un esplicito riconoscimento in Costituzione, mentre una base indiretta è di regola rinvenibile negli articoli che disciplinano il potere di iniziativa legislativa dell'esecutivo.

Sul tema, il diritto o la prassi costituzionale mostrano una dicotomia terminologica nella qualificazione delle iniziative legislative del Governo e degli altri soggetti che ne hanno titolo: così in Spagna⁴¹³ e Francia⁴¹⁴ le espressioni, rispettivamente, “proyectos de ley” o “projets de loi” qualificano le iniziative di competenza del governo, mentre le iniziative extra-governative sono raggruppate rispettivamente sotto l'etichetta di “proposiciones de ley” o “propositions de loi”; nel Regno Unito si parla, rispettivamente, di “bills” e “private members’ bills”⁴¹⁵; in Italia il diritto e la prassi parlamentare distinguono i “disegni di legge” governativi dalle “proposte di legge”.

Tale distinzione porta ad una differenziazione del regime procedurale e sostanziale cui sono soggetti i disegni di legge del governo. Due esperienze appaiono, al riguardo, particolarmente significative. Da un lato, l'esperienza francese è paradigmatica del vincolo procedurale di preventiva consultazione del Consiglio di Stato sui disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri, prima della relativa presentazione ad una delle Camere⁴¹⁶. Dall'altro lato, l'art. 88 della Costituzione spagnola⁴¹⁷ testimonia come le iniziative legislative governative siano soggette al rispetto di puntuali vincoli “esplicativi” e di trasparenza⁴¹⁸, per cui i disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri sono sottoposti al Congresso «accompagnati da una motivazione (*exposición de*

⁴¹⁰ V. gli organismi associati nella rete *RegWatchEurope*, nonché le Autorità indipendenti. Cfr. U. Karpen, *Regulatory Impact Assessment (RIA) by Independent Bodies*, in *European Review of Public Law*, n. 30, 2018, 4; A. Samsonova-Taddei e W.S. Turley, *Accountability in an Independent Regulatory Setting: The Use of Impact Assessment in the Regulation of Financial Reporting in the UK*, in *Journal of Business Ethics*, n. 155, 2019, 1053 ss.

⁴¹¹ V. OECD Regulatory Policy Committee, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Parigi, 2012, 22.

⁴¹² V. L'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, adottato il 13 aprile 2016 (GUL 123 del 12.5.2016, 1-14), che sostituisce un precedente Accordo del 16 dicembre 2003 (GUC 321 del 31.12.2003, 12-18). Cfr. C.M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, The Netherlands, 2008, 51 ss.; J. Tala, *Better Regulation through Programs and Quality Standards - Are New Perspectives Needed*, in *Legisprudence*, 4, 2010, 193 ss.; S. Annaratone, *Lo stato dell'arte sulla better regulation europea attraverso il report finale della Commissione Juncker*, in *Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR*, n. X/3, 2019, 12 ss.

⁴¹³ Artt. 88 e 89 Cost. spagnola.

⁴¹⁴ Art. 39 Cost. francese.

⁴¹⁵ House of commons, Standing orders no. 14 e 57.

⁴¹⁶ Sulle ulteriori “condizioni” rispetto all'esercizio dell'iniziativa legislativa del Governo ex articolo 39 Cost., v. *infra* § 3.1.

⁴¹⁷ L'originaria formulazione dell'articolo 81 del progetto di Costituzione prevedeva l'obbligo di accompagnare le leggi organiche e le leggi fondamentali con una relazione del Consiglio di Stato. V. L. Díez-Picazo, *Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)*, in *Anuario de derecho civil*, n. 45:2, 1992, 501 ss.; F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, II ed., Madrid, 1985, 17.

⁴¹⁸ Sul perfezionamento del drafting legislativo, v. anche l'articolo 74.1 della Costituzione greca.

motivos)⁴¹⁹ e dalle informazioni sul procedimento preliminare (*antecedentes*) necessarie per prendere una decisione»⁴²⁰. L'esigenza "esplicativa" alla base dei disegni di legge appare tanto più avvertita per le leggi di spesa, come testimoniato dall'art. 75.1. della Costituzione greca, che impone ai disegni di legge di essere accompagnati da una "speciale" relazione sulla copertura degli oneri finanziari.

Pur nella differenza delle formule e soluzioni costituzionali, tali richiami appaiono strumentali, in primo luogo, all'esigenza che il governo garantisca al parlamento adeguati elementi informativi e di valutazione, funzionali al pieno e consapevole esercizio della funzione legislativa. Si tratta di una esigenza costituzionale connaturata a forme di governo incentrate sul rapporto fiduciario, e quindi ad un rapporto collaborativo e non competitivo tra parlamento e governo⁴²¹. In subordine, i predetti richiami risultano propedeutici anche all'esigenza che la legislazione di matrice governativa sia preceduta da un approfondimento tecnico-giuridico-finanziario sui profili formali e sostanziali dell'atto, funzionale ad una più consapevole definizione delle politiche pubbliche, nonché al supporto nell'interpretazione ed attuazione dell'atto. A quest'ultima finalità concorre, in particolare, l'istituto della "motivazione" della legge che, pur non costituendo oggetto specifico di questo contributo⁴²², è uno degli strumenti che contribuisce agli obiettivi della valutazione preventiva degli atti legislativi del governo. Sul tema, appare significativa l'esperienza spagnola, che vede la motivazione incorporata – pur con asimmetrie nella prassi⁴²³ – nei disegni di legge, con una funzione

⁴¹⁹ L'uso di preamboli negli atti legislativi è previsto nell'ordinamento spagnolo e in quello greco (art. 74 della Costituzione), oltre che nell'ordinamento europeo, mentre in Francia recepito è limitato ai disegni di legge (v. *infra* § 3.1.). Non è invece riconosciuto nel Regno Unito (G.C. Thornton, *Legislative Drafting*, Butterworths, Londres, 1979, 147 s.; W. Dale, *Legislative Drafting; a new approach*, Butterworths, Londres, 1977), in Germania (D. Rethorn, *Verschiedene Funktionen von Preambeln*, in Ródig, *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin/Heidelberg/New York, 1976, 312 s.) e Italia (L. Zanobini, *Codice delle Leggi Amministrative*, Milano, 1982).

⁴²⁰ Sul valore giuridico della motivazione, si è discusso prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978, v. M. C. Rovira, *Valor y función de las Exposiciones de Motivos en las normas jurídicas*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 1972, 43 ss. Sulle difficoltà attuative, cfr. M. Aragón Reyes, *La iniciativa legislativa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 72, 1986-1987, 75 ss.; J.M. Gutiérrez Delgado e M.G. Calero del Olmo, *La iniciativa legislativa del gobierno*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1998, 245 ss.; P. García-Escudero Márquez, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, in *Cuadernos de derecho público*, n. 8, 1999, 21 ss.; M. Paloma Biglino Campos, *Iniciativa legislativa*, in M. Aragón Reyes e C. Aguado Renedo (a cura di), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, n. 2, 2011, 165 ss.

⁴²¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931, 7 ss.; Y. Gouet, *Qu'est-ce que le Régime Parlementaire*, in *Revue de Droit Public* 1932, 179; L.D. Epstein, *Parliamentary Government*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, II, New York, 1968, 419 ss.

⁴²² Sulla definizione dell'istituto, v. V. Crisafulli, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1937, I, 415. Sulla polifunzionalità della motivazione delle leggi, v. N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, 69 ss. e S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008, 31 ss.

⁴²³ Secondo M.C. Rovira, *Valor y función de las «Exposiciones de motivos»*, cit., 45 e 113, esposizione dei motivi e preamboli sono la stessa cosa. Sulla confusione nel ricorso ai due istituti, v. F.J. Ezquiaga Ganuzas, *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 20, 1998, 33. Anche il Tribunale costituzionale interpreta le due nozioni come sinonimi (v. STC 6/1983). Secondo J. Tajadura Tejada, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 44, 1998, 144 s., una differenza tra i due istituti può invece essere rinvenuta sul terreno dei relativi destinatari. Sulla differenza tra le finalità dei due istituti, v. F. Santaolalla López, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 33, 1991, 50.

primariamente esplicativa⁴²⁴, secondo quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale⁴²⁵.

3. *La valutazione d'impatto nelle regole e prassi della formazione degli atti normativi del governo: approcci a confronto*

La strutturazione degli obblighi istruttori ed esplicativi del governo nella valutazione d'impatto della legislazione costituisce una prospettiva affrontata principalmente in fonti di rango ordinario o di *soft law*⁴²⁶. Negli ultimi decenni, gli ordinamenti nazionali hanno regolato il fenomeno, definendo gli obblighi valutativi nelle diverse "fasi" della legislazione – distinguendo tra la valutazione d'impatto *ex ante* ed *ex post*, rispettivamente attinente agli effetti stimati di un atto prima della relativa adozione e agli effetti monitorati dell'atto nella fase attuativa –, nonché in rapporto alle varie tipologie di atti.

Le scelte operate dai governi evidenziano diversi approcci alla valutazione d'impatto, che si distinguono in base al livello di proceduralizzazione. Gli approcci di seguito analizzati, riconducibili alle esperienze francese, spagnola e britannica, sono pertanto esposti secondo un ordine decrescente, partendo da quelli che prevedono vincoli giuridici più stringenti e procedure più dettagliate.

3.1. *L'approccio francese: dalla valutazione come requisito giuridico al fallimento dell'istituto nella prassi*

In Francia, il rafforzamento degli obblighi del governo nella valutazione d'impatto *ex ante* costituisce l'esito di un lungo percorso storico e normativo, che trova nel Consiglio di Stato⁴²⁷ uno dei principali artefici⁴²⁸.

A partire dai principi introdotti negli anni '70 con l'*Arrêt Ville Nouvelle-Est*⁴²⁹, infatti, la storia della valutazione d'impatto si radica nel tentativo del Consiglio di Stato⁴³⁰ di contrastare i principi manageriali del *New Public*

⁴²⁴ Sulla valenza esplicativa e non interpretativa della motivazione, v. F. Santaolalla López, *Exposiciones de motivos de las leyes*, cit., 47 ss. e J. Tajadura Tejada, *La motivación de las decisiones del poder: función de las exposiciones de motivos y de los preámbulos de las leyes*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1998, 673 ss.

⁴²⁵ Nella STC 36/1981, del 12 novembre, il Tribunale costituzionale ha negato il valore normativo del preambolo, che non può prevalere sugli articoli della legge. In tal senso, v. anche la STC 173/1998, del 23 luglio. Una parziale evoluzione rispetto a tale approccio si è poi registrato nella STC 31/2010. Sul tema, v. anche la STC 104/2015. Sull'inammissibilità di un ricorso fondato esclusivamente sui contenuti del preambolo, in quanto privo di carattere normativo, v. la STC 169/2021.

⁴²⁶ C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001; T. Perroud e J.B. Auby, *Regulatory Impact Assessment*. Sevilla/Madrid, 2013; S. Rose-Ackerman, S. Egidy e J. Fowkes, *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union*, Cambridge, 2015.

⁴²⁷ V. Conseil d'État, *Renforcer le potentiel juridique des administrations*, Paris, La Documentation française, 1983; Id., *De la sécurité juridique. Rapport public 1991*, Paris, 1991; Id., *L'urbanisme: pour un droit efficace*, Paris, 1992.

⁴²⁸ Già la Costituzione del 1958, peraltro, riconosceva al Consiglio di Stato una funzione consultiva nella predisposizione dei provvedimenti governativi. La riforma costituzionale del 2008 (art. 39, comma 5) ha aperto, in via facoltativa, la possibilità di acquisire il parere preventivo del Consiglio di Stato anche sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare. V. J.M. Sauvé, *L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement*, Audition par le groupe de travail sur les moyens d'évaluation et de contrôle du Parlement à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2017.

⁴²⁹ Conseil d'État, Assemblée, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*. V. S. Rose-Ackerman w T. Perroud, *Policymaking and Public Law in France: Public Participation, Agency Independence, and Impact Assessment*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 19, 2013, 223 ss.

⁴³⁰ D. Baranger, *Penser la loi Essai sur le législateur des temps modernes*. Gallimard, Paris, 2018. B. Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2004. D. Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, 2002.

*Management*⁴³¹ con una “strategia di rilegittimazione”⁴³² del diritto amministrativo contro la critica strutturale dell’inflazione e dell’incertezza delle norme. Gli indirizzi del Consiglio di Stato sulla valutazione d’impatto⁴³³ sono stati dapprima recepiti, con esiti deludenti, in Circolari del Primo Ministro⁴³⁴. In un Rapporto del 2006 sulla certezza del diritto e sulla complessità del quadro normativo⁴³⁵, il Consiglio di Stato ha quindi proposto una soluzione del tutto sconosciuta al quadro comparato⁴³⁶, consistente nella codificazione con legge organica dello strumento dello studio d’impatto⁴³⁷.

Tre anni dopo, con la revisione costituzionale del 23 luglio 2009 e la razionalizzazione della forma di governo semi-presidenziale⁴³⁸, tale indirizzo è stato poi recepito in Costituzione: i nuovi commi 3 e 4 dell’art. 39 da un lato rinviano alla legge organica la definizione delle condizioni per la presentazione di disegni di legge in Parlamento; e, dall’altro lato, affidano alla Conferenza dei Presidenti della prima Assemblea cui la questione è deferita la valutazione preventiva di conformità del disegno di legge⁴³⁹. Tali articoli devono essere letti come tentativo di confermare la preminenza e la responsabilità del governo sull’elaborazione delle politiche pubbliche⁴⁴⁰, bilanciando la scelta costituzionale di conferire l’iniziativa legislativa contemporaneamente al Primo Ministro e al Parlamento.

In attuazione di tali previsioni, la Legge organica n. 2009-403, del 15 aprile 2009, sull’applicazione degli articoli 34-1, 39 e 44 della Costituzione,⁴⁴¹ ha disciplinato nel Capitolo II (articoli dal 7 all’11) le condizioni preordinate all’esercizio dell’iniziativa legislativa, individuando (articoli 7 e 8) la documentazione di corredo che deve accompagnare ciascun disegno di legge e fissandone le relative eccezioni (art. 11). Due sono i principali strumenti di rafforzamento della documentazione di corredo dei disegni di legge. Il primo è la motivazione prodotta sotto forma di *exposé des motifs* (relazione illustrativa),

⁴³¹ V. P. Bezès, *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009. E. Biland e R. Vanneuville, *Les mutations de la surveillance juridique des administrations. Le Conseil d’État français et la promotion de la légistique*, in J. Crête, *Les surveillants de l’État démocratique*, Laval, 2014.

⁴³² D. Lochak, *Quelle légitimité pour le juge administratif?*, in *Le droit administratif en mutation*, Paris, 1993, 141 ss.

⁴³³ Secondo T. Perroud, *Les études d’impact dans l’action publique en France: perspective critique et propositions*, in *Politiques et management public*, n. 35, 2018, para. 12, la strategia del Consiglio di Stato può apparire paradossale, in quanto lo studio d’impatto sposta il centro gravitazionale delle politiche pubbliche verso gli apparati tecnici.

⁴³⁴ V. la Circolare del Primo Ministro del 26 luglio 1995, accompagnata dalla Circolare del Primo Ministro del 21 novembre 1995, e poi la Circolare del Primo Ministro del 26 gennaio 1998.

⁴³⁵ Conseil d’État, *Sécurité juridique et complexité du droit - Rapport public 2006*, Paris, La Documentation française, 2006. Tale Rapporto è stato criticato da T. Perroud, *Les études d’impact*, cit., para. 13, per la scelta della legislazione organica come base giuridica dello studio d’impatto in assenza di una valutazione sulle cause strutturali del fallimento dell’istituto.

⁴³⁶ V. B.L. Combrade, *L’obligation d’étude d’impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, 44; Conseil constitutionnel, *Commentaire de la décision n. 2009-579 DC du 9 avril 2009*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 27, 2009, 3.

⁴³⁷ Tale suggestione è stata poi ripresa dal Comitato Balladur, v. E. Balladur, *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République*, Paris, 2007.

⁴³⁸ *Loi constitutionnelle no. 2008-724 of July 23, 2008*. Cfr. P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF, 2002, 15 ss. R. Ghevontian, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l’hyperprésidentialisation n’a pas eu lieu*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 70, 2009, 119. M.R. Donnarumma, *Le régime sémi-présidentiel. Une anomalie française*, in *Droit constitutionnel*, n. 93, 2013, 37 ss.

⁴³⁹ In caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti e il Governo, la questione può essere sottoposta al Consiglio costituzionale, che si pronuncia entro otto giorni. V. l’art. 10, della legge organica 2009-403.

⁴⁴⁰ Conseil d’État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, cit., 301 s.

⁴⁴¹ S. Bocalatte e G. Piccirilli, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, 1 ss.

che, coerentemente con la prassi pregressa⁴⁴², è propedeutica alla presentazione dei disegni di legge, ma non costituisce un contenuto necessario dell'atto normativo⁴⁴³. Configurato in questi termini, l'obbligo di motivazione è quindi finalizzato alla illustrazione delle principali caratteristiche del disegno di legge e alle ragioni della sua adozione, nell'ottica del successivo esame da parte delle Camere⁴⁴⁴.

Il secondo strumento è quello relativo alle valutazioni d'impatto (articolo 8): anche in questo caso, si tratta della codificazione di un istituto invalso da decenni nelle regole e prassi sull'iniziativa governativa, che tuttavia ha conosciuto una incerta applicazione⁴⁴⁵. Fin dalla Circolare del Primo Ministro del 26 gennaio 1998, infatti, il governo è stato chiamato ad esplicitare gli obiettivi dell'intervento, le possibili alternative, le ragioni della scelta dello strumento legislativo.

Su tale riforma è intervenuto il *Conseil constitutionnel*, che, nell'esame astratto e preventivo della proposta di legge organica ex articoli 46 e 61, comma 1 Cost⁴⁴⁶, ha validato l'obbligo di accompagnare i disegni di legge con l'*exposé des motifs* e con la valutazione d'impatto, esprimendo viceversa dichiarazioni di incostituzionalità, riserve e richiami interpretativi sulle modalità di soddisfacimento di tali obblighi nell'interlocuzione tra parlamento e governo⁴⁴⁷.

In primo luogo, il giudice costituzionale ha ritenuto non coerente con l'art. 39 Cost. e contraria alla separazione dei poteri la previsione legislativa che vincolava il governo ad intraprendere la valutazione d'impatto "fin dall'inizio della preparazione" di un disegno di legge. In secondo luogo, ha formulato due riserve e una censura⁴⁴⁸ sulle voci da esaminare nella valutazione d'impatto, perimetrando alle sole voci pertinenti allo scopo della legge e ammettendo quindi sezioni "a status zero"⁴⁴⁹. In terzo luogo, anche l'obbligo di definire gli orientamenti e il calendario della legislazione attuativa è stato ritenuto un adempimento eccessivo, contrario alla separazione dei poteri⁴⁵⁰. Infine, è stato chiarito il perimetro di applicazione delle disposizioni sulla valutazione d'impatto, con uno specifico focus sui disegni di legge di abilitazione

⁴⁴² V. prima del 2008 la Guida alla redazione legislativa redatta dalla Segreteria generale del Governo e del Consiglio di Stato.

⁴⁴³ A differenza dell'esperienza spagnola, la motivazione nella tradizione francese della V Repubblica non è incorporata nella struttura dell'atto normativo, ma viene predisposta sotto forma di "relazione" di accompagnamento.

⁴⁴⁴ Come evidenziato dal *Conseil constitutionnel* nella Decisione 7 aprile 2005, *Villiers et Peltier*, la relazione illustrativa è parte integrante del disegno di legge. Sul tema, v. anche la decisione del 19 maggio 2005, *Hoffer e Gabarro-Arpa*.

⁴⁴⁵ V. le conclusioni dei principali rapporti sul miglioramento della qualità della regolamentazione, tra cui Groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, 2002; Groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, 2004; Conseil d'État, *La sécurité juridique et la complexité du droit*, Paris, La 2006.

⁴⁴⁶ V. la Decisione n. 2009-579 DC, del 9 aprile 2009.

⁴⁴⁷ Il giudice costituzionale ha dichiarato contrarie alla Costituzione le disposizioni degli articoli 2, 3, 6, 8, 11 e 13, nonché dell'articolo 14. Ha inoltre espresso quattro riserve e ha indicato il regime intertemporale delle disposizioni relative alla procedura parlamentare.

⁴⁴⁸ Cfr. L. Baghestani, *À propos de la loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à la application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, in *LPA*, 127, 2009, 6 ss.; E. Chaltiel, *La loi organique relative aux articles 34-1 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel: revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement?*, in *LPA*, 106, 2009, 4 ss.

⁴⁴⁹ Spetta al Consiglio costituzionale valutare la congruità delle voci rilevanti, secondo il criterio delle esigenze di continuità della vita della nazione già introdotto nella Decisione del 25 luglio 2001 sulla Legge organica sulle leggi di bilancio (LOLF), cons. 75, 79 e 80. V. Conseil constitutionnel, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 11, 2001, 19.

⁴⁵⁰ Come evidenziato nella Decisione n. 2009-567 DC del 3 marzo 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 29-31, rientra infatti nelle prerogative del Governo modificare in qualsiasi momento tali scelte fino alla pubblicazione del decreto.

all'esercizio del potere di ordinanza ex art. 38 Cost.⁴⁵¹, di ratifica delle ordinanze⁴⁵², dei disegni di legge in materia finanziaria e previdenziale⁴⁵³. Nel complesso, il *Conseil constitutionnel* ha cercato di superare i vincoli valutativi e procedurali che rischiavano di inibire l'operatività del Governo quale centro propulsore dell'attività normativa, alterando la separazione tra i poteri.

La riforma del 2009, che pure ha attribuito alla valutazione d'impatto una base giuridica molto solida⁴⁵⁴, non è stata, tuttavia, accompagnata da un intervento strutturale sui principali fattori che, già nelle precedenti esperienze, avevano inibito le potenzialità dello strumento. Il riferimento è, in primo luogo, alla frammentarietà dei processi di valutazione delle politiche pubbliche, divisi tra una pluralità di istituzioni con competenze e standard eminentemente settoriali⁴⁵⁵. Un secondo limite consiste nell'inadeguatezza delle procedure di controllo della qualità degli studi di impatto⁴⁵⁶, che non trovano neanche nel Consiglio di Stato un vero e proprio antidoto ai problemi di metodo riscontrati in via di prassi⁴⁵⁷. Il prevalente focus giuridico e astratto degli studi di impatto nell'esperienza francese è, infatti, imputabile in larga misura alla formazione delle *élite* amministrative, di stampo generalista e orientate prevalentemente agli studi giuridici⁴⁵⁸. Senza procedure e standard metodologici unitari e senza un corpo amministrativo specializzato negli studi quantitativi, l'istituto non è stato pertanto attuato in Francia secondo le aspettative. Infine, è stata criticata la scelta di far coincidere proponente e "valutatore": la confluenza in capo alla

⁴⁵¹ Il *Conseil* ha infatti espresso alcune riserve sull'articolo 11, comma 2 della legge organica: richiamando la giurisprudenza sull'art. 38 (Decisioni n. 77-72 DC del 12 gennaio 1977 e 2004-506 DC del 2 dicembre 2004), osservando che tale parametro non impone al governo di informare il Parlamento sul contenuto delle ordinanze da adottare (Decisioni no. 99-421 DC del 16 dicembre 1999 e 2003-473 DC del 26 giugno 2003), che sarà definito in un momento successivo (Decisione n. 86-207 DC del 25 e 26 giugno 1986).

⁴⁵² Il *Conseil* ha dichiarato contrario a Costituzione l'articolo 11, comma 3, della legge organica, che imponeva la valutazione d'impatto ai disegni di legge di ratifica delle ordinanze: è, infatti, al momento dell'autorizzazione – e non della ratifica dell'ordinanza – che il Parlamento deve esercitare il controllo sull'adeguatezza dell'autorizzazione, v. J. Colliard, *Que reste-t-il de l'article 38 de la Constitution?*, in AA.VV., *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, 121 ss.

⁴⁵³ Per questi ultimi, il *Conseil constitutionnel*, ha riconosciuto la possibilità di una trasmissione tardiva di tali documenti per esigenze di continuità della vita nazionale.

⁴⁵⁴ V. anche l'articolo 5 della Carta dell'ambiente, che ha rango costituzionale, sulla valutazione del rischio.

⁴⁵⁵ Partecipano infatti alla valutazione delle politiche pubbliche, secondo le competenze: la Corte dei conti, l'Autorità per la concorrenza, il Consiglio di analisi economica, France Stratégie, la Direzione del Tesoro, il Consiglio nazionale di valutazione delle norme, il Consiglio della semplificazione per le imprese e il Consiglio economico, sociale e ambientale. V. I. Lianos e M. Fazekas, *Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe: proposition de taxinomie*, in *Revue française d'administration publique*, 149, 2014, 29 ss.

⁴⁵⁶ La valutazione d'impatto predisposta da ciascun Ministero è soggetta al controllo del Segretariato generale del Governo e del Commissario per la semplificazione; sulla stessa può intervenire il Consiglio nazionale di valutazione delle norme, che però ha una composizione prevalentemente politica. Le valutazioni di impatto sono inoltre esaminate dal Consiglio di Stato quando è chiamato ad esprimere un parere sul testo di legge. V. J.M. Sauvé, *Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact*, Intervention lors de la conférence "L'impact du droit: l'évaluation économique comparée de la norme juridique", organisée par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques, 29 novembre 2010.

⁴⁵⁷ Sulla prassi "graduata" di risposte che il Consiglio di Stato rivolge al Governo, v. J.M. Sauvé, *L'écriture de la loi et le Conseil d'État*, Intervention au Colloque organisé par la Commission des Lois du Sénat et l'Association française de droit constitutionnel, 12 Juin 2014.

⁴⁵⁸ É. Penissat, *Publier des «chiffres officiels» ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail*, in *Gouvernement et action publique*, n. 4, 2012, 45 ss. In prospettiva storica, sulla formazione delle *élite* amministrative, v. C. Grémion, *Profession: décideurs. Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, 1979. Sul ricorso a esperti esterni, percepito come minaccia dai corpi amministrativi, v. J. Gervais, *Les sommets très privés de l'État. Le «Club des acteurs de la modernisation» et l'hybridation des élites*, in *Actes de la recherche en sciences sociale*, n. 194, 2012, 1.

medesima struttura governativa sia del compito di redigere la proposta, sia del compito di valutarla nell'impatto, sembra infatti limitare in maniera strutturale l'efficacia del meccanismo, condizionando l'orientamento dei tecnici valutatori agli indirizzi politici del Ministro proponente⁴⁵⁹.

3.2. *L'approccio spagnolo: una intensa procedimentalizzazione dagli effetti giuridici limitati*

L'esperienza spagnola è paradigmatica di un approccio alla valutazione dei provvedimenti normativi del governo fortemente procedimentalizzato sia sul piano sostanziale, rispetto ai principi di buona qualità della legislazione, che sul piano procedurale, rispetto alle consultazioni e ai pareri obbligatori. Le modifiche introdotte nel 2015 alla Legge sul procedimento amministrativo e alla Legge sul Governo hanno, infatti, consentito di adeguare l'esercizio dei poteri normativi del governo ai programmi sovranazionali di *better regulation*⁴⁶⁰. Tuttavia, si continua a scontare una radicale debolezza di approccio da parte della giurisprudenza costituzionale, che solo in casi limitati e particolari ne ha riconosciuto la natura costituzionalmente rilevante. Inoltre, le regole sulla buona qualità della legislazione non riguardano l'esercizio della decretazione d'urgenza.

Significativamente, l'iniziativa normativa (attraverso disegni di legge, schemi di decreti legislativi o di regolamento), pur se intesa quale forma di esercizio del potere di indirizzo politico del governo⁴⁶¹, è soggetta al rispetto dei principi e delle regole stabilite nel Titolo VI della Legge 39/2015, del 1° ottobre, sul Procedimento Amministrativo Comune delle Amministrazioni Pubbliche⁴⁶². Tale inquadramento induce a ritenere l'iniziativa normativa come una attività che deve essere giustificata alla luce del perseguimento di motivi di interesse generale e preordinata alla chiara identificazione degli obiettivi da perseguire, esplicitati nel preambolo o nelle motivazioni⁴⁶³, analogamente a quanto previsto per l'attività amministrativa⁴⁶⁴. Il governo è in particolare

⁴⁵⁹ V. A. Haquet, *Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromise*, in *AJDA*, 2009, 1986 ss; M. Philip-Gay (a cura di), *Les Études d'impact accompagnant les projets de loi*, in *LGDJ*, 2012, 178 s.

⁴⁶⁰ V. l'Informe Mandelkern sulla *better regulation*, del 13 novembre 2001, adottato in risposta al Libro bianco della Commissione europea sulla Governance europea, COM (2001) 428, del 25 luglio 2001. Cfr. M. Alvarez Vélez, *La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36, 2017, 39 ss.

⁴⁶¹ Il potere di iniziativa (P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, 63 s.) è ricondotto dalla dottrina prevalente (J.L. Pérez Francesch, *Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 79, 1993, 212) e dalla giurisprudenza (v. la STC 238/2012, Fj 3) alla funzione di indirizzo politico del Governo ex art. 97 Cost. *Contra*, sulla iniziativa legislativa come manifestazione di una potestà pubblica, v. J.F. Merino Merchan, *Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 17, 1983, 50 s. e J.A. Santamaria Pastor, *Artículo 87*, in F. Garrido Falla (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, 1253.

⁴⁶² Fin dal 1958, l'elaborazione delle proposte normative del Governo è disciplinata nella legge sul procedimento amministrativo, a sottolineare quindi la natura di "procedimento". V. J.M. Baño León, *La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problema no tratados*, in *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 2, 2015. V. anche le sentenze del Tribunale Supremo 0 ROJ 8261/1986, Fd 1.0 e 14092/1987, Fd 5.0 e 6.0. Sulla non perfetta equiparazione del processo di elaborazione delle iniziative governative al procedimento amministrativo, v. tuttavia il parere del Consiglio di Stato 275/2015, ap. III C) 4.a e la STC 55/2018 del Tribunale costituzionale.

⁴⁶³ Sui limiti del tradizionale assunto per cui l'amministrazione esercita poteri discrezionali in singoli casi, mentre le norme generali sono riservate al Parlamento, v. tuttavia G. Della Cananea, *Due Process of Law Beyond the State: Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 11 s.

⁴⁶⁴ V. A. Rallo Lombarte, *La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico: algunos datos críticos*, in

vincolato al rispetto del principio di proporzionalità, al coinvolgimento dei potenziali destinatari nell'elaborazione delle norme, nonché al principio di efficienza.

La procedura per verificare il rispetto di tali vincoli nella predisposizione dei disegni di legge governativi, degli schemi di decreti legislativi e dei regolamenti è definita negli articoli dal 22 al 28 della legge sul Governo, n. 50/1997, del 27 novembre⁴⁶⁵, e si articola in due fasi principali. Nella prima fase, preordinata alla valutazione di necessità e opportunità, il Dipartimento competente svolge studi e consultazioni per vagliare la correttezza e la legalità della proposta normativa. È, in particolare, prevista una consultazione pubblica su piattaforma rivolta agli *stakeholder* sui problemi da risolvere, sugli obiettivi da perseguire e sulle possibili soluzioni⁴⁶⁶. Il dipartimento competente redige quindi una relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione⁴⁶⁷, soggetta al controllo del Ministero della Presidenza, responsabile del coordinamento e della qualità dell'attività normativa del Governo⁴⁶⁸.

La seconda fase è invece finalizzata all'acquisizione dei pareri e dei concerti sull'articolato, come approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nel caso dei disegni di legge e degli schemi di decreti legislativi: in aggiunta ai pareri obbligatori per legge⁴⁶⁹ – in particolare, il parere del Consiglio di Stato⁴⁷⁰ e del Consiglio generale della magistratura – possono essere individuati ulteriori pareri e concerti da acquisire preventivamente. Per le proposte incidenti sui diritti e gli interessi legittimi delle persone, è inoltre prevista una seconda consultazione, sempre su piattaforma. All'esito di tali passaggi, la proposta normativa è presentata al Consiglio dei ministri per l'approvazione definitiva⁴⁷¹.

L'intensa procedimentalizzazione della fase *ex ante* di predisposizione degli atti normativi del governo impone di interrogarsi sull'efficacia pratica e giuridica delle relative regole. Sul piano fattuale, si osserva infatti che, anche in ragione dei limiti della governance di settore⁴⁷², la procedimentalizzazione delle regole è stata attuata con prassi amministrative volte al formale recepimento di

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n. 81, 1993, 261 ss.

⁴⁶⁵ Cfr. J.A. Santamaría Pastor, *Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 2, 2004, 77 ss.

⁴⁶⁶ Sono previste deroghe solo per le norme di bilancio o organizzative dell'Amministrazione generale dello Stato o delle organizzazioni da essa dipendenti o collegate, per gravi motivi di interesse pubblico o per ragioni oggettive connesse all'impatto delle norme.

⁴⁶⁷ V. le linee guida approvate con Accordo del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2005, pubblicato con Risoluzione del 28 luglio 2005 del Sottosegretariato del Ministero della Presidenza, che ha integralmente sostituito l'Accordo del 18 ottobre 1991 e l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 1990.

⁴⁶⁸ V. il Regio decreto 1081/2017, del 29 dicembre.

⁴⁶⁹ E' in particolare prevista l'acquisizione di pareri interni al Dipartimento (v. il parere della Segreteria Tecnica Generale del Dipartimento, ex articolo 22.2 dell'Atto di Governo) o esterni; tali pareri sono soggetti a silenzio-assenso decorsi 15 giorni dal ricevimento dei testi definitivi della proposta. V. P.García-Escudero Márquez, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa*, cit., 32.

⁴⁷⁰ Sul Consiglio di Stato, v. l'articolo 26, comma 7 della Legge sul governo, gli articoli 21 e 22 della Legge organica 3/1980 del 22 aprile e la Risoluzione del 21 giugno 2005; sul Consiglio Generale della Magistratura, v. l'articolo 108 della Legge organica sulla Magistratura.

⁴⁷¹ V. l'articolo 7, lettere b) e d) della Legge 19/2013, del 9 dicembre.

⁴⁷² Nel 2006, è infatti stata creata l'Agenzia statale per la valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi, dotata di ampie competenze sulla valutazione della qualità delle politiche pubbliche, compresa la valutazione d'impatto. V. la Disposizione aggiuntiva 1.^a della Legge 28/2006, del 18 luglio sulle Agenzie statali per il miglioramento dei servizi pubblici (BOE n. 171, del 19 luglio 2006, 27124 ss.) e R. Pinilla Pallejà, *¿Qué es y para que sirve la evaluación de impacto normativo?*, in *Papeles de Evaluación*, Madrid, 2008. La scelta di concentrare competenze diverse in un unico organismo non ha tuttavia favorito il pieno ed effettivo esercizio della valutazione d'impatto, portando ad una paralisi di fatto.

tali vincoli, non sorrette da una reale capacità di analisi delle soluzioni legislative fondata sull'evidenza e sugli studi quantitativi⁴⁷³.

Dal punto giuridico, se l'inquadramento nella Legge sul procedimento amministrativo sembrerebbe porre l'accento sulla natura vincolata degli obblighi valutativi del governo⁴⁷⁴, fin dalle SSTC 35/1984 e 108/1986⁴⁷⁵ il Tribunale costituzionale ha riconosciuto che solo l'inesistenza di documenti o approfondimenti richiesti dal blocco di costituzionalità o la deviazione dalle procedure costituzionalmente necessitate possono portare ad una pronuncia di incostituzionalità⁴⁷⁶. Di converso, le violazioni delle disposizioni della Legge sul procedimento amministrativo o della Legge sul Governo non determinano, di per sé, la nullità delle norme che ne derivano, in quanto funzionali a fornire alle *Cortes* sufficienti elementi di giudizio per svolgere la funzione legislativa, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 109 della Costituzione. Ne deriva che l'assenza di pareri o relazioni prescritti per legge non rappresenta un fattore di disinformazione tale da invalidare il procedimento legislativo⁴⁷⁷. Analogamente, è stato ritenuto non rilevante il tardivo invio al Congresso, da parte del Governo, della relazione esplicativa di un disegno di legge⁴⁷⁸.

Da tale ricostruzione emerge che il giudice costituzionale tende a rilevare l'incostituzionalità delle violazioni procedurali solo se fondate sul blocco di costituzionalità, affidando la valutazione degli ulteriori elementi istruttori all'apprezzamento discrezionale delle Camere⁴⁷⁹, che non è sindacabile in sede giurisdizionale⁴⁸⁰. Secondo la dottrina prevalente, tale approccio risulta in una eccessiva attenuazione degli obblighi giuridici a carico del Governo rispetto alla fase *ex ante*⁴⁸¹, che rischia di inibire la facoltà delle Camere di segnalare eventuali carenze istruttorie⁴⁸². Non è chiaro, peraltro, se le Camere possano attivare le proprie prerogative solo in virtù di una delibera di maggioranza, ovvero anche sulla base di una mera sollecitazione della minoranza⁴⁸³.

3.3. *L'approccio britannico: il radicamento dell'analisi d'impatto della legislazione nelle dinamiche inter-istituzionali della forma di governo*

⁴⁷³ V. infra § 4.

⁴⁷⁴ Cfr. F. Garrido Mayol, *Los vicios del procedimiento prelegislativo y su posible incidencia en la validez de la ley*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 15, 2004, 327.

⁴⁷⁵ Sui limiti dell'approccio della Corte costituzionale, che avrebbe inibito il valore dell'articolo 88 della Costituzione, cfr. F. Sainz Moreno, *Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa*, in J. Pardo Falcon e F. Pau i Vall (a cura di), *Evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006, 27; J. Exquiaga Ganuzas, *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y de los preámbulos*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 20, 1988.

⁴⁷⁶ V. la STC 35/1984, sull'incostituzionalità del Regio Decreto Legge 1/1983, del 9 febbraio, sulla garanzia procedurale della terza disposizione aggiuntiva della Costituzione sul Regime economico e fiscale delle Isole Canarie. Sul tema, v. anche la STC 164/2016 e le SSTC 137/2003, FJ 9 e 164/2013, FJ 4 b. Sulla natura formale di tale garanzia, v. la STC 109/2004, Fj 7. Sulle analoghe garanzie procedurali per la Catalogna, v. la STC 181/1988.

⁴⁷⁷ La STC 108/1986 afferma infatti che non spetta al giudice costituzionale interferire sulla discrezionale valutazione dei parlamentari rispetto all'assenza di un parere obbligatorio.

⁴⁷⁸ STC 108/1986.

⁴⁷⁹ La discrezionalità delle Camere riguarda anche la qualificazione di un "*antecedente*" come necessario. *Ibidem*.

⁴⁸⁰ STC 19/2019, Fj 3. Sul giudizio di costituzionalità, che non può essere confuso con un giudizio di intenzionalità politica, v., *ex multis*, le SSTC 239/1992, FJ 2, e 103/2017, FJ 2.

⁴⁸¹ P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del gobierno*, Madrid, 2000.

⁴⁸² Secondo parte della dottrina (*Ibidem*), il Congresso dovrebbe sospendere la presentazione di un disegno di legge governativo privo della esposizione dei motivi o degli *antecedentes*, ovvero chiedere integrazioni laddove esiste un "contenuto minimo" idoneo a soddisfare il requisito costituzionale.

⁴⁸³ V. sul punto l'art. 109 della Costituzione e art. 7 del Regolamento del Congresso.

Il processo di valutazione d'impatto propedeutico alla formazione delle proposte normative del Governo britannico deve essere esaminato nella cornice di un ordinamento di *common law*, privo di una Costituzione scritta, con una forma di governo di stampo Westminster. La combinazione di questi fattori ha contribuito, nel Regno Unito, a radicare la valutazione d'impatto non tanto su regole giuridicamente vincolanti, bensì sul rapporto di collaborazione tra Governo e Parlamento e sulle convenzioni e prassi delle procedure parlamentari. Il vantaggio di tale approccio è nella sua intrinseca flessibilità e capacità di adattamento alle sollecitazioni esterne; lo svantaggio è invece nella dipendenza dalle tensioni politiche, che possono talora alterare gli esiti della valutazione⁴⁸⁴.

Nell'informalità dell'approccio britannico, il processo di valutazione *ex ante* delle proposte normative del governo si contraddistingue per tre caratteristiche fondamentali: la centralizzazione dell'attività di drafting nell'organizzazione governativa e il ruolo svolto dai *civil servants*; l'istituzione di un organo centrale di verifica della qualità dell'*impact assessment*; la sottoposizione di alcune iniziative al *pre-legislative scrutiny* del parlamento⁴⁸⁵.

A differenza degli ordinamenti europei continentali, nel Regno Unito⁴⁸⁶ il drafting legislativo è affidato ad un ufficio centrale del Cabinet Office, l'Ufficio del *Parliamentary Counsel*⁴⁸⁷, istituito nel 1869 con l'intento di garantire ai Dipartimenti governativi una struttura altamente specializzata e indipendente di *drafter*⁴⁸⁸. Se, quindi, la responsabilità politica della legislazione resta in capo a ciascun Ministero, il *Parliamentary Counsel* è competente in via esclusiva della redazione delle proposte normative sulla base delle "istruzioni" del Ministero proponente che, a seconda dei casi, possono essere più o meno dettagliate. Al *Parliamentary Counsel* sono inoltre riconosciuti ampi margini di autonomia tecnica rispetto al Ministro proponente e, in ultima istanza, al Primo Ministro⁴⁸⁹. Solo in apparenza il ruolo del *Parliamentary Counsel* è limitato al drafting formale: nel merito, l'approfondimento tecnico svolto da tale Ufficio copre numerosi aspetti inerenti alla valutazione d'impatto. Se il *Parliamentary Counsel* rileva che una determinata politica è destinata a risultare fallimentare,

⁴⁸⁴ J. Bates, *Evaluation of legislation – British experience*, in AA.VV., *Evaluation of Legislation: Proceedings of the Council of Europe's Legal Co-operation and Assistance Activities* (2000-2001), Strasbourg, Council of Europe, 2001.

⁴⁸⁵ Sull'istituto, v. il First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process*, HC 190 (1997-98) paras 20-21 e i successivi rapporti: Id., *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, HC 1168 (2001-02) paras 28-34; First Report, *The Legislative Process*, HC 1097 (2005-06) paras 12-35. V. anche il Fourteenth Report della Select Committee of the House of Lords on the Constitution, *Parliament and the Legislative Process*, HL 173 (2003-04) paras 15-74. Sulla fortuna del *pre-legislative scrutiny*, cfr. V. J. Sargeant e J. Pannell, *The legislative process. How to empower parliament*, London, Institute for Government, December 2022, spec. 37.

⁴⁸⁶ Una analoga organizzazione contraddistingue gli altri ordinamenti di tradizione Westminster. Una parziale centralizzazione del controllo sul drafting legislativo è rinvenibile anche in Germania, grazie al ruolo del Ministero della giustizia. V. E. Albanesi, *Models of parliamentary scrutiny of the quality of legislation. How different drafting models and forms of government shape them*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 9:2, 2021, 141 ss.

⁴⁸⁷ Per una analisi ad ampio spettro, v. T. Daintith e A.C. Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control*, Oxford, Oxford University Press, 1999; sul *Parliamentary Counsel*, spec. 255 ss.

⁴⁸⁸ Sulla storia di tale ufficio, cfr. E.C. Page, *Their Word is Law: Parliamentary Counsel and Creative Policy Analysis*, in *Public Law*, n. 4, 2009, 792 s. Fino alla fine del XVIII secolo, i Dipartimenti affidavano il compito di redigere le leggi a consulenti esterni (*barristers in private practice*), giudici o parlamentari. Solo nel XIX secolo, si è affermata l'idea di centralizzare in una agenzia governativa tali competenze. Originariamente collocato nell'ambito dell'HM Treasury, l'Ufficio del *Parliamentary Counsel* è stato trasferito nel 1969 al Civil Service Department e nel 1980 al Cabinet Office.

⁴⁸⁹ C. Hood e M. Lodge, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford, 2006.

il suo parere è preso altamente in considerazione ai fini del successivo iter. Inoltre, nel corso dei decenni l'Ufficio ha visto espandere il proprio raggio di azione al di là della mera formulazione normativa, intervenendo anche sulle soluzioni di merito individuate dal Dipartimento competente.

Rispetto agli esiti, è difficile stabilire quanto l'attività di drafting del *Parliamentary Counsel* incida sull'elaborazione delle politiche pubbliche. Il ruolo di tale Ufficio è, infatti, associato ad una valutazione prospettica⁴⁹⁰, finalizzata ad individuare preventivamente, sulla base delle informazioni disponibili, se una determinata politica è destinata a funzionare o meno. Sicuramente l'indipendenza dei *drafters* dalla componente politica⁴⁹¹ e l'attività di «watchdogs of legal policy»⁴⁹², volta ad evidenziare gli aspetti giuridici che il decisore politico deve prendere in esame,⁴⁹³ contribuiscono al successo di questo modello organizzativo.

Se l'attività del *Parliamentary Counsel* resta confinata nelle interlocuzioni, anche informali, con le competenti strutture governative, la valutazione d'impatto in senso proprio è svolta al livello delle strutture dipartimentali ed è soggetta ad un diverso regime di pubblicità. Per prassi parlamentare, tutti i disegni di legge governativi sono accompagnati da relazioni illustrative (*explanatory notes*), contenenti una illustrazione delle disposizioni e una valutazione d'impatto regolatorio, nonché, laddove rilevante, una valutazione di impatto ambientale. A differenza di altri ordinamenti, la trasmissione al Parlamento di tale documentazione discende non da un puntuale obbligo giuridico a carico dell'esecutivo, ma dalla dinamica di rapporti connaturati alla forma di governo.

Nel merito, i Dipartimenti e le Agenzie predispongono le valutazioni d'impatto sulla base delle linee guida del *Green Book*⁴⁹⁴ e del *Better Regulation Framework*⁴⁹⁵. A partire dal biennio 1997-1998, infatti, il Regno Unito ha adottato modelli di *Regulatory Impact Assessment*⁴⁹⁶ aperti all'analisi dell'impatto economico e sociale delle proposte anche di rango legislativo. Il processo di valutazione d'impatto può articolarsi in una fase pre-legislativa e legislativa, di regola accompagnate da consultazioni svolte in varie forme. Tale attività è stata potenziata negli ultimi anni, in risposta a varie sollecitazioni anche dell'Ocse. Una innovazione particolarmente significativa è stata introdotta, nel 2010, con la politica del «one in, one out» (OIOO), che impone ai dipartimenti di accompagnare un nuovo atto legislativo con una riduzione normativa compensativa altrove, in modo che non vi sia un aumento netto dei costi regolatori⁴⁹⁷.

La valutazione d'impatto dipartimentale è poi soggetta ad una fase di controllo centrale⁴⁹⁸, affidata, a partire dal 2009, alla *Regulatory Policy Committee*

⁴⁹⁰ Così E.C. Page, *Their Word is Law*, cit., 809, richiamando la nozione di *prospective evaluation* elaborata da R. Rose, *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*, New Jersey, 1993, 32.

⁴⁹¹ E. Page e B. Jenkins, *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford, 2005.

⁴⁹² T. Daintith e A.C. Page, *The Executive in the Constitution*, cit., 257.

⁴⁹³ E.C. Page, *The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration*, in *Public Administration*, n. 81, 2003, 651.

⁴⁹⁴ HM Treasury, *The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, London, The National Archives, 2022.

⁴⁹⁵ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *Better Regulation Framework. Interim Guidance*, London, The National Archives, 2020.

⁴⁹⁶ Cfr. OECD, *United Kingdom. Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021*, 2021.

⁴⁹⁷ V. Department for Business, *Innovation and Skills, Reducing Regulation made simple: Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, London, The National Archives, 2010, HM Government, *One-In, One-Out (OIOO) Methodology*, July 2011.

⁴⁹⁸ Ai sensi del *Better Regulation Framework*, i Dipartimenti sono tenuti a predisporre una valutazione d'impatto completa e a presentare le valutazioni d'impatto finali alla RPC solo se la misura proposta è

(RPC)⁴⁹⁹. L'istituzione della RPC – che trova un corrispettivo negli analoghi organismi di supervisione europei⁵⁰⁰ – ha consentito di introdurre per la prima volta nel Regno Unito un controllo indipendente sulle valutazioni d'impatto. Le competenze e i poteri della RPC sono stati ampliati nel corso degli anni e, anche se le relative decisioni non sono vincolanti per il governo, in via di prassi il suo raggio di azione è stato esteso a tutte le iniziative governative, per una designazione di idoneità prima dell'inserimento nel programma legislativo del governo⁵⁰¹. In questo contesto, il ruolo della RPC contribuisce al miglioramento delle politiche pubbliche sulla base dell'evidenza scientifica, al fine di garantire che le soluzioni proposte siano proporzionate, mirate, efficaci e meno onerose possibile, anche per le imprese.

La soddisfazione per i risultati raggiunti finora⁵⁰² non esclude, ovviamente, la persistenza di significative criticità latenti⁵⁰³, legate in particolare all'interazione tra il Governo e i Dipartimenti – che spesso lamentano i ritardi derivanti dalla fase di controllo in seno alla RPC⁵⁰⁴ –, alla riduzione della trasparenza⁵⁰⁵, alla persistenza di aree che sfuggono al controllo della Commissione⁵⁰⁶ e all'incremento di valutazioni di impatto che vengono giudicate deboli o molto deboli dalla RPC⁵⁰⁷. Nel complesso, proprio a causa

superiore alla soglia *de minimis* (pari a 5 milioni di sterline). Tuttavia, i dipartimenti sono incoraggiati a presentare alle RPC sia le valutazioni d'impatto fin dalla fase di pre-consultazione, sia le valutazioni finali al di sotto della soglia *de minimis*.

⁴⁹⁹ In precedenza, il ruolo era svolto dalla Better Regulation Task Force istituita nel 1998, successivamente sostituita dalla Regulatory Impact Unit e (a partire dal 2006) dalla Better Regulation Commission. Cfr. E. Humpherson, *Auditing regulatory impact assessment: UK experience*, in C. Kirkpatrick e D. Parker (a cura di), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham, 2007, 132 ss.

⁵⁰⁰ Il riferimento è all'*Actal* nei Paesi Bassi, al *Nationale Normenkontrollrat* (NKR) in Germania, al *Regekrådat* svedese. Organismi analoghi sono presenti anche in ordinamenti extra-europei, tra cui l'Australia e il Canada. V. J.B. Wiener e A. Alemanno, *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic*, in S. Rose-Ackerman e P. Lindseth (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, 2010, 309 ss.

⁵⁰¹ Sui criteri di monitoraggio utilizzati dalla Commissione per comprendere se una valutazione di impatto rientra nel "red-rating" (inadeguatezza allo scopo) ovvero al "green-rating" (adeguatezza allo scopo), v. Regulatory Policy Committee, *The Regulatory Policy Committee scrutiny process. Guidance to government departments on the RPC's scrutiny process*, 12 June 2014.

⁵⁰² Sul contributo della RPC al miglioramento della qualità delle valutazioni di impatto nel Regno Unito, v. O. Fritsch, C.M. Radaelli, L. Schrefler; A. Renda, *Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old Questions and New Findings*, Brussels, Centre for European Policy Studies Working Document, n. 362, 2012; National Audit Office, *Option Appraisal: Making Informed Decisions in Government*, 26 May 2011 e Regulatory Policy Committee, *Impact Assessments: Room for Improvement?*, August 2020.

⁵⁰³ Fin dal 2009, il National Audit Office ha rivolto indirizzi ai Dipartimenti e alla RPC su come migliorare le valutazioni d'impatto, v. NAO, *Delivering High Quality Impact Assessments*, London, HC 128, 28 January 2009; NAO, *Assessing the Impact of Proposed New Policies*, London, HC 185, 1 July 2010; NAO, *The Business Impact Target: cutting the cost of regulation*, London, HC 236, 29 June 2016). In risposta a tali sollecitazioni, la RPC (RPC, *Review of government impact assessment capability in 2016 An independent report on the quality of analysis supporting regulatory proposals*, February 2017, 7) ha pubblicato nel 2017 un'ampia e dettagliata ricognizione dei limiti e potenzialità della valutazione di impatto.

⁵⁰⁴ In alcuni casi, le valutazioni di impatto vengono trasmesse alla RPC e al Parlamento tardivamente, dopo la presentazione del disegno di legge, v. Regulatory Policy Committee, *Independent Verification Body Report. December 2021 to December 2022*, 24 febbraio 2023, che registra un incremento del fenomeno.

⁵⁰⁵ L'ampliamento del carico di lavoro ha portato la RPC a pubblicare i suoi pareri solo in rari casi, quando la proposta procede nonostante il semaforo rosso della Commissione. V. M. Gibbons e D. Parker, *Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee*, in *Public Money & Management*, n. 32, 2012, 257 ss.

⁵⁰⁶ Alcune agenzie hanno scelto di non sottoporre i loro regolamenti a una revisione indipendente. Inoltre, alcune proposte di regolamentazione sono messe in consultazione dai Dipartimenti senza essere accompagnate da una valutazione d'impatto, v. Regulatory Policy Committee, *Reviewing Regulation An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*, December 2009-May 2010, 2010, 27.

⁵⁰⁷ Secondo la Regulatory Policy Committee, *Independent Verification Body Report*, cit., passim, nel 2022 il 63% delle valutazioni di impatto sono state giudicate non adeguate allo scopo in almeno una delle

della flessibilità del sistema, resta la preoccupazione che il numero di proposte normative non seguite da valutazioni di impatto continui ad aumentare e che, in assenza di sanzioni a carico dei Dipartimenti inadempienti, i margini di miglioramento restino limitati⁵⁰⁸.

4. Simmetrie e asimmetrie nelle declinazioni metodologiche e organizzative della valutazione d'impatto

La qualità ed efficacia di una valutazione d'impatto legislativo – come strumento di misurazione, in termini quantitativi e qualitativi, degli effetti attesi di un atto legislativo o di una politica, dei relativi obiettivi, dei potenziali rischi e fattori inibenti e delle possibili correzioni⁵⁰⁹ – dipende dal suo rigore metodologico. Ogni valutazione di impatto dovrebbe basarsi su una metodologia chiara⁵¹⁰, che non si limiti alla considerazione dei fattori giuridico-amministrativi, ma includa un riferimento all'evidenza scientifica tratta da diverse discipline sociali, con l'intento di fornire al decisore pubblico elementi fondati sull'accertamento dei fatti e sulle approssimazioni quantitative⁵¹¹.

Rispetto a questa sfida comune, la comparazione dei casi di studio consente di evidenziare elementi di simmetria rispetto ai limiti di una metodologia scientifica applicata ad una iniziativa politica, ma anche significativi elementi di asimmetria rispetto al rapporto con l'evidenza e al grado di approssimazione degli studi elaborati.

Nei tre ordinamenti esaminati⁵¹², in particolare, il limite più diffuso riguarda il momento di elaborazione dello studio di impatto, che anche nella fase *ex ante* viene predisposto per lo più a “giustificazione” di una proposta governativa già definita negli obiettivi e negli elementi essenziali. Un ulteriore limite attiene alla raccolta di elementi fattuali e dati quantitativi, che raramente sono tratti da reali prove empiriche, provenendo di regola stime pregresse, con un grado di attendibilità limitato; in molti casi, si riscontrano osservazioni su tendenze sociali o economiche tratte dalla comune percezione più che da fenomeni rilevati e verificati scientificamente. Analogamente, spesso vi sono carenze nella quantificazione dei costi-benefici e nella considerazione delle opzioni

quattro aree di valutazione (scopo e obiettivi, analisi costi-benefici, impatto ad ampio spettro, monitoraggio e valutazione).

⁵⁰⁸ V. il Report della House of Lords – Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Losing Impact: why the Government's impact assessment system is failing Parliament and the public*, HL Paper 62, 10 October 2022, spec. 9, che focalizza l'attenzione sulla normativa secondaria, richiamando tra le cause del fenomeno anche la cd. “esenzione pandemica”.

⁵⁰⁹ V. G.K. Hadfield, *The levers of legal design: Institutional determinants of the quality of law*, in *Journal of Comparative Economics*, n. 36, 2008, 43 ss.

⁵¹⁰ Non esiste infatti una unica metodologia per le valutazioni d'impatto legislativo, v. K. Viscusi, *Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making*, in *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris, OECD, 1997, 175 ss. Sul rischio che gli studi di impatto quantitativo risultino in una sovra-stima dei costi della legislazione a causa di incertezze attuative e mancata solidità dei dati di partenza, v. W. Harrington, R. Morgernstein e P. Nelson, *On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates*, in *Journal of Public Policy Analysis and Management*, n. 19, 2000, 305 ss.

⁵¹¹ Non esiste una singola enumerazione dei principi di qualità sostanziale della regolazione che devono essere inclusi nella valutazione d'impatto, v. A. Sánchez Graells, *Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores*, in *Marco Regulatorio y Unidad de Mercado. Libro Marrón*, 2006, 285 ss.

⁵¹² Sui limiti relativi all'ordinamento spagnolo, v. S.F. Rodríguez, *Legislative Impact Assessment: Case Study of Spain's Criminal Laws*, in *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, n. 5, 2016, 39-58. Per l'ordinamento britannico, v. NAO, *Delivering High Quality Impact Assessments*, cit.; Regulatory Policy Committee, *Independent Verification Body Report*, cit.; M. Gibbons e D. Parker, *Impact assessments and better regulation*, cit., 257 ss.

alternative⁵¹³. Infine, specialmente nell'ordinamento francese e spagnolo, continua ad essere prevalente il riferimento a motivazioni tratte dal quadro giuridico nazionale (in particolare, da orientamenti giurisprudenziali o accordi interistituzionali) o sovranazionale, che come tali non consentono di dimostrare la reale efficacia empirica di una determinata proposta⁵¹⁴.

Ferme restando tali tendenze comuni, il confronto tra i tre ordinamenti (e, all'interno di ciascun ordinamento, anche tra gli studi pubblicati) mostra significative differenze sul piano della qualità metodologica della valutazione di impatto⁵¹⁵. Mentre nel Regno Unito si registra un approccio più sofisticato all'attività di valutazione, in Francia continua a prevalere il tradizionale focus giuridico-amministrativo, mentre in Spagna la valutazione di impatto viene attuata in termini nominali e formali, con risultati finora risultati piuttosto limitati⁵¹⁶.

Sulle cause di tali difformità, la letteratura ha evidenziato l'importanza delle condizioni amministrative di contesto, legate alla capacità di accompagnare l'attività di valutazione di impatto con innovazioni e riforme amministrative che variano dalla trasparenza e accessibilità delle informazioni fino alle risorse dedicate alla raccolta dell'evidenza scientifica e agli studi quantitativi⁵¹⁷.

7. Conclusioni. Sui fattori strategici per il rafforzamento dell'analisi d'impatto della legislazione nell'interazione Governo-Parlamento

La comparazione svolta ha consentito di analizzare l'esperienza di tre ordinamenti europei che, negli ultimi anni, hanno visto rafforzare – in via formale o di prassi – i vincoli di analisi di impatto della legislazione nel dialogo tra governo e parlamento. Mentre il caso francese testimonia un tentativo di regolare con legislazione organica, sulla base di un esplicito riferimento costituzionale, l'obbligo governativo di accompagnare i disegni di legge con studi di impatto, l'esperienza spagnola è emblematica di un tentativo di inquadrare la valutazione “governativa” di impatto come procedimento amministrativo, suddiviso in fasi e preordinato alla verifica di puntuali verifiche regolatorie. Si discosta da tali approcci il caso britannico, che invece mostra un tentativo di promuovere l'analisi di impatto nelle diverse fasi del procedimento di formazione e attuazione della legge affidandosi alle dinamiche interistituzionali tra il potere legislativo ed esecutivo.

⁵¹³ Ad esempio, nell'esperienza spagnola solo alcuni impatti (es. impatto finanziario e amministrativo) sono associati non solo ad una valutazione qualitativa (la riforma proposta non produce impatto/produce un impatto negativo o positivo), ma anche ad una stima quantitativa degli oneri.

⁵¹⁴ Emblematico, a questo riguardo, è il caso spagnolo. Ai sensi dell'articolo 24.1.a) della Legge 50/1997, infatti, le proposte normative devono includere una relazione economica, che comprende una stima dei costi, il cui contenuto, tuttavia, non è definito. Nella prassi amministrativa, pertanto, si registra la pubblicazione di studi d'impatto meramente nominali, privi di rigorose analisi prospettiche. V. J.A. Razquin Lizarraga, *Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos*, in J.F. Alenza García e J.A. Razquin Lizarraga (a cura di), *Organización y procedimientos administrativos: Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cízur Menor, Thomson-Aranzadi/Gobierno de Navarra, 2007, 225.

⁵¹⁵ K. Jacob et al, *Improving the Practice of Impact Assessment*, EVIA (Evaluating Integrated Impact Assessments) - Project No. 028889, European Commission 6th Framework Programme, 2008, che evidenzia la differenza tra approcci formali e approcci che invece investono su una «'deep' implementation» dell'attività di valutazione.

⁵¹⁶ In Spagna continua a mancare quella strategia globale tipica dell'approccio europeo al miglioramento della qualità della regolazione; i progressi nel settore sono stati limitati e a questo strumento sono state preferite altre azioni di contenimento dei costi della regolazione ritenute di più immediata attuazione, come l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 20 giugno 2008, v. F. Marcos, *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 179, 2009, 233-365.

⁵¹⁷ C.M. Radaelli e F. De Francesco, *Regulatory impact assessment*, in M. Cave, R. Baldwin e M. Lodge, *The Oxford Handbook of regulation*, Oxford, 2010, 297 ss.

Indipendentemente dal percorso che, nei tre ordinamenti oggetto di studio, ha portato al potenziamento degli istituti della valutazione di impatto legislativo a carico del Governo, i risultati raggiunti si rivelano nel complesso limitati, sia in termini sostanziali, rispetto alla capacità valutativa dei governi, sia in termini procedurali, rispetto alla possibilità di condizionare il successivo esame parlamentare. L'intensità del "fallimento", così come le relative cause, sono però diverse nei casi analizzati.

In Francia, si registra grazie alla riforma costituzionale del 2008 una effettiva istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche. Gli studi di impatto, tuttavia, continuano ad essere declinati in termini eminentemente giuridici, senza riuscire a misurare gli effetti ad ampio spettro della proposta normativa del Governo. Tale limite costitutivo è imputabile alla dipendenza da una tradizione amministrativa incentrata sul ruolo del Consiglio di Stato, che continua a condizionare la formazione delle *élite* di Stato, e all'assenza di un efficiente sistema di governance del processo di valutazione delle politiche pubbliche a livello esecutivo.

In Spagna, la presenza di una base costituzionale sugli obblighi informativi ed esplicativi del Governo in sede di esercizio dell'iniziativa normativa e l'intensa procedimentalizzazione amministrativa della fase propedeutica alla presentazione degli atti normativi dell'esecutivo non hanno consentito di istituzionalizzare in maniera efficace e sistematica l'analisi di impatto della legislazione. Gli obblighi introdotti dalle riforme del 2015 sono stati svuotati, in sede attuativa, da due fattori concomitanti. Da un lato, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha relativizzato gli obblighi informativi del Governo legislatore, limitandosi a controllare i soli requisiti documentali e procedurali esplicitamente previsti in Costituzione e rimettendo al dialogo Parlamento-Governo la verifica del rispetto degli ulteriori requisiti. Dall'altro lato, il Governo ha interpretato l'obbligo di analisi di impatto in chiave meramente formale, senza investire sullo sviluppo di una capacità analitica fondata su dati scientifici e misurazioni quantitative e senza delineare un sistema organico di governance della valutazione delle politiche pubbliche.

Tra le tre esperienze, quella del Regno Unito è sicuramente quella che, sul piano sostanziale, ha consentito di raggiungere livelli più ambiziosi e sofisticati. L'analisi di impatto della legislazione si è infatti affermata, in via di prassi, sia nella fase propedeutica alla presentazione di un disegno di legge governativo (*pre-legislative scrutiny*), sia nella fase di formale trasmissione dell'iniziativa legislativa o dello schema di *statutory instrument* al Parlamento. Due fattori organizzativi hanno contribuito al radicamento di tale prassi: da un lato, il ruolo svolto dall'Ufficio del *Parliamentary Counsel* nella redazione di tutti i disegni di legge governativi; dall'altro lato, la verifica di qualità degli studi di impatto affidata alla *Regulatory Policy Committee*. Se la redazione materiale degli studi di impatto resta affidata a ciascun Dipartimento, la presenza di una governance centralizzata ha promosso un percorso (non sempre lineare) di apertura alla considerazione della pluralità degli effetti sociali, economici e amministrativi della legislazione.

Alla luce di tale ricostruzione, emerge che sicuramente il riconoscimento del valore costituzionale dell'analisi di impatto, secondo le peculiarità di ciascun ordinamento, è una premessa necessaria per radicare tale attività nelle dinamiche interne alla forma di governo. Tuttavia, il livello di rigidità (costituzionale, legislativa o convenzionale) delle regole e delle procedure sulla valutazione di impatto non è idoneo, da solo, a condizionare la fortuna dell'istituto, sul piano sia del rigore metodologico che delle dinamiche interistituzionali propedeutiche all'approvazione dell'atto legislativo. I fattori strategici per il successo dell'analisi di impatto della legislazione sono piuttosto

di tipo organizzativo ed amministrativo e si radicano sia sul rafforzamento della capacità amministrativa negli studi quantitativi in diversi ambiti delle discipline sociali, sia sulla transizione ad una governance centralizzata della valutazione delle politiche pubbliche, incentrata sul ruolo di verifica e monitoraggio di un organismo indipendente che spezzi anche il rapporto tra promotore e valutatore.

L'esigenza di un valutatore "terzo", con specifiche competenze sull'analisi di impatto, emerge con particolare urgenza anche negli ordinamenti che registrano l'intervento del giudice costituzionale sulla verifica degli obblighi valutativi del Governo: tanto la propensione a "non interferire" in processi ad alto tasso di politicità come la presenza di limiti fattuali di risorse e tempo sembrano infatti indurre il giudice costituzionale a perimetrare al minimo la propria sfera di intervento in questo settore ovvero ad interpretare il controllo in un'ottica meramente formale. Ne deriva l'esigenza di ripensare la valutazione di impatto, quale attività propedeutica all'esercizio di una discrezionalità eminentemente politica, nell'ambito dell'organizzazione governativa e poi nel dialogo tra parlamento e governo.

Abstract

The article examines how governments interpret the challenge of legislative impact assessment (IA) — with reference to the ex ante stage preceding the adoption of legislative acts — as an archetypal component of better regulation programmes. These issues are addressed from a comparative perspective, focusing on the experience of three jurisdictions (France, the United Kingdom and Spain) that have grounded their approach in a constitutional framework supported by an explicit legal basis (France), an implicit one (Spain), or a conventional one (United Kingdom). Owing also to differences in form of government, administrative tradition and governmental organization, these jurisdictions illustrate three distinct approaches to executive impact-assessment obligations. These approaches diverge in their degree of proceduralisation, in process governance, and in the methodological and organizational features of impact analysis. On this basis, the conclusions identify crucial factors for strengthening the role of impact assessment of government regulatory acts as a potential antidote to the 'crisis' of legislation.

Keywords

tendenze della legislazione - atti normativi del governo - analisi d'impatto della legislazione - better regulation - controllo parlamentare

LE DINAMICHE NEL RAPPORTO TRA IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E IL CAPO DEL GOVERNO NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI GUIDA POLITICA: POLONIA E UNGHERIA, DAL SEMI-PRESIDENTIALISMO APPARENTE ALLA 'PRESIDENTIALIZZAZIONE' DE FACTO, DUE REALTÀ A CONFRONTO

Marco Imbellone

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Prima fase costituente polacca – 3. La “Piccola Costituzione” del '92 – 4. La Carta del 1997 e la stabilizzazione dei rapporti – 5. Fase costituente ungherese – 6. La Presidenza di Árpád Göncz – 7. Conclusioni

1. Premessa

Le relazioni tra il Capo dello Stato e l'organo esercente il potere esecutivo sono soggette ai cambiamenti tanto delle formali regole (non solo) costituzionali quanto del quadro politico di riferimento. Infatti, assai difficilmente sarà possibile ricostruire la trama dei rapporti intessuta da tali organi limitandosi al solo dato testuale delle Carte fondamentali. Un'analisi che miri ad essere più attenta possibile non potrà non tener conto anche delle dinamiche politico-partitiche e dei passaggi storico-istituzionali che di questi due profili hanno contribuito a determinarne l'evoluzione⁵¹⁸.

Intento del presente contributo è indagare, secondo una prospettiva diacronica, le capacità dell'istituto presidenziale di interagire con il Governo nella determinazione dell'indirizzo politico. Ovvero, esaminare quali siano gli spazi d'intervento e l'eventuale efficacia dell'interferenza del primo nel campo d'azione 'compartecipato' con il secondo. Molteplici sono, per l'appunto, gli strumenti e gli istituti che possono costituire un terreno condiviso: la titolarità dell'iniziativa legislativa, il potere di promulgazione, la discrezionalità nella scelta dei componenti del Governo e lo scioglimento del Parlamento sono solo alcuni dei momenti in cui s'inverano i punti di contatto tra i due organi costituzionali.

Quanto di recente sta accadendo in Polonia fornisce un interessante spunto di riflessione circa i dinamismi del rapporto tra Capo dello Stato e Capo del Governo nella conduzione della politica nazionale. In particolare, le difficoltà che l'Esecutivo Tusk incontra nel fronteggiare e correggere la deriva illiberale ed antieuropea dell'ultimo decennio è, in parte, imputabile alla coabitazione con un Presidente della Repubblica espressione proprio di quella stagione politica. Ecco che questo dato di 'attualità' induce ad interrogarsi come, nel tempo, si siano modificate le relazioni tra i due uffici e quali fattori abbiano inciso su tale rapporto dialettico.

In un'ottica di comparazione, è da ritenersi di un certo interesse il confronto con un altro ordinamento della medesima area, l'Ungheria. Difatti, pur nella diversità dei modelli costituzionali adottati – sotto il profilo che qui interessa,

⁵¹⁸ D'altronde, trascorsi alcuni decenni dalla transizione, è maturata una 'pratica' consistente in relazione, non solo alle suddette dinamiche, ma ai rapporti tra gli attori politico-istituzionali in genere. Pratica che, per l'appunto, <<va inquadrata e talora spiegata nel suo rapporto con il testo costituzionale e comunque confrontata con le ragioni di fondo prevalentemente politiche [...] che hanno condotto a determinate scelte>>, cfr. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino, 2012, 2.

si pensi alle modalità di individuazione del Capo dello Stato - presentano numerosi punti di contatto, anche metagiuridici. In particolare, entrambi gli ordinamenti non solo furono tra i primi ad avviare la transizione democratica alla fine degli anni '80, ma in ambedue le realtà si trattò di un processo sostanzialmente condiviso e concordato tra i regimi al tramonto e le forze politiche riemerse con le prime crepe del modello totalitario. Inoltre, come sarà chiaro più avanti, ad accomunare l'esperienza polacca e quella ungherese vi fu un alto tasso di conflittualità tra i due organi al vertice dell'apparato statale nei primi anni del 'nuovo corso'⁵¹⁹.

Per quanto riguarda l'orizzonte temporale delle dinamiche indagate, queste si collocano nei primi anni della transizione. Più puntualmente, rispetto al momento iniziale, di rapporti - reali - tra Capo dello Stato e Governo può cominciare a parlarsi solo con la trasformazione degli assetti costituzionali, dunque dal biennio '89-'90 in poi. Prima di quel momento, infatti, la concentrazione del potere statale e l'egemonia del partito unico - principali dogmi del totalitarismo socialista - portavano a 'confondere' il ruolo e la posizione dei due organi, quantunque formalmente distinti. Tanto nell'esperienza ordinamentale polacca di quella fase, quanto in quella ungherese, al vertice dell'architettura costituzionale vi era un organo collegiale che, oltre a svolgere la funzione di Capo dello Stato era il vero *dominus* dell'azione politica⁵²⁰. Ecco che, tra i primissimi atti della 'trasformazione' vanno annoverate proprio le revisioni costituzionali dirette a sostituire le presidenze collegiali con quelle monocratiche: l'istituzione di un Capo dello Stato individuale venne avvertita come un'esigenza non differibile. Dato questo punto di partenza comune, gli 'approdi temporali' della ricerca saranno invece differiti per le due realtà considerate: la nascita dell'Esecutivo Horn seguito alle elezioni legislative nella primavera del 1994 per l'Ungheria e l'adozione della Costituzione definitiva nel 1997 nel caso polacco.

In quei pochi anni, fattori di diversa natura (costituzionale, giurisdizionale, politica, internazionale) contribuirono all'evoluzione e poi all'assestamento dei rapporti tra i due poteri dei nuovi ordinamenti democratici.

Da ultimo, prima di entrare nel merito della trattazione, ritengo necessaria una precisazione rispetto all'esperienza polacca. Il presente contributo muove dall'assunto che in quella realtà siano rinvenibili i caratteri di un cd. semipresidenzialismo apparente⁵²¹, ovvero la variante di quella forma di governo che si caratterizza per la netta prevalenza del dato parlamentare su quello presidenziale. Ciò in quanto, al di là del dato normativo, le dinamiche costituzionali (prassi e convenzioni) maturate negli anni sono andate in direzione di una progressiva marginalizzazione del ruolo del Capo dello Stato, non replicandosi - in ipotesi di *cohabitation* - i meccanismi della V Repubblica e

⁵¹⁹ Non passa inosservato, quale ulteriore elemento di similitudine, il comune percorso di *constitutional retrogression* intrapreso dal 2010 dall'Ungheria di Orbán e solo qualche anno più tardi in Polonia. Alla base di entrambe le visioni politiche, può rintracciarsi l'analoga critica alle modalità con cui si procedette alla 'transizione economica' nei primi anni '90.

⁵²⁰ Nella Repubblica popolare di Polonia le funzioni del Capo dello Stato erano attribuite al Consiglio di Stato, organo collegiale di 15 componenti eletto dal Sejm nella sua prima seduta (artt. 24-28 Cost. pol. 1952). Del tutto similmente, il Consiglio Presidenziale della Repubblica popolare d'Ungheria era costituito da 21 membri, anch'esso eletto dal Parlamento alla prima riunione (artt. 29-32 Legge fondamentale XX del 1949). In entrambi i casi la durata (4 anni per la Polonia, 5 per l'Ungheria a seguito di una riforma costituzionale del 1975) coincideva con quella dell'organo rappresentativo.

⁵²¹ Sulla classificazione delle sottocategorie delle forme di governo semipresidenziali si veda, con riferimento al caso polacco, A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 216 ss.; A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro, A. Rinella (Eds.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 219 ss.; più di recente, cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2022, 176.

dunque allontanandosi proprio dal prototipo dal quale si erano inizialmente prese le mosse.

Peraltro, proprio lo stato delle relazioni tra Governo e Presidente della prima metà degli anni '90, oggetto del presente lavoro, ha indubbiamente contribuito a rafforzare nel costituente polacco la convinzione circa la necessità di potenziare il carattere parlamentare della forma di governo, pur apparentemente semipresidenziale. Tuttavia, come sarà ben evidente più avanti, questo sostanziale 'processo di parlamentarizzazione' non ha comunque precluso al Presidente di giocare un ruolo attivo nella definizione dell'indirizzo politico, lasciandolo titolare di importanti attribuzioni.

2. Prima fase costituente polacca

Come accennato in apertura, elemento comune ai processi di transizione dei due Paesi è, quantomeno in un primo momento, il tentativo di tracciare un percorso condiviso tra i regimi che si apprestavano a lasciare il passo e le forze politiche riacquistate al libero confronto⁵²². Fu nel contesto di questa fase di concertazione che venne delineata la fisionomia dei nuovi organi al vertice dell'organizzazione costituzionale.

A seguito degli Accordi della Tavola rotonda polacca, la Legge costituzionale del 7 aprile 1989 (cd. Rinnovamento di aprile) introdusse, in luogo del Consiglio di Stato, la carica monocratica di Presidente della Repubblica: eletto dal Parlamento, era dotato di poteri tutt'altro che cerimoniali. In particolare, incisive erano le attribuzioni relative ai rapporti con l'esecutivo. Con riferimento al momento di formazione del Governo, competeva al Presidente il potere di proporre alla Dieta – come anche di revocare⁵²³ – la

⁵²² In Polonia, sin dalla seconda metà del 1988 iniziò il confronto tra il Governo comunista retto da Jaruzelski ed i movimenti di opposizione che si andavano ricostituendo. Tra questi, il Sindacato autonomo dei lavoratori "Solidarnosc" svolse indubbiamente un ruolo guida negli anni della transizione.

In particolare, tra febbraio ed aprile 1989 si tennero i cd. colloqui della Tavola rotonda (Varsavia, 5 febbraio – 6 aprile 1989), da cui presero corpo una serie di accordi che costituirono il contenuto di alcune importanti riforme alla Costituzione socialista allora vigente, approvate dal Sejm il 7 aprile 1989 (cd. Rinnovamento di aprile).

La transizione ungherese, quantomeno in una prima fase, si caratterizzò per la presenza di due spinte riformatrici parallele: quella interna allo stesso Partito comunista e quella portata avanti dai differenti movimenti politici che si andavano ricostituendo.

Già verso la fine degli anni '80, infatti, aveva preso corpo all'interno del Partito Operaio Socialista Ungherese (POSU) una componente riformatrice costituita prevalentemente dalle nuove leve. Così, nel maggio 1988 alla Conferenza straordinaria del Partito, il gruppo dirigente (rinnovato per due terzi) approvò risoluzioni dirette ad avviare processi di trasformazione economica e politica; nel gennaio 1989 furono approvate leggi sulla libertà di associazione e di riunione.

D'altro canto, i ricostituiti (o neocostituiti) partiti di opposizione diedero vita alla cd. Tavola rotonda nazionale al fine di concordare progetti di riforma delle leggi fondamentali dello Stato; questa istituzione (strutturata in sei sottocommissioni tematiche) riuscì ad assumere un rilievo tale da divenire il primo interlocutore del Partito comunista al potere, inducendolo a ritirare i disegni di legge nel frattempo presentati.

Si realizzò, dunque, un accordo tra il partito di regime (POSU) e le opposizioni sul modo in cui procedere, dando vita ad un sistema di potere dualistico provvisorio: da un lato il Parlamento (espressione del Partito) che non poteva approvare riforme senza il preventivo consenso della Tavola rotonda; dall'altro, la Tavola rotonda stessa che funse da potere costituente sostanziale ma privo di potestà giuridiche formali.

⁵²³ Con la Legge costituzionale del 7 aprile venne introdotto un Senato elettivo – precedentemente abolito nel 1946 a seguito del cosiddetto "Referendum dei tre sì" – che andava ad affiancarsi al Sejm (Dieta).

nomina del Presidente del Consiglio dei ministri⁵²⁴, così come era necessario il suo previo consenso per la scelta dei Ministri da parte di quest'ultimo. Al Presidente della Repubblica era poi consentito convocare e partecipare alle riunioni del Governo quando fossero all'ordine del giorno questioni di particolare rilevanza. In particolare, questa previsione diede luogo ad una pericolosa sovrapposizione tra le aree di attribuzione dei due organi costituzionali, complice la non linearità delle norme di revisione destinate alla loro definizione⁵²⁵. Infine, se da un lato non veniva riconosciuto al Presidente un potere di scioglimento compiutamente discrezionale, si prevedevano tuttavia almeno tre ipotesi che gli avrebbero consentito di procedere in tal senso: in caso di perdurante (tre mesi) impossibilità a formare un nuovo esecutivo, in caso di non approvazione dei provvedimenti finanziari⁵²⁶ e nell'ipotesi in cui il Parlamento avesse adottato una legge diretta ad impedire al Presidente l'esercizio delle proprie funzioni. Quest'ultima disposizione, in particolare, da un indizio di quale sia stato il disegno dietro l'istituzione di una carica presidenziale con i caratteri ora accennati. Se, infatti, il quadro complessivo era quello di una transizione concordata e non traumatica⁵²⁷, l'intento del regime al tramonto era comunque 'accompagnare' quella fase quanto più efficacemente possibile. La nuova figura di vertice dell'ordinamento - destinata ad essere ricoperta dal generale Jaruzelski, quantomeno nel primo periodo - era funzionale all'obiettivo: il nuovo Presidente della Repubblica doveva essere il garante della gradualità della trasformazione. Gli ampi ed incisivi poteri nella sfera della funzione esecutiva rispondevano proprio a questo obiettivo: frenare eventuali 'fughe in avanti' dell'esecutivo, tanto in politica interna, quanto in politica estera⁵²⁸. Dal canto loro, le forze politiche emergenti, pur condividendo il carattere monocratico della presidenza, non riuscirono a contrastarne l'ampiezza delle attribuzioni, ottenendo però in cambio la reintroduzione del Senato ed elezioni parzialmente libere.

Volendo riassumere, la riforma costituzionale dell'aprile 1989, sotto il profilo di nostro interesse, ovvero i rapporti tra Capo dello Stato ed esecutivo, delineava un quadro potenzialmente molto conflittuale. Ciò, per due ordini di ragioni: da un canto, per via dell'ampia sfera di poteri riconosciuti al Presidente, dall'altro per aver lasciato ampi spazi di sovrapposizione tra le sfere di competenza dei due organi, tanto in politica interna che estera⁵²⁹. Tuttavia,

⁵²⁴ Peraltro, stando alla lettera del secondo comma dell'art. 37 della Costituzione riformata, si evinceva un più incisivo potere di scelta dei componenti dell'esecutivo nell'ipotesi in cui la Dieta non fosse in sessione. In tal caso, le 'proposte presidenziali' avrebbero dovuto essere fatte proprie dal Consiglio di Stato e solo successivamente, alla ripresa dei lavori parlamentari, dal Sejm.

⁵²⁵ Gli emendamenti al testo costituzionale, in modo assai poco chiaro e con formulazioni che - come vedremo - saranno sostanzialmente mantenute anche nel testo del '92, prevedevano che il Presidente avesse un "compito di vigilanza" sulla sovranità, sulla sicurezza dello Stato, sull'inviolabilità del suo territorio, sulle alleanze militari e, più genericamente, sulle politiche statali. Al contempo, al Governo competeva la direzione generale nelle relazioni estere e nell'ambito della difesa. Cfr. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, op. cit., 13.

⁵²⁶ Qualora la legge di bilancio dello Stato non venisse approvata entro tre mesi dalla sua presentazione.

⁵²⁷ Cfr. S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, 90.

⁵²⁸ Una delle preoccupazioni del regime era il mantenimento del dialogo con Mosca e una garanzia in quel senso era rappresentata proprio dalla presenza di Jaruzelski alla presidenza della Repubblica.

⁵²⁹ Come si è detto (si veda nota 7), rientrava tra le prerogative del Governo la direzione generale in materia di politica estera e di difesa (art. 41 c. 9, 10 Cost. Rep. Pop. Pol.), mentre spettava al Presidente della Repubblica un generale potere di vigilanza sulla Costituzione, sull'integrità territoriale, sulla politica interna e sulle relazioni estere (art. 32. c.2 Cost. Rep. Pop. Pol.) oltretutto il potere di indire le elezioni, la dichiarazione della legge marziale e dello stato di emergenza, il comando delle Forze armate e il potere di ratifica e denuncia degli accordi internazionali.

quanto ora affermato non avrebbe dovuto destare particolari preoccupazioni in quanto, il sistema elettorale – anch'esso frutto degli Accordi di aprile – riservando ai partiti di regime il 65% dei seggi della Camera bassa (il cd. *Contact Sejm*), avrebbe consentito loro un'ampia maggioranza in grado di esprimere entrambe le cariche.

Al di là di ogni previsione, alle elezioni di giugno 1989, i partiti e i movimenti di opposizione (raccolti intorno a Solidarnosc) conquistarono la quasi totalità dei seggi contendibili, pari al 46% del nuovo parlamento bicamerale⁵³⁰. Tale inedito assetto politico costituì un duro colpo per le ambizioni del Partito operaio unificato polacco (POUP) che mirava, come detto, a rimanere al potere per guidare il processo di trasformazione.

Il neoeletto Jaruzelski⁵³¹, in presenza dei nuovi equilibri, si astenne dall'esercitare in modo incisivo i pur consistenti poteri riconosciuti al suo ufficio, non presiedendo, né convocando il Consiglio dei ministri, né tantomeno ponendo il veto⁵³² in sede legislativa. Dopo un primo tentativo di affidare la guida dell'esecutivo ad un esponente del regime, venne formato un Governo di larga coalizione ma con a capo una delle figure più importanti di Solidarnosc, Tadeusz Mazowiecki. La dialettica che si instaurò tra il Capo dello Stato e quello del Governo fu caratterizzata da un clima di sostanziale collaborazione: entrambi erano consapevoli della complessità della fase costituente in corso e della necessità di condurla nella massima condivisione possibile.

Il piano dei rapporti tra le due cariche mutò per effetto, da un lato, dell'elezione diretta del *leader* storico di Solidarnosc Lech Walesa alla Presidenza della Repubblica nel dicembre del 1990⁵³³ e, dall'altro, delle prime elezioni completamente contendibili che si tennero nell'ottobre 1991⁵³⁴. La nuova e più forte legittimazione popolare contribuì a corroborare in Walesa la convinzione ad esercitare in misura più energica le prerogative presidenziali, pur formalmente rimaste invariate. Tale attivismo si manifestò, anzitutto, nel tentativo di imporsi nella scelta del nuovo esecutivo⁵³⁵ e, in secondo luogo, provando a 'dar contenuto' a quell'indefinito potere di vigilanza – tanto in politica estera che interna – previsto dal rinnovato art. 32 della Carta fondamentale. Tuttavia, dopo due tentativi, il Presidente dovette accettare il

⁵³⁰ Per una descrizione più analitica dei meccanismi elettorali e relativi risultati, cfr. J. Sawicki, *Legislazione elettorale e giurisprudenza costituzionale nei paesi di Visegrad. Un attivismo giudiziario limitato su un argomento vincolato da scelte costituenti*, in *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1/2022, 61-62.

⁵³¹ Jaruzelski venne eletto, per un solo voto in più, dal Parlamento in seduta congiunta il 19 luglio 1989. Tale risultato rendeva ancor più palese quanto minimo fossero lo scarto tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione.

⁵³² Come si vedrà più avanti, i successori di Jaruzelski faranno un ben più largo utilizzo del veto presidenziale, altra qualificante attribuzione della nuova carica monocratica.

⁵³³ Per le elezioni presidenziali venne impiegato un sistema a doppio turno, con ballottaggio, nel caso in cui nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. Le elezioni si tennero il 25 novembre (primo turno) ed il 9 dicembre (secondo turno) 1990.

L'istituto fu introdotto con la Legge costituzionale del 27 settembre 1990, la quale va annoverata tra quella serie di (ulteriori) provvedimenti di revisione della Carta del 1952 – diretti allo smantellamento della relativa forma di Stato – che vennero approvati tra il dicembre 1989 e l'adozione della cd. Piccola Costituzione del 1992.

⁵³⁴ Le elezioni del 27 ottobre 1991 furono regolate da un modello elettorale marcatamente proporzionale che determinò una forte frammentazione della rappresentanza.

⁵³⁵ In particolare, nell'ultima parte della 'legislatura contrattuale', Walesa riuscì ad incidere in misura efficace nella determinazione dell'indirizzo politico. *In primis*, esercitò una notevole influenza nel processo di formazione dell'Esecutivo Bielecki, tanto nella indicazione del Primo ministro, quanto nell'esercitare il consenso per la scelta dei tre 'Ministri presidenziali'; in secondo luogo, indirizzando la politica governativa. Non altrettanto, invece, gli riuscì in apertura della nuova legislatura.

Governo Olszewski, indicato dai partiti che erano riusciti con fatica a dar vita ad una coalizione in grado di esprimere un esecutivo. Quest'ultimo, a sua volta, fu fermo nel respingere con decisione i tentativi di ingerenza del primo⁵³⁶.

Alla luce del quadro ora delineato, i primi anni della transizione polacca – al netto dei primi 14 mesi sotto la Presidenza Jaruzelski – furono segnati da un elevato grado di conflittualità tra i due principali attori costituzionali⁵³⁷. A ben vedere, la tensione era alimentata, certamente dal modo in cui venne interpretata la carica presidenziale ma, soprattutto, dall'ambiguità del "Rinnovo di aprile" circa la definizione delle rispettive competenze dei due organi. L'effetto che si ebbe fu quello di un'*impasse* istituzionale, acuita dalla debolezza politica di entrambe le parti in contesa⁵³⁸. Stallo che oltretutto fu di ostacolo al prodursi di prassi e convenzioni costituzionali proprio con riferimento ai rapporti tra i due soggetti.

3. La "Piccola Costituzione" del '92

Le evidenti criticità della situazione da ultimo descritta indussero il legislatore polacco del tempo – nelle more dell'elaborazione della nuova Carta – ad apportare ulteriori interventi al testo costituzionale vigente e ad approvare la cd. Piccola Costituzione del 1992⁵³⁹. Una scelta dettata proprio dalla necessità di sciogliere quei nodi nelle relazioni tra Capo dello Stato, Governo e parlamento che si riverberavano negativamente sulla governabilità. Tuttavia, come emergerà a breve, l'esito sperato fu ben lontano dall'essere raggiunto.

La nuova disciplina costituzionale affermava anzitutto l'inquadramento dell'organo presidenziale nel perimetro del potere esecutivo, confermando, in tal modo, l'impostazione diarchica di quest'ultimo introdotta già col Rinnovo di aprile. Nell'ambito del suddetto potere, poi, il tema del riparto di attribuzioni veniva affrontato enumerando quelle del Capo dello Stato⁵⁴⁰ e prevedendo una competenza residuale in favore del Consiglio dei ministri⁵⁴¹. Ma ciò non valse ad eliminare le incertezze circa l'ampiezza delle rispettive potestà. Se infatti, al Consiglio dei ministri spettava «dirigere la politica interna ed estera»⁵⁴², al Presidente della Repubblica competeva «la direzione generale nel campo delle relazioni estere»⁵⁴³ nonché «nel campo della sicurezza interna ed esterna»⁵⁴⁴; al tempo stesso, se il cospicuo elenco di poteri presidenziali che seguiva – a queste formulazioni di carattere generale – portava ad ipotizzare un

⁵³⁶ In quella fase, si inserì il tentativo di Walesa di rafforzare la posizione del Presidente della Repubblica rispetto all'esecutivo. In particolare, fu presentato un progetto di legge costituzionale (gennaio 1991) mirante ad escludere la possibilità per la Camera bassa di sfiduciare il Governo, spostando gli equilibri della fiducia in favore del binomio Presidente-Governo. Cfr. C. Filippini, *Polonia*, Bologna, 2010, 49.

⁵³⁷ Puramente a titolo di esempio, può citarsi lo scontro che si ebbe nell'aprile del 1992 tra Walesa ed il Ministro della Difesa Jan Parys con riferimento al pensionamento di alcuni funzionari ministeriali. In quell'occasione il Presidente affermò il suo diritto ad essere consultato, in qualità di Comandante delle Forze armate, chiedendo e ottenendo le dimissioni del Ministro.

⁵³⁸ Da un canto, l'ex *leader* di Solidarnosc vedeva progressivamente diminuire il consenso popolare intorno a sé (per via del 'costo' delle trasformazioni del modello economico in atto), dall'altro, la fuoriuscita di alcuni partiti dalla maggioranza di governo trasformarono quest'ultimo in un esecutivo di minoranza (20%).

⁵³⁹ Legge costituzionale del 17 ottobre 1992 <<Sulle relazioni reciproche tra Potere esecutivo e Potere legislativo e sull'autogoverno locale>>. L'estrema frammentazione parlamentare (ben 29 tra partiti e movimenti nelle due assemblee) costituiva, in quella legislatura, un ostacolo insormontabile ai fini dell'adozione di una nuova Carta costituzionale per la quale era richiesta la maggioranza dei 2/3.

⁵⁴⁰ Artt. 28, 32-48 Legge cost. 17 ottobre 1992.

⁵⁴¹ Artt. 51 e 52 Legge cost. 17 ottobre 1992.

⁵⁴² Art. 51, c. 1 Legge cost. 17 ottobre 1992.

⁵⁴³ Art. 32, c. 1 Legge cost. 17 ottobre 1992.

⁵⁴⁴ Art. 34 Legge cost. 17 ottobre 1992.

ruolo incisivo del Capo dello Stato nella determinazione dell'indirizzo politico, la previsione dell'istituto della controfirma ministeriale, per la quasi totalità di essi, ne dirottava la paternità sostanziale in direzione del Governo. La prassi che seguì, d'altronde, andò proprio in questa direzione: il Presidente della Repubblica, ben lontano dalla possibilità di imporre una propria linea politica, poté al massimo esercitare una «significativa influenza»⁵⁴⁵ sulle scelte dell'esecutivo.

Rispetto a questa fase costituzionale, non può tuttavia tacersi di un'altra lettura dei rapporti tra le due teste del potere esecutivo, soprattutto per quanto riguarda il cd. potere estero. Il dualismo troverebbe la sua ragion d'essere in una suddivisione degli ambiti di competenza: al Governo un ruolo prevalente nella gestione della politica interna, al Capo dello Stato, nelle relazioni estere, secondo una "logica di finlandizzazione"⁵⁴⁶. Tale impostazione sarebbe oltretutto in sintonia e confermerebbe il 'peso estero' della presidenza immaginata per Jaruzelski che, nel suo ruolo di garante di una transizione graduale avrebbe altresì dovuto assicurare il mantenimento dei buoni rapporti con Mosca.

La Piccola Costituzione si mostrò invece molto più puntuale nella previsione di un'articolata disciplina per la formazione del Governo, ambito nel quale, oltretutto, poteri e competenze del Capo dello Stato venivano meglio definite. Le nuove disposizioni contemplavano cinque 'chance' di costituire il nuovo esecutivo, il cui potere d'iniziativa era alternativamente rimesso al Presidente della Repubblica (prima) e alla Dieta (poi)⁵⁴⁷. Sotto il profilo di nostro interesse, ciò che di questa disciplina più rileva è, da un lato, che il Capo dello Stato disponeva ora del potere di nominare l'intera compagine governativa, sempre dietro proposta del *Premier*; dall'altro, che quest'ultimo era obbligato a consultare il Presidente per l'individuazione solo di tre dicasteri, seppur importanti⁵⁴⁸.

Ancora, veniva mantenuta la prerogativa presidenziale relativa alla convocazione del Consiglio dei ministri su questioni di particolare rilevanza, nonché il potere di veto in sede di promulgazione delle leggi. A questi, si aggiungevano, adesso, altri due istituti che avrebbero conferito al Capo dello Stato un maggior spazio d'intervento sulla 'conduzione politica' del Governo: l'iniziativa legislativa ed il potere di rifiutare l'emanazione dei decreti legislativi adottati dell'esecutivo⁵⁴⁹. Si sottolinea, in particolare, il carattere potenzialmente penetrante di quest'ultimo in quanto strumento in grado di

⁵⁴⁵ A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, op. cit., 293.

⁵⁴⁶ S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in *Federalismi.it*, n. 10/2006, 8. In questo breve saggio sui processi costituenti polacchi il prof. Ceccanti sottolinea le affinità con l'esperienza ordinamentale finlandese. Si veda anche M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, 1147.

⁵⁴⁷ Artt. 57-62 Legge cost. 17 ottobre 1992. Qualora i primi quattro tentativi di formazione del Governo si fossero conclusi con esito negativo, un'ultima possibilità era rimessa all'iniziativa del Presidente della Repubblica cui era conferito il potere di nominare un esecutivo che non avrebbe dovuto sottoporsi al voto di fiducia del Sejm ma che avrebbe avuto una durata massima di sei mesi, oltre i quali si sarebbe andati ad elezioni anticipate. Ancorché temporalmente limitata, tale ipotesi configurava una discrezionalità presidenziale esclusiva nella scelta dell'intero Consiglio dei ministri.

⁵⁴⁸ Interni, Esteri e Difesa. La maggior influenza presidenziale nella scelta delle personalità per questi tre dicasteri è peraltro pienamente coerente con le competenze previste dagli artt. 32-34 (direzione generale nelle relazioni estere, sicurezza interna ed esterna).

⁵⁴⁹ In base all'art. 23 c. 7 Cost. Rep. Pop. Pol., l'eventuale rifiuto di emanazione del decreto poteva essere superato dall'esecutivo presentandolo al Sejm sotto forma di disegno di legge.

consentire al Presidente di intervenire direttamente sul contenuto dell'unico provvedimento con forza di legge di provenienza governativa⁵⁵⁰.

Da quanto ora detto, può ben intuirsi che la Carta del 1992 assai difficilmente avrebbe potuto ridurre il rischio di conflitti tra i due organi costituzionali. Infatti, la 'razionalizzazione' delle relazioni consistette nell'accrescere, in parallelo, poteri e attribuzioni di entrambi, senza chiarire se vi fosse un rapporto di prevalenza⁵⁵¹. Questo sarebbe inevitabilmente dipeso da fattori esterni alle regole costituzionali, in *primis*, le dinamiche politiche, la forza ed il carisma dei soggetti chiamati a ricoprire le cariche istituzionali.

È all'interno del quadro normativo dettato dalla Piccola Costituzione che si ebbe – mutuando un termine 'autenticamente semipresidenziale' – la prima coabitazione tra la presidenza Walesa e i due governi di sinistra espressi dalla maggioranza uscita dalle elezioni del settembre 1993⁵⁵². In questa fase, il Capo dello Stato – diversamente dall'atteggiamento tenuto da Jaruzelski nel biennio '89-'90 – fu determinato ad esercitare pienamente ogni prerogativa presidenziale, a cominciare dai poteri in tema di formazione del Governo. Infatti, tanto in occasione dell'Esecutivo Pawlak (ottobre 1993), quanto del successivo Olesky (marzo 1995), Walesa esercitò una notevole influenza nella scelta dei tre ministri per cui la norma costituzionale chiedeva la consultazione del Presidente (art. 61). Anzi, proprio su questo terreno, nell'inverno del 1995 si raggiunse uno dei momenti di maggiore conflittualità tra Capo dello Stato e Governo: a fronte del rifiuto del *premier* Pawlak di accettare le indicazioni presidenziali sulla nomina dei tre ministri 'di peso', Walesa giunse a minacciare la non promulgazione della legge finanziaria, fatto che gli avrebbe consentito di sciogliere il Sejm ai sensi dell'art. 21, c. 4⁵⁵³.

Lo stato di scontro tra le due teste del potere esecutivo perdurò fino alle elezioni presidenziali del 19 novembre 1995⁵⁵⁴ quando Kwasniewski, sfidante di Walesa, divenne il nuovo Capo dello Stato. L'allineamento (a sinistra) tra maggioranza parlamentare, Governo e Presidenza della Repubblica diede nuovo impulso ai lavori per la stesura della nuova Carta costituzionale, entrata in vigore il 17 ottobre 1997⁵⁵⁵.

4. La Carta del 1997 e la stabilizzazione dei rapporti

Le nuove regole costituzionali, pur continuando ad inquadrare l'organo presidenziale nell'ambito del potere esecutivo⁵⁵⁶, hanno teso a delinearne con maggior precisione i confini, riuscendo lì dove la Piccola Costituzione aveva

⁵⁵⁰ Ciò si desume dal comma 6 sempre dell'art. 23 Cost. Rep. Pop. Pol. che, in alternativa al rifiuto di emanazione, attribuiva al Capo dello Stato il potere di demandare la questione al Tribunale costituzionale qualora avesse rilevato profili di illegittimità.

⁵⁵¹ Tale 'equilibrio' fu chiaramente il frutto di un lungo lavoro di concertazione reso ancor più complesso dal carattere particolarmente frammentato della legislatura 1991-1993.

⁵⁵² 19 settembre 1993. Grazie ad alcuni correttivi – introdotti con legge il 28 maggio 1993 – all'impostazione fortemente proporzionale del sistema elettorale, venne ridimensionato il numero di partiti in Parlamento: da 29 a 8. Cfr. J. Sawicki, *Legislazione elettorale e giurisprudenza costituzionale nei paesi di Visegrad. Un attivismo giudiziario limitato su un argomento vincolato da scelte costituenti*, op. cit., 62.

⁵⁵³ Quantunque in un primo momento il Maresciallo del Sejm Olesky ventilò la messa in stato d'accusa di Walesa, lo scontro si risolse con un accordo tra Dieta e Presidenza della Repubblica che portò alla sfiducia del Governo Pawlak e alla sua sostituzione con lo stesso Olesky. Cfr. AA.VV., *East European Constitutional Review*, n. 4/1995, 17 ss.

⁵⁵⁴ Le elezioni presidenziali si tennero il 5 ed il 19 novembre 1995. Al ballottaggio, il candidato socialdemocratico Kwasniewski prevalse su Walesa con poco meno del 52% dei voti.

⁵⁵⁵ La procedura di approvazione del nuovo testo costituzionale, definitivamente approvato il 2 aprile 1997, contemplò anche un passaggio referendario, 25 maggio, a seguito del quale si pervenne alla promulgazione il 16 luglio 1997.

⁵⁵⁶ Art. 10 Cost pol.

fallito. L'obiettivo è stato raggiunto per mezzo di una sostanziale riduzione degli spazi d'intervento del Capo dello Stato nella determinazione dell'indirizzo politico, a cominciare dal procedimento di formazione del Governo⁵⁵⁷.

In tal sede, infatti, nella nuova Carta non è più presente quell'ultimo passaggio che prevedeva la possibilità per il Presidente di costituire un esecutivo di sua esclusiva 'espressione' – in quanto non soggetto alla fiducia parlamentare – ancorché a termine (sei mesi)⁵⁵⁸. Inoltre, da un lato, viene definitivamente eliminato l'obbligo di concertare col Presidente della Repubblica la scelta dei ministri, già limitato dalla Piccola Costituzione ai soli tre dicasteri di maggior rilievo; dall'altro, si estende l'istituto della controfirma anche agli atti di nomina dei singoli componenti del Consiglio dei ministri⁵⁵⁹.

Una pari limitazione delle prerogative presidenziali si rinviene anche con riferimento ad altri aspetti del rapporto tra i due soggetti del potere esecutivo. Degna di nota, anzitutto, la mancata riproposizione della norma costituzionale che prevedeva il potere del Capo dello Stato di convocare e presiedere il Consiglio dei ministri per la trattazione di affari di particolare rilevanza⁵⁶⁰.

Dove però il testo del '97 è riuscito, forse con maggior efficacia, nel suo intento è nell'individuare più chiaramente i confini delle rispettive sfere di attribuzione dei due organi, ancora una volta nel senso di un ridimensionamento del ruolo presidenziale. Ciò, ad esempio, in materia di politica estera dove al Capo dello Stato residua il dovere di <<collaborare>> con il Governo, cui invece spetta il compito di direzione⁵⁶¹. Del tutto similmente si atteggia il potere presidenziale di dichiarare gli stati di guerra e di emergenza, di cui rimane solo la titolarità formale dovendo essere preceduto da una specifica richiesta dell'esecutivo in tal senso. Non c'è poi forse nemmeno necessità di

⁵⁵⁷ Artt. 154–155 Cost. pol.

⁵⁵⁸ La Costituzione del '97 semplifica in misura consistente l'iter costitutivo del Governo, prevedendo solo tre possibilità in successione: iniziativa presidenziale e fiducia del Sejm a maggioranza assoluta; elezione del Governo da parte del Sejm (sempre a maggioranza assoluta) e successiva nomina da parte del Presidente della Repubblica; nomina del Governo da parte del Capo dello Stato e successiva fiducia parlamentare a maggioranza semplice. Infine, nel caso di fallimento di tutt'e tre le procedure, obbligo per il Presidente di sciogliere il Sejm.

Alla luce delle nuove disposizioni, l'unica ipotesi di un 'Governo presidenziale' è quella che si avrebbe con un esecutivo indicato dal Capo dello Stato ma che comunque ottenga successivamente la fiducia della Dieta quantunque a maggioranza relativa. Cfr. A. Di Gregorio, *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 185.

⁵⁵⁹ Mentre la nomina del Presidente del consiglio continuava a rientrare tra gli atti non soggetti a controfirma (art. 144, c. 3 Cost. pol.).

⁵⁶⁰ Espunto altresì il connesso obbligo per il Presidente del consiglio di informare il Capo dello Stato sull'esistenza di tali questioni. Residua, in favore del Presidente, il potere di convocare il Consiglio di gabinetto che, pur coincidendo nella sostanza con l'organo di governo, è però privo di potestà deliberative. Tale prerogativa non va tuttavia svalutata in quanto «Attraverso il Consiglio di Gabinetto l'influenza del Presidente sul Governo è molto più efficace di un discorso al Sejm, al Senato o all'Assemblea Nazionale di cui non guida le sedute e che non discutono sul parere del Capo dello Stato», Cfr. D. Gorecki, *I profili evolutivi nella forma di governo nell'ordinamento costituzionale polacco*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale (Eds.), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, 2007, 130.

⁵⁶¹ Va tuttavia sottolineato che, sin dalla campagna elettorale per le presidenziali del 1995, Kwasniewski puntò molto sui temi di politica estera, in particolare sull'importanza dell'ingresso della Polonia nelle organizzazioni sovranazionali. In particolare, una volta eletto, profuse molto impegno nel gestire la delicata fase dell'adesione alla NATO, realizzando una sorta di accordo con il Governo che concentrò i suoi sforzi in direzione dell'ingresso nella UE. Cfr. M. Pontes-Resende, *Kwasniewski, Aleksander*, in *DIZIE - Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2005, consultabile su <https://www.dizie.eu/dizionario/kwasniewski-aleksander/>

sottolineare come la controfirma ministeriale sia un istituto generalizzato ad esclusione di alcuni atti specificatamente enumerati.

Questo nuovo assetto delle relazioni tra Governo e Presidenza rappresenta il punto di arrivo di un percorso che ha visto comprimersi progressivamente il ruolo e le prerogative del Capo dello Stato polacco. Le ragioni sono rinvenibili tanto sul piano interno che esterno: da un lato, il consolidarsi delle trasformazioni costituzionali interne, dall'altro il (profondo) mutamento del contesto internazionale e della conseguente collocazione geo-politica della Polonia⁵⁶².

Questa ridotta capacità del Presidente polacco d'influire sulle determinazioni del Governo non deve però indurre a relegarlo a figura meramente cerimoniale, né tantomeno a considerarlo semplicemente un arbitro imparziale del tutto estraneo alla contesa politica. Per un verso, non deve dimenticarsene l'origine direttamente elettiva, per altro, la Costituzione del 1997 ha mantenuto, in capo al Presidente della Repubblica, alcune prerogative politicamente significative: su tutte, il diritto di veto. Con la sola esclusione di Jaruzelski, tutti i Presidenti – iniziando da Walesa – hanno fatto ampio ricorso a questo strumento, spesso proprio al fine di incidere sulle determinazioni politiche del Governo. La *ratio* è d'altronde facilmente intuibile se si pensa al rapporto tra il numero dei disegni di legge d'iniziativa governativa e quelli di altra provenienza⁵⁶³. Alexander Kwasniewski, il primo Presidente della fase 'post-transitoria'⁵⁶⁴, certamente si attenne al nuovo e più ristretto perimetro delle sue funzioni – si veda il procedimento di formazione del governo⁵⁶⁵ – ma al contempo è stato il Capo di Stato che più di ogni altro ha esercitato il diritto di veto⁵⁶⁶. Istituto, quest'ultimo, che, sebbene depotenziato rispetto alle disposizioni del 1992⁵⁶⁷, continua a rappresentare un formidabile mezzo per contrastare l'azione del governo. Infatti, quantunque sia tecnicamente qualificabile come un mero potere di rinvio, assume la fisionomia del veto sospensivo proprio per la particolare maggioranza che la deliberazione della Dieta deve raggiungere per poterlo superare. Se è certo che il potere di veto/rinvio conferisca al Presidente uno strumento per influire sulle scelte politiche dell'esecutivo, del pari, esso si configura <<come ostacolo all'indirizzo politico del Governo>> e <<fa del vertice dello Stato una figura più forte come ostacolo che come impulso>> con il rischio <<di vanificazione dell'indirizzo politico della maggioranza>>⁵⁶⁸. A ciò si aggiunga che, *in primis*, è un atto

⁵⁶² Fine del Patto di Varsavia e ingresso nell'Unione Europea.

⁵⁶³ Quasi ovunque all'interno dell'Unione Europea, sul totale dei disegni di legge approvati, la media di quelli d'iniziativa dell'esecutivo si aggira tra il 75% e 80%. Peraltro, senza contare – lì dove presente, come nel caso italiano – l'incidenza delle leggi di conversione.

⁵⁶⁴ Sotto un profilo più propriamente politico, l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale (ottobre 1997) coincise con una nuova fase di coabitazione a seguito delle elezioni parlamentari del settembre 1997: da un lato, la nuova maggioranza di centro-destra (Azione Elettorale Solidarnosc – AWS), dall'altro Alexander Kwasniewski eletto Capo dello Stato da poco meno di due anni.

⁵⁶⁵ Ciò, tuttavia, non significa che Kwasniewski si astenne del tutto dal cercare di esercitare una certa *moral suasion* anche nella scelta dei componenti del Governo. Cfr. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca: l'equilibrio innanzitutto*, Torino, 2012, 16.

⁵⁶⁶ I dati sull'utilizzo del veto da parte dei Presidenti della Repubblica aiutano a comprendere quale sia l'importanza di questo strumento nelle relazioni tra i due soggetti del potere esecutivo. Alexander Kwasniewski pose il veto ben 35 volte, di cui 27 in presenza di un Governo di centro-destra; Walesa 27 volte, di cui 17 con un esecutivo di diverso colore. Cfr. <https://businessinsider.com.pl/polityka/andrzej-duda-wetowal-swoich-piec-razy-zobacz-jak-to-robili-pozostali-preezydenci/ccr3xmd>

⁵⁶⁷ La norma costituzionale del '97 prevedeva che il Sejm potesse superare il veto presidenziale approvando nuovamente il disegno di legge con la maggioranza dei 3/5 e non più dei 2/3 come stabilito dalla Piccola Costituzione.

⁵⁶⁸ A. Di Gregorio, *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 201-202.

compiutamente discrezionale in quanto non necessita di controfirma; *in secundis*, costituisce un vaglio sul merito del procedimento legislativo⁵⁶⁹.

Infine, come prima accennato, tutti i Presidenti hanno fatto ricorso al veto legislativo e certamente non solo nei periodi di coabitazione⁵⁷⁰.

Similmente ad altri ordinamenti dell'Europa orientale, al Capo dello Stato è altresì riconosciuta la titolarità dell'iniziativa legislativa⁵⁷¹. Già prevista dalla Piccola Costituzione del '92, di questa prerogativa non si è per la verità fatto largo uso fino alla Presidenza Duda (2015 – in corso) durante i cui due mandati sono stati finora presentati oltre 50 disegni di leggi di cui, poi, buona parte approvati dal Sejm⁵⁷². In particolare, ciò dimostra che, anche nei momenti di non coabitazione, i Presidenti possono comunque giocare un proprio ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico. Infatti, pur nell'alveo dei ristretti confini individuati dalle regole costituzionali, i poteri presidenziali in materia legislativa consentono, in questo caso, al Capo dello Stato di farsi <<interprete attivo delle linee politiche tracciate dalla *leadership*>>⁵⁷³ del partito cui lui stesso appartiene e che esprime anche il governo.

La fine della transizione ordinamentale – protrattasi per quasi un decennio (1989-1997) – ha consentito che finalmente potesse avere inizio il processo di sedimentazione delle regole relative ai rapporti tra organi costituzionali e che, sotto questo aspetto, si formassero prassi e convenzioni.

Per ciò che concerne il tema indagato, è indubbio che l'elezione diretta del Capo dello Stato e la sua formale collocazione nell'ambito del potere esecutivo abbiano contribuito a generare sovrapposizioni – quando non contrasti – tra i due organi di vertice. Nondimeno, disposizioni costituzionali via via sempre più chiare ed un'interpretazione in senso 'rigorosamente parlamentare' della forma di governo hanno concorso a definire i reciproci ruoli, individuando con precisione i limiti dei poteri presidenziali nella determinazione dell'indirizzo politico.

Peraltro, un importante contributo in questa direzione è pervenuto, nel 2008, dal Tribunale Costituzionale chiamato a pronunciarsi su un conflitto di attribuzioni sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, a fronte della pretesa del Presidente Kaczynski di partecipare alle sedute del Consiglio europeo. In quell'occasione, l'organo di giustizia costituzionale polacco ha confermato l'impostazione del costituente del '97: nell'ambito della definizione della politica estera, il Presidente della Repubblica deve limitarsi ad una leale collaborazione; ciò significa che, per quanto possa aver diritto a partecipare alle riunioni nei consessi internazionali, non potrà essere portatore di un indirizzo politico alternativo a quello espresso dal Consiglio dei ministri. Forse, il grande apporto dato da questa sentenza è quello di aver dato maggior chiarezza alla

⁵⁶⁹ Difatti, quale alternativa al rinvio, il Presidente della Repubblica può adire il Tribunale Costituzionale nell'ipotesi in cui ravvisi possibili profili di illegittimità.

⁵⁷⁰ Per uno sguardo sui dati relativi al rinvio presidenziale delle leggi si rinvia alla nota n. 49.

⁵⁷¹ Art. 118 Cost Pol. Al di fuori della Polonia, limitandoci all'Europa, un analogo potere generale d'iniziativa è rinvenibile nelle Costituzioni di Lituania (art. 68), Ungheria (art. 6) e Lettonia (art. 47) mentre nelle Carte di Bulgaria ed Estonia tale prerogativa può essere esercitata solo in relazione alla materia costituzionale.

⁵⁷² Tanto il numero quanto il tasso di successo sia del veto che dell'iniziativa presidenziale vanno lette alla luce dell'esistenza o meno di un contesto di coabitazione. In tale ottica possiamo dire che, dal 2010, in presenza di una sostanziale allineamento tra i due organi costituzionali, si è avuto un minor ricorso al rinvio, a fronte, specie da parte di Duda, di un maggior esercizio del potere d'iniziativa legislativa.

⁵⁷³ M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, op. cit., 1158.

<< differenza tra la funzione di suprema rappresentanza della Nazione e quella di indirizzo politico, le quali coesistono all'interno del potere esecutivo >>⁵⁷⁴

In definitiva, a proposito della forma di governo polacca, il quadro ora tracciato consente di parlare di semipresidenzialismo apparente o, con diversa angolazione, di 'parlamentarismo fragile'⁵⁷⁵, in quanto esposto alle incursioni di un Capo dello Stato non relegato unicamente al ruolo di imparziale garante della Costituzione. Infatti, tanto nel periodo preso in esame, quanto negli anni successivi – sebbene con minor frequenza ed intensità – i Presidenti tentarono⁵⁷⁶ ripetutamente d'interferire con la funzione esecutiva impiegando gli strumenti messi loro a disposizione dalla Carta⁵⁷⁷.

5. Fase costituente ungherese

All'interno della più recente Costituzione ungherese, il piano dei rapporti tra Governo e Capo dello Stato è articolato in modo del tutto differente, essendo indicati per quest'ultimo compiti di natura ben più cerimoniale e simbolica. Ciò non esclude, tuttavia, che tale assetto costituisca il punto di approdo di un percorso che presenta tratti non dissimili dall'esperienza polacca.

Analogamente a quanto visto per la Polonia – nonché avvenuto in buona parte delle altre realtà oltre cortina – anche in Ungheria si ebbe, tra i primi atti della transizione democratica, il passaggio ad un Capo di Stato monocratico, in luogo del modello collegiale proprio della tradizione ordinamentale socialista.

Nell'autunno del 1989, difatti, in esecuzione degli accordi tra il Partito comunista al potere⁵⁷⁸ e la Tavola rotonda nazionale delle Opposizioni, venne approvato un consistente pacchetto di riforme costituzionali che, pur mantenendo formalmente in vita la Carta del 1949, ne stravolgeva il contenuto, tanto da potersi parlare di una vera e propria "Costituzione provvisoria"⁵⁷⁹. Il testo dell'89, procedendo nella medesima direzione di quello che avrebbero successivamente fatto Paesi come Polonia, Lituania e Romania, optò per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. D'altronde, le ragioni (quantomeno rispetto alla Polonia) erano in parte le stesse: il partito di regime puntava alla Presidenza della Repubblica per provare a controllare il processo di trasformazione in atto. In tale caso, oltretutto, a differenza delle opposizioni che non disponevano di candidati forti a livello nazionale, i comunisti potevano contare sulla popolarità del riformista Pozsgay⁵⁸⁰.

⁵⁷⁴ E. Castorina, P. Policastro, *Il Tribunale costituzionale polacco e il conflitto di attribuzioni tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2009, 946.

⁵⁷⁵ A. Di Gregorio parla invece di <<forma di governo debolmente semi-presidenziale>>. Cfr. A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La riconferma scontata (ma non plebiscitaria) di Duda alle elezioni presidenziali polacche: un ulteriore vulnus per lo stato di salute della democrazia in Europa?*, in *Federalismi.it*, 2n. 2/2020, 2.

⁵⁷⁶ Vanno letti nella medesima chiave i recenti dissidi tra il Presidente Duda e il Premier Tusk.

⁵⁷⁷ Risulta del tutto evidente che <<Il buon funzionamento di questa forma di governo [...] dipende in gran parte dal senso di responsabilità delle personalità [...], dalla cultura politica dominante, dalle convenzioni costituzionali e da prassi efficaci. Il quadro delle regole costituzionali, infatti, potrebbe trovare un'interpretazione e applicazione tali da determinare lo stallo istituzionale>>. Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 363.

D'altronde, le ragioni che indussero i costituenti dell'89 ad importare uno schema 'apparentemente semipresidenziale' (poi confermato nel '92 e '97) furono ben differenti da quelle del costituente della V Repubblica del '58. Cfr. A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, op. cit. 236.

⁵⁷⁸ Il Partito socialista operaio ungherese (MSZMP), poi rinominato Partito socialista ungherese (MSZP) nell'ottobre del 1989.

⁵⁷⁹ La Legge XXXI del 23 ottobre 1989 emendò quasi cento articoli del testo del 1949, già oggetto di numerosi e consistenti aggiornamenti in passato, secondo la prassi delle cd. costituzioni manifesto.

⁵⁸⁰ Imre Pozsgay (1933-2016).

Tuttavia, come in altri processi analoghi, gli accordi e le Tavole rotonde, quand'anche riversati in emendamenti e testi costituzionali, produssero compromessi di breve respiro, destinati a durare fino alle prime vere libere elezioni⁵⁸¹. Fu quel che accadde nella primavera del 1990⁵⁸²: a seguito della vittoria del Forum democratico (MDF) e della nascita del Governo di coalizione di centro-destra guidato da József Antall, molti aspetti delle revisioni costituzionali dell'ottobre precedente furono rinegoziati: tra essi, l'elezione diretta del Capo dello Stato⁵⁸³.

Dunque, con riferimento all'ordinamento ungherese, un primo dato, che può desumersi da quanto sin qui detto, risiede nella diversa fonte di legittimazione di uno dei due soggetti parte delle relazioni prese in esame⁵⁸⁴.

Una seconda osservazione preliminare, di cui occorre tener conto, è di natura, per così dire, metagiuridica: a differenza di quanto avvenne in quasi tutte le altre realtà che uscivano dal totalitarismo sovietico, l'assetto politico-partitico, sin dall'inizio, non si manifestò particolarmente frammentato. Ciò consentì, da un lato, che l'adozione di un sistema elettorale misto - in luogo del proporzionale puro - non fosse percepita come una forzatura eccessiva⁵⁸⁵; dall'altro, che per effetto di questi due fattori - quadro politico-partitico semplificato e meccanismo elettorale (più) selettivo - si potesse dar vita a governi di coalizione tendenzialmente stabili, coesi e di legislatura. Questi fattori, a loro volta, ebbero certamente un loro peso nell'indurre gli 'attori costituenti' del periodo transitorio a modellare una figura presidenziale scarsamente incisiva nei rapporti col potere esecutivo⁵⁸⁶.

È all'interno della cornice che, pur con estrema sintesi, si è ora tracciata, che vanno inquadrare le dinamiche oggetto di questo *paper*, qui in relazione al caso ungherese. In particolare, similmente a quanto visto nell'esperienza polacca, anche nella nuova realtà ordinamentale, il nodo delle relazioni tra Capo dello Stato e Governo si rivelò essere sin da subito un elemento cruciale, di confronto e ripensamenti. Il mutamento degli equilibri politici conseguente alle prime elezioni libere (primavera 1990), infatti, non ebbe come effetto solo l'introduzione dell'elezione indiretta del Capo dello Stato, ma produsse ulteriori modifiche delle recenti revisioni costituzionali, emendamenti che limitarono in

⁵⁸¹ Cfr. M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei Paesi dell'Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini (Eds.), *L'Europa di domani. Verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, 129.

⁵⁸² Legge XXXIX/1990.

⁵⁸³ A dare impulso a questa inversione di rotta contribuì il referendum del 26 novembre 1989 che tra i suoi 4 quesiti chiedeva se dovessero avere precedenza le elezioni presidenziali o quelle parlamentari. Pur con un margine di pochissimi voti (6000!) prevalse la scelta a favore delle elezioni per la Dieta. Questo voto, che di per sé toccava solo un aspetto marginale delle modalità di scelta del Capo dello Stato, finì per giocare un proprio peso nelle dinamiche dei mesi che seguirono. Cfr., A. Arato, Z. Miklòsi, *Constitutional Making and Transitional Politics in Hungary*, in L. Miller (Ed.) *Framing The State in Time of Transition: Case Studies in Constitution Making*, 2010, 353.

⁵⁸⁴ Peraltro, desta curiosità come i due ordinamenti abbiano seguito percorsi inversi per ciò che concerne le modalità di scelta del Capo dello Stato. Mentre in Polonia si è passati dall'elezione parlamentare al suffragio diretto, in Ungheria si è proceduto nel senso opposto.

⁵⁸⁵ Per un'analisi del sistema elettorale ungherese cfr., F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004, 241.

⁵⁸⁶ «La figura presidenziale è rimasta per lo più nell'alveo di poca rilevanza reale nella definizione dell'indirizzo politico-governativo, andando a confermare quella sorta di regola non scritta per la quale, quanto più forte e strutturato è il sistema dei partiti, tanto più è debole il Capo dello Stato»: F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2016, 629.

misura non indifferente le prerogative del nuovo Presidente⁵⁸⁷, già ben più circoscritte rispetto all'omologo organo polacco⁵⁸⁸.

Sin dal principio, dunque, per quanto riguarda la capacità del Capo dello Stato di incidere sull'indirizzo politico dell'esecutivo, il quadro normativo imboccava una direzione ben precisa: delineava un'istituzione sostanzialmente debole e scarsamente influente. Ciò risultava evidente, anzitutto, dal ristretto margine di discrezionalità che la Legge fondamentale lasciava al Presidente rispetto, per esempio, al procedimento di formazione del Governo⁵⁸⁹. A differenza di quanto avviene nella maggior parte dei sistemi parlamentari, il Capo dello Stato non poteva procedere alla nomina ma doveva limitarsi a formulare una 'proposta di candidatura' da sottoporre poi al voto dell'assemblea. Questo voto consisteva in una vera e propria elezione del Primo ministro e del programma di governo da lui predisposto, dunque, un vero e proprio atto d'investitura. Ed anche nell'indicare il nome del *premier*, il margine di scelta era nullo in quanto coincideva con il *leader* del partito di maggioranza relativa, frutto dunque di un processo di selezione interno allo stesso movimento politico⁵⁹⁰. Allo stesso modo, diversamente da quanto si era visto nell'esperienza polacca del primo periodo transitorio, era da escludersi qualsiasi spazio nella selezione dei componenti della compagine ministeriale, rimessa sin da subito al Primo ministro (dopo il voto parlamentare su di sé e sul programma).

Per ciò che concerne un'altra importantissima prerogativa presidenziale dalle evidenti implicazioni, ovvero il potere di scioglimento della Dieta⁵⁹¹, dal dato costituzionale <<emerge l'ostilità per forme di scioglimento presidenziale discrezionale, motivato con un desiderio del vertice dello Stato di incidere sull'indirizzo politico nazionale>>⁵⁹² al di là dell'indubbia preoccupazione per la <<salvaguardia della stabilità degli esecutivi e [...] della stessa legislatura>>⁵⁹³.

Gli elementi normativi e storico-politici, ora pur assai sinteticamente richiamati, permettono, di individuare l'impostazione di fondo perseguita dai costituenti ungheresi già dai primissimi anni della transizione e mai più abbandonata. L'orientamento verso una forma di governo parlamentare fortemente razionalizzata, un vero e proprio cancellierato⁵⁹⁴ con una posizione dominante del Primo ministro nella definizione della politica nazionale ha finito inevitabilmente per occupare tutti quegli spazi in cui, in altri ordinamenti, permane un ruolo politico-discrezionale – quand'anche residuale – in favore del Capo dello Stato.

Anche l'esame degli altri strumenti dell'armamentario presidenziale non sembra consentano di tracciare un ruolo più incisivo del Capo dello Stato nelle

⁵⁸⁷ In particolare, nell'ambito del procedimento di formazione del Governo.

⁵⁸⁸ Non può qui sollevarsi una 'obiezione semipresidenziale' in quanto, in un primissimo momento, entrambi gli ordinamenti sulla carta presentavano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

⁵⁸⁹ Art. 33 Legge XX/1949.

⁵⁹⁰ Il contenuto di questa previsione è stato mantenuto anche nella Costituzione del 2011: art. 16, c. 3.

⁵⁹¹ Art. 28 Legge XX/1949. Il Presidente poteva sciogliere la Dieta solo nel caso in cui fossero stati deliberati quattro voti di sfiducia nell'arco di dodici mesi o qualora fossero trascorsi quaranta giorni senza che il Parlamento fosse riuscito ad eleggere il Primo ministro. Quale ulteriore limite al potere discrezionale di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica occorre considerare anche l'istituto della sfiducia costruttiva.

⁵⁹² J. Sawicki, *Le forme di governo*, in A. Di Gregorio (Ed.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, op. cit. 198.

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ C'è chi invece ritiene che quella ungherese assuma la fisionomia di una forma di governo neoparlamentare. Cfr. S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 205 ss.

relazioni con il Governo ai fini della determinazione dell'indirizzo politico. Ad esempio, la titolarità dell'iniziativa legislativa⁵⁹⁵, pur prevista tanto dagli Emendamenti del biennio '89-'90, quanto dalla nuova Legge fondamentale del 2011, non è minimamente indicativa nel senso di un riequilibrio in favore del Presidente della Repubblica. Dello stesso tenore, il potere di rinvio in sede di promulgazione delle leggi, in quanto, a differenza del caso polacco, può essere agevolmente superato dalla Dieta con una nuova deliberazione a maggioranza semplice, maturando pertanto una natura meramente sospensiva⁵⁹⁶. Del tutto evidente, dunque, come in tale contesto, assai difficilmente questo istituto possa rappresentare un efficace strumento per influenzare le scelte politiche della maggioranza di governo, non configurando quell'effetto veto visto altrove.

6. La Presidenza di Árpád Göncz

Questo quadro complessivo di (indubbia) maggior chiarezza non ha tuttavia impedito che, nei primi anni del nuovo corso ordinamentale, tra i soggetti chiamati ad incarnare e dare attuazione agli istituti costituzionali, si fronteggiassero visioni interpretative differenti. Difatti, in quella fase, anche in Ungheria si produsse un contesto di perdurante contrasto tra il Presidente della Repubblica ed il Governo, pur in mancanza delle 'ambiguità semipresidenziali'. Ancora una volta, il terreno di scontro era costituito dall'esatta delimitazione delle prerogative presidenziali nei rapporti con l'esecutivo. Anche qui, sebbene in misura certamente più contenuta rispetto a quanto visto a proposito dell'esperienza polacca, nel testo costituzionale permanevano talune ambiguità e zone d'ombra, soprattutto rispetto alle materie della difesa e del cd. potere estero. A tal proposito, è stato sostenuto che questa mancanza di chiarezza fosse il 'frutto' degli Accordi dell'89, dove, il muro contro muro tra comunisti ed opposizioni, impedendo di costruire - sulla Presidenza - un progetto organico, permise solo di raggiungere un compromesso frammentato⁵⁹⁷. Inoltre, il tema centrale di questo confronto erano state prevalentemente le modalità di elezione del Capo dello Stato, lasciando in secondo piano l'altrettanto importante tema dei relativi poteri ed attribuzioni⁵⁹⁸.

Proprio il primo Presidente della nuova Ungheria democratica, Árpád Göncz⁵⁹⁹, tentò, sin da subito, una lettura estensiva di alcune prerogative presidenziali, incontrando la forte resistenza del Governo di József Antall che pure lo aveva indicato per quell'ufficio. In particolare, le disposizioni costituzionali che, nella visione di Göncz, rappresentavano lo strumento per 'testare' il perimetro dei poteri della Presidenza, erano quelle che attribuivano al Capo dello Stato il comando delle Forze armate, il potere di rappresentare

⁵⁹⁵ Art. 25, c. 1 Legge XX/1949. Come si è visto, la titolarità dell'iniziativa legislativa in capo al Presidente della Repubblica, pur non frequente in termini assoluti, è talvolta presente in alcuni ordinamenti dell'Europa centro-orientale. Cfr. nota n. 54.

⁵⁹⁶ Differente il discorso a proposito del cd. veto costituzionale, altra prerogativa presidenziale prevista dalla Legge fondamentale. Alternativo al veto *tout court*, questo si sostanziava nel potere di adire la Corte costituzionale - in via preventiva ed astratta - avverse leggi della Dieta presentate al Presidente per la promulgazione ed entro i termini di questa. In caso di accertata illegittimità, il provvedimento doveva essere rimesso al Parlamento per una nuova deliberazione; in caso contrario, il Capo dello Stato era tenuto alla promulgazione in tempi brevi (5 giorni). Art. 26, c. 4 L. XX/1949.

⁵⁹⁷ P. O'Neill, *Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power*, in R. Taras (Ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge, 1997, 201.

⁵⁹⁸ *ibidem* 208.

⁵⁹⁹ Árpád Göncz era un esponente non di primo piano dell'Alleanza dei Liberi democratici (SZDSZ), il maggior partito di opposizione a seguito delle elezioni del 1990.

l'unità della Nazione e sorvegliare sul funzionamento democratico dello Stato⁶⁰⁰. Soprattutto nei primi anni del suo mandato – proprio nel delicato momento in cui le nuove prassi e convenzioni costituzionali dovevano ancora formarsi – egli puntò a svolgere un ruolo politico attivo, quasi alternativo a quello del Governo, affermando più volte di essere parte di un esecutivo duale e <<rivendicando il diritto di partecipare, in accordo col Primo ministro, a tutte le decisioni che esulassero dalle questioni amministrative in senso stretto>>⁶⁰¹.

Furono diversi gli ambiti in cui si generarono attriti tra la Presidenza ed il Governo, ma indubbiamente, i momenti di più alto scontro furono quattro.

Il primo durissimo contrasto si ebbe nell'autunno del 1990, quando, Göncz fece leva sul ruolo di Comandante in capo delle Forze armate per impedire la mobilitazione dell'esercito che era stata minacciata dal Governo al fine di contrastare gli scioperi conseguenti all'aumento dei prezzi degli idrocarburi⁶⁰². In quell'occasione, inoltre, si avvalse del potere, riconosciutogli dalla Legge fondamentale⁶⁰³, di convocare la Dieta in sessione straordinaria al fine di chiedere alla maggioranza di governo di ritirare il provvedimento che aveva dato avvio alle proteste e riavviare il dialogo con le parti sociali.

Solo pochi mesi dopo, gennaio 1991, lo scontro tra Capo dello Stato e Governo si riaccese nuovamente: a mutare era solo la materia del contendere, non più la politica interna ma quella estera, in particolare – così come già visto a proposito della Polonia – la partecipazione ai consessi internazionali⁶⁰⁴. Anche in questo caso, alla base della pretesa presidenziale, vi era un'interpretazione del dato costituzionale⁶⁰⁵ certamente poco coerente con l'impostazione generale che invece emergeva dal testo nel suo complesso.

Nella primavera del 1991 si ebbe un terzo conflitto con l'esecutivo Antall che stava procedendo ad un piano di profondo rinnovamento degli alti ranghi militari. Ancora una volta, Göncz provò a far valere la sua qualifica di Comandante in capo delle Forze armate: in tale veste, infatti, riteneva di poter valutare nel merito gli atti di nomina e pensionamento degli ufficiali che gli venivano sottoposti in virtù dell'istituto della controfirma⁶⁰⁶. La situazione di stallo perdurò sino all'intervento della Corte costituzionale, chiamata proprio a pronunciarsi sul tema dei limiti dei poteri del Capo dello Stato nei suoi rapporti con l'esecutivo. La decisione⁶⁰⁷, che andò in senso decisamente favorevole al Governo, precisò più puntualmente le prerogative presidenziali in materia di difesa, identificando quel “comando in capo” come un “potere di sorveglianza” e non certo come un potere di direzione. Alla luce di ciò, la firma configurava

⁶⁰⁰ Art. 29, c. 2 Legge XX/1949.

⁶⁰¹ L. Salyòm, *The role of constitutional courts in the transition to the democracy: with special reference to Hungary*, in *International Sociology*, n. 1/2003, 143.

⁶⁰² Fu il Ministro dell'Interno Horvát ad assumere la responsabilità dell'iniziativa in quanto il Capo del Governo Antall era ammalato.

⁶⁰³ Art. 22, c. 3 Legge XX 1949.

⁶⁰⁴ Nello specifico, si fa qui riferimento alla pretesa del Presidente Göncz di partecipare al Summit dei Paesi di Visegrád del febbraio 1991. Tale pretesa era peraltro fortemente incoraggiata dal Presidente ceco Vaclav Havel e lo stesso Göncz, dalla sua, argomentava che gli altri Paesi partecipanti erano rappresentati dai rispettivi Capi di Stato. Venne comunque raggiunta una soluzione di compromesso: entrambi gli organi avrebbero presenziato al Summit, ma la delegazione sarebbe stata presieduta dal Primo Ministro. Cfr. K. Dae Soon, *A political biography of Hungary's first post-Communist President, Árpád Göncz*, Glasgow, 2011, 121.

⁶⁰⁵ Art. 30/A, b); art. 35 Legge XX 1949.

⁶⁰⁶ Nel caso in specie, si rifiutò di firmare l'atto di pensionamento di un alto ufficiale dell'Esercito.

⁶⁰⁷ Sent. 48/1991 (IX. 26.), reperibile su: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1991-s-002>

quale atto doveroso e non discrezionale a meno che non vi fosse un'obiezione imputabile al dovere di "sorveglianza democratica" ex art. 29⁶⁰⁸.

La medesima dinamica fu replicata tra la fine del '91 e i primi mesi del '92 quando l'esecutivo, nel tentativo di procedere ad un *turn-over* in senso più 'filogovernativo' del sistema radiotelevisivo pubblico, incontrò il rifiuto presidenziale di firmare i relativi atti di nomina e licenziamento. Infatti, sulla scorta della recente sentenza della Corte, il Capo dello Stato affermando il carattere antidemocratico dello '*spoils system*' messo in atto dal Governo, intendeva interferire ancora una volta nella determinazione della politica nazionale. Chiamato nuovamente ad intervenire, il Giudice delle leggi, non poté che ribadire quanto affermato in precedenza, ovvero, che il Presidente non poteva rifiutare la firma degli atti richiesti dall'esecutivo, a meno che ritenesse che l'azione di quest'ultimo rappresentasse un pericolo per il funzionamento democratico dello Stato.

Con tutta evidenza, la decisione della Corte non contribuì a sciogliere il nodo, divenendo oggetto di una lettura di comodo da entrambe le parti: il contrasto si protrasse ancora a lungo senza che alla questione si trovasse una soluzione definitiva⁶⁰⁹. L'ulteriore perdurare dello stallo indusse il Primo ministro Antall a rivolgersi ancora una volta alla Corte la quale, gennaio 1992, statuí che il Presidente avrebbe dovuto procedere alle nomine entro un "tempo ragionevole"⁶¹⁰. Ciononostante, solo a seguito delle elezioni del 1994 e della formazione di un nuovo Governo a guida socialista – in coalizione col partito di Göncz⁶¹¹ – mutando il clima politico, fu possibile uscire da quell'*impasse* politico-istituzionale. Tra i primi atti del nuovo esecutivo vi furono, infatti, proprio le nomine della dirigenza radiotelevisiva, questa volta col pieno avallo del Presidente.

La risposta alla domanda su quale sia stato il ruolo e l'importanza della Corte costituzionale ungherese nel disegnare i confini del potere d'influenza del Presidente della Repubblica sulla definizione dell'indirizzo politico non può che essere data in un'ottica di medio periodo.

Come si è visto infatti, per un verso, le due pronunce, emesse nell'ambito di quella che passò alla storia come la "guerra dei media", non sortirono nell'immediato effetti particolarmente incisivi: entrambi gli attori coinvolti continuarono ad agire mantenendo ferma la propria 'rotta interpretativa'. D'altro canto, non può negarsi che un mutamento nelle relazioni tra i due organi si produsse successivamente. Dopo Göncz⁶¹² infatti, nessun Presidente ha più opposto il rifiuto alle nomine proposte dal Governo, interrompendo quell'interpretazione iniziale della controfirma, intesa alla stregua di un potere di veto pienamente discrezionale.

Diverso il discorso per quanto invece riguarda la sentenza del '91 relativa al ruolo costituzionale di Comandante in capo delle Forze armate. Questa, sin

⁶⁰⁸ Peraltro, il Presidente Göncz riteneva che proprio in quest'ultima affermazione risiedesse il fondamento della funzione discrezionale che aveva ritenuto di esercitare: la difesa dell'ordine democratico del sistema gli consentiva il potere di incidere nel merito delle scelte del Governo.

⁶⁰⁹ Infatti, successivamente alla pronuncia della Corte, quando il Governo sottopose al Presidente le nuove nomine, egli le rifiutò una seconda volta non accogliendo nemmeno, nella primavera del 1993, le dimissioni 'volontarie' dei dirigenti delle emittenti radiotelevisive.

⁶¹⁰ Sent. 9/1992 (I.30.), consultabile sul sito istituzionale della Corte costituzionale ungherese all'indirizzo:

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9ffd1618dac1222c1257ada0052748d/\\$FILE/en_0009_1992.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9ffd1618dac1222c1257ada0052748d/$FILE/en_0009_1992.pdf)

⁶¹¹ Alleanza dei Liberi democratici (SZDSZ).

⁶¹² Il grande mutamento avvenne già dalla fine del primo mandato di Göncz.

dalla sua pronuncia, non venne mai contestata dallo stesso Göncz che dunque acquisì consapevolezza del ruolo meramente cerimoniale di quella funzione.

7. Conclusioni

Da uno sguardo complessivo sulle dinamiche che si è provato ora a ricostruire possiamo trarre alcune brevi riflessioni di chiusura.

Anzitutto, pur nella diversità dei presupposti – si pensi al dato politico-partitico o allo schema costituzionale adottato – le due realtà esaminate presentano indubbiamente alcuni tratti comuni.

In primis, sotto un profilo storico-istituzionale, nei mesi più caldi della transizione democratica, la nuova presidenza monocratica era vista dagli attori in campo – per opposte ragioni – quale elemento cruciale del nuovo ordine che si andava costruendo. Per il regime al tramonto rappresentava l'illusione di poter controllare la trasformazione⁶¹³, per le 'forze nuove', costituiva una delle garanzie primarie in vista della realizzazione di un processo genuinamente democratico.

In secondo luogo, in entrambi i casi, i testi costituzionali di quegli anni⁶¹⁴ – complice il loro carattere provvisorio – presentavano disposizioni spesso poco chiare quando non addirittura ambigue, frutto dei compromessi raggiunti in seno alle diverse Tavole rotonde, dando così vita ad una costruzione costituzionale non sempre coerente.

Proprio la non linearità del dato costituzionale – calato nel difficile contesto dei primi anni della transizione – ha contribuito a far sì che le relazioni tra i due organi fossero particolarmente conflittuali, quantomeno in una fase iniziale.

Un'ulteriore analogia riguarda gli ambiti per così dire d'interferenza, ovvero quelli dove si ebbe un più elevato numero di contrasti. Come può ricavarsi dai numerosi esempi riportati, in ambedue le esperienze il terreno che ha rappresentato maggior fonte di dissidio è stato quello relativo all'interpretazione del ruolo del Presidente rispetto alle nomine proposte dal Governo. Sotto questo profilo, sia Walesa che Göncz tentarono, nei primi anni '90, d'interpretare in senso 'elastico' la prerogativa presidenziale, soprattutto in alcune materie quali difesa, sicurezza interna e relazioni estere, entrando a più riprese in contrasto con gli esecutivi in carica.

Accanto a questi tratti comuni, tuttavia, vi sono almeno due aspetti di notevole differenziazione.

Il primo dato che distingue nettamente le due esperienze afferisce al modello costituzionale adottato che, in quanto tale, rappresenta la cornice – dunque i confini – all'interno dei quali le dinamiche indagate si sono prodotte. Alla luce di ciò, vi è una evidente differenza tra le attribuzioni della presidenza polacca e di quella ungherese, quantunque i diversi passaggi costituzionali abbiano progressivamente ridotto i poteri della prima. Occorre infatti considerare come, da un lato, il Capo dello Stato polacco rimanga formalmente parte del potere esecutivo, dall'altro, non siano di poco conto le prerogative presidenziali previste dalla Carta. Di tutt'altro tenore il discorso che deve invece farsi a proposito della Presidenza della Repubblica ungherese. In questa seconda ipotesi, come detto in precedenza, ha prevalso la volontà del legislatore di privilegiare la figura del Primo ministro anche a prezzo di una sostanziale marginalizzazione del Capo dello Stato.

A conferma di quanto ora affermato – ed è questo il secondo elemento di distinzione – depone l'esperienza concreta delle dinamiche politico-istituzionali.

⁶¹³ Nonché, come si è detto, conservare lo *status quo* nei rapporti con l'Est. Vedi nota 27.

⁶¹⁴ A maggior ragione con riguardo all'oggetto qui trattato, ovvero la relazione tra Capo dello Stato e Governo intorno all'esercizio della funzione d'indirizzo politico.

Mentre in Ungheria, dopo la Presidenza Göncz, difficilmente si ebbero ulteriori momenti di così alto dissidio tra i due organi, la 'conflittualità polacca' - seppur con intensità e modalità differenti - è proseguita anche oltre il periodo in esame, riproponendosi soprattutto nei momenti di coabitazione⁶¹⁵. Qui, infatti, la maggior chiarezza della Costituzione del '97 non ha spogliato il Presidente di ogni 'potere politico', potendo esso continuare a disporre, tra gli altri, del cd. veto-rinvio. Peraltro, non solo la 'durata' ma anche l'intensità dei contrasti è elemento che porta ulteriormente a distinguere le due esperienze. Anche confrontando i momenti di massima conflittualità, i contrasti tra Göncz e l'Esecutivo Antall furono tutto sommato di breve durata⁶¹⁶ o comunque relativi a singoli aspetti della politica nazionale. Ben diverso il discorso per quel che concerne il campo polacco, dove la discrezionalità del Presidente Walesa fu determinante per le sorti di ben più di un esecutivo⁶¹⁷.

Può dirsi che i contrasti costituzionali e le loro risoluzioni furono strumentali all'evoluzione dei rapporti tra i due organi, e dunque alla definizione delle rispettive sfere di competenza; dinamiche, a loro volta, parte del più ampio processo di consolidamento costituzionale.

Proprio negli anni in cui le 'regole del gioco' non erano ancora cristallizzate - complice la provvisorietà dei testi costituzionali di quel periodo e la mancanza di prassi e convenzioni stabili - i primi Capi di Stato delle due giovani Repubbliche provarono ad imporre una lettura estensiva delle proprie attribuzioni. Entrambi perseguirono il medesimo intento, ovvero, svolgere un ruolo incisivo nella determinazione dell'indirizzo politico, influenzando quanto più possibile le scelte del Governo. In ambe le realtà, tuttavia, la risposta degli esecutivi e del sistema costituzionale nel suo complesso andò nella direzione opposta. Se in Ungheria, anche grazie all'intervento del Giudice delle leggi si pervenne ad una più chiara definizione dei poteri del Presidente della Repubblica, la nuova Costituzione polacca del '97 completò con decisione quella riduzione dei compiti presidenziali, rispetto alla funzione esecutiva, iniziata qualche anno prima.

Infine, vi è un ultimo aspetto cui potrebbe valere la pena fare anche solamente un accenno e che, ancora una volta, si pone quale elemento di similitudine tra le due esperienze in esame. Se si accoglie l'idea dell'incidenza del dato soggettivo rispetto al funzionamento dei meccanismi istituzionali, non può non considerarsi che, negli anni della transizione, sia in Polonia che in Ungheria, salirono alla Presidenza della Repubblica due figure dotate di fortissima personalità. È inverosimile immaginare che il carattere e la storia personale di Walesa e di Göncz - il primo, *leader* del movimento sindacale che aveva consentito lo sgretolamento del regime comunista polacco, il secondo, per il ruolo che ebbe dalla Rivoluzione del '56 in poi - non abbiano contribuito in qualche misura a determinare il modo in cui essi interpretarono limiti e contenuto delle funzioni che furono chiamati a svolgere nei nuovi ordinamenti democratici dei primi anni '90. Infatti, in presenza di una carica monocratica non è infrequente che il processo decisionale possa essere il prodotto di almeno tre differenti fattori: l'istituzione (ovvero, lo stesso ufficio che si ricopre), il

⁶¹⁵ Si pensi alle presidenze Kwasniewski e Kaczynski.

⁶¹⁶ Con la dovuta eccezione della "Guerra dei media".

⁶¹⁷ Si cita ad esempio, quanto accadde nel giugno del '92, quando Walesa, dichiarando di non aver più fiducia nell'Esecutivo Olszewski propose la revoca del Sejm; il Governo, di risposta, 'parlamentarizzò' la crisi richiedendo espressamente un voto di sfiducia all'Assemblea. Altrettanto incisiva l'interferenza del Presidente sul destino dell'Esecutivo Pawlak nell'inverno 1995 (vedi nota 36).

contesto (le circostanze in cui la decisione è assunta) e, infine, l'elemento soggettivo: la personalità del soggetto che la ricopre (data dall'indole, ma anche dalla formazione).

Alla luce di questa, brevissima, riflessione ci si potrebbe domandare se le cause dell'elevata conflittualità tra i due poteri costituzionali in esame rimangano quelle cui abbiamo in precedenza fatto riferimento – ambiguità delle norme e assenza di prassi e convenzioni – oppure vada contemplato anche il 'fattore umano', pur nell'estrema difficoltà di una sua 'misurazione'.

Abstract

In parliamentary forms of government, the space of 'interaction' between the Head of State and the executive power body in the exercise of the function of political direction may be more or less extensive and concern multiple aspects: the entitlement of legislative initiative, the power of promulgation, the choice of Prime Minister or the dissolution of Parliament are just some of the moments in which the points of contact between the two constitutional organs are realised.

The paper aims to "measure" the ability of the presidential institution to interact (i.e. conditioning or supporting) with the Government in the determination of political direction, comparing the experiences of Poland and Hungary in the years immediately following the democratic renaissance at the end of the last century.

Keywords

semi-presidentialism - parliamentary government - presidentialisation - executive power - central and eastern Europe

L'IMPATTO DELLE TECNOLOGIE DIGITALI SULLE STRUTTURE DI POTERE DEMOCRATICHE: SFIDE E OPPORTUNITÀ PER L'ERA ALGORITMICA

Nicola Lucchi

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Tecnologie e “sovranità costituzionale” - 2.1. Tecnologia e Riforme Costituzionali - 3. Impatto sui processi democratici - 4. Case studies - 5. Regolamentazione e responsabilità - 6. Conclusioni

1. Introduzione

In un contesto globale sempre più caratterizzato dall'interazione tra politica e tecnologia, è imperativo comprendere come le nuove forme di comunicazione influenzino non solo i processi democratici, ma anche le strutture costituzionali. Questo articolo si propone appunto di esplorare tali dinamiche mediante un'analisi comparativa e multidisciplinare.

L'evoluzione delle tecnologie digitali, inclusi l'intelligenza artificiale (IA), i big data e i social media, ha innescato una ristrutturazione profonda nelle dinamiche dei poteri esecutivi e parlamentari e nei metodi di “fare politica”.⁶¹⁸ In particolare, nel fenomeno del populismo – riemerso prepotentemente negli ultimi anni sia in Europa che negli Stati Uniti – caratterizzato dall'appello diretto al popolo contro élite ritenute corrotte o distaccate, queste tecnologie sono state sfruttate in modo strategico per manipolare e reinterpretare le categorie della teoria costituzionale. Il populismo, diffuso in varie forme in diverse parti del mondo, ha utilizzato le piattaforme digitali per mobilitare il consenso, diffondere messaggi semplici e spesso polarizzanti, bypassare i tradizionali mediatori politici e istituzionali.⁶¹⁹ Ciò ha trasformato le modalità con le quali le idee politiche vengono presentate e recepite, ponendo nuove sfide alla *governance* democratica e alla stabilità costituzionale. Tale utilizzo distorto ha portato a una profonda alterazione dei principi fondanti delle democrazie liberali, incidendo sulla separazione dei poteri, sui contenuti dello stato di diritto e sulla protezione delle minoranze.⁶²⁰ I leader e i movimenti populistici hanno utilizzato piattaforme digitali e social media per diffondere informazioni semplificate e, talvolta, fuorvianti o false, puntando a polarizzare l'opinione pubblica e a minare la fiducia nelle istituzioni democratiche tradizionali.⁶²¹ In tal modo, hanno promosso agende politiche che favoriscono una visione centralizzata e personalistica del potere, giustificando azioni che spesso contrastano con le norme costituzionali e i diritti fondamentali. Tale processo ha contribuito a stravolgere l'ordine democratico tradizionale a vantaggio di agende che parrebbero mettere in primo piano la volontà immediata del popolo, interpretata/suggerita dai leader di tali movimenti, a discapito delle garanzie costituzionali e delle procedure democratiche consolidate.⁶²²

L'integrazione delle tecnologie della comunicazione ha trasformato il modo in cui governi e politici interagiscono con i cittadini, gestiscono le informazioni

⁶¹⁸ G. Di Cosimo, *La partecipazione nell'era digitale*, in G. Di Cosimo (ed), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023.

⁶¹⁹ Cfr. P. Veronesi, “Farmaco e veleno”: il populismo tra fisiologia e patologia, in *Genius* 50-71 (2022).

⁶²⁰ *Ibidem*.

⁶²¹ Cfr. M. Monti, *Italian Populism and Fake News on the Internet: A New Political Weapon in the Public Discourse*, in G. Delledonne et al., *Italian Populism and Constitutional Law: Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Cham, Switzerland, 2020, 177 ss.; P. Veronesi, “Farmaco e veleno”: il populismo tra fisiologia e patologia, cit.

⁶²² G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, 2022, 15 ss.

e prendono decisioni.⁶²³ L'analisi in tempo reale di grandi quantità di dati consente ai decisori politici di comprendere in modo più immediato le esigenze e percezioni dell'elettorato. Tuttavia, questa stessa capacità solleva nuove questioni relative alla privacy ed alla sicurezza dei dati, inducendo a considerare nuove modalità per tutelare i diritti dei cittadini senza soffocare l'innovazione.⁶²⁴

Inoltre, i social media hanno ridisegnato il paesaggio della comunicazione politica, facilitando una più diretta e immediata interazione tra politici e pubblico.⁶²⁵ Questa disintermediazione ha permesso ai leader politici di comunicare senza il filtro dei media tradizionali, offrendo opportunità per una maggiore trasparenza assieme ai rischi legati alla diffusione di informazioni non verificate o manipolate. Anche le recenti elezioni del 2024 negli Stati Uniti stanno nuovamente evidenziando come l'uso dei social media possa polarizzare il dibattito pubblico. Studi mostrano che il 72% degli elettori ha ricevuto informazioni false o distorte attraverso piattaforme digitali, con un impatto diretto sulla percezione degli eventi politici e quindi sul possibile successivo comportamento elettorale.⁶²⁶

Il controllo democratico e il dibattito pubblico si trovano così influenzati da un flusso di comunicazione che può essere tanto emancipante quanto pericoloso, a seconda di come viene gestito.⁶²⁷ Alcuni movimenti politici e leader hanno sfruttato queste dinamiche per attaccare le istituzioni democratiche, manipolando la narrativa costituzionale a loro vantaggio. In particolare, i leader populistici tendono a utilizzare la costituzione in modo opportunistico, selezionando e enfatizzando gli aspetti che legittimano la loro narrativa politica, spesso ignorando o minimizzando le parti della costituzione che pongono limiti al loro potere, compromettendo così l'equilibrio.⁶²⁸ Non tutti i legislatori - consapevoli dei rischi che queste dinamiche rappresentano per l'integrità del processo democratico - sono rimasti indifferenti. Di recente, l'Unione Europea ha adottato il Regolamento sulla Trasparenza della Pubblicità Politica,⁶²⁹ che mira a garantire la chiara identificazione della pubblicità politica online e la trasparenza sui suoi finanziatori. Tuttavia, come evidenziato da alcuni commentatori, questo regolamento presenta lacune significative, soprattutto per quanto riguarda la definizione stessa di 'pubblicità politica'.⁶³⁰ L'interpretazione caso per caso proposta dal legislatore può portare a discrepanze nell'applicazione e, di conseguenza, a un livello di trasparenza inadeguato. Inoltre, il regolamento non risolve completamente il problema

⁶²³ G. Di Cosimo, *La partecipazione nell'era digitale*, in G. Di Cosimo (ed), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023, 231 ss.

⁶²⁴ S. Calzolaio, *Dalla protezione dei dati personali all'ordinamento dei dati*, in G. Di Cosimo (ed), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023, 197 ss.

⁶²⁵ E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. Di Cosimo (ed), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023, 19 ss.

⁶²⁶ Pew Research Center, *How Americans Navigate Politics on TikTok, X, Facebook and Instagram*, 12 June 2024, reperibile online al link: <https://www.pewresearch.org/internet/2024/06/12/how-americans-navigate-politics-on-tiktok-x-facebook-and-instagram/>

⁶²⁷ B. Stark & D. Stegmann, *Are Algorithms a Threat to Democracy? The Rise of Intermediaries: A Challenge for Public Discourse*, AlgorithmWatch, 2020, consultabile online al link <https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-communications-study-Stark-May-2020-AlgorithmWatch.pdf> (ultimo accesso 14.09.24); U. Klinger, *Platforms, Power, and Politics: An Introduction to Political Communication in the Digital Age*, Cambridge, 2023.

⁶²⁸ G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, op. cit., 17 ss.

⁶²⁹ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, in GUUE L 150 del 15.3.2024.

⁶³⁰ V. M. R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1/2024, 85-120.

dell'interferenza straniera nelle campagne politiche europee, lasciando ancora aperta la questione sull'implementazione di queste misure nei diversi ordinamenti nazionali.

La democratizzazione dell'accesso alle tecnologie della comunicazione rappresenta quindi un'arma a doppio taglio: da un lato aumenta la partecipazione e l'engagement civico, dall'altro solleva questioni complesse relative alla veridicità delle informazioni, ai rischi di polarizzazione e alla creazione di bolle informative.⁶³¹ La sfida per i governi e i sistemi parlamentari nel XXI secolo è dunque quella di navigare in queste acque turbolente, garantendo che l'adozione di tali tecnologie rafforzi i principi democratici piuttosto che minarli. In particolare, per destreggiarsi efficacemente in questo nuovo ambiente, i decisori politici dovranno elaborare strategie che equilibrino il progresso con la responsabilità, assicurando che ogni avanzamento tecnologico avvenga con un occhio attento alla conservazione dei diritti fondamentali, alla separazione dei poteri e alla promozione di un dialogo inclusivo e rappresentativo. Il risultato dovrà per forza basarsi su un modello di governance che non solo adotta tecnologie avanzate, ma le utilizza per promuovere una società più equa, trasparente e partecipativa.

In una prospettiva di diritto comparato, l'analisi dei modi in cui le nuove tecnologie stanno riformulando le norme costituzionali e influenzando le decisioni politiche è fondamentale per comprendere l'evoluzione contemporanea.⁶³² In dottrina, influenti autori come Lawrence Lessig hanno evidenziato in passato come “il codice è legge”, enfatizzando il potere normativo delle infrastrutture tecnologiche nel modellare il comportamento sociale e politico.⁶³³ Nel contesto tecnologico attuale, dove l'IA e l'automazione si infiltrano sempre più nelle strutture della società, le osservazioni di Lessig diventano ancor più rilevanti e nuovamente attuali.

Anche altri autori, come, tra gli altri, Mireille Hildebrandt, hanno esplorato le implicazioni dell'intelligenza artificiale e dell'automazione sui principi di legalità e sui diritti fondamentali.⁶³⁴ In particolare, l'autrice aveva già intuito come le tecnologie digitali, in particolare l'IA, potessero agire come agenti normativi autonomi, sfidando così le concezioni tradizionali di governance e sovranità. Tale capacità solleva questioni critiche sulla loro regolamentazione e sul controllo democratico.

Ancora, la digitalizzazione del processo decisionale, come analizzato da Shoshana Zuboff, ha introdotto nuove dinamiche di sorveglianza e di controllo in particolare attraverso l'uso di algoritmi predittivi e tecniche di profilazione basate su big data.⁶³⁵ Zuboff ha descritto come il capitalismo di sorveglianza sfrutti tali dati, raccolti attraverso piattaforme digitali e dispositivi connessi, per modellare il comportamento umano in modo da massimizzare i profitti delle aziende e a scapito delle libertà individuali.⁶³⁶ Questo processo avviene spesso senza una vera e chiara percezione da parte degli utenti delle potenzialità d'uso dei dati raccolti, limitando la loro capacità di comprendere le implicazioni di lungo termine. Di conseguenza, l'influenza esercitata da attori economici privati sulle scelte politiche e sociali, attraverso il controllo dell'informazione e l'orientamento del discorso pubblico, può veramente minacciare i principi di

⁶³¹ R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e co-regolamentazione: Note ricostruttive*, in G. Di Cosimo (ed), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023, 245 ss.

⁶³² *Ibidem*

⁶³³ L. Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999.

⁶³⁴ M. Hildebrandt, *Smart Technologies and the End(s) of Law: Novel Entanglements of Law and Technology*, Cheltenham, 2015.

⁶³⁵ S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, 2019.

⁶³⁶ *Ibidem*

trasparenza, partecipazione e responsabilità, fondamentali per il funzionamento di una sana democrazia. Diventa dunque imprescindibile trovare un equilibrio più chiaro e responsabile tra progresso tecnologico e diritti umani, accompagnato dall'adozione di strumenti efficaci che assicurino la protezione delle libertà civili ed una vera tutela della privacy. Autori come Virginia Eubanks e Jack Balkin hanno sviluppato questi concetti. Eubanks ha esaminato come i sistemi tecnologici automatizzati impiegati nelle decisioni governative possano perpetuare disuguaglianze e pregiudizi,⁶³⁷ mentre Balkin ha discusso dell'importanza di riconfigurare i processi decisionali politici per integrare eticamente le tecnologie digitali.⁶³⁸ In particolare, quest'ultimo ha sottolineato come le tecnologie devono essere utilizzate in modo da promuovere la trasparenza e la responsabilità, rafforzando i principi democratici piuttosto che comprometterli.

È pertanto evidente come i progressi tecnologici richiedano una riflessione critica e un'interpretazione aggiornata delle norme che regolano le interazioni tra tecnologia e strutture di potere. La sfida per legislatori, politici e teorici del diritto è dunque comprendere e modellare le implicazioni delle tecnologie emergenti nei contesti costituzionali e di governance esistenti. Tali tecnologie non devono essere percepite solamente come strumenti di efficienza, ma anche valutate criticamente per il loro potenziale di impatto negativo sulla struttura democratica. Ciò richiede un'incessante riflessione e un adattamento normativo attento ed informato.

In questo contesto eterogeneo, vanno esaminati i modi in cui le tecnologie digitali stanno ridefinendo i confini e le funzioni del potere esecutivo e legislativo anche attraverso una serie di *case studies* provenienti da diverse giurisdizioni. Il presente lavoro è quindi strutturato in quattro sezioni principali: la prima parte esplora l'interazione tra nuove tecnologie e la sovranità costituzionale, analizzando come l'IA e i big data influenzino le normative esistenti. La seconda parte si concentra sull'impatto delle tecnologie sui processi democratici, esaminando l'evoluzione del dibattito pubblico e come le tecnologie della comunicazione possano sia migliorare sia compromettere la partecipazione democratica. La terza parte esamina esempi concreti di come le tecnologie influenzino il discorso pubblico e politico, evidenziando sia le opportunità che i rischi derivanti dalla loro applicazione nei diversi contesti giurisdizionali. La quarta parte illustra le sfide poste dalla regolamentazione e dalla responsabilità nell'uso delle tecnologie digitali, proponendo strategie per assicurare una governance efficace e etica. Infine, le conclusioni sintetizzeranno le riflessioni emerse e proporranno vie di ricerca per affrontare le questioni poste dalla tecnopolitica. Nel suo complesso, questa indagine mira dunque a fornire una bussola che aiuti legislatori, politici e studiosi a navigare nel paesaggio complesso delle interazioni tra tecnologia e governance, promuovendo una società democratica più responsabile e inclusiva.

2. Tecnologie e "Sovranità Costituzionale"

Il progresso delle tecnologie della comunicazione, in particolare l'intelligenza artificiale (IA) e l'analisi dei big data, ha generato nuovi dilemmi per la "sovranità costituzionale". In questo contesto, l'utilizzo di tale termine è volto ad evidenziare come queste tecnologie possano influenzare il controllo e la capacità decisionale degli Stati, specialmente in un quadro costituzionale in

⁶³⁷ V. Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, 2018.

⁶³⁸ J. M. Balkin, *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation*, in 51 *UC Davis Law Review* 1149, 1210 (2018).

cui l'equilibrio tra trasparenza, responsabilità e sovranità è sempre più precario.⁶³⁹ In particolare, per “sovranità costituzionale” qui si intende la capacità degli Stati di mantenere il controllo sui processi decisionali fondamentali, assicurando che tali decisioni rispettino i principi costituzionali anche quando vengono automatizzate o influenzate da tecnologie avanzate.⁶⁴⁰ Tali tecnologie, sebbene rappresentino strumenti potenti per l'analisi delle informazioni e la formulazione di decisioni, sollevano interrogativi riguardanti la trasparenza, la responsabilità e il controllo dei dati, aspetti fondamentali per la salvaguardia della sovranità in un contesto costituzionale. Ad esempio, il caso dell'Estonia, uno dei paesi pionieri nell'implementazione dell'e-government e del voto elettronico, offre un'opportunità unica per analizzare come la sovranità costituzionale venga ridefinita in un contesto in cui le decisioni vengono prese sempre più attraverso processi automatizzati.⁶⁴¹ Sebbene il voto elettronico estone sia stato lodato il suo carattere pionieristico e accessibilità, è necessario considerare le preoccupazioni relative alla trasparenza del processo elettorale. I cittadini, infatti, devono poter comprendere e verificare i meccanismi insiti nel sistema di voto per garantire che la loro fiducia nel modello democratico non venga compromessa. La complessità degli algoritmi e la difficoltà nell'auditarli adeguatamente possono costituire una sfida per il concetto di sovranità popolare. Oltre al voto elettronico, l'uso crescente di algoritmi nelle decisioni amministrative, come la distribuzione dei fondi pubblici o la gestione dei servizi sociali, solleva ulteriori questioni critiche. Se non adeguatamente controllati, questi sistemi rischiano di perpetuare distorsioni e problemi di trasparenza, indebolendo la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. L'uso dell'IA nei processi decisionali può infatti aggiungere complessità in termini di responsabilità e accessibilità alle informazioni. La delega di decisioni precedentemente prese da entità umane a sistemi algoritmici può ridurre la visibilità delle metodologie decisionali, complicando così le tradizionali nozioni di legittimità e trasparenza procedurale. È stato discusso come il diritto cibernetico possa offrire strutture utili per comprendere e gestire le complessità poste dalla robotica e dall'IA, suggerendo che queste tecnologie siano in grado di sfidare le strutture giuridiche esistenti richiedendo nuove forme di regolamentazione.⁶⁴²

Per affrontare tali sfide, sarebbe utile – per esempio – introdurre meccanismi di auditing indipendenti per garantire che gli algoritmi utilizzati nel voto elettronico, nell'e-government, nel settore sanitario o quello della giustizia siano trasparenti e neutrali, evitando così che decisioni automatizzate

⁶³⁹ Cfr. Alfredo D'Attorre, *Sovranità costituzionale e costituzionalismo dei diritti dopo Maastricht*, in *Politica del diritto*, 2020, 385-416; Paolo Bonetti, *Società del rischio e sovranità costituzionale*, in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2006, 803-819. Mentre questi autori esplorano come la sovranità costituzionale venga messa alla prova dalle nuove forme di governance e sicurezza, il presente lavoro si concentra sull'impatto delle tecnologie digitali come strumenti che ridefiniscono ulteriormente tali dinamiche.

⁶⁴⁰ Cfr. P. Veronesi, “Farmaco e Veleno”: *Il Populismo tra Fisiologia e Patologia*, cit. L'autore sottolinea come il concetto di sovranità popolare, centrale nel populismo, possa trasformarsi in una patologia costituzionale. A questo proposito, riteniamo che tale rischio sia ulteriormente aggravato dall'uso delle nuove tecnologie e dall'automazione dei processi decisionali, che indeboliscono il controllo democratico e minano le strutture costituzionali. In particolare, l'uso manipolativo delle piattaforme digitali da parte di movimenti populistici contribuisce a questa dinamica, riducendo la trasparenza e la responsabilità nei processi decisionali fondamentali.

⁶⁴¹ S. Heiberg, *New Technologies for Democratic Elections*, in M. La Rosa, P. Soffer (eds), *Business Process Management Workshops. BPM 2012, Lecture Notes in Business Information Processing*, vol. 132, Berlin, Heidelberg (2013), 630-635; Ü. Madise, T. Martens, *E-voting in Estonia 2005: The First Practice of Country-wide Binding Internet Voting in the World*, in R. Krimmer (ed.), *Proceedings of the 2nd International Workshop on Electronic Voting 2006*, LNI GI Series (2006), 15-26.

⁶⁴² Cfr. R. Calo, *Robotics and the Lessons of Cyberlaw*, in 103 *California Law Review* 513, 563 (2015).

compromettano i diritti fondamentali o perpetuino discriminazioni. Inoltre, l'integrazione di principi etici nella progettazione dei sistemi digitali potrebbe contribuire a garantire che l'automazione non comprometta i valori democratici.

Un altro elemento critico è il concetto di sovranità dei dati, essenziale nella regolamentazione della raccolta, dell'elaborazione e della trasmissione dei dati. Per esempio, Christopher Kuner⁶⁴³ ha evidenziato come la sovranità dei dati sia divenuta una questione di sovranità nazionale, paragonabile al controllo territoriale degli stati. Questa gestione transnazionale dei dati interpella direttamente le leggi e le regolamentazioni nazionali e internazionali. In particolare, il concetto di identità costituzionale – inteso come nucleo fondamentale di valori e principi che definiscono una costituzione – dovrebbe essere aggiornato per rispondere alle sfide poste dalle nuove tecnologie e dalla globalizzazione, includendo una visione più ampia che contempli anche la sovranità digitale.⁶⁴⁴

L'impiego intensivo dei big data ha poi innegabilmente rivoluzionato il panorama decisionale politico attraverso la capacità senza precedenti di raccogliere, archiviare e analizzare vasti volumi di dati. Questa evoluzione tecnologica offre strumenti potentissimi per il profiling e la predizione comportamentale, influenzando significativamente sia la formulazione delle politiche che l'allocazione delle risorse. Nonostante tali vantaggi, l'uso pervasivo dei big data solleva serie preoccupazioni riguardanti la privacy degli individui, potendo facilmente sfociare in pratiche discriminatorie e nella manipolazione delle informazioni. La capacità di segmentare la popolazione su base demografica, economica o politica può, se mal gestita, amplificare fenomeni di esclusione sociale o politica. Anche in questo contesto, emerge la necessità di un esame etico e giuridico più profondo che vada oltre la conformità normativa formale, indirizzando le questioni di equità e giustizia sociale intrinseche all'uso dei big data. La riflessione dovrebbe estendersi alla trasparenza degli algoritmi utilizzati per l'analisi dei dati, alla responsabilità per le decisioni automatizzate e alla possibilità di contestarle, assicurando che l'innovazione tecnologica avanzata serva effettivamente il bene comune e non eroda le basi della democrazia e dei diritti civili. I big data, se non regolamentati adeguatamente, possono portare a una distorsione del processo democratico, enfatizzando la necessità di un quadro regolatorio che protegga in maniera più efficace i diritti fondamentali.⁶⁴⁵

In tali ambiti, l'analisi comparativa tra gli Stati Uniti e Unione Europea rivela differenze sostanziali nella gestione dell'IA e dell'utilizzo dei dati. Mentre gli Stati Uniti hanno adottato un approccio che promuove l'innovazione con una regolamentazione limitata, l'Unione Europea ha optato per un modello più regolamentato con l'introduzione prima del GDPR⁶⁴⁶ e di recente del cosiddetto AI Act.⁶⁴⁷ In particolare, quest'ultimo regolamento, pionieristico nel

⁶⁴³ C. Kuner, *Data Protection Law and International Jurisdiction on the Internet (Part 1)*, in 1(2) *International Data Privacy Law* 92, 123 (2017).

⁶⁴⁴ G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, op. cit. 68-69. In merito, si veda anche in generale Leenes et al., *Constitutional Rights and New Technologies: A Comparative Study*, The Hague (2008).

⁶⁴⁵ Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 marzo 2017 sulle implicazioni dei big data in materia di diritti fondamentali: privacy, protezione dei dati, non discriminazione, sicurezza e contrasto alla criminalità (2016/2225(INI)), in GUUE C 263 del 25.7.2018, 57-68.

⁶⁴⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati), pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 119, 4 maggio 2016.

⁶⁴⁷ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE)

suo genere, mira a definire un quadro legale comprensivo per la supervisione e il controllo dell'intelligenza artificiale, classificando le applicazioni di IA in base al rischio e imponendo requisiti stringenti per quelle ad alto rischio. Le normative dell'UE - pur con tutti i loro difetti - rappresentano un esempio di come bilanciare protezione dei diritti e promozione dell'innovazione, un equilibrio che altre giurisdizioni dovrebbero forse considerare.⁶⁴⁸

Tuttavia, l'approccio cautelativo dell'UE potrebbe portare a effetti negativi, come il pericolo di *over-regulation*, che rischia di soffocare l'innovazione e la competitività nel settore tecnologico.⁶⁴⁹ La rigidità regolamentare può infatti limitare la capacità delle imprese di sperimentare e innovare, il che è particolarmente problematico in un campo che evolve rapidamente come quello dell'intelligenza artificiale o della comunicazione digitale.⁶⁵⁰ Inoltre, l'enfasi sull'estrema protezione dei dati e della privacy, sebbene fondamentale, deve essere bilanciata con la necessità di permettere un flusso di dati che può essere risolutivo per lo sviluppo tecnologico ed economico.⁶⁵¹

Queste divergenze riflettono concezioni fondamentalmente differenti di privacy, sovranità e diritti individuali, così come visioni differenti del ruolo della regolamentazione nel settore dello sviluppo tecnologico. Mentre l'UE enfatizza la prevenzione dei rischi e la protezione dei consumatori e dei cittadini, gli USA puntano tradizionalmente ad un approccio più basato sul mercato, con meno interventi governativi diretti, che potrebbero, secondo alcuni critici, frenare l'innovazione e la competitività internazionale.⁶⁵²

Questa variazione nei regimi di regolamentazione offre una prospettiva comparativa ricca di insegnamenti su come differenti sistemi giuridici affrontano le sfide poste dalle moderne tecnologie, offrendo lezioni preziose sulla possibilità di trovare un contrappeso tra innovazione e protezione dei diritti fondamentali. Tale confronto mette altresì in luce l'importanza di considerare sia i benefici sia i rischi di certe tecnologie come l'IA, sottolineando la necessità di un dialogo continuo tra i legislatori, gli esperti di tecnologie e il pubblico per modellare politiche che possano influenzare positivamente l'evoluzione dell'innovazione tecnologica a livello globale.

2.1. Tecnologia e Riforme Costituzionali

L'evoluzione tecnologica pone sfide significative alle strutture costituzionali esistenti, richiedendo adattamenti e aggiornamenti che riflettano i nuovi contesti digitali. L'adeguamento delle costituzioni per integrare la protezione dei diritti nell'ambito digitale è diventato un tema cruciale tanto nel dibattito

n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sull'intelligenza artificiale), in GUUE L 1689 del 12.07.2024, pp 1-144.

⁶⁴⁸ Cfr. E. Fahey, *The Global Reach of EU Law*, Oxford (2016).

⁶⁴⁹ A. Renda, *Artificial Intelligence: Ethics, Governance, and Policy Challenges*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2019, reperibile online al link <https://ssrn.com/abstract=3420810> (ultimo accesso 14.09.24).

⁶⁵⁰ Ad esempio, l'aumento degli obblighi di conformità derivanti da normative come il Digital Services Act (DSA) e il Digital Markets Act (DMA) richiede investimenti significativi in termini di risorse umane e finanziarie. Ciò rende particolarmente oneroso per le startup rispettare tali requisiti, con il rischio di rallentare l'espansione e l'ingresso sul mercato di nuovi attori e, di fatto, aumentando il potere e la posizione dominante dei grandi player. Cfr. Z. Wanat, *What are the New EU Policies Startups Should Watch Out for in 2023?*, Sifted, March 2023, reperibile online al link: <https://sifted.eu/articles/regulatory-inflation-new-policies-startups-2023>.

⁶⁵¹ V. Mayer-Schönberger & K. Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, New York 2013.

⁶⁵² N. A. Ashford & R. P. Hall, *The Importance of Regulation-Induced Innovation for Sustainable Development*, in 3(1) *Sustainability* 270, 292 (2011).

accademico quanto in quello politico-istituzionale. In questa discussione, è fondamentale trovare un equilibrio tra i rischi e le opportunità che le tecnologie rappresentano.

In dottrina si è discusso di come le tecnologie digitali sollecitino una riconsiderazione dei diritti tradizionali, focalizzandosi in particolare sulla libertà di espressione e sulla privacy.⁶⁵³ In particolare, si è sostenuto che il costituzionalismo digitale deve proteggere gli individui non solo dalle intrusioni statali ma anche dalle grandi corporazioni tecnologiche, riconoscendo l'influenza crescente di queste ultime sulle dinamiche sociali e politiche.⁶⁵⁴

Inoltre, è stata evidenziata la tendenza alla frammentazione, polarizzazione e ibridazione della governance di Internet. Questi fenomeni contribuiscono a ridisegnare l'architettura della libertà e del potere nell'ambiente digitale, sottolineando un nuovo ruolo per il costituzionalismo nell'era digitale. In particolare, il populismo, sempre più presente in varie democrazie, sfrutta queste dinamiche per rafforzare la propria agenda. Sempre più spesso, i movimenti populistici utilizzano proprio le piattaforme digitali per diffondere messaggi polarizzanti e per delegittimare le istituzioni democratiche tradizionali. Attraverso la manipolazione delle norme costituzionali e l'uso strategico delle tecnologie digitali, essi mirano a concentrare il potere nelle mani di pochi leader, giustificando azioni che spesso compromettono i diritti fondamentali e la separazione dei poteri. Questo approccio consente ai leader di presentarsi come i veri rappresentanti del "popolo", reinterpretando concetti di democrazia e sovranità in modi che compromettono i principi fondamentali delle democrazie liberali.⁶⁵⁵

Parallelamente, altri autori hanno analizzato le complesse sfide associate alla governance stessa di Internet e alla tutela dei diritti fondamentali, sottolineando la necessità per le normative europee e internazionali di adattarsi alle innovazioni tecnologiche.⁶⁵⁶ In questo contesto, emerge l'importanza delle politiche pubbliche e delle corti nell'equilibrare i diritti alla libertà di espressione e alla privacy con le necessità di sicurezza e sviluppo tecnologico. È essenziale, quindi, sviluppare un quadro normativo che non solo protegga le libertà individuali ma che riconosca anche i diritti umani come fulcro essenziale nella regolamentazione dei contenuti diffusi online. Questo implica un'imperativa integrazione dei principi dei diritti umani nella governance di Internet, enfatizzando la necessità di un approccio olistico e coerente che risponda efficacemente alle dinamiche del digitale.

Ulteriori spunti critici sulla necessità di un approccio giuridico innovativo nel contesto tecnologico sono stati offerti da Oreste Pollicino. L'autore, in particolare, promuove l'idea di un "costituzionalismo digitale" che vada oltre la semplice protezione dei diritti fondamentali nel contesto virtuale, spingendo per una loro promozione attiva.⁶⁵⁷ Questa visione tiene conto delle sfide uniche che Internet e le sue dinamiche in rapido cambiamento pongono. Pollicino enfatizza la necessità per corti e legislatori di interpretare e applicare le leggi in modalità che rispecchino le realtà tecnologiche del nostro tempo. In questo modo, si garantisce un equilibrio tra la libertà di espressione e la privacy, con

⁶⁵³ G. De Gregorio, R. Radu, *Digital constitutionalism in the new era of Internet governance*, in 30 *International Journal of Law and Information Technology* 68, 87 (2022).

⁶⁵⁴ *Ibidem*.

⁶⁵⁵ G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, op. cit. 22; P. Veronesi, *"Farmaco e veleno": il populismo tra fisiologia e patologia*, op. cit. 65.

⁶⁵⁶ N. Lucchi, *Internet content governance and human rights*, in 16(3) *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, 659, 690 (2013).

⁶⁵⁷ O. Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road Towards Digital Constitutionalism?*, London, 2021, 200 ss.

un impegno responsabile verso la sicurezza e l'integrità pubblica. Questo approccio è definito come essenziale per prevenire l'obsolescenza legislativa di fronte alle innovazioni tecnologiche e per promuovere una giustizia digitale che sia veramente equa e inclusiva.⁶⁵⁸ Tale visione, è stata altresì rafforzata da chi ha proposto che le riforme costituzionali devono essere flessibili e adattive, capaci di rispondere anche alle sfide poste dal populismo digitale e dall'innovazione tecnologica.⁶⁵⁹ Se da un lato la tecnologia può migliorare l'accesso alle informazioni, facilitare la partecipazione politica e rendere il governo più trasparente e responsabile, dall'altro è altrettanto essenziale considerare attentamente i rischi associati all'innovazione tecnologica e alla trasformazione digitale.

È interessante notare come, al contempo, dall'altra parte dell'Atlantico, autori come Jack Balkin abbiano promosso un'ottica più ponderata.⁶⁶⁰ Balkin si occupa infatti di come la legge possa sfruttare la tecnologia per promuovere la trasparenza e la responsabilità democratica, pur riconoscendo i rischi di abuso e sorveglianza che le tecnologie possono portare.⁶⁶¹ Questa dualità riflette un dialogo critico tra il potenziale emancipatorio e i pericoli delle tecnologie, fornendo una visione più sistemica della loro relazione con il diritto costituzionale.

Da una diversa prospettiva, si potrebbe argomentare che il cosiddetto costituzionalismo digitale necessiti di una "bifocalità" nella quale sia le opportunità che i rischi delle nuove tecnologie vengano equamente considerati. Le riforme costituzionali dovrebbero non solo incorporare salvaguardie contro i pericoli della sorveglianza e della perdita di privacy ma dovrebbero anche sfruttare attivamente le tecnologie per promuovere diritti e responsabilità democratiche. Questo potrebbe includere l'istituzione di nuovi diritti digitali, come il diritto all'accesso universale a internet, il diritto ad una vera portabilità dei dati e il diritto di partecipare a forme di democrazia digitale, come *e-voting* e consultazioni pubbliche online. Tale approccio bifocale è decisivo per affrontare anche le sfide del populismo nell'era digitale, garantendo che le riforme costituzionali siano sufficientemente flessibili per adattarsi a queste dinamiche e resistere alle tentazioni di manipolazione dei principi democratici.⁶⁶²

Inoltre, una prospettiva critica dovrebbe esplorare come talune riforme possano essere progettate per essere dinamiche ovvero capaci di evolversi con la tecnologia stessa. Questo approccio riflette la natura sempre mutante delle tecnologie digitali e la necessità per il diritto costituzionale di rimanere pertinente e efficace nell'affrontare sia le sfide presenti che future.

3. *Impatto sui Processi Democratici*

L'evoluzione delle tecnologie della comunicazione, in particolare quelle legate all'elaborazione avanzata dei dati e alla crescente capacità di rete, ha ridefinito anche le modalità di interazione tra politici e cittadini, modellando nuove forme di partecipazione politica e dibattito pubblico. I social media, le piattaforme di microblogging e le applicazioni di messaggistica istantanea, supportati da potenti algoritmi di intelligenza artificiale e vasti database, hanno

⁶⁵⁸ *Ibidem*.

⁶⁵⁹ Cfr. O. Pollicino, G. De Gregorio, *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.-W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio (eds), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2021, 3-24.

⁶⁶⁰ J. M. Balkin, *The Path of Robotics Law*, in 6 *Calif. L. Rev. Circuit* 45-60 (2015).

⁶⁶¹ *Ibidem*.

⁶⁶² Cfr. M. S. Kuo, *Against Instantaneous Democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, No. 2, 2019, 554, 561 e 571.

facilitato una diretta interazione tra i politici e il pubblico, alterando il panorama della comunicazione politica tradizionale.⁶⁶³

Politici e partiti utilizzano ora questi strumenti non solo per comunicare, ma anche per ascoltare e raccogliere feedback in tempo reale. La disintermediazione ha permesso ai politici di bypassare i canali tradizionali come la stampa e la televisione, comunicando direttamente con gli elettori attraverso post, tweet e video. Tale cambiamento ha dato luogo a una politica più personalizzata e apparentemente trasparente, dove i messaggi possono essere adattati e distribuiti a segmenti specifici dell'elettorato con una precisione senza precedenti. In un'epoca di accesso digitale semplificato, la disintermediazione ha altresì permesso a leader e movimenti populistici di comunicare direttamente con il popolo, spesso eludendo i filtri critici dei media tradizionali. Questo processo ha accelerato una democratizzazione apparente dell'informazione, ma ha anche aperto le porte a una più facile manipolazione delle masse, sfruttando retoriche semplicistiche ed emotive che trovano terreno fertile nei social media.⁶⁶⁴ La velocità e la portata della disinformazione digitale rischiano dunque di erodere i pilastri del dibattito democratico, facendo leva su passioni e pregiudizi piuttosto che su dialogo e deliberazione razionale.

Un esempio emblematico di questa evoluzione è rappresentato dall'uso strategico dei dati di Facebook durante alcune recenti campagne elettorali, dove informazioni dettagliate sugli utenti sono state sfruttate per influenzare le percezioni e le decisioni di voto.⁶⁶⁵ Questi strumenti hanno la capacità di migliorare l'efficienza della comunicazione politica, ma sollevano anche preoccupazioni significative riguardo alla privacy, alla manipolazione delle informazioni e all'impatto sui processi democratici. Le campagne diventano altamente mirate, basate su algoritmi che analizzano comportamenti, preferenze e interazioni online, portando a una personalizzazione estrema che può anche isolare gli elettori in "bolle informative". Le "bolle informative" rappresentano infatti uno scenario nel quale gli utenti di internet si trovano esposti principalmente a informazioni che rafforzano le loro preesistenti opinioni e credenze, senza essere esposti a punti di vista contrastanti o diversi.⁶⁶⁶ Il fenomeno è largamente facilitato dagli algoritmi di personalizzazione utilizzati dai social media e dai motori di ricerca, che tendono a presentare contenuti basati sulle precedenti interazioni dell'utente, le quali riflettono le sue preferenze e comportamenti passati.

Il problema principale creato dalle bolle informative è l'erosione del pluralismo informativo. In un contesto democratico sano, è fondamentale che i cittadini siano esposti a una varietà di prospettive e informazioni, permettendo loro di formarsi opinioni informate e bilanciate.⁶⁶⁷ Le bolle informative, tuttavia, limitano queste esplorazioni, aumentando la polarizzazione e riducendo la tolleranza verso le opinioni altrui, compromettendo così il dibattito pubblico e la stessa coesione sociale. Inoltre, la frammentazione della comunicazione politica può essere facilmente sfruttata anche dal populismo per

⁶⁶³ S. Stieglitz, L. Dang-Xuan, *Social media and political communication: a social media analytics framework*, in 3(4) *Social Network Analysis and Mining*, 1277, 1291 (2013), <https://doi.org/10.1007/s13278-012-0079-3>.

⁶⁶⁴ Cfr. M. S. Kuo, *Against Instantaneous Democracy*, cit. 561.

⁶⁶⁵ C. Cadwalladr & E. Graham-Harrison, *Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach*, in *The Guardian*, March 17, 2018, reperibile online al link <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election> (ultimo accesso 21.09.24).

⁶⁶⁶ E. Bozdag & J. van den Hoven, *Breaking the filter bubble: democracy and design*, in 17 *Ethics Inf Technol*, 249, 265 (2015), <https://doi.org/10.1007/s10676-015-9380-y>.

⁶⁶⁷ S. Stier et al., *Post Post-Broadcast Democracy? News Exposure in the Age of Online Intermediaries*, in 116(2) *American Political Science Review*, 768, 774 (2022), <https://doi.org/10.1017/S0003055421001222>.

consolidare il potere, manipolando le percezioni degli elettori attraverso narrative polarizzanti e divisive.⁶⁶⁸

È fondamentale, quindi, considerare le implicazioni etico-politiche di queste tecnologie, sviluppando strategie che bilancino efficacemente l'innovazione tecnologica con la protezione dei diritti civili e la promozione di una partecipazione politica genuina e inclusiva.⁶⁶⁹

In particolare, in ambito politico, la regolamentazione dovrebbe perseguire trasparenza e correttezza, evitando abusi e garantendo che le nuove metodologie di comunicazione contribuiscano positivamente al gioco democratico, anziché minarne le fondamenta. Le discussioni in corso in vari contesti normativi, come l'Unione Europea con il GDPR⁶⁷⁰, e proposte in altri paesi, mirano a instaurare un equilibrio tra innovazione e protezione dei diritti fondamentali degli individui.

Fino ad ora, si è tentato di delegare alle piattaforme social il compito di monitorare i contenuti veicolati, inclusa la lotta contro le fake news. Tuttavia, questo modello ha mostrato limiti significativi. Secondo studi recenti, le piattaforme social non sono state del tutto efficaci nel contenere la diffusione di notizie false e contenuti dannosi.⁶⁷¹ Nonostante gli sforzi, quotidianamente emergono nuove forme di discorsi d'odio e disinformazione, evidenziando la difficoltà nel controllare completamente gli ambienti digitali dinamici e globalizzati. Le ragioni di questa inefficacia includono la complessità e la vastità del contenuto online che rende difficile la moderazione, la velocità con cui le informazioni vengono condivise, la sofisticazione delle tecniche usate per mascherare contenuti ingannevoli ed il fatto che spesso piattaforme possano trarre benefici economici dalla diffusione di fake news, il che complica ulteriormente gli sforzi di regolamentazione.⁶⁷² Inoltre, vi è il rischio che una regolamentazione troppo restrittiva da parte delle piattaforme possa ledere il diritto alla libertà di espressione, creando tensioni tra la necessità di sicurezza informativa e i diritti individuali.

È pertanto evidente che, nonostante queste tecnologie presentino indubbe opportunità per un'accresciuta inclusione e partecipazione, esse sollevino anche complesse questioni legate alla trasparenza, alla privacy e alla sicurezza dei dati. Alcuni autori hanno già in passato avuto modo di sottolineare le problematiche legate all'uso non regolamentato delle nuove tecnologie: ciò può portare a discriminazioni e distorsioni nei processi decisionali, con un impatto diretto sui diritti civili e sulla qualità della democrazia stessa.⁶⁷³ Inoltre, la capacità di manipolare il comportamento elettorale attraverso sofisticate campagne di disinformazione alimentate da big data ha destato serie preoccupazioni sulle possibile influenze esterne nelle elezioni democratiche, come evidenziato dallo scandalo di Cambridge Analytica durante le elezioni presidenziali negli Stati Uniti nel 2016, dove dati degli utenti sono stati utilizzati per targettizzare e influenzare gli elettori in modi precedentemente non possibili.⁶⁷⁴ L'Unione

⁶⁶⁸ G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, op. cit. 111 ss.

⁶⁶⁹ S. Stieglitz, L. Dang-Xuan, *Social media and political communication: a social media analytics framework*, cit. 1289.

⁶⁷¹ E. Bonadio, N. Lucchi, & O. Pollicino, *Fake news and copyright*, in 11(4) *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, 444 (2021), <https://doi.org/10.4337/qmjip.2021.04.02>.

⁶⁷² *Ibidem*.

⁶⁷³ D. K. Citron & F. Pasquale, *The scored society: Due process for automated predictions*, in 89(1) *Washington Law Review*, 1, 33 (2014).

⁶⁷⁴ Cfr. C. Cadwalladr, E. Graham-Harrison, *Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach*, in *The Guardian*, March 17 (2018), reperibile online al link <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>.

Europea, attraverso l'adozione del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR), ha costruito un quadro normativo volto a garantire una protezione elevata dei dati personali, basato sui principi di trasparenza, responsabilità e autodeterminazione informativa. Il GDPR non solo impone standard rigorosi, ma mira a creare un equilibrio tra le esigenze dell'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti fondamentali, riconoscendo che il trattamento dei dati personali è strettamente connesso alla dignità umana e alla protezione della privacy.

D'altro canto, negli Stati Uniti, l'approccio alla regolamentazione del trattamento dei dati è frammentato e meno pervasivo, con una forte enfasi sulla tutela della libertà di espressione e la promozione del libero mercato. L'assetto normativo statunitense, tra cui il *First Amendment*, offre maggiore libertà alle imprese tecnologiche, consentendo una regolamentazione meno stringente, spesso a discapito di una protezione uniforme e solida dei dati personali. La diversità di approcci fra i due ordinamenti sottolinea quindi una differente concezione del bilanciamento tra innovazione e diritti individuali.

Questo contrasto normativo mette in luce un dibattito globale sulle modalità più efficaci per armonizzare la spinta verso l'innovazione tecnologica con la necessità di preservare i diritti fondamentali e i principi democratici. In particolare, la questione non è solo come regolamentare l'uso dei dati personali, ma come evitare che l'assenza di norme chiare o l'applicazione di regolamenti inadeguati compromettano la trasparenza, la partecipazione democratica e l'integrità del processo elettorale.

Alla luce di tali sfide, risulta imperativo che il quadro normativo internazionale si evolva verso una regolamentazione più coerente e inclusiva, in grado di affrontare le complessità poste dalle tecnologie emergenti. Solo un approccio che integri etica, trasparenza e responsabilità nel design tecnologico può garantire che l'innovazione supporti, piuttosto che minare, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche.

4. Case studies

Come abbiamo visto, l'avvento e la diffusione delle tecnologie digitali ha profondamente trasformato il nostro mondo comunicativo, introducendo nuove dinamiche nella partecipazione politica, nel dibattito pubblico, nella presa di decisioni, e persino nelle modalità di esercizio quotidiano dei diritti democratici da parte dei cittadini. Oggi, l'attività politica è sempre più veicolata attraverso i canali social dei singoli politici, che utilizzano piattaforme come Twitter (ora X), Facebook, Instagram ed altre piattaforme social per comunicare direttamente con l'elettorato, bypassando i filtri dei media tradizionali. Questo cambiamento ha portato a una forma di "disintermediazione" nella comunicazione politica, dove i messaggi possono essere personalizzati e targettizzati con precisione grazie anche all'analisi dei big data. I "big data" si riferiscono a grandi volumi di dati che vengono raccolti, analizzati e utilizzati per scoprire pattern, tendenze e associazioni, soprattutto in relazione ai comportamenti e interazioni umane.⁶⁷⁵ Questi dati sono estremamente preziosi per la profilazione, ovvero il processo di creazione di profili dettagliati degli utenti basati sulle loro abitudini, preferenze e comportamenti online. Nella comunicazione politica, i big data permettono ai partiti e ai politici di comprendere meglio le esigenze e le opinioni degli elettori, consentendo loro di

⁶⁷⁵ A. Gandomi & M. Haider, *Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics*, in 35(2) *International Journal of Information Management*, 137, 144 (2015).

personalizzare e targettizzare i messaggi in modo estremamente preciso.⁶⁷⁶ Ciò può aumentare l'efficacia della comunicazione politica, poiché i messaggi possono essere specificamente progettati per risuonare con particolari gruppi all'interno dell'elettorato, aumentando così il coinvolgimento e potenzialmente influenzando le decisioni di voto.

Un esempio emblematico di utilizzo dei social media nella comunicazione politica è stato il modo in cui l'ex presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, ha usato Twitter come un canale diretto per raggiungere e mobilitare i suoi sostenitori, spesso bypassando completamente i media tradizionali.⁶⁷⁷ Questo uso dei social media ha permesso ai politici di creare narrazioni personalizzate e di gestire l'agenda pubblica con un controllo senza precedenti sulla percezione pubblica. L'approccio di Trump a Twitter non solo ha ridefinito la comunicazione presidenziale ma ha anche sollevato questioni critiche riguardo l'impatto dei social media sulla veridicità e sulla trasparenza. Secondo Ott e Dickinson,⁶⁷⁸ l'uso di Twitter da parte di Trump ha amplificato una "politica della rabbia bianca", utilizzando la piattaforma per diffondere messaggi polarizzanti e spesso inaccurati, che hanno contribuito a una profonda divisione socio-politica. L'analisi di Ott e Dickinson mostra come la piattaforma sia stata usata per manipolare la copertura mediatica e plasmare l'opinione pubblica attraverso messaggi diretti che eludono il filtraggio giornalistico tradizionale. Altri studi⁶⁷⁹ hanno messo in luce come Trump abbia usato Twitter per esercitare una forma di "politica tweet", una tattica che comprende l'uso di messaggi brevi e diretti che possono essere facilmente amplificati dai seguaci, contribuendo a una veloce diffusione delle sue posizioni politiche. In particolare, si è argomentato che questo metodo di comunicazione rappresenta un serio banco di prova per la democrazia, poiché bypassa i canali di verifica dell'informazione e incoraggia una forma di dialogo politico meno riflessiva e più reattiva.⁶⁸⁰

La stessa sospensione dell'account Twitter dell'ex Presidente Donald Trump nel gennaio 2021, seguita all'assalto al Campidoglio degli Stati Uniti, ha sollevato interrogativi giuridici e dibattiti intensi riguardo al potere delle piattaforme social e al loro ruolo nella regolamentazione della libertà di espressione.⁶⁸¹ Questo evento ha in particolare mostrato la tensione tra la necessità di prevenire la diffusione di informazioni false e incitamenti alla violenza e il rispetto dei principi di libertà di espressione.⁶⁸² I critici hanno argomentato che l'azione di Twitter rappresenta un pericoloso precedente per la censura e l'influenza delle corporation sulla discussione pubblica, potenzialmente soffocando il discorso politico legittimo.⁶⁸³ Queste critiche

⁶⁷⁶ D. W. Nickerson, T. Rogers, *Political campaigns and big data*, in 28(2) *Journal of Economic Perspectives*, 51, 73 (2014).

⁶⁷⁷ B. L. Ott, *The Age of Twitter: Donald J. Trump and the Politics of Debasement*, in 34(1) *Critical Studies in Media Communication* 2016, 59-68.

⁶⁷⁸ B. L. Ott, G. Dickinson, *The Twitter Presidency: Donald J. Trump and the Politics of White Rage*, New York, 2019.

⁶⁷⁹ R. Kreis, *The "tweet politics" of President Trump*, in 16(4) *Journal of Language and Politics*, 607, 618 (2017).

⁶⁸⁰ *Ibidem*.

⁶⁸¹ M. R. A. Muhammad & N. Nirwandy, *A Study on Donald Trump Twitter Remark: A Case Study on the Attack of Capitol Hill*, in 14(2) *Journal of Media and Information Warfare*, 75, 104 (2021); A. Prabhu et al., *Capitol (Pat) riots: A comparative study of Twitter and Parler*, arXiv preprint, arXiv:2101.06914 (2021), consultabile online al link <https://arxiv.org/abs/2101.06914> (ultimo accesso 23.09.24).

⁶⁸² W. H. Dutton et al., *Freedom of Connection – Freedom of Expression: The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet*, Paris, UNESCO Report, 2011.

⁶⁸³ N. B. Van Osterlitz, *E-Free-ish Speech: The Rise of Twitter's Corporate Interface In The American Conversation*, in 5 *Amherst Law Review*, 6, 46 (2021); G. Sciancalepore, *"Make America great again": quando il diritto si fa abuso*, in *Iura & Legal Systems*, 64, 74 (2021).

sostengono che le piattaforme social, pur essendo entità private, hanno assunto funzioni simili a quelle di veri e propri spazi pubblici e dovrebbero quindi garantire la massima libertà di espressione, riflettendo la tradizione del Primo Emendamento statunitense.⁶⁸⁴

D'altra parte, sostenitori della decisione di Twitter enfatizzano la responsabilità delle piattaforme di contenere e moderare discorsi che incitano all'odio e alla violenza. Sostengono che la libertà di espressione non è assoluta e che deve essere bilanciata con la sicurezza pubblica e il diritto delle comunità di non essere esposte a discorsi pericolosi. Secondo questa visione, le piattaforme hanno non solo il diritto, ma anche il dovere di intervenire quando il contenuto pubblicato minaccia la democrazia e l'ordine pubblico.⁶⁸⁵

L'analisi di questa situazione evidenzia il potenziale conflitto tra i principi democratici di libertà di parola e la realtà operativa delle piattaforme social, che si trovano a dover bilanciare diritti e responsabilità in un ambiente digitale complesso e globalizzato. La decisione di Twitter ha quindi catalizzato un dibattito più ampio sul ruolo delle grandi tecnologie nella società moderna e sulla necessità di una regolamentazione più chiara e coerente delle piattaforme digitali.

Allo stesso modo, le campagne elettorali si sono trasformate sotto l'influenza dell'IA e dei big data. Le strategie di campagna ora routinariamente includono l'analisi dettagliata dei dati degli elettori per ottimizzare il targeting degli annunci e massimizzare l'efficacia del messaggio.⁶⁸⁶ Ad esempio, durante le elezioni presidenziali statunitensi del 2020, sia il campo democratico che quello repubblicano hanno impiegato sofisticati algoritmi per identificare gli elettori indecisi e personalizzare gli annunci in modo che risuonassero con preoccupazioni individuali specifiche, dimostrando come i big data possono affinare la precisione del messaggio politico.⁶⁸⁷

Un caso parallelo a quello del Presidente Trump negli Stati Uniti è rappresentato in Italia dalla cosiddetta "bestia", il sistema di comunicazione digitale impiegato dal partito della Lega.⁶⁸⁸ Sotto la leadership di Matteo Salvini, la Lega ha trasformato i social media in un potente strumento politico, adottando strategie di micro-targeting e messaggi personalizzati simili a quelli utilizzati da Trump. Allo stesso modo, la Lega ha sfruttato i social media per bypassare i canali di comunicazione tradizionali, interagendo direttamente con il pubblico e modellando la narrativa a proprio vantaggio.⁶⁸⁹ A differenza di Trump, che ha utilizzato Twitter per veicolare una vasta gamma di temi, la "bestia" si è focalizzata principalmente su questioni come l'immigrazione e la sovranità nazionale⁶⁹⁰, risuonando con un pubblico specifico e sfruttando l'effetto delle bolle informative, ovvero creando un ambiente in cui gli utenti

⁶⁸⁴ J. R. Bambauer et al., *Platforms: The First Amendment Misfits*, in 97(3) *Indiana Law Journal*, 1047, 1069 (2022).

⁶⁸⁵ T. Gillespie, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions that Shape Social Media*, New Haven 2018.

⁶⁸⁶ D. W. Nickerson, T. Rogers. *Political campaigns and big data*, in 28(2) *Journal of Economic Perspectives*, 51, 73 (2014).

⁶⁸⁷ T. Ryan-Mosley, *The Technology That Powers the 2020 Campaigns Explained*, in *MIT Technology Review*, September 28, 2020, consultabile online al link <https://www.technologyreview.com/2020/09/28/1008994/the-technology-that-powers-politicalcampaigns-in-2020-explained/> (ultimo accesso 14.09.24); D. C. Brock, *Decoding the Election: Algorithms, AI, and Your Vote*, *Computer History Museum*, October 6, 2020, reperibile online al link <https://computerhistory.org/blog/decoding-the-election-algorithms-ai-and-your-vote/> (ultimo accesso 14.09.24).

⁶⁸⁸ F. Zappettini, M. Maccaferri, *Eurosepticism between Populism and Technocracy: The Case of Italian Lega and Movimento 5 Stelle*, in 17(2) *Journal of Contemporary European Research* 239-257 (2021).

⁶⁸⁹ *Ibidem*.

⁶⁹⁰ *Ibidem*.

sono esposti prevalentemente a informazioni che confermano le loro opinioni. Questo fenomeno – come già illustrato in precedenza – limita l'esposizione a punti di vista divergenti, rinforzando convinzioni già esistenti e potenzialmente polarizzando ulteriormente il dibattito pubblico. Le bolle informative possono così amplificare il consenso all'interno di gruppi omogenei, ma allo stesso tempo intensificano la divisione e il disaccordo tra gruppi diversi, riducendo le opportunità di dialogo e comprensione reciproca.⁶⁹¹ Questa focalizzazione tematica ha permesso alla Lega di consolidare la sua base in modo più specifico rispetto all'approccio "ampio" adottato da Trump. Entrambi i leader hanno adottato un tono comunicativo diretto e spesso provocatorio. Tuttavia, il contesto politico e culturale italiano ha influenzato la ricezione e l'efficacia di questi messaggi in maniera diversa rispetto agli Stati Uniti. Mentre Trump ha beneficiato di un'intensa attenzione mediatica a livello globale, l'impatto della "bestia" salviniana è stato più circoscritto, sebbene significativo, all'interno del contesto mediatico italiano. Non bisogna tuttavia dimenticare che la piattaforma "La Bestia" della Lega è nota anche per il suo uso strategico dei dati e del targeting per facilitare campagne di discredito e attacchi mirati contro avversari politici. Questo approccio ha dimostrato la potenziale pericolosità delle tecnologie digitali quando utilizzate senza etica o restrizioni. Sempre più spesso, i partiti politici utilizzano la propaganda computazionale per influenzare l'opinione pubblica, spesso durante le elezioni, mostrando come i social media possano essere facilmente trasformati in strumenti di agitazione politica.⁶⁹² Questi casi evidenziano come i social media possano essere efficacemente utilizzati per influenzare l'opinione pubblica e mobilitare il supporto politico, sottolineando al contempo sia le opportunità sia i pericoli associati all'uso delle piattaforme digitali nella politica contemporanea.

Il caso di Cambridge Analytica è un altro esempio emblematico che illustra le intersezioni tra tecnologia, potere politico e integrità dei sistemi democratici. Questa società di analisi dei dati ha infatti utilizzato, senza consenso, le informazioni di milioni di utenti di Facebook per costruire modelli sofisticati di profilazione elettorale, finalizzati alla personalizzazione estrema delle campagne politiche durante le elezioni presidenziali degli Stati Uniti nel 2016. Attraverso tecniche avanzate di data mining e microtargeting, Cambridge Analytica è stata in grado di inviare messaggi politici altamente personalizzati che hanno influenzato l'opinione pubblica.⁶⁹³ Queste pratiche hanno ovviamente sollevato interrogativi riguardo la privacy e l'integrità dei dati. In particolare, il caso ha evidenziato una significativa lacuna nelle normative esistenti sulla protezione dei dati personali, alimentando dubbi sulle modalità con cui le piattaforme digitali gestiscono e proteggono le informazioni degli utenti. Inoltre, il caso ha evidenziato come le tecnologie digitali possano essere utilizzate in maniera manipolativa, mettendo a rischio le fondamenta di fiducia e trasparenza che sostengono i processi democratici.

Le ripercussioni giuridiche del caso Cambridge Analytica hanno portato a un rinnovato interesse per una regolamentazione più severa e efficace dei dati

⁶⁹¹ B. Stark, D. Stegmann, *Are Algorithms a Threat to Democracy? The Rise of Intermediaries: A Challenge for Public Discourse*, AlgorithmWatch (2020), reperibile online al link <https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-communications-study-Stark-May-2020-AlgorithmWatch.pdf>.

⁶⁹² Così S. Bradshaw, P. N. Howard, *The Global Organization of Social Media Disinformation Campaigns*, in 71(1.5) *Journal of International Affairs* 23-32 (2018).

⁶⁹³ K. Granville, *Facebook and Cambridge Analytica: What You Need to Know as Fallout Widens*, in *The New York Times*, 19 March (2018), reperibile online al link <https://www.nytimes.com/2018/03/19/technology/facebook-cambridge-analytica-explained.html>; J. Heawood, *Pseudo-public Political Speech: Democratic Implications of the Cambridge Analytica Scandal*, in 23(2) *Information Polity* 139-151 (2018).

personali. A livello globale, legislatori e regolatori hanno iniziato a dibattere e a proporre nuove leggi per rafforzare la protezione dei dati personali e per limitare le capacità delle piattaforme digitali di sfruttare queste informazioni senza il pieno consenso degli utenti.⁶⁹⁴ Anche questo caso ha dunque non solo ha messo in discussione le pratiche etiche di raccolta e uso dei dati da parte delle aziende tecnologiche, ma ha anche spinto per una riflessione più ampia su come le moderne tecnologie possano influenzare il potere esecutivo e alterare l'equilibrio dei sistemi democratici. Questo sottolinea ancora di più la necessità di un quadro normativo robusto - e non solo a livello regionale - che possa prevenire l'abuso delle tecnologie digitali in contesti elettorali e salvaguardare i fondamentali principi democratici.

Un altro caso italiano che evidenzia l'uso delle tecnologie in politica è senz'altro quello del Movimento 5 Stelle. Tale Movimento, fondato nel 2009 da Beppe Grillo, un comico e attivista, e da Gianroberto Casaleggio, un esperto di comunicazione e strategie web, ha rivoluzionato la scena politica italiana sfruttando il potere di Internet e dei social media.⁶⁹⁵ Il Movimento 5 Stelle si è distinto per la sua piattaforma online chiamata "Rousseau," che ha permesso agli iscritti di partecipare direttamente alla vita politica, esprimendo opinioni, votando per le proposte legislative e scegliendo i candidati per le elezioni politiche.⁶⁹⁶ Questo approccio innovativo ha facilitato un nuovo tipo di democrazia partecipativa, coinvolgendo i cittadini in modo più diretto rispetto ai tradizionali partiti politici.⁶⁹⁷ Grazie a queste strategie, il Movimento ha rapidamente guadagnato consensi, raggiungendo notevoli successi elettorali, tra cui la vittoria nelle elezioni politiche del 2018.⁶⁹⁸ Il Movimento 5 Stelle ha incarnato un paradigma di partecipazione digitale, utilizzando piattaforme online per votazioni e consultazioni. Tuttavia, questa apparente democratizzazione è stata talvolta offuscata da accuse di manipolazione interna e mancanza di trasparenza nelle decisioni chiave. Un simile dualismo tra accessibilità e ambiguità rappresenta una faccia della medaglia digitale, mostrando come le stesse tecnologie che promettono inclusione possano essere sfruttate per fini esclusivi e autoritari. In particolare, il modello partecipativo adottato dal Movimento ha dovuto affrontare diverse critiche. Ad esempio, la piattaforma è stata attentamente esaminata per individuare eventuali falle di sicurezza e la sua vulnerabilità alle violazioni dei dati, portando a multe e indagini da parte dell'Autorità italiana per la protezione dei dati personali.⁶⁹⁹ Inoltre, è stata messa in luce la duplice natura della piattaforma "Rousseau". Sebbene offrisse un meccanismo per la partecipazione e l'impegno dei membri, la piattaforma ha registrato un calo della partecipazione nel tempo, suggerendo

⁶⁹⁴ C. Cadwalladr, E. Graham-Harrison, *Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach*, cit.

⁶⁹⁵ E. Turner, *The Grillini in Italy: New Horizons for Internet-based Mobilization and Participation*, in 12 *Soc. Mov. Studies* 214-220 (2013); G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, cit., p.2; F. Zappettini, M. Maccaferri, *Euroscepticism between Populism and Technocracy: The Case of Italian Lega and Movimento 5 Stelle*, cit., 128 ss.

⁶⁹⁶ C. Bedock, B. Cappellina, *Beyond Digital Populism: Civic Culture and Visions of Political Participation Among Five Star Movement Activists*, in 54(1) *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 70-83 (2024); L. Mosca, *From the Streets to the Net? The Political Use of the Internet by Social Movements*, in 1 *International Journal of E-Politics* 1-21 (2010).

⁶⁹⁷ M. Bassini, *Rise of Populism and the Five Star Movement Model: An Italian Case Study*, in G. Delledonne et al., *Italian Populism and Constitutional Law: Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Cham, Switzerland (2020), 199 ss.

⁶⁹⁸ M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna (2015).

⁶⁹⁹ Cfr. G. Giacomini, *To Be or Not to Be 'Rousseauian'. The Rise and Fall of 'Digital Utopianism' in the Five Star Movement*, in 14(2) *The eJournal of eDemocracy and Open Government* 149-166, 159 2022; L. Mosca, *From the Streets to the Net? The Political Use of the Internet by Social Movements*, in 1 *International Journal of E-Politics*, cit.

un divario tra gli ideali democratici del movimento e la loro attuazione pratica.⁷⁰⁰ Questo calo è stato interpretato come una possibile disillusione tra i membri, potenzialmente dovuta a una percepita manipolazione e alla mancanza di vera trasparenza nelle decisioni chiave.⁷⁰¹

Infine, un altro caso che merita attenzione è quello relativo all'uso di algoritmi per l'analisi predittiva per valutare l'opinione pubblica e prevedere tendenze elettorali. In particolare, nel Regno Unito, la pratica relativa all'uso di algoritmi per analizzare e prevedere comportamenti elettorali ha sollevato numerosi dubbi riguardo la trasparenza dei processi decisionali automatizzati.⁷⁰² Esiste infatti il rischio che gli algoritmi possano perpetuare pregiudizi esistenti o introdurre nuove distorsioni senza un adeguato controllo. Ciò mina la fiducia del pubblico nelle istituzioni democratiche e potrebbe condurre a una minore partecipazione elettorale.⁷⁰³ L'analisi predittiva nel contesto politico può anche avere implicazioni profonde per la democrazia stessa. Se non regolamentata adeguatamente, questa pratica potrebbe condurre a una sorta di "democrazia algoritmica" dove decisioni cruciali sono delegate a sistemi automatizzati, erodendo la responsabilità democratica e potenzialmente accentuando le divisioni sociali.⁷⁰⁴ Le campagne politiche potrebbero essere tentate di manipolare o esacerbare determinati sentimenti popolari per ottenere vantaggi elettorali, basandosi su dati predittivi piuttosto che su un dibattito aperto e informato. Pertanto, l'assenza di trasparenza in tali algoritmi può condurre a decisioni non verificabili e potenzialmente distorte, come evidenziato da chi ha sollevato critiche sull'utilizzo di modelli matematici opachi in ambiti di rilevante impatto sociale.⁷⁰⁵ Mentre questi strumenti possono offrire nuove intuizioni sul comportamento elettorale, è fondamentale che siano utilizzati con cautela e sempre nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e responsabilità. Affrontare queste sfide sarà quindi cruciale per garantire che la tecnologia agisca come un facilitatore piuttosto che come un ostacolo per la democrazia.

5. Regolamentazione e Responsabilità

La crescente adozione delle tecnologie ha avviato un complesso dibattito che coinvolge sia il potere esecutivo che quello legislativo. Entrambi si trovano a dover affrontare la delicata sfida di regolamentare tali innovazioni senza ostacolare il loro sviluppo. Questo equilibrio tra regolamentazione e promozione dell'innovazione rappresenta un nodo critico nell'attuale panorama tecnologico. In un'epoca in cui l'intelligenza artificiale, i big data e la comunicazione digitale permeano ogni aspetto della nostra vita civile, sociale ed economica, i governi sono chiamati a conciliare la promozione dell'innovazione tecnologica con la tutela dei diritti dei cittadini. Si tratta di un delicato equilibrio che richiede politiche sagge e regolamentazioni adeguate che possano guidare il progresso tecnologico senza compromettere la sicurezza e la privacy delle persone.

⁷⁰⁰ Cfr. L. Mosca, *Democratic Vision and Online Participatory Spaces in the Italian Movimento 5 Stelle*, in 55 *Acta Politica* 1-18 2020.

⁷⁰¹ *Ibidem* 11 ss.

⁷⁰² P. Rita et al., *Social Media Discourse and Voting Decisions Influence: Sentiment Analysis in Tweets During an Electoral Period*, in 13 *Soc. Netw. Anal. Min.* 46 (2023).

⁷⁰³ *Ibidem* 9.

⁷⁰⁴ *Ibidem* 6 ss.; V. Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, (2018); J. Bartlett, *The People Vs Tech: How the Internet is Killing Democracy (and How We Save It)*, London (2018).

⁷⁰⁵ C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York (2016).

Guardando al futuro, è essenziale che i decisori politici adottino un approccio etico all'integrazione della tecnologia nelle strutture democratiche. Questo non solo garantirà che il progresso tecnologico proceda in linea con i principi democratici, ma promuoverà anche una governance trasparente, partecipativa e inclusiva. Un futuro in cui le tecnologie digitali siano al servizio della democrazia esige che legislatori, tecnologi e cittadini lavorino insieme per definire regole chiare e eque. Solo in tal modo sarà possibile evitare i rischi di polarizzazione e manipolazione, proteggendo al contempo la privacy e i diritti fondamentali.

In particolare, la regolamentazione delle tecnologie digitali presuppone un approccio che non solo consideri gli aspetti tecnici e economici, che integri la tutela delle libertà individuali e la responsabilità sociale. Un chiaro esempio di come il legislatore (europeo) stia tentando di affrontare in coerente queste problematiche è rappresentato dal Regolamento UE sui Servizi Digitali (Digital Services Act, DSA)⁷⁰⁶, il quale impone agli operatori delle piattaforme online obblighi più stringenti in materia di trasparenza, non solo per quanto concerne la pubblicità politica, ma anche per tutti i contenuti sponsorizzati. Tuttavia, come osservato in dottrina, tale regolamentazione presenta ancora significativi margini di ambiguità, specialmente in relazione alle piattaforme di dimensioni minori, che non sono soggette agli stessi obblighi previsti per le cosiddette 'Very Large Online Platforms' (VLOPs).⁷⁰⁷ Tale differenziazione rischia di creare potenziali scappatoie normative, sfruttabili da soggetti poco scrupolosi per diffondere disinformazione o manipolare l'opinione pubblica, senza essere vincolati dai rigorosi requisiti di trasparenza e responsabilità imposti ai VLOPs. Una simile situazione mette in luce la tensione esistente tra l'esigenza di regolamentare e la complessità dell'applicazione pratica delle normative, evidenziando la necessità di una riflessione più approfondita da parte dei legislatori su come garantire un'applicazione uniforme e adeguata del DSA, indipendentemente dalle dimensioni delle piattaforme coinvolte. Sebbene provvedimenti normativi come il DSA e il nuovo Regolamento comunitario sull'Intelligenza Artificiale⁷⁰⁸ rappresentino passi significativi nella regolamentazione delle tecnologie digitali, rimangono questioni irrisolte riguardanti l'applicazione di tali testi a diverse tipologie di piattaforme, nonché a future formule tecnologiche non ancora diffuse.⁷⁰⁹ Questo evidenzia la necessità di adottare un approccio più neutrale rispetto alla tecnologia, capace

⁷⁰⁶ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui servizi digitali), in GUUE L 277 del 27.10.2022, pp. 1-102.

⁷⁰⁷ Per un'analisi approfondita sull'asimmetria regolamentare basata sulla dimensione delle piattaforme, si veda, ad esempio: Zohar Efroni, *The Digital Services Act: risk-based regulation of online platforms*, in *Internet Policy Review* 16 November 2021, reperibile online al link: <https://policyreview.info/articles/news/digital-services-act-risk-based-regulation-online-platforms/1606>; B. Wagner, H. Janssen, *A First Impression of Regulatory Powers in the Digital Services Act*, in *Verfassungsblog*, 4 January 2021, available at <https://verfassungsblog.de/regulatory-powers-dsa/>; M. C. Buiten, *Der Digital Services Act (DSA): Vertrautes Haftungsregime, neue Verpflichtungen*, in *Zeitschrift für Europarecht*, 2021, 102-120; E. Kosta, *The Digital Services Act and the Asymmetry of Platform Obligations: A New Step Towards Platform Regulation in the EU*, in *European Law Review*, 2022, 225-245. V. M. R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, cit.

⁷⁰⁸ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sull'intelligenza artificiale), in GUUE L 1689 del 12.07.2024, pp 1-144.

⁷⁰⁹ C. Cauffman, C. Goanta, *A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection*, in 12(4) *European Journal of Risk Regulation* 2021, 758-774.

di adattarsi a un contesto tecnologico in continua evoluzione.⁷¹⁰ Al contempo, bisogna considerare che un'eccessiva regolamentazione potrebbe non solo rappresentare un peso significativo per alcune tipologie di piattaforme, ma rischierebbe anche di soffocare l'innovazione tecnologica, creando barriere all'ingresso per nuovi attori.⁷¹¹

Le implicazioni per il potere esecutivo e legislativo includono pertanto il dovere di assicurare che le leggi e i regolamenti siano adeguatamente aggiornati per rispondere alle nuove sfide. Questo può significare la creazione di agenzie regolatorie specifiche, come suggerito da Julia Powles e Helen Nissenbaum,⁷¹² che propongono un approccio olistico e specifico per la regolamentazione dell'IA, mirato a preservare la trasparenza e la giustizia nel suo uso.

Inoltre, la libertà di espressione deve essere protetta anche nell'ambiente digitale, il che richiede un'attenta considerazione delle politiche di moderazione dei contenuti implementate dalle piattaforme digitali. La decisione di rimuovere contenuti o di sospendere utenti, come nel già citato caso della sospensione di Donald Trump da parte di Twitter, pone infatti interrogativi critici riguardo al potere che le entità private hanno sulla pubblica piazza digitale. Jack Balkin aveva già anticipato il problema del potere esercitato dalle grandi piattaforme tecnologiche, introducendo il concetto di "sovrani dell'informazione".⁷¹³ Egli ha evidenziato come tali entità, pur non rivestendo la natura di governi, esercitino un potere regolatorio che solleva questioni di responsabilità e supervisione pubblica, richiedendo un ripensamento delle tradizionali dinamiche di governance e controllo democratico.⁷¹⁴

Il ruolo del legislatore diventa quindi fondamentale nel definire i limiti e le responsabilità delle aziende tecnologiche, promuovendo normative che assicurino che le tecnologie rafforzino i principi democratici anziché minarli.

Proporre modi per assicurare che le tecnologie rafforzino i principi democratici richiede quindi un impegno continuo per l'aggiornamento delle norme, l'introduzione di standard etici nell'uso dell'IA, e il rafforzamento delle capacità di controllo e bilanciamento del potere delle grandi aziende tecnologiche. In questo contesto, il potere esecutivo e legislativo devono agire con saggezza e prudenza per navigare il delicato equilibrio tra innovazione e protezione dei diritti fondamentali.

Un altro aspetto problematico si pone nella gestione della diversità di opinioni e nella garanzia dell'equità nel dibattito pubblico. Le cosiddette "filter bubbles" o bolle informative, un fenomeno intensificato dall'uso di algoritmi personalizzati nelle piattaforme di social media, tendono a isolare gli individui

⁷¹⁰ B.-J. Koops, Should ICT Regulation be Technology-Neutral, in B.-J. Koops, et al. (eds), *Starting Points for ICT Regulation: Deconstructing Prevalent Policy One-Liners*, The Hague, (2006), 77, 77-9.

⁷¹¹ Per ovviare a tali problemi il DSA prevede proprio l'istituzione di Digital Services Coordinators (DSC). Questi coordinatori sono designati dagli Stati membri e sono responsabili del monitoraggio delle piattaforme digitali. I DSC operano in maniera indipendente e sono dotati di ampi poteri di vigilanza, inclusi poteri sanzionatori, per garantire un'applicazione uniforme delle normative e per intervenire in caso di violazioni, come ad esempio il mancato rispetto delle regole sulla rimozione di contenuti illegali. I DSC possono emettere multe, bloccare l'accesso ai servizi, e richiedere audit indipendenti delle piattaforme, mantenendo così un controllo continuo e adattativo rispetto alle sfide tecnologiche emergenti. Questo sistema mira a prevenire conflitti di interesse e a garantire la trasparenza e la responsabilità nel processo di vigilanza, assicurando che anche le piattaforme più piccole rispettino le normative in modo coerente in tutta l'Unione Europea.

⁷¹² Cfr. J. Powles, H. Nissenbaum, *The Seductive Diversion of 'Solving' Bias in Artificial Intelligence*, in *Medium* (2018) reperibile on-line al link <https://onezero.medium.com/the-seductive-diversion-of-solving-bias-in-artificial-intelligence-890df5e5ef53>.

⁷¹³ V. J. Balkin, *Information Fiduciaries and the First Amendment*, in 49 *UC Davis Law Review* 1183-1234 (2016).

⁷¹⁴ *Ibidem*.

in *echo chambers* in cui vengono esposti prevalentemente a informazioni e opinioni che rafforzano le proprie convinzioni preesistenti.⁷¹⁵ Questo riduce la possibilità di un'esposizione a un'ampia varietà di punti di vista, compromettendo l'analisi critica e il pluralismo informativo, essenziali per una società democratica sana.⁷¹⁶ Inoltre, le interferenze esterne nei processi democratici rappresentano una minaccia significativa che va oltre le sfide domestiche. Oltre ai casi interni, l'interferenza della Russia nelle elezioni occidentali offre un esempio inquietante di come le tecnologie digitali possano essere sfruttate a livello internazionale per destabilizzare le democrazie.⁷¹⁷ Operazioni di disinformazione e campagne di condizionamento dell'opinione pubblica, orchestrate tramite piattaforme digitali, hanno messo in luce vulnerabilità critiche nei processi democratici, sottolineando l'urgente necessità di difese più robuste contro le interferenze esterne.

La questione del pluralismo informativo nel mondo digitale rappresenta una ulteriore sfida per il potere esecutivo e legislativo in termini di regolamentazione delle tecnologie emergenti. La capacità delle piattaforme digitali di influenzare il dibattito pubblico, manipolando sia la visibilità dei contenuti sia la percezione pubblica, pone interrogativi critici sul loro ruolo e sulle loro responsabilità nella società. Autori come Cass Sunstein hanno discusso ampiamente le implicazioni di tali dinamiche, sottolineando come l'architettura dei flussi informativi online possa seriamente influenzare la democrazia e il processo decisionale pubblico.⁷¹⁸

In questo contesto, è fondamentale che le leggi e i regolamenti concepiti per affrontare simili problemi promuovano la trasparenza e la responsabilità delle piattaforme tecnologiche, garantendo che contribuiscano a un ambiente informativo più equilibrato e pluralistico.

Gli organismi di regolamentazione dovrebbero esaminare le pratiche di cura dei contenuti e di personalizzazione degli algoritmi per assicurare che non ledano il tessuto democratico favorendo la polarizzazione o limitando l'esposizione a diverse prospettive.

Una proposta concreta potrebbe consistere nell'introduzione di normative che obblighino le piattaforme a rendere più trasparenti i criteri con cui i loro algoritmi selezionano e presentano i contenuti agli utenti. Inoltre, le piattaforme potrebbero essere tenute a fornire agli utenti strumenti semplici e accessibili per regolare le impostazioni di personalizzazione, permettendo di decidere il livello di controllo sui contenuti che vengono visualizzati. Questo favorirebbe una maggiore diversità di opinioni e informazioni, evitando che gli utenti siano esposti solo a contenuti simili a quelli già visualizzati. Inoltre, il potenziamento di iniziative educative che promuovano la consapevolezza mediatica e l'alfabetizzazione digitale può aiutare i cittadini a navigare meglio nel panorama informativo online e a sviluppare un pensiero critico più robusto.

⁷¹⁵ Cfr. W. H. Dutton & C. T. Robertson, *Disentangling Polarisation and Civic Empowerment in the Digital Age: The Role of Filter Bubbles and Echo Chambers in the Rise of Populism*, in H. Tumber & S. Waisbord (eds), *The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism*, 1st ed., New York, 2021, 420 ss.

⁷¹⁶ C. R. Sunstein, *Republic.com 2.0*, Princeton (2007) (L'A. sottolinea l'importanza di mantenere una diversità informativa per sostenere una società democratica sana, anche nell'era digitale).

⁷¹⁷ C. Lampe, R. Gabidullina, *Is Russia Undermining Democracy in the West?*, in *Foreign Policy Research Institute*, March 26 (2019), disponibile on line al link: <https://www.fpri.org/article/2019/03/isrussia-undermining-democracy-in-the-west-conference-report/>.

⁷¹⁸ C. R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton (2017), 9, 23, 57 (discutendo il concetto di "architettura delle scelte" e l'effetto dei "circuiti informativi chiusi" - information cocoons - e bolle di filtraggio - filter bubbles. In particolare, l'A. spiega come le piattaforme digitali, attraverso algoritmi e personalizzazione dei contenuti, possano manipolare la visibilità delle informazioni, alterando il dibattito pubblico e influenzando il processo decisionale democratico).

In aggiunta a queste misure, potrebbe essere giunto il momento di riconsiderare l'anonimato online quando si interagisce su piattaforme sociali. L'obbligo di registrazione con identità verificabile potrebbe infatti essere uno strumento di trasparenza efficace per combattere la disinformazione e l'incitamento all'odio.⁷¹⁹ Togliere o ridurre l'anonimato non significa necessariamente sacrificare la libertà di espressione, ma bilanciare questa con la responsabilità individuale, soprattutto nei contesti pubblici come le piattaforme sociali, dove le azioni hanno un impatto diretto sulla qualità dell'informazione e sul dibattito democratico. Implementare meccanismi che richiedano l'identificazione (come peraltro avviene per tutte quelle piattaforme che, pur permettendo l'anonimato nelle interazioni, esigono la conferma dell'identità degli utenti quando si tratta di fruire di contenuti a pagamento, sottoscrivere abbonamenti o accedere a servizi premium) potrebbe, quindi, risolvere molti dei problemi legati alla disinformazione, riducendo il proliferare di profili falsi o automatizzati che spesso sono alla base della diffusione di notizie false e manipolazioni online.

6. Conclusioni

Le analisi condotte in questo articolo hanno evidenziato l'ampio e complesso impatto delle tecnologie emergenti sulle strutture di potere, mostrando come esse stiano ridefinendo i confini e le funzioni degli apparati istituzionali e dei processi decisionali. La disintermediazione dei canali tradizionali tramite i social media, l'uso di algoritmi predittivi per l'analisi politica e la crescente capacità delle piattaforme tecnologiche di influenzare la sfera pubblica presentano sia opportunità che sfide notevoli per la società democratica.

Le implicazioni a lungo termine di tali tecnologie includono potenziali rischi per la privacy, la trasparenza e la pluralità dell'informazione. Tuttavia, offrono anche nuove strade per l'incremento della partecipazione civica e la realizzazione di un governo più aperto e responsabile. È fondamentale che questi strumenti non vengano utilizzati in modo tale da compromettere i valori democratici fondamentali, ma piuttosto per potenziarli. In questo contesto, bisogna essere consapevoli sui pericoli di un'indiscriminata euforia tecnologica.⁷²⁰ In particolare, è necessario criticare l'idea utopistica che Internet, semplicemente per il fatto di esistere, possa automaticamente portare alla liberazione e all'emancipazione delle persone. Senza adeguati controlli, la tecnologia può invece accentuare il controllo autoritario e la manipolazione delle masse, diventando uno strumento per consolidare il potere e limitare la libertà.⁷²¹ Questa prospettiva è fondamentale per bilanciare l'entusiasmo verso l'innovazione digitale con un esame critico delle sue implicazioni politiche e sociali.

Come evidenziato da diversi autori, è poi fondamentale che il legislatore adotti un approccio tecnologicamente neutrale nella regolamentazione, evitando che le disposizioni normative si concentrino esclusivamente su

⁷¹⁹ Sul punto si veda, e.g. C. R. Sunstein, *Republic.com 2.0*, cit. 163-165; D. K. Citron, *Hate Crimes in Cyberspace*, Cambridge (2014); E. Goldman, *Unregulating Online Harassment*, in 57 *Denver University Law Review*, 60, 2010.

⁷²⁰ E. Morozov, *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, New York (2011). L'A. in particolare evidenzia come la cieca fiducia nella capacità delle tecnologie digitali di promuovere la libertà e la democrazia possa essere pericolosa. In particolare, critica l'idea che Internet sia intrinsecamente liberatorio, sottolineando come possa invece essere utilizzato dai regimi autoritari per rafforzare il controllo e la sorveglianza.

⁷²¹ *Ibidem*.

tecnologie specifiche del contesto attuale.⁷²² Solo così è possibile elaborare un quadro regolatorio che risulti sufficientemente flessibile da adattarsi al rapido sviluppo tecnologico, mantenendo al contempo la propria efficacia senza la necessità di frequenti interventi correttivi o reinterpretazioni. Tale approccio richiede un delicato equilibrio tra l'esigenza di garantire una regolamentazione adeguata e la necessità di favorire l'innovazione tecnologica, affinché le norme non diventino rapidamente obsolete con il progresso tecnico, ma continuino a svolgere il loro ruolo fondamentale di protezione dei diritti democratici.

Di fronte a queste trasformazioni, i decisori politici e i giuristi dovrebbero considerare come navigare e modellare i cambiamenti tecnologici per favorire strutture di potere responsabili e inclusive. Questo implica il riconoscimento che non sempre l'introduzione di nuove norme è la risposta adeguata alle sfide emergenti. Spesso, il rischio di “*over-regulation*” può essere altrettanto pericoloso, portando a restrizioni eccessive che possono soffocare l'innovazione e la libertà di espressione.⁷²³ Come già osservato, se da un lato provvedimenti come il *Digital Services Act*⁷²⁴ e il *Regolamento sulla Trasparenza della Pubblicità Politica*⁷²⁵ mirano a ridurre i rischi di disinformazione e interferenze esterne, dall'altro la loro rigidità normativa potrebbe limitare l'innovazione e comprimere la libertà di espressione online, in particolare per quanto concerne le piattaforme di minori dimensioni, che spesso costituiscono un terreno fertile per la diffusione di disinformazione non regolamentata. Questo scenario evidenzia come, nonostante le intenzioni siano certamente lodevoli, l'attuazione di tali normative rischi di risultare parziale e inefficace nell'affrontare le problematiche che si prefigge di risolvere. Risulta quindi fondamentale promuovere un equilibrio tra regolamentazione e libertà, assicurando che le leggi siano sufficientemente flessibili da adattarsi al progresso tecnologico.

In una prospettiva comparativa, è chiaro che diversi modelli costituzionali e pratiche parlamentari devono altrettanto evolvere per rispondere efficacemente alle sfide tecnologiche. Questo può includere l'adattamento delle norme costituzionali per affrontare i nuovi diritti e responsabilità legati alle tecnologie emergenti, come il diritto alla protezione dei dati personali e la garanzia di accesso equo alle piattaforme digitali. Le pratiche parlamentari possono essere arricchite da processi digitali che migliorano la trasparenza e l'engagement del pubblico, come il voto elettronico e le consultazioni online.

Come è stato autorevolmente osservato, la natura globale delle minacce poste dalle tecnologie emergenti richiede una risposta altrettanto globale, fondata su principi condivisi e vincolanti a livello sovranazionale, affinché i diritti fondamentali e la democrazia non vengano compromessi dalle nuove forme di potere tecnologico.⁷²⁶

⁷²² B.-J. Koops, Should ICT Regulation be Technology-Neutral, cit; C. Reed, Taking Sides on Technology Neutrality, in 4(3) SCRIPTed, 263-284 2007, reperibile online al link <https://script-ed.org/wp-content/uploads/2016/07/4-3-Reed.pdf>; L. Bennett Moses, *Recurring Dilemmas: The Law's Race to Keep Up with Technological Change*, in 7 *University of Illinois Journal of Law, Technology and Policy*, 239 2007.

⁷²³ V. e.g. J. O. McGinnis, *Accelerating Democracy: Transforming Governance Through Technology*, Princeton, (2013) 99-101. L'A. discute di come la regolamentazione nel contesto tecnologico debba essere progettata con attenzione per evitare di limitare l'innovazione e soffocare lo scambio di idee, che sono fondamentali per la governance democratica. Egli evidenzia anche i pericoli di un ambiente normativo che reagisce troppo rapidamente o in modo eccessivo, sostenendo che tali approcci possono scoraggiare lo sviluppo di nuove tecnologie e restringere il dibattito aperto.

⁷²⁴ *Supra*, nota 89.

⁷²⁵ *Supra*, nota 12.

⁷²⁶ L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra: l'umanità al bivio*, Bari, (2022) 129 (L' A. afferma che “Il potere tecnologico, asservito ai poteri economici [...] è in grado di sviluppare capacità distruttive illimitate, che solo un costituzionalismo al tempo stesso globale e di diritto privato è in grado di neutralizzare”).

In questo contesto, la visione futura per strutture di potere efficaci nell'era algoritmica dovrebbe quindi integrare responsabilmente le tecnologie, promuovendo un dialogo inclusivo e continuo tra governi, industria tecnologica, società civile e cittadini. Solo attraverso questo costante confronto è possibile assicurare che l'innovazione tecnologica proceda a beneficio di tutti, rafforzando la democrazia e proteggendo i diritti fondamentali in un mondo sempre più connesso e digitalizzato.

Abstract

The article examines the impact of digital technologies, such as artificial intelligence, big data, and social media, on democratic power structures. Through a series of concrete examples, it explores how these technologies are redefining fundamental concepts such as sovereignty, decision-making processes, and public discourse. The challenges related to transparency, accountability, and regulation, as well as the opportunities offered by technological innovation, are also thoroughly addressed. The article concludes by proposing solutions to balance innovation with democratic principles, highlighting the need to reform constitutional frameworks in response to the transformations of the algorithmic era.

Keywords

*technopolitics - digital governance - democratic innovation - technological sovereignty –
disinformation*

LA VERTICALIZZAZIONE DEGLI ESECUTIVI E LE NUOVE FRONTIERE DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA NELLE FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI

Giulia Mannarini

SOMMARIO: 1. Metodologie e ragioni di una riflessione - 2. Verticalizzazione e pratiche deliberative - 3. Trasformazioni irreversibili ... - 4. ...e “specchietti per le allodole”. Tra conclusioni ed interrogativi

1. Metodologie e ragioni di una riflessione

Il fascino del lavoro di un giurista costituzional-comparatista consiste anche e soprattutto nella possibilità, e molto spesso nella necessità, di scavalcare il mero dato formale e normativo. Lo studio dell'essere giuridico, del concreto funzionamento delle norme costituzionali in relazione alla loro applicazione da parte degli attori che le fanno vivere, è quel *surplus* che permette alla scienza costituzionalistica di comprendere la reale essenza del suo oggetto di studio e riflessione: in altri termini, guardare al di là del dover essere giuridico. È in tal modo che, pragmaticamente, è possibile osservare i sistemi costituzionali, le loro trasformazioni, le loro criticità con occhio più attento e minuzioso, più propenso e capace di scrutare oltre la coltre nebulosa dell'approssimazione e della genericità.

Questo implica l'esigenza di avvalersi non solo del sapere strettamente giuridico, bensì anche filosofico, politologico, sociologico; e di farlo, peraltro, con estrema prudenza.

Questi parametri e accortezze metodologiche sono oltremodo validi nell'affrontare il tema della cd. presidenzializzazione degli esecutivi, o meglio, della presidenzializzazione *della politica*. È questa un'area di riflessione che attiene più alla ricerca strettamente politologica che giuridica, non fosse altro per ciò che l'ha caratterizzata finora: è, infatti, un concetto riferibile ad una tendenza⁷²⁷ che si limita all'ambito della prassi costituzionale, non avendo toccato in alcun modo, invece, quello della Costituzione formale.

Ma perché la presidenzializzazione della politica?

Il tema, affrontato già da tempo da diversi studi sistematici⁷²⁸, si riaffaccia di fronte alla riemersione della discussione sull'ennesimo tentativo di riforma costituzionale in Italia, insieme ad una rivitalizzazione del dibattito che tocca, più in generale, il governo e il suo rafforzamento. Come è noto, il caso italiano è del tutto peculiare tra le forme di governo parlamentari, in virtù delle ambiguità che da sempre hanno caratterizzato la fisionomia del Presidente del Consiglio dei ministri, specialmente all'indomani della fase costituente che non condusse alla realizzazione di forme puntuali di razionalizzazione del parlamentarismo e di rafforzamento del Governo in Parlamento⁷²⁹. Dunque,

⁷²⁷ Così la definisce Leopoldo Elia, preferendo “tendenza” a “evoluzione”, cfr. L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in associazionedeicostituzionalisti.it, testo che riproduce con lievi varianti la *Lectio doctoralis* pronunciata in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Scienze politiche dall'Università di Torino il 29 novembre 2005.

⁷²⁸ Tra gli altri, i due volumi principali di riferimento che propongono in modo organico una ricerca di carattere comparato, dal punto di vista politologico il primo e dal punto di vista costituzionale il secondo, sono T. Poguntke, P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2005 e A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

⁷²⁹ Su questo tema e sulle ambiguità del capo dell'esecutivo italiano, affrontato anche e soprattutto in una prospettiva storica, si veda, da ultimo, F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.

non si parla propriamente, in questo caso, di fenomeni di concentrazione verticistica del potere, ma piuttosto di dare una più compiuta fisionomia all'Esecutivo domestico sul modello delle vicine forme di governo parlamentari, in modo tale da evitare quelle involuzioni del parlamentarismo di perassiana memoria, trasformatesi in degenerazioni dell'Esecutivo laddove i governi hanno trovato altre strade per prevalere sul Parlamento⁷³⁰.

Resta il dubbio sul fatto che tali obiettivi il cd. ddl Casellati sia idoneo a perseguirli. Non è scopo di questo contributo analizzare la bozza all'esame del Parlamento, in riferimento alla quale emergono alcune criticità già rilevate ampiamente da autorevole dottrina, tra cui, per esempio, la difficoltà che incontrerebbe questo modello a conservare la natura parlamentare della nostra forma di governo⁷³¹ e a realizzare davvero quel rafforzamento (fisiologico) dell'Esecutivo che allineerebbe il nostro sistema alle vicine democrazie parlamentari europee. E tuttavia, proprio l'avvio di un percorso di revisione della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il dibattito pubblico ed accademico di contorno, invita, forse, ad alcune considerazioni più ampie e più generali che prendono avvio dalla tematica attinente le trasformazioni avvenute nel tempo degli esecutivi e la loro fisionomia nelle forme di governo parlamentari: ovvero, la tendenza progressiva alla verticalizzazione del potere che, sul piano politico, si è registrata negli ultimi decenni.

Innanzitutto, tale propensione è registrabile a livello comparato, coinvolgendo una pluralità di sistemi, tra i quali, secondo alcuni autori, anche quelli presidenziali. Tuttavia, sembra opportuno delimitare il campo alle forme di governo parlamentari, intendendo per "presidenzializzazione" quell'inclinazione dei sistemi non presidenziali ad assumere profili che li portano ad atteggiarsi, a Costituzione invariata, secondo modalità di funzionamento più vicine a quelle presidenziali, che secondo l'efficace definizione di Leopoldo Elia «consistono in una visibile mimesi, nei comportamenti dei primi ministri dei governi parlamentari, della accumulazione di risorse potestative e di mezzi propri della presidenza statunitense; nella autonomia del vertice dell'esecutivo americano dalle Camere ma soprattutto dal partito di provenienza; da ultimo nella estrema personalizzazione della campagna elettorale, concentrata sul protagonista candidato-Presidente, lasciando sempre più in ombra la formazione politica che pure lo ha designato dopo numerose primarie»⁷³². Dal punto di vista del linguaggio costituzionale, in virtù di tale definizione, appare più opportuno parlare di "verticalizzazione" del potere, piuttosto che di presidenzializzazione. Quest'ultimo termine, coniato nell'ambito politologico, ha infatti lo scopo di

⁷³⁰ F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, Editoriale, in *Federalismi.it*, n. 11, 2024.

⁷³¹ Tra gli altri, si vedano le considerazioni contenute nel saggio ricco e completo di R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, Editoriale, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2023, 19. Per alcuni spunti di riflessione su premierato, elezione diretta e classificazione delle forme di governo con l'individuazione di un quinto sistema, quello primo-ministeriale, utile da recuperare alla luce anche dell'attuale progetto di riforma e relativi temi di discussione si veda J.O. Frosini, *Il sistema "primo-ministeriale": una quinta forma di governo?*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2010.

⁷³² L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, cit., 2. È opportuno sottolineare come in dottrina il fenomeno della presidenzializzazione, e il suo stesso concetto, sia stato concepito e studiato anche da punti di vista differenti. Infatti, lo studio comparato di Poguntke e Webb sopra citato differisce da un altro volume (D. Samuels, M. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, 2010) che si è occupato di studiare l'impatto specifico della presidenzializzazione costituzionale sulla presidenzializzazione dei partiti. Evidente l'angolazione concettuale differente: l'ottica è quella di una sorta di "presidenzializzazione" intesa più come sovrapposta a "presidenzialismo". Per una comparazione tra le due opere in merito al concetto di presidenzializzazione, si veda R. Elgie, G. Passarelli, *Presidentialisation: One Term, Two Uses – Between Deductive Exercise and Grand Historical Narrative*, in 17(2) *Political Studies Review* (2018).

restituire in modo efficace la mimesi di alcune dinamiche della forma di governo presidenziale all'interno dei parlamentarismi; e tuttavia è bene ricordare che dal punto di vista del rigore costituzionale, di fronte a queste trasformazioni – che si giocano prevalentemente sul piano politico ed esulano dall'ambito degli episodi di instabilità contingente – gli elementi normativi che fanno di un sistema una forma di governo parlamentare rimangono. Dunque, se si vuole utilizzare “presidenzializzazione”, meglio, forse, parlare di presidenzializzazione *della politica* piuttosto che di presidenzializzazione *degli esecutivi*.

Obiettivo di questo contributo non è affrontare il tema della presidenzializzazione, ma quello di partire da quest'ultima per proporre alcune considerazioni più ampie rispettivamente alle propensioni di quella «democrazia del pubblico» di cui parlava Bernard Manin⁷³³, all'interno della quale sembra vivere una compresenza paradossale di indifferenza e partecipazione, di passivizzazione e mobilitazione, con inclinazioni verticistiche e pratiche, invece, deliberative. Infatti, se si allarga lo sguardo è possibile individuare un fenomeno, assai meno noto, che sta interessando via via sempre di più le democrazie occidentali, in particolare europee. Si tratta della graduale espansione delle Assemblee di cittadini (*Citizens' Assemblies*, d'ora in poi CA) appartenenti dal punto di vista teorico-concettuale alla democrazia deliberativa, più precisamente di derivazione anglosassone⁷³⁴.

Una riflessione sulle trasformazioni degli esecutivi nei governi parlamentari trova una qualche connessione con le CA?⁷³⁵ Questi due fenomeni – il primo, una tendenza *de facto*; il secondo, una diffusione di pratiche che stanno al di fuori del circuito rappresentativo – non sembrerebbero avere, apparentemente, incroci reciproci o elementi comuni.

Ma è davvero così?

2. Verticalizzazione e pratiche deliberative

La natura e il contenuto concettuale della presidenzializzazione inducono a pensare, forse, il contrario.

Tenendo ferma la definizione riportata poc'anzi, la presidenzializzazione *de facto* implica: maggiori risorse di potere ai *leader* dell'esecutivo; maggiore autonomia alla *leadership*; e infine, personalizzazione del processo elettorale⁷³⁶.

⁷³³ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, 242 ss.

⁷³⁴ Dal novero delle democrazie stabilizzate dove esse hanno trovato maggiore applicazione, tuttavia, è da escludersi l'Italia, dove forme di partecipazione deliberativa sono state sperimentate solo a livello locale e in modo molto sporadico. Diversi studi empirici sono stati condotti, a proposito, dalla dottrina italiana, tra cui M. Sclavi, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, 2002; E. D'Albergo, D. Lotrecchiano, G. Moini, *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma 2005; G. Allegretti, M. E. Frascaroli (cur.), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, 2006; A.L. Pecoriello, F. Rispoli, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Dem. dir.*, 3, 2006, 115-33; S. Ravazzi, *Quando i cittadini decidono*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2006, 61-89; L. Cataldi, *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze empiriche*, paper presentato al convegno Sisp, Catania, 20-22 settembre 2007; L. Bobbio (cur.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2008.

⁷³⁵ Riflessioni su questa duplice tendenza trovano spazio con riferimento agli esecutivi parlamentari anche per un'altra ragione, legata ai mutamenti nella fisionomia del governo parlamentare e alle problematiche delle relazioni governo-Parlamento che non sembrano riscontrarsi, invece, nei sistemi presidenziali, dove le assemblee legislative possono ancora giocare un ruolo istituzionale forte legato alla rigida separazione dei poteri che in quella forma di governo trova applicazione. Infatti, le CA devono la loro diffusione in ragione del tentativo di una rivitalizzazione delle istituzioni rappresentative: da una parte, come rimedio all'incapacità dei Parlamenti e dei corpi di mediazione politica di espletare i loro tradizionali compiti; dall'altra, la concentrazione del potere in capo agli esecutivi.

⁷³⁶ P. Webb, *La “presidenzializzazione” e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *RISP*, 3, 2004, 347-377; T. Poguntke, P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics*,

Sono tutti aspetti che accentuano la distanza dal governo di partito e le difficoltà delle forze politiche a conservare il proprio ruolo nella funzione di governo⁷³⁷, nella direzione di una tendenza sempre più forte verso la legittimazione diretta, anche laddove un'investitura diretta non c'è⁷³⁸.

Tra le cause di queste trasformazioni la dottrina ha annoverato, dal punto di vista sociale, «la decomposizione delle fratture» che per molto tempo erano state motore del conflitto politico, «i cambiamenti nella struttura e nella copertura dei media», mentre dal punto di vista dei fattori interni allo Stato «l'internazionalizzazione del processo decisionale e la tendenza crescente di centralizzare il potere nell'esecutivo al fine di aumentare la sua "capacità di guida"»⁷³⁹, compreso «il crescente rilievo della politica estera, sempre più condotta direttamente dal Premier, il persistente intervento dello Stato in alcuni settori dell'economia»; ecco che allora «in questo contesto la tendenza a "saltare" le discussioni negli organi collegiali (Parlamenti e anche Consigli dei Ministri) trova una spiegazione funzionale legata alla rapidità delle decisioni da prendere ed alla preponderanza dei consiglieri personali del Premier»⁷⁴⁰. Sono questi tutti fattori legati alla dinamicità delle forme di governo, e alla loro continua interazione, volente o nolente, con le modificazioni che avvengono nella società. Nondimeno, è una tendenza che non emerge soltanto in virtù di fattori strutturali, bensì anche contingenti, quali la personalità stessa e l'indole del capo dell'esecutivo, in grado di interpretare in modo più o meno forte il proprio ruolo istituzionale⁷⁴¹.

Nel panorama comparativo si segnala, come poc'anzi accennato, un ulteriore ed interessante fenomeno emergente. Si tratta della diffusione di alcune pratiche concettualmente riconducibili alle teorie della democrazia deliberativa di

cit.; A. Torre, J.O. Frosini, The Queen and Her "President". *Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi*, cit., 29-57, 39.

⁷³⁷ P. Webb, *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito*, cit., 349-350, sottolinea che «prendendo spunto da Richard Katz possiamo sostenere che il governo di partito soddisfa tre criteri essenziali: primo, tutte le decisioni di governo dovrebbero essere prese da individui scelti in elezioni condotte lungo linee partitiche; secondo, le politiche pubbliche devono scaturire chiaramente dai partiti (o da definite coalizioni di partiti); e, terzo, le posizioni nel governo derivano dal sostegno interno al partito, piuttosto che riflettere quelle che hanno portato al successo elettorale».

⁷³⁸ A titolo di esempio, in una intervista di qualche anno fa Giovanni Sartori affermava che «Berlusconi sostiene di essere eletto dalla maggioranza degli italiani, il che gli conferisce il diritto di prevalere ("tirannia") su tutti gli altri organi o poteri dello Stato. Ma i risultati elettorali smentiscono questa sua tesi. Il voto è dato, sulla scheda elettorale, ai partiti. Pertanto, non è dimostrato che tutti gli elettori di Fi o del Pdl vogliano Berlusconi come premier. Quel nome è stampato sulla scheda elettorale e, non essendo cancellabile, è imposto. E in ogni caso il voto per il partito berlusconiano non ha mai conseguito una maggioranza assoluta. Pertanto, la cosiddetta maggioranza del Paese si riduce a essere la maggiore minoranza di un terzo o poco più del voto complessivo. [...] Il "primato" rivendicato da Berlusconi perché lui è soltanto lui è l'eletto del popolo non solo è infondato nei numeri, ma traveste in panni democratici una pretesa autocratica», cfr. O. Massari, G. Sartori, *Intervista a Giovanni Sartori*, in *il Mulino*, n. 2, 2010, 317-325, 320.

⁷³⁹ P. Webb, *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito*, cit., 351.

⁷⁴⁰ L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, cit., 2.

⁷⁴¹ «[...]Esperienze prolungate di presidenzializzazione si sono avute in relazione a personalità considerate eccezionali come Margaret Thatcher, Tony Blair, Silvio Berlusconi o Helmut Kohl: questa affermazione di Poguntke e Webb circa l'eccezionalità dei personaggi citati potrebbe far sorgere qualche dubbio sulla asserita "strutturalità" e "non contingenza" del fenomeno esaminato: ma l'estensione di questa tendenza (si pensi solo alla Spagna di Gonzales e Aznar) convince della necessità di tener conto delle prassi che si sono realizzate all'interno delle forme di governo tradizionali», cfr. L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, cit., 3. Elia avverte, dunque, come una fortissima componente di tale fenomeno è giocata dagli attori politici e dalla forza della loro *leadership*, ed è questa una componente di *eventualità* nella realizzazione di una verticalizzazione dell'esecutivo parlamentare: una prova ulteriore della necessità, sempre presente nella riflessione costituzionale, di non guardare solo ed esclusivamente alle norme.

stampo anglosassone, ovvero le Assemblee di cittadini⁷⁴². A partire dalla loro primissima sperimentazione nello stato canadese della British Columbia nei primi anni Duemila⁷⁴³, molti altri paesi hanno visto un'implementazione, in alcuni casi strutturale mentre talvolta più saltuaria e disorganica, di queste articolazioni della partecipazione, tanto che è possibile riferirsi a queste trasformazioni come un vero e proprio *deliberative turn*. In particolare, nell'ultimo decennio, quando le CA hanno iniziato a trovare una propria rivitalizzazione in molte grandi democrazie europee, come Irlanda, Belgio, Olanda, Regno Unito, Francia, Germania, Islanda⁷⁴⁴ e altri⁷⁴⁵. E l'hanno trovata in relazione ad alcune, specifiche tematiche. Se il primo caso di CA, quello in Canada, vedeva come *topic* la legge elettorale dello Stato, da alcuni anni queste Assemblee tendono ad essere celebrate in ragione della necessità di una discussione pubblica *ad hoc* intorno a tematiche oggi sensibili e divisive, quali il matrimonio egualitario, le questioni di genere, l'aborto⁷⁴⁶, il fine vita, l'ambiente⁷⁴⁷: sono, queste, materie che molti autori qualificano ormai come

⁷⁴² Lo sviluppo di tali pratiche si colloca, più in generale, all'interno dello sviluppo ormai decennale di pratiche di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, innanzitutto a livello locale ed amministrativo.

⁷⁴³ Ma già nel 1998 tra gli apripista di queste innovazioni ci furono Anthony Barnett e Peter Carty, che lanciarono l'idea di trasformare la *House of Lords* britannica in una Camera di 600 cittadini estratti a sorte.

⁷⁴⁴ Il caso islandese è del tutto peculiare, poiché i cittadini furono coinvolti nelle diverse fasi del processo di revisione costituzionale voluto dal governo in carica e culminato nel referendum del 20 ottobre 2012. Cfr. P. Pasquino, *Constituent power and authorization: Anatomy and failure of a constitution-making process*, in V. Ingimundarson, P. Urfalino, I. Erlingsdóttir (Eds.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, London, 2016, 230-238; E. Bergmann, *Participatory Constitutional Deliberation in Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in M. Reuchamps, J. Suiter (Eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, 2016, 15-32.

⁷⁴⁵ Esperienze ci sono anche in Polonia, Finlandia, Danimarca, Lussemburgo, Svezia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, a livello locale e/o nazionale. Una *overview* delle esperienze deliberative nel mondo è disponibile al seguente link <https://www.sortitionfoundation.org/where> e <https://participedia.net/search?selectedCategory=case>.

Inoltre, il *Centre for Deliberative Democracy and Global Governance* dell'Università di Canberra, in Australia, insieme ad una rete internazionale di ricercatori, si sta occupando della «prima assemblea cittadina globale» in materia di *editing* del genoma così come anche in materia ambientale: <https://www.canberra.edu.au/research/centres/cddgg/about-cddgg>.

⁷⁴⁶ Sul tema, *milestone* è l'esperienza irlandese, su cui A. Baraggia, «*Who shall decide what rights we have when we all disagree?*». Il caso della regolamentazione dell'aborto in Irlanda e Nord-Irlanda, in *Oss. cost.*, n. 3, 2018, 599-625, in particolare 612-615; Id., *La regolamentazione dell'aborto in Irlanda: quale lezione per le democrazie polarizzate?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022; Id., *Stati Uniti e Irlanda. La regolamentazione dell'aborto in due esperienze paradigmatiche*, Torino, 2022, 178 ss. In generale, sull'esperienza irlandese, cfr. *ex multis* M. Pal, *The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy*, in 38 *Queen's Law Journal*, 1(2012); D. Courant, *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies*, Lausanne, 2018; Id., *Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution*, in *La Vie des idées*, 2019.

⁷⁴⁷ La pandemia, la guerra in Europa e in Palestina, l'inflazione, l'immigrazione hanno spostato le priorità, e tematiche come l'ambiente passano attraverso le pratiche deliberative, prova che queste articolazioni danno spazio alle esigenze della parte minoritaria della società, specialmente giovanile – e da qui, inoltre, il grosso problema della sovra-rappresentazione che questi organismi rischiano di soffrire. L'unico partito europeo che ha mantenuto i temi ambientali al centro dei propri programmi è quello dei Verdi, che secondo una stima dell'*European Council on Foreign Relations*, alle elezioni per il Parlamento europeo di giugno avrebbe perso una decina di seggi, cfr. K. Cunningham, S. Dennison, S. Hix, I. Learmonth, *A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections*, Policy Brief, in *ecfr.eu*, 23 January 2024. All'esito delle elezioni, ne ha persi ben 23.

Sulla partecipazione in materia ambientale, cfr. *ex multis* A. Di Gregorio, *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, in L. Musselli (cur.), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019; G. Pepe, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2020; E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 1943-1956. Sulle Assemblee dei cittadini

proprie delle nuove generazioni⁷⁴⁸. E in ogni caso, anche nella British Columbia⁷⁴⁹, in quel dato momento storico, la questione elettorale costituiva un elemento molto controverso; il carattere della divisività, dopotutto, muta nel corso del tempo e delle epoche storiche. È quest'ultimo carattere che consente di individuare, forse, un minimo comune denominatore a tali fenomeni, tendenzialmente molto diversificati tra loro⁷⁵⁰ – tanto che la prima difficoltà quando si discute di democrazia deliberativa, così come di democrazia partecipativa, è innanzitutto *descrivere* il fenomeno⁷⁵¹.

Ciò per cui oggi vengono celebrate le *Citizens' Assemblies* – le quali, è bene ricordare, non sono istituzionalizzate, se non a livello locale nel Belgio⁷⁵², in

per il clima, cfr. *ex multis* A. Møller Mulvad, B. Ask Popp-Madsen, *Sortition-infused democracy: Empowering citizens in the age of climate emergency*, in 167 *Thesis Eleven*, 1(2021), 77-98; A. Fiorentino, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2023; C. Pizi, *Assemblee cittadine e climate change mitigation: spunti dall'esperienza francese e irlandese*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2024, 90-105.

⁷⁴⁸ L'Università di Münster ha dedicato a questo tema, il 19-21 settembre 2024, la sua seconda *Conference on Public International and Comparative Law*, sul tema *Future-Proofing in Public Law*.

⁷⁴⁹ La BC CA ispirò poi la Bürgerforum in Olanda, con la differenza che in quell'occasione nessun referendum fu poi celebrato, cfr. P. Fournier, *When Citizens decide: Lessons from the Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, 2011, 25-26. Anche in Australia si sperimentò un processo di CA sulla riforma elettorale, questa volta su base nazionale: l'Australian Citizens' Parliament ebbe luogo nel febbraio 2009, formato da un cittadino per ciascun distretto elettorale federale. Dopo una fase di presentazione delle proposte da parte di tutti i cittadini e di incontri a livello regionale, la issue ruotava intorno al quesito: «How can Australia's political system be strengthened to serve us better?». «Our citizens' parliament is a world pioneer: first because it is national and based on one person from each electorate; second because of the "Online Parliament" component; and third – and most important – because we put agenda creation in the hands of the citizens themselves», cfr. J. Dryzek, *The Australian Citizens' Parliament: A World First*, in 5 *Journal of Public Deliberation*, 1(2009), 5.

⁷⁵⁰ Il primo comune denominatore è proprio la loro estrema diversità: moltissime sono le ricette con le quali le CA vengono celebrate, dall'impulso dal quale proviene la formazione di una CA, al numero di partecipanti, all'organizzazione dei lavori, agli effetti della discussione deliberativa.

Come ricorda opportunamente P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, 216-258, 220, a monte, è lo stesso fenomeno partecipativo e deliberativo ad essere estremamente complesso in virtù, innanzitutto, delle diverse discipline che fin dal secolo scorso hanno studiato il tema; e in secondo luogo, per via dell'approccio sfumato che molte dottrine hanno, ancora oggi, nei confronti di democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e democrazia diretta, con l'effetto di provocare, molto spesso, una sovrapposizione di piani e di concetti.

⁷⁵¹ Come rilevato in modo illuminante da J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, in A.-M. Le Pourhiet (dir.), *La Citoyenneté*, in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 23, février 2008, 96, e che restituisce la primissima e disorientante sensazione che l'interprete sperimenta nello studio del tema.

⁷⁵² L'Assemblea legislativa della Provincia germanofona dell'Ostbelgien ha adottato, nel febbraio 2019, una legge istitutiva di un *Bürgerat* (*Citizens' Council*), un organo con membri estratti a sorte e rinnovato per un terzo ogni sei mesi, con il potere di avviare una *Bürgerversammlungen* (*Citizens' Assembly*) – per un minimo di una e un massimo di tre all'anno – su tematiche scelte dal Consiglio medesimo. Le risultanze dell'Assemblea, sottoforma di raccomandazioni non vincolanti, vengono successivamente discusse in una commissione appositamente istituita e composta da membri della CA, del Parlamento e di un ministro. Questi ultimi sono tenuti a rendere conto dei tempi e dei modi nei quali si darà seguito a tali raccomandazioni, con l'obbligo di rendere esaustive giustificazioni in caso di mancato seguito alle stesse. Il carattere permanente di questa catena procedurale, per di più del tutto istituzionalizzata, rende il modello Ostbelgien un prototipo di democrazia deliberativa senza precedenti in Europa e nel mondo. Sul tema, cfr. C. Niessen, M. Reuchamps, *Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium*, in 75 *Parliamentary Affairs*, 1(2022), 135-155, in particolare 142 ss.; H. Macq, V. Jacquet, *Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly*, in 62 *European Journal of Political Research* (2023), 156-173.

Austria e in Germania⁷⁵³ e, infine, in Oregon⁷⁵⁴ – sono tematiche che in quanto esse stesse controverse e fonte potenziale di grosse polarizzazioni nell’ambito dei diritti civili costituiscono un terreno dal quale le istituzioni nazionali spesso si defilano e, anzi, sono loro stesse a dare impulso a queste esperienze, delegando il ruolo di mediazione e discussione agli organismi estratti a sorte. Sia sufficiente pensare, per esempio, ad eutanasia e suicidio assistito: esclusi quei paesi europei che già da tempo hanno legiferato in materia – Paesi Bassi, Belgio, Svizzera, Spagna, Portogallo – in Francia⁷⁵⁵ è stata un’Assemblea di cittadini ad esprimersi favorevolmente sull’assistenza attiva alla morte, organismo che peraltro ha seguito le orme della precedente (e fallita) Convenzione sul clima⁷⁵⁶; in Gran Bretagna il partito laburista aveva annunciato lo stesso in materia di *assisted dying laws* nel caso in cui avesse ottenuto la maggioranza alle successive *General Elections*⁷⁵⁷ – sebbene nell’*Electoral Manifesto* delle elezioni del luglio 2024 tale proposito non sia stato inserito –; e in Italia le associazioni che si occupano di eutanasia spingono da tempo per costruire meccanismi deliberativi sull’aiuto a morire – dopo aver ottenuto in via giurisprudenziale nel 2019 la depenalizzazione del suicidio assistito⁷⁵⁸ –, spesso sottolineando, da una parte, l’incapacità del Parlamento di legiferare su queste materie, e dall’altra la necessità di opporre la democrazia aleatoria all’invisibilità delle assemblee

⁷⁵³ L’istituzionalizzazione è avvenuta nella regione del Vorarlberg in Austria e nella città di Aachen in Germania. Per la struttura di queste CA e le relative competenze cfr. i portali web dedicati per ciascuno di questi organismi: <https://www.oidp.net/en/practice.php?id=1292> e <https://www.buergerrat.de/en/news/permanent-citizens-assembly-in-aachen/>.

⁷⁵⁴ Dal 2009, quando lo stato dell’Oregon introdusse attraverso la legislazione il modello CIR e la relativa *Commission*. Tuttavia, è bene ricordare che quella dell’Oregon è una CA funzionalmente e strutturalmente diversa dalle altre, perché non si limita ad essere solo una CA, ma una procedura deliberativa collocata in modo complementare e funzionale alla celebrazione di referendum.

⁷⁵⁵ «Il quadro di sostegno del fine vita è adeguato alla diversità di situazioni che si riscontrano nella realtà o dovranno essere introdotte eventuali modifiche?» è la domanda cui venne chiamata a rispondere la *Convention citoyenne sur la fin de vie*, annunciata il 13 settembre 2022 dal Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron e gestita dal CESE (*Conseil économique social et environnemental*). Come è noto, in Francia la legge Claeys-Leonetti n. 87 del 2016 ha autorizzato la “sedazione prolungata e continua” per i malati che siano in imminente pericolo di vita ma non l’assistenza attiva alla morte, per la quale la Convenzione si è espressa favorevolmente con una serie di raccomandazioni, nel marzo 2023, che sono ora alla base del progetto di legge presentato il 10 aprile 2024 in Consiglio dei ministri. Per un’analisi del progetto di legge, cfr. il podcast di Radio Radicale *La proposta francese sull’aiuto a morire*, di Anna Maria Leciś, nell’ambito dei podcast sull’attualità internazionale realizzati in collaborazione con le Riviste di Diritto pubblico comparato ed europeo.

⁷⁵⁶ La *Convention citoyenne pour le climat* iniziò i suoi lavori nel settembre 2019 e li terminò nel luglio del 2020, presentando un dossier di 149 proposte e raccomandazioni, a cui successivamente le istituzioni francesi hanno però dato ben poco seguito.

⁷⁵⁷ Lo ha annunciato nel mese di febbraio 2024 Susan Gray, Chief of Staff di Keir Starmer, cfr. H. Camilleri, *A future Labour government would be right to use Citizens’ Assemblies*, in *Electoral Reform Society*, 02-19-2024. A proposito, nell’ambito del ripensamento di alcune soluzioni («a whole range of ways [...] to try to engage people in the political process»), Wes Streeting, Shadow Secretary of State for Health and Social Care ha affermato: «We want to think on some of the thorny issues in society, some of the most difficult and sensitive issues. [...] Big debates like assisted dying... Thinking about how you can involve the public in a really thoughtful and meaningful way so that citizens don’t feel disconnected from Parliament but feel like Parliament is actively listening to the voice of the people and not just at election times», cfr. H. Zeffman, J. McKiernan, *Citizens’ Assemblies could propose assisted dying laws, says Labour*, in *BBC News*, 02-19-2024.

⁷⁵⁸ Con la sentenza n. 242/2019 la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 580 c.p. «nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione –, agevola l’esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente».

legislative e alla verticalizzazione del potere per la rivitalizzazione delle istituzioni democratiche.

Tendenze presidenziali e pratiche deliberative nascono entrambe, dunque, quali precipitati delle difficoltà della macchina parlamentare: l'Esecutivo si piega sempre di più in senso presidenziale, laddove si va a soddisfare la disperata ricerca di un *leader*; e il circuito della forma di governo parlamentare perde gradualmente il suo carattere flessibile per essere recuperato al di fuori, nelle sedi deliberative: e tuttavia, con la decisiva differenza che queste ultime, se vogliono sopravvivere all'interno del governo rappresentativo, non possono prendere decisioni *mandatory*. Da qui, l'estrema difficoltà di una loro canalizzazione all'interno del binario rappresentativo: tema su cui, infatti, il dibattito è ancora piuttosto intenso e rigoglioso.

Una considerazione, tuttavia, è da tenere come punto fermo: i metodi partecipativi e deliberativi a livello nazionale diventano la valvola di sfogo e il campanello d'allarme di una generale falla nel piano del costituzionalismo contemporaneo, sempre più in difficoltà a soddisfare vecchi e nuovi bisogni delle democrazie. E così, fenomeni (solo) apparentemente lontani sono legati indissolubilmente dallo stesso destino: essere il rigurgito delle evoluzioni (o involuzioni?) del nuovo secolo.

La domanda da porsi è se una valvola di sfogo come l'onda deliberativa contenga in sé stessa le potenzialità per diventare una delle vie maestre per una potenziale rivitalizzazione delle liberal-democrazie, e soprattutto secondo quali modalità.

3. *Trasformazioni irreversibili...*

Le tendenze evolutive in senso presidenziale dei sistemi parlamentari costituiscono uno dei tanti, tantissimi sintomi della fatica del sistema dei partiti e delle assemblee parlamentari del nostro tempo, e di fronte alla crisi delle istituzioni democratiche una via di rivitalizzazione si intraprende, secondo gli *advocates* della democrazia deliberativa, non promuovendo meccanismi di concentrazione verticistica del potere, ma mettendo in campo un maggiore tasso di partecipazione popolare alla gestione della *res publica* e promuovendo l'ascolto dell'opinione dei cittadini da parte dei governanti: dunque, creando uno spazio di espressione che vada oltre il momento costitutivo del voto, il quale, per utilizzare una felice espressione di Pierre Rosanvallon, non sembra più in grado di «riassumere la democrazia»⁷⁵⁹.

Insomma, un disincanto contemporaneo nei confronti della politica, poiché essa non è più luogo di esercizio della volontà; è, piuttosto, la sede di una volontà anemica: «questo è dovuto al fatto che il ritmo della democrazia si è accelerato, da un lato, e, dall'altro, che le condizioni e le qualità che rendono appetibile un candidato alle elezioni, considerate indispensabili per essere eletti, non sono le stesse che poi caratterizzano un candidato in grado di governare. Dunque, alla democrazia intermittente delle elezioni si deve accostare l'attesa, più o meno confusa, di una democrazia più permanente, si potrebbe definire più deliberativa, o forse di una democrazia che sia anche una democrazia di controllo»⁷⁶⁰. Tutti elementi collegati ad un'altra essenziale trasformazione che lo storico mette in evidenza, ovvero la dissoluzione di una società «composta da mondi sociali coerenti» nella quale «era sufficiente delegare per rappresentare tali mondi sociali che avevano una loro coerenza interna, un loro significato. Oggi ciò che è in causa è la leggibilità della società, cioè essere in grado di raccontare la società. Siamo passati da un mondo nel quale erano

⁷⁵⁹ P. Rosanvallon, *Sulla crisi della democrazia*, in *il Mulino*, n. 4, 2020, 692-701, 693.

⁷⁶⁰ *Ibidem*.

all'opera processi di rappresentazione e di delega a uno nel quale ci si attendono processi di rappresentanza narrativa, cioè una rappresentanza in grado di rendere la società leggibile per chi la compone e che permette di rendere presente e visibile nel dibattito pubblico le realtà vissute nella società stessa, realtà che hanno un carattere non semplicemente statico, ma che riguardano le storie degli individui e le loro traiettorie. Tutto ciò produce identità collettive che sono contemporaneamente più frammentate e allo stesso tempo più storiche, più legate ad avvenimenti. Le società sono comunità di prova, comunità di avvenimenti e non semplicemente comunità di posizione»⁷⁶¹, e dunque mutano e si costruiscono grazie alla forza della storia. Questi mutamenti, che portano con sé dinamiche polarizzanti e populiste, costituiscono l'*humus* nel quale le tendenze di verticalizzazione sono maturate, in una duplice direzione: da una parte, il bisogno di contare affidandosi a singole personalità in un'operazione di delegazione, però, semplicistica, rispecchiando quel bisogno di percezione di una *leadership*, che negli ultimi anni anche nelle sedi europee è particolarmente marcata; dall'altra, la complessità di dare seguito e introiettare quella frammentazione sociale da parte dei tradizionali organi rappresentativi conduce a bypassarli, affidando di fatto le redini delle decisioni agli esecutivi.

Un regime democratico resta tuttavia «l'antitesi della concentrazione del potere, l'opposto dell'idea che la complessità e l'eterogeneità sociale possano essere annullate nella figura di un *leader*, il contrario del culto della personalità»⁷⁶². E dunque, nel tentativo di rimediare, in alcuni settori della società si scommette su un nuovo e ulteriore soggetto a cui delegare quelle istanze di rappresentazione, spesso appartenenti alla fascia più giovane dell'elettorato, che non riescono ad essere introiettate dai governanti; e quel nuovo soggetto diventa l'assemblea dove a riunirsi sono cittadini estratti a sorte su base campionaria proprio in virtù, come sostenuto dai teorici della deliberazione, della constatazione per la quale per una democrazia viva e palpitante è necessario qualcosa di più della mera aggregazione delle preferenze individuali: la qualità delle decisioni provengono dal grado di qualità del dibattito pubblico che precede la fase del voto. In altri termini, la qualità delle decisioni dipende da una fruttuosa operazione di argomentazione sulle scelte politiche, prima ancora che da una votazione su di esse.

Nel complesso ecco, allora, che tutto questo conduce a coniugare paradossalmente «mobilitazione e passivizzazione della volontà popolare [...] sprigionando a un tempo partecipazione e indifferenza, dinamismo e inerzia»⁷⁶³, perché «oggi come in passato le democrazie rappresentative sono attraversate da una crisi che sembra riportare al centro del dibattito il principio rappresentativo e la sua capacità di integrazione dei cittadini nella cosa pubblica, frutto del crescente fenomeno di disaffezione degli stessi nei confronti della politica, che determina a sua volta la fuga dal voto – la cui manifestazione plastica è il crescente tasso di astensionismo nelle tornate elettorali – e che si traduce, di contro, nella crescente richiesta dal basso di partecipazione al processo democratico e alle decisioni pubbliche»⁷⁶⁴. E, pertanto, non si parla qui

⁷⁶¹ *Ibidem*. Sono riflessioni che richiamano e si collegano alle considerazioni condotte da Autori quali Durkheim, Mead e Weber sul concetto di modernità e di modernizzazione come sul concetto di cristallizzazione di Gehlen. Per un approfondimento sul tema, cfr. J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità*, Bari, 1997, 2 ss.

⁷⁶² L. Zanotti, *La sana democrazia*, Torino, 2005, 106.

⁷⁶³ A. Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi...*, cit., 7. L'Autore parla in riferimento, in particolare, ai fenomeni di verticalizzazione, ma oggi le pratiche deliberative sono quel "pezzo" partecipativo che cerca sempre di più di trovare il proprio spazio all'interno di queste dinamiche.

⁷⁶⁴ P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza*, cit., 222.

di “partecipazione”⁷⁶⁵ in senso lato, ma di una partecipazione specifica e mirata: ovvero, quella partecipazione intesa come «relazionamento della società con le istituzioni»⁷⁶⁶, quale soluzione non populistica a margine della percezione di un vera propria eclissi della democrazia dei partiti⁷⁶⁷: i quali invece tentano di arrancare proponendo schemi e dinamiche proprie delle forme di governo presidenziali, perché, forse, più immediate nel soddisfacimento di quell’affamata ricerca del *leader* da parte delle masse.

Pertanto, le due tendenze illustrate inducono, forse, ad una riflessione più ampia sui problemi e sulle evoluzioni delle democrazie occidentali della contemporaneità, che portano alla maturazione di inclinazioni solo apparentemente contraddittorie e alternative. Apparentemente contraddittorie perché entrambi incarnano uno dei precipitati della consunzione dei meccanismi che erano sempre stati alla base del circuito rappresentativo. Cambia la società, sembrano restare indietro partiti e parlamenti. Solo apparentemente alternative, perché la convinzione della maggioranza dei sostenitori della democrazia deliberativa di opporre la partecipazione di cittadini estratti a sorte alla tendenza verticistica è errore ed illusione. Innanzitutto la democrazia deliberativa, come i suoi stessi fautori auspicano, non può incarnare l’alternativa al governo rappresentativo, ovvero la sua pratica è ammissibile solo nella misura in cui la prima non entra in collisione con gli stilemi e i meccanismi della seconda; in secondo luogo, la prassi deliberativa non può da sola limitare la tendenza ormai pluriennale all’affermazione sempre più forte degli esecutivi, se si tiene conto, peraltro, che spesso le esperienze di CA non solo trovano applicazione grazie alla volontà dei governi, ma la decisione sul se e sul come le risultanze di queste assemblee potranno avere seguito dipende altresì, e non potrebbe essere altrimenti, dai governi stessi.

A tal proposito, un errore in cui è bene non cadere è dimenticare, inoltre, come tali procedure coinvolgano non “un” cittadino, bensì un cd. «cittadino situato»⁷⁶⁸, ovvero l’individuo portatore di uno specifico ed individuale bagaglio esperienziale, il quale verrà necessariamente rigurgitato all’interno delle dinamiche deliberative. Insomma, un’arma a doppio taglio: da una parte, un vantaggio che esplicitamente viene cercato da teorici e pratici della deliberazione, come metodo altro e diverso, nonché più “autentico”, rispetto alle modalità di costituzione dell’organo parlamentare; dall’altra parte, tuttavia, ci si deve chiedere se assemblee così formate possano dirsi davvero rappresentative del corpo sociale; poiché, anche se l’intenzione è quella di rigettare il principio della rappresentanza sostituendolo con il sorteggio⁷⁶⁹, e in

È possibile rintracciare questa spinta anche a livello europeo, laddove nella proposta n. 36 della Plenaria della Conferenza sul futuro dell’Europa si auspica di «sviluppare una “piena esperienza civica” per i cittadini europei, garantire che la loro voce sia ascoltata anche tra un’elezione e l’altra e che la partecipazione sia efficace»; per un approfondimento, si veda *ex multis* il contributo di A. M. Cecere, B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell’Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Ist. Fed.*, Numero speciale, 1° febbraio 2022, 241-269.

⁷⁶⁵ Come sottolinea L. Pellizzoni, *Cosa significa partecipare*, in *Rass. It. soc.*, 46, n. 3, 2005, 478-511, “partecipazione” è termine ampio e ambiguo: si riferisce innanzitutto, per esempio, alla partecipazione elettorale, ai partiti politici, alle associazioni ecc.

⁷⁶⁶ U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3, 2006, 151-166, 156. È evidente come lo scopo sia quello di cercare un collegamento nel momento inter-istituzionale del voto.

⁷⁶⁷ Non populistica perché risponde con metodi regolati e percorsi strutturati, senza venire meno agli stilemi del governo rappresentativo, cfr. L. Bobbio, G. Pomatto, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58, 2007, 45-67, 46.

⁷⁶⁸ G. Falcon, *L’«uomo situato». Due idealtipo di democrazia partecipativa?*, in U. Allegretti (cur.), *Democrazia Partecipativa. Esperienze e Prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 79-84.

⁷⁶⁹ In generale sull’utilizzo del sorteggio, cfr. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010; F. Lancaster, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle assemblee*

particolare con un sorteggio che sia campionario e su base volontaria, rimangono pur sempre assemblee rappresentative, anche se in senso descrittivo; per di più, sulla base di una rappresentanza forzata, e priva di quel legame costitutivo dato dalla scelta tramite il voto. In altri termini, le CA non sono che un (altro) organismo di delega: diverso, perché manca la forza della rappresentanza e la lotta di rappresentanza; ma pur sempre di delega, espressione di quel desiderio da parte dei cittadini di partecipare alla vita politica. Organismi i quali, peraltro, hanno i contorni di una partecipazione, in fin dei conti, piuttosto coatta. La spontaneità del processo diventa, allora, determinante per evitare la spiacevole sensazione che procedure di questo tipo vengano costruite esclusivamente per fornire l'immagine di una maggiore ma inconsistente legittimità delle scelte politiche⁷⁷⁰; allo stesso tempo, tuttavia, è un'operazione estremamente complessa, perché la spontaneità porta con sé il rischio della sovra-rappresentazione di alcuni pezzi del corpo sociale rispetto ad altri, o per lo meno di quella parte della cittadinanza che è più attiva. Ecco allora che emerge la modalità «*single-issue*»: la partecipazione viene sollecitata a margine di specifiche tematiche, cosicché le arene diventano limitate ad una finestra temporale e non permanenti: «la preferenza [...] deriva dal fatto che ogni specifica questione tende a coinvolgere una platea diversa di persone o di interessi e che pertanto la composizione dell'arena dovrebbe essere calibrata sulla natura del tema in discussione. Da questo punto di vista il principale difetto della democrazia rappresentativa consiste nella pretesa di affidare a un'arena stabile e delimitata la trattazione di qualsiasi problema, senza riuscire a garantire che tutte le posizioni più rilevanti sull'argomento in discussione siano effettivamente presenti nel dibattito con la medesima intensità con cui si esprimono nella società»⁷⁷¹. Tuttavia, anche la modalità temporanea delle arene non diventa metodo sicuro per scongiurare la possibilità che la partecipazione venga confinata alla parte più organizzata e attiva del corpo sociale – coinvolgendo quel cd. «ceto medio riflessivo» – con l'ulteriore rischio che tali pratiche non portino ad una crescita del capitale sociale⁷⁷² così come alla sconfitta della più grande scommessa dei processi di partecipazione, ovvero, il coinvolgimento dei soggetti più deboli⁷⁷³. E tuttavia, ci si dovrebbe chiedere se

parlamentari, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016; G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016; Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016; A. Zei, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2017; Id., *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, 2023. Per una riflessione sulla diversa ratio del sorteggio nella democrazia ateniese e nelle contemporanee Assemblee di cittadini, si consenta il rinvio a G. Mannarini, *Citizens' Assemblies as Articulations of Democratic Participation between Criticalities and Perspectives*, in *DPCE*, n. 4, 2023, 946-976.

⁷⁷⁰ *Ibidem*.

⁷⁷¹ L. Bobbio, G. Pomatto, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, cit., 47.

⁷⁷² *Ibidem*; P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, 79.

⁷⁷³ L. Bobbio, G. Pomatto, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, cit., 51-52: «Alcuni specificano che la partecipazione non si indirizza ai cittadini in generale, ma piuttosto quella parte che costituisce la "cittadinanza attiva", ossia i cittadini consapevoli e organizzati che si impegnano per il bene comune. Non molto dissimile è il frequente riferimento alla "cittadinanza competente", ossia ai cittadini "che hanno livelli superiori di istruzione, si informano su quotidiani e tv, leggono libri, frequentano il volontariato e, soprattutto si interessano di politica"; [...] Si tratta di posizioni realistiche che prendono atto dell'impossibilità di coinvolgere a fondo l'intera popolazione e puntano perciò essenzialmente sull'apporto di quei cittadini che sono già, per inclinazione o esperienza, attivi, competenti, riflessivi o che militano in qualche associazione o in qualche movimento sociale. Una posizione apparentemente antitetica alla precedente è quella che sostiene che i veri destinatari della partecipazione sono "i soggetti più deboli", ossia coloro che non hanno tendenzialmente alcuna chance di fare sentire la propria voce. Non c'è dubbio che questa sia la scommessa fondamentale delle pratiche partecipative. L'esclusione dei cittadini che sono normalmente senza voce sarebbe la sconfitta peggiore per qualsiasi progetto di partecipazione. Ma questa affermazione rimane troppo spesso avvolta in un'aura retorica. I cittadini più deboli – a differenza dei

sia così necessario cercare il coinvolgimento di tutti, cadendo, in fin dei conti, in una tipologia di partecipazione coatta. È così aberrante pensare che alla cosa pubblica partecipi – come già accade nelle dinamiche del governo rappresentativo – esclusivamente chi vuole davvero partecipare?

4. ...e “specchietti per le allodole”. Tra conclusioni ed interrogativi

E allora, che cosa ci dice l'ascesa dei *tools* deliberativi e partecipativi sul governo nei sistemi parlamentari? Innanzitutto, ci dice ancora una volta, come messo in luce da Francesco Clementi nella sua relazione a questo Convegno, quanto serva parlare di Governo per ragionare sistematicamente di Parlamento e di rappresentanza. E poi, forse, tutto questo sembra suggerirci da una parte il suo fallimento, e il suo fallimento a margine di ambiti legati ai diritti civili e ambientali, e più in generale intergenerazionali (e non solo): nei confronti dei quali è palesemente percepibile un pesante *gap* del circuito democratico-rappresentativo, più propenso forse a mettere in atto quotidiane guerriglie in vista delle scadenze elettorali che non alla formulazione di politiche di lungo periodo⁷⁷⁴. Un fallimento che, peraltro, sancisce il fallimento del quadro più generale di un costituzionalismo liberal-democratico che non sembra capace di fornire lo spazio adeguato all'esplicazione di quelle politiche pubbliche, al nostro tempo urgenti e necessarie, o per lo meno sentite come tali dal settore giovanile. Le quali, e non casualmente, finiscono per fare affidamento su due tendenze. Da una parte, sull'iper-costituzionalizzazione – nella quale rientra anche il costituzionalismo ambientale – nella convinzione per la quale blindare i nuovi diritti all'interno delle carte costituzionali possa in qualche modo funzionare da base indiscutibile a partire dalla quale necessariamente essi troveranno poi seguito a livello normativo e regolatorio. Dall'altra, sulle pratiche deliberative *single-issue* quali strumenti per la formazione delle scelte pubbliche a partire dal coinvolgimento dei cittadini. E non a caso a livello nazionale in Europa esse sono state condotte proprio su diritti civili e ambiente: materie sulle quali Governi e Parlamenti, oggi, non sembrano avere più né la voglia né la capacità di legiferare, e in ogni caso su di esse persistono nel defilarsi.

E allora, contro l'ormai decennale crisi della politica e contro il populismo che ne emerge quale effetto collaterale, le forme partecipative e deliberative si stanno gradualmente ritagliando uno spazio sempre maggiore⁷⁷⁵. Da qui, infatti, si impone all'interprete la necessità di riflettere su queste sperimentazioni, la cui diffusione si allarga ai contesti politico-istituzionali più disparati. Prova che la richiesta di partecipazione dal basso non solo si sta delineando pressante, ma anche piuttosto estesa e trasversale all'interno delle democrazie stabilizzate. Così, il diritto costituzionale comparato viene posto nelle condizioni di dover essere interpreti, necessariamente anche *de iure*

“cittadini attivi” o di quelli “competenti” o “riflessivi” – sono anche i più difficili da coinvolgere. I resoconti delle esperienze di partecipazione nei quartieri di edilizia popolare in Italia ci parlano di persone che si rifiutano di aprire la porta di casa o di partecipare a qualsiasi momento di aggregazione come racconta Marianella Sclavi per il caso di via Arquata a Torino; o di persone cariche di risentimento che si scatenano gli uni contro gli altri nelle assemblee di scala, secondo la testimonianza di Massimo Bricocoli sullo “sporco lavoro di quartiere” svolto a Cinisello Balsamo».

⁷⁷⁴ C. Pizi, *Assemblee cittadine e climate change mitigation: spunti dall'esperienza francese e irlandese*, cit., 91.

⁷⁷⁵ Sono, infatti, esse stesse soluzioni *anche* contro tendenze filo-populiste. L'essenza e la *ratio* dell'indole deliberativa – sia nella veste di strumenti dialogici sia di pratiche che suppliscono all'incompetenza dei partecipanti – possiedono invero maggiori potenzialità per evitare eventuali disintermediazioni e chine populiste.

condendo, di tali nuove prospettive⁷⁷⁶, dove democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa sembrano apprestarsi a convivere.

E tuttavia, è necessario chiedersi: qual è il limite invalicabile oltre il quale esse finiscono per svuotare il principio rappresentativo, e quale invece il limite entro il quale vanno a rispettarlo pur rimanendo efficaci? Quale il punto di equilibrio, in un contesto in cui si sta già palesando la dispersione della sovranità⁷⁷⁷ e che rimetterà ancora più in trasformazione il rapporto governati-governanti? Sono fenomeni tortuosi, e l'estrema complessità e delicatezza di questi temi devono fare da monito, e condurre a riflettere in modo attento, dinamico e soprattutto disilluso al verificarsi di veri e propri vortici trasformativi della storia che pongono oggi di fronte alla necessità di domandarci se, forse, ancora una volta siamo in un momento nel quale «la nostra età sia un'età di gestazione e di trapasso ad una nuova era»⁷⁷⁸.

Alcuni ordinamenti hanno dato prova della possibilità di costruire modelli percorribili⁷⁷⁹; e tuttavia sono paesi che, dal punto di vista strutturale, mancano di alcune criticità di cui sfortunatamente il nostro ordinamento gode invece da tempo. La difficoltà, dunque, raddoppia: non solo è necessario fare i conti con la richiesta di partecipazione dal basso e con l'emersione degli strumenti partecipativi e deliberativi; ma di farlo in un contesto storico, politico e giuridico privo di quella base forte che almeno le democrazie europee possiedono da alcuni decenni a questa parte – il primo riferimento va, naturalmente, al ruolo del Governo nel sistema costituzionale, rispetto al quale l'Italia continua a rimanere un passo indietro – e che complessivamente hanno tenuto di fronte a momenti di crisi decisamente importanti⁷⁸⁰.

La domanda è, pertanto: è pronta l'Italia ad accogliere la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa (a livello nazionale⁷⁸¹)? È pronta dal punto di vista normativo-costituzionale⁷⁸² e dello spirito politico?⁷⁸³ Sono numerose le associazioni che da tempo cercano di diffondere ed implementare tali pratiche, nella convinzione di una miracolosa rivitalizzazione della

⁷⁷⁶ P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza*, cit., 218.

⁷⁷⁷ A. Mastropaolo, L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006, 164.

⁷⁷⁸ J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità*, cit., 6-7, dove l'Autore cita G.H.W. Hegel, *Fenomenologia dello spirito*, Firenze, 1963, 8 ss.

⁷⁷⁹ Certamente, il modello svizzero sulla scorta dell'esperienza dell'Oregon – sebbene si entri nell'ambito di arene deliberative poste in correlazione con lo strumento referendario – è un'ottima prova di come il metodo deliberativo e partecipativo possa innescarsi all'interno del paradigma della rappresentanza. Anche il modello irlandese e quello belga, quest'ultimo pienamente istituzionalizzato e parlamentarizzato, costituiscono buoni banchi di prova, anche se quello belga può essere più problematico, in virtù della sua parlamentarizzazione. Sul modello belga, cfr. C. Niessen, M. Reuchamps, *Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium*, cit.; cfr. altresì il recente contributo di P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., 235 ss. dove l'Autrice ne svolge un'analisi approfondita.

⁷⁸⁰ Sul tema, si consenta di rinviare a G. Mannarini, *Le democrazie classiche tra crisi di leadership ed evoluzioni delle forme di governo*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2022, 352-382.

⁷⁸¹ Sulle esperienze locali, vedi nota 8.

⁷⁸² Sarebbe sufficiente menzionare, per esempio, uno dei modelli noti come relativamente stabilizzati e percorribili da buona parte della dottrina deliberativa, ovvero il modello belga: la parlamentarizzazione delle pratiche deliberative funzionerebbe all'interno delle strutture, già macchinose ed elefantache, del nostro Parlamento e delle dinamiche del nostro sistema dei partiti?

⁷⁸³ Come noto, infatti, non sarebbe sufficiente l'introduzione di mere norme, ma rimane decisiva la proattività e la consapevolezza degli attori politici, nonché, in questo caso, dei cittadini stessi. E a fronte della fuga dal voto, si troverebbe la disponibilità di una partecipazione più intensa e più impegnata – e non "limitata", come al momento del voto – poiché tale è richiesta dalle pratiche partecipative e deliberative?

democrazia rappresentativa contro populismo e verticalizzazione⁷⁸⁴ attraverso una «terza via»⁷⁸⁵. Ma, appunto, miracolosa: e gli ordinamenti costituzionali non vivono di miracoli.

Abstract

The constitutional revision project currently under discussion in Parliament, introducing the so-called elective premiership, may provide a valuable starting point for developing broader systemic reflections on certain trends observable in the comparative landscape, emerging against the backdrop of evolving dynamics that appear to foster a paradoxical and seemingly perfect coexistence of indifference and participation. On the one hand, there is the phenomenon of the presidentialization of executives within parliamentary systems of government; on the other, the gradual emergence—often also driven by governmental initiatives—of new participatory instruments and deliberative practices that involve citizens well beyond the foundational moment of voting.

Keywords

government – parliamentarism – presidentialisation – deliberative practices – crisis of democracies

⁷⁸⁴ L'Associazione PoliticiPerCaso, insieme a Oderal e all'Associazione Luca Coscioni: <https://www.politicipercaso.it/>, che sono solite utilizzare significativamente il termine democrazia aleatoria.

⁷⁸⁵ Nei report sulle Assemblee dei cittadini delle associazioni e di alcuni comuni, tra cui quello di Milano, riecheggiano spesso le parole di James Fishkin, secondo cui è «il dilemma della democrazia: si può avere una disegualianza politica con una *élite* relativamente competente e deliberativa o una eguaglianza politica con una massa relativamente disinformata e sostanzialmente poco interessata. Le assemblee di cittadini sono la terza via».

IL RICORSO ALL'EXPERTISE DA PARTE DELL'ESECUTIVO E NELLA DINAMICA DEI RAPPORTI TRA ESECUTIVO E LEGISLATIVO. RIFLESSIONI IN CHIAVE COMPARATA

Claudia Marchese

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive in tema di ricorso all'*expertise* e di «ibridazione della razionalità» - 2. Il ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo - 2.1. Il ricorso all'*expertise* nell'ordinamento interno - 2.2. Il ricorso all'*expertise* nel Regno Unito - 2.3 Il ricorso all'*expertise* in Francia - 3. Il ricorso all'*expertise* nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo ed i riflessi sulla forma di governo - 4. Considerazioni conclusive

1. Considerazioni introduttive in tema di ricorso all'*expertise* e di «ibridazione della razionalità»

«*La science ne participe pas à la décision politique, elle statue sur le possible*»⁷⁸⁶. Una simile affermazione, per quanto rassicurante in relazione al ruolo della scienza, necessita di essere oggetto di un'attenta ponderazione alla luce del crescente intervento degli esperti nei processi di decisione pubblica. Basti pensare alla recente esperienza pandemica e, più in generale, al consolidato ricorso al sapere scientifico nei processi di decisione pubblica in materia di tutela della salute e di ambiente. Da qui l'esigenza di riflettere sul rapporto tra scienza e sfera pubblica.

A tal fine, occorre muovere dalla constatazione che i processi decisionali pubblici costituiscono il naturale momento di incontro tra sapere scientifico e attori pubblici: è infatti l'esistenza di un processo di decisione che conferisce al sapere scientifico il valore di *expertise*. Quest'ultima può essere definita quale «*une procédure au cours de laquelle une personne physique ou morale – l'expert – est chargé d'éclairer sur le fondement de données et connaissances scientifiques une autre personne afin qu'elle puisse prendre une décision*»⁷⁸⁷.

La finalità della consulenza scientifica è, dunque, quella di fornire dati e conoscenze scientifiche rilevanti ai fini di una decisione che costituirà espressione di una «ibridazione della razionalità», essendo il risultato della combinazione di razionalità politiche, tecniche e scientifiche⁷⁸⁸.

Tale nesso tra politica, tecnica e scienza appare recepito anche dalla Corte costituzionale italiana, la quale ha affermato in numerose pronunce l'esistenza di una «riserva di scienza» quale dovere del legislatore e, in generale, del decisore politico di fondare le proprie decisioni sui saperi scientifici nel caso in cui il processo decisionale implichi valutazioni tecniche⁷⁸⁹. In simili casi il decisore, sia esso il legislatore o l'esecutivo, non può esercitare una piena

⁷⁸⁶ Così, P. Papon, *La démocratie a-t-elle besoin de la science ?*, Parigi, 2020, 259.

⁷⁸⁷ Tale definizione si deve a A. Ghazia, *Le droit de l'expertise médicale et sanitaire*, Bordeaux, 2016, 48.

⁷⁸⁸ Sul concetto di «ibridazione della razionalità» nei processi decisionali v. L. Verzelloni, *La vana ricerca della neutralità: razionalità ibride e bilanciamento dei poteri in tempo di crisi e non*, in *federalismi.it*, 2020, n. 28, 197.

⁷⁸⁹ Sul principio di riserva di scienza nella giurisprudenza costituzionale v. Corte cost. sentt. nn. 282/2002; 185/1998; 151/2008; 162/2014; 5/2018. In dottrina sull'esistenza di una riserva di scienza v. Q. Camerlengo, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 5, 695; R. Bin, *La Corte e la scienza*, in *Biotechnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D'Aloia, Torino, 2005; G. D'Amico, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; C. Casonato, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2016, 2; D. Servetti, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pisa, 2019; G. Ragone, *Empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020.

discrezionalità, ma deve prendere in considerazione lo stato delle conoscenze scientifiche acquisite tramite istituzioni o organismi tecnico-scientifici. Ancora di più, sussiste una limitazione della discrezionalità inversamente proporzionale al rapporto tra conoscenze scientifiche e oggetto della regolazione secondo cui maggiori saranno le conoscenze scientifiche, minore sarà lo spazio per la discrezionalità del decisore e viceversa.

Ciò non toglie che la presenza di valutazioni scientifiche non dovrebbe portare ad azzerare la discrezionalità del decisore politico in quanto compito degli esperti non è quello di sostituirsi al soggetto chiamato a decidere, bensì quello di prospettare le diverse soluzioni possibili (*statuir sur le possible*) sulla base delle evidenze scientifiche. Nell'ambito di tali soluzioni il decisore è chiamato ad orientare le proprie scelte, fermo restando che rispetto agli scienziati, che fondano le proprie indicazioni esclusivamente sul sapere scientifico, il decisore politico è tenuto a considerare una pluralità di aspetti e di situazioni giuridiche coinvolte⁷⁹⁰. Le scelte pubbliche operate sul fondamento del sapere scientifico dovrebbero, pertanto, restare nell'alveo delle decisioni *science based* e non dovrebbero essere riconducibili al modello delle decisioni *science driven*. Tuttavia, in taluni ordinamenti questo rischio è sembrato palesarsi in costanza della crisi pandemica, specialmente là dove è stato definito per via legislativa un nesso tra il parere degli esperti e la decisione di dichiarare, prorogare ovvero far cessare anticipatamente lo stato di emergenza⁷⁹¹.

In considerazione di ciò, non appare privo di utilità e di interesse svolgere una riflessione più approfondita, concentrandoci sul ricorso all'*expertise* da parte degli esecutivi nazionali ed adottando un approccio comparato. Segnatamente, l'analisi sarà condotta avendo riguardo ai rapporti tra esecutivo ed organismi tecnico-scientifici nell'ordinamento interno, nel Regno Unito ed in Francia. Le ragioni della scelta di tali ordinamenti risiedono nella presenza radicata in ciascuno di essi del ricorso al sapere scientifico da parte dell'esecutivo. Tale disamina ambisce a verificare se sia possibile tracciare dei modelli di ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo, nonché a far luce su come l'intervento degli esperti incida sui rapporti tra esecutivo e legislativo e, più in generale, sulla stessa forma di governo. In definitiva, l'interrogativo al quale si intende fornire risposta attiene alla collocazione degli esperti all'interno del sistema istituzionale e rispetto al circuito democratico.

2. Il ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo

L'esperienza pandemica ha posto in evidenza il ricorso da parte degli esecutivi nazionali agli esperti, chiamati a sostenere il decisore nell'adozione di scelte complesse implicanti valutazioni tecnico-scientifiche. Tuttavia, il ricorso al sapere scientifico da parte dei governi è presente nelle esperienze delle

⁷⁹⁰ In relazione alle diverse valutazioni a cui è chiamato il decisore politico rispetto agli scienziati sia consentito rinviare a C. Marchese, *Il ruolo della scienza nei processi di decisione pubblica. Lezioni dall'esperienza francese e da quella italiana in occasione della crisi pandemica*, in *Percorsi costituzionali*, 2021, n. 3, 799.

⁷⁹¹ Il riferimento è all'esperienza francese. In particolare, l'art. 3131-13 del *Code de la Santé Publique* nel disciplinare lo stato di emergenza sanitaria, di cui è stata fatta applicazione durante la crisi pandemica, ha previsto che tale stato emergenziale sia dichiarato con decreto del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro della Salute. Il decreto deve essere motivato ed i dati che ne hanno sorretto l'adozione devono essere resi pubblici. Qualora occorra prorogare la vigenza dello stato di emergenza sanitaria, la proroga può essere disposta solo per via legislativa previa richiesta dell'esecutivo dopo aver sentito il parere del comitato tecnico-scientifico. Infine, la cessazione anticipata dello stato di emergenza sanitaria può essere disposta a mezzo di decreto del Consiglio dei ministri solo previo parere del comitato tecnico-scientifico. Sull'intervento degli organismi tecnico-scientifici nella gestione dell'emergenza pandemica nell'ordinamento francese v. J. Chevallier, *Expertise scientifique et décision politique*, in RDSS, 2020, 831; L. Starck, *Science, expertise et décisions politiques*, Civitas Europa, 2020, 2, 11; J.M. Pontier, *Covid-19: l'ombre d'un doute*, in AJDA, 2020, 1681.

liberaldemocrazie europee sin dall'inizio del Secondo Dopoguerra e si è andato via via accentuando con il trascorrere degli anni. Tale profilo accomuna tutti gli ordinamenti considerati ai fini del presente studio. Ciò che occorre verificare è se sia possibile tracciare dei modelli di ricorso all'*expertise*.

2.1. Il ricorso all'*expertise* nell'ordinamento interno

Cominciando la disamina dall'ordinamento interno, è possibile muovere dall'analisi dei rapporti tra il governo ed il comitato tecnico-scientifico nominato in occasione della crisi pandemica. La reazione dell'ordinamento italiano alla crisi pandemica è stata caratterizzata da interventi puntuali, aventi principalmente la forma di decreti-legge e D.P.C.M. volti a fronteggiare la crisi a seconda delle sue evoluzioni⁷⁹². Appare evidente come una simile modalità di intervento, dovendo tenere conto della costante evoluzione della situazione epidemiologica e sanitaria, non potesse in alcun modo prescindere dalla costante consultazione di esperti. Al fine di soddisfare tale esigenza, con ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile è stato istituito un comitato tecnico-scientifico avente competenza in materia di tutela della salute pubblica. Tale comitato è stato affiancato da ulteriori organismi tecnico-scientifici quali la *task force* istituita dal Ministro per l'Innovazione tecnologica, in accordo con il Ministro della Salute, al fine di valutare e proporre soluzioni tecnologiche per contrastare la pandemia, nonché in un primo momento un comitato di esperti in materia economica e sociale. La composizione del comitato tecnico-scientifico è stata definita dall'art. 2 della summenzionata ordinanza, che ha chiamato a farne parte le più alte cariche di enti ed istituzioni preposte alla tutela della salute pubblica nell'ordinamento interno⁷⁹³. Ciò consente di evidenziare come tale comitato abbia presentato una connotazione non solo scientifica, ma anche burocratica, tenuto conto della estrazione dei suoi componenti. Sin dalla sua istituzione è stata poi prevista la possibilità di integrarne la composizione in relazione a specifiche esigenze. Sulla base di tale previsione la composizione del comitato tecnico-scientifico è stata modificata a più riprese nel corso dell'emergenza pandemica. L'attività di consulenza tecnico-scientifica svolta a favore dell'esecutivo ha trovato un primo formale riconoscimento ad opera dell'art. 2, comma 1, del d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Questo articolo prevedeva che per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti dell'esecutivo fossero adottati sentito, di norma, il comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 3 febbraio 2020, n. 630. Tale previsione costituiva una prima embrionale forma di procedimentalizzazione dell'intervento del comitato tecnico-scientifico all'interno del processo decisionale. Tuttavia, alla data del 25 marzo 2020 il Governo italiano aveva già disposto significative misure volte a contrastare la diffusione della pandemia,

⁷⁹² Sulle misure adottate dall'ordinamento italiano per rispondere alla crisi pandemica v. *ex multis* E.C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 2021, 2; E. Longo, M. Malvicini, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da Covid-19*, in *federalismi.it*, 2020, n. 28, 212.

⁷⁹³ In relazione all'istituzione ed al funzionamento del comitato tecnico-scientifico nell'ordinamento interno v. L. Del Corona, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 1, 535; G. Ragone, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quad. cost.*, 2022, 1, 73; G. Mingardo, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza CoViD-19*, in *Biolarw Journal*, 2020, 1, 89; F. Laviola, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *federalismi.it*, 2021, n. 20, 127.

aspetto che consente di porre in luce come in un primo momento i rapporti tra il Governo ed il comitato tecnico-scientifico siano stati improntati sulla base di rapporti informali. L'attività svolta da tale comitato non si è contraddistinta per pubblicità e trasparenza: in origine non era prevista alcuna forma di pubblicità e di accessibilità in relazione ai verbali delle riunioni ed ai pareri resi, solo a seguito dell'intervento del giudice amministrativo ne è stata prevista la pubblicazione⁷⁹⁴.

Considerato l'atto istitutivo del comitato tecnico-scientifico, la possibilità di variarne la composizione, la mancata proceduralizzazione dei rapporti con l'esecutivo, la scarsa trasparenza che ne ha connotato l'attività, tale modello di ricorso all'*expertise* è stato inquadrato dalla dottrina alla stregua di un modello di consulenza scientifica a schema libero⁷⁹⁵. Un simile inquadramento appare condivisibile, occorre però verificare se esso costituisca una costante nell'ordinamento interno e se possa essere esteso a forme di ricorso al sapere scientifico diverse rispetto a quelle sperimentate in occasione della crisi pandemica. Esaminando l'esperienza interna di ricorso all'*expertise* da una prospettiva più ampia, è possibile verificare come l'esecutivo possa richiedere consulenze tecnico-scientifiche sia ad organismi stabilmente presenti nell'ordinamento sia a commissioni istituite *ad hoc*.

Cominciando dalla prima ipotesi, tra gli organismi tecnico-scientifici la cui presenza è stabile nell'ordinamento possiamo richiamare il Comitato Nazionale per la Bioetica, chiamato a svolgere attività di consulenza scientifica tanto nei confronti del Governo quanto nei confronti del Parlamento. Tale Comitato, istituito con D.P.C.M. del 28 marzo 1990, svolge la sua attività di consulenza rendendo pareri a fronte di interrogazioni precise, nonché adottando mozioni nei casi di urgenza. L'attuale composizione del Comitato è stata definita con D.P.C.M. del 6 dicembre 2022. I componenti del Comitato svolgono la propria attività all'interno di gruppi tematici. L'organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati dal regolamento interno⁷⁹⁶. Quest'ultimo disciplina in maniera puntuale i rapporti tra il Comitato ed il Governo. In particolare, l'art. 2 del regolamento prevede che il Presidente del Comitato predisponga per il Presidente del Consiglio dei ministri una relazione annuale delle attività svolte, nonché formuli proposte al Presidente del Consiglio dei ministri in ordine al funzionamento del Comitato stesso. Per quanto concerne i lavori del Comitato, questi di norma non sono pubblici. La pubblicità può essere richiesta solo dal Presidente del Comitato prima della riunione ovvero da due terzi dei

⁷⁹⁴ La pubblicazione dei verbali del comitato tecnico-scientifico è stata ordinata dalla Sezione I Quater del TAR Lazio con sentenza del 13- 22 luglio 2020, n. 86 che ha dichiarato illegittimo il diniego opposto dal Dipartimento della Protezione civile all'accesso civico generalizzato riguardante alcuni verbali del comitato tecnico-scientifico richiamati negli atti del Governo. Non ha quindi trovato accoglimento la tesi avanzata dal Dipartimento della Protezione civile secondo cui i verbali del comitato tecnico-scientifico sarebbero da ricondurre a una delle ipotesi in cui è eccezionalmente escluso l'accesso documentale e l'accesso civico generalizzato. Ad avviso del Dipartimento di Protezione civile i verbali in questione sarebbero attinenti ad attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali il diritto di accesso è escluso ai sensi dell'art. 24, comma 1, lettera c), della L. n. 241/1990. La decisione del TAR Lazio è stata oggetto di impugnazione; tuttavia, nelle more del giudizio innanzi al Consiglio di Stato il Governo ha recepito quanto disposto in primo grado ordinando di rendere accessibili i verbali delle riunioni già svolte del comitato tecnico-scientifico e di pubblicare online i verbali delle riunioni successive alla data del 4 settembre 2020 una volta trascorsi quarantacinque giorni dallo svolgimento della riunione.

⁷⁹⁵ Così, S. Penasa, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica. Spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, in *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, a cura di A. Pajno, L. Violante, Bologna, 2021. Tale inquadramento è condiviso da E. D'Orlando, *Decisore politico e scienza: l'emergenza sanitaria come catalizzatore dell'affermazione di un paradigma normativo evidence-based*, in *DPCEonline*, 2023, n. 1, 518.

⁷⁹⁶ Il regolamento interno del Comitato Nazionale per la Bioetica è stato approvato dalla Assemblea Plenaria del 28 novembre 2008.

componenti del Comitato. I verbali delle riunioni sono archiviati e conservati presso la Segreteria del Comitato e sono posti a disposizione dei componenti solo per fini interni. Esclusivamente il Presidente ha facoltà di rendere pubblici i verbali in forma integrale o parziale e solo dopo aver sentito l'Assemblea. Per contro, i pareri, le risposte e le mozioni adottate dal Comitato sono atti pubblici. Tali rilievi consentono di evidenziare come l'attività del Comitato non pecchi sotto il profilo della procedimentalizzazione, che è accuratamente disciplinata dal regolamento interno, bensì sotto il profilo della trasparenza dei processi decisionali che conducono a rendere pareri e a fornire risposte. Oltre al Comitato Nazionale per la Bioetica, occorre ricordare quale organismo consultivo tecnico-scientifico stabilmente presente nell'ordinamento il Comitato Nazionale per la Biosicurezza, le Biotecnologie e le Scienze della Vita (CNBBSN). Tale Comitato costituisce un organismo di supporto al Governo per l'elaborazione di linee di indirizzo scientifico, produttivo e di sicurezza sociale. Il Comitato assolve, altresì, a funzioni di consulenza per quanto riguarda la definizione della posizione italiana a livello europeo ed internazionale. In particolare, il Comitato ha il compito di elaborare i criteri per definire norme di sicurezza relative ai campi delle biotecnologie, della biosicurezza e delle scienze della vita, valutare i rischi da agenti biologici, collaborare all'elaborazione di norme di recepimento delle direttive europee nelle materie di propria competenza. I soggetti chiamati a far parte del Comitato Nazionale per la Biosicurezza sono nominati con D.P.C.M.⁷⁹⁷. Analogamente a quanto osservato in relazione al Comitato Nazionale per la Bioetica, i lavori del Comitato Nazionale per la Biosicurezza, le Biotecnologie e le Scienze della Vita non sono pubblici: sono oggetto di pubblicazione esclusivamente i pareri resi. Inoltre, a differenza di quanto osservato in relazione al Comitato Nazionale per la Bioetica, non è consultabile il regolamento interno che ne disciplina il funzionamento. Pertanto, anche in relazione a quest'ultimo organismo è possibile riscontrare una carenza di trasparenza.

Oltre a questi due comitati, è possibile riscontrare all'interno dell'ordinamento italiano una pluralità di soggetti aventi competenza tecnico-scientifica ai quali il Governo può rivolgersi al fine di ricevere pareri tecnici, basti pensare nella sfera della tutela della salute pubblica al Consiglio Superiore di Sanità, all'Istituto Superiore di Sanità, al Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare. Tra questi il Consiglio Superiore di Sanità è quello che presenta un'origine più risalente ed una disciplina articolata per quanto concerne la sua composizione e le funzioni attribuite. Le funzioni e l'organizzazione del Consiglio Superiore di Sanità sono, infatti, disciplinate dal D.Lgs. 30 giugno 1993, n. 266 e dal Decreto ministeriale 6 agosto 2003, n. 342. Per quanto concerne la composizione del Consiglio Superiore di Sanità, essa è stata recentemente riformata trovando la sua disciplina all'art. 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44. In particolare, il numero dei componenti del Consiglio Superiore di Sanità è passato da quaranta a trenta. All'interno dei componenti è possibile distinguere tra componenti di nomina e componenti di diritto. I componenti non di diritto del Consiglio Superiore di Sanità sono individuati tra docenti universitari, dirigenti di struttura complessa del Servizio sanitario nazionale, soggetti particolarmente qualificati nelle materie attinenti alle competenze del Consiglio e tra appartenenti alla magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e agli avvocati dello Stato. Sono, invece, componenti di diritto del Consiglio Superiore di Sanità alti

⁷⁹⁷ L'attuale composizione è stata definita con D.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

dirigenti del Ministero della Salute e di enti pubblici preposti alla tutela della salute, così come individuati dall'art. 7 del D.P.R. n. 44/2013⁷⁹⁸.

Una simile composizione garantisce l'indipendenza del Consiglio Superiore di Sanità rispetto al decisore politico, ma ne accentua il carattere burocratico in maniera simile a quanto già osservato in relazione alla composizione del comitato tecnico-scientifico nominato in costanza della crisi pandemica. Tuttavia, in quest'ultimo caso l'intento di collocare i componenti del comitato tecnico-scientifico al di fuori del circuito politico è stato in parte sminuito dalle modifiche progressivamente intervenute in relazione alla sua composizione⁷⁹⁹. Per quanto concerne le funzioni attribuite al Consiglio Superiore di Sanità, l'art. 4 del D.Lgs. n. 266/1993 prevede che tale Consiglio prenda in esame i fatti riguardanti la salute pubblica, su richiesta del Ministro per la Salute; proponga lo studio di problemi attinenti all'igiene e alla sanità; proponga indagini scientifiche e inchieste su avvenimenti di rilevante interesse nel campo igienico e sanitario; proponga all'amministrazione sanitaria la formulazione di schemi di norme e di provvedimenti per la tutela della salute pubblica. Oltre a tali funzioni, in casi tassativamente previsti è richiesta l'espressione di un parere obbligatorio. I pareri resi sono pubblicati online e sono liberamente consultabili. Oltre al Consiglio Superiore di Sanità, anche l'Istituto Superiore di Sanità provvede ad orientare le politiche sanitarie sulla base di dati scientifici⁸⁰⁰. L'Istituto Superiore di Sanità presenta una struttura articolata, essendo composto dal Presidente, dal Consiglio di Amministrazione, dal Comitato Scientifico, dal Collegio dei Revisori dei Conti. A tali organi si affiancano un organismo indipendente di valutazione ed il comitato etico. Il funzionamento e l'organizzazione dell'Istituto Superiore di Sanità sono retti dallo statuto e da un regolamento interno, oltre ad essere presente un codice di etica. L'attività dell'Istituto Superiore di Sanità si caratterizza per un'elevata procedimentalizzazione e per significativi livelli di trasparenza tenuto conto della regolare pubblicazione delle relazioni sull'attività svolta nel biennio e dei rapporti di ricerca su tematiche specifiche.

In aggiunta ai richiamati organismi tecnico-scientifici stabilmente presenti nell'ordinamento, è possibile riscontrare la presenza di numerose commissioni e comitati tecnico-scientifici istituiti ad *hoc* nel corso degli anni. Sia sufficiente da ultimo menzionare il Comitato per la determinazione dei LEP, istituito con D.P.C.M. 23 marzo 2023, avente il compito di fornire supporto alla Cabina di regia incaricata di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. È poi possibile richiamare le innumerevoli commissioni di

⁷⁹⁸ Sono componenti di diritto del Consiglio Superiore di Sanità: i direttori generali preposti ai dipartimenti ed alle direzioni generali del Ministero della Salute, il presidente dell'Istituto Superiore di Sanità, i direttori del Centro nazionale sangue e del Centro nazionale trapianti, il direttore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, il direttore generale dell'Agenzia italiana del farmaco, l'Ispettore generale della sanità militare presso lo Stato Maggiore della difesa, il presidente del Comitato scientifico permanente del CCM, il presidente della Federazione nazionale ordini medici chirurghi e odontoiatri, il presidente della Federazione ordini farmacisti italiani (FOFI), il presidente della Federazione nazionale collegi infermieri (IPASVI), il presidente della Federazione nazionale collegi ostetriche (FNCO), il presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, il presidente della Federazione nazionale ordini veterinari italiani (FNOVI) ed il presidente della Federazione nazionale collegi tecnici sanitari di radiologia medica.

⁷⁹⁹ La composizione del comitato tecnico-scientifico è stata modificata dalle seguenti ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile: ordinanza 18 aprile 2020; ordinanza 15 maggio 2020; ordinanza 7 ottobre 2020; ordinanza 25 novembre 2020; ordinanza 29 gennaio 2021; ordinanza 17 marzo 2021.

⁸⁰⁰ L'Istituto Superiore di Sanità è stato istituito nel 1934 con la denominazione di Istituto di sanità pubblica ed è stato radicato presso il Ministero dell'Interno sino al 1959. Solo nel 1959 l'Istituto è passato alle dipendenze del Ministero della Salute, per poi essere trasformato in un ente di diritto pubblico nel 2001 ed essere nuovamente oggetto di riforma nel 2016.

esperti istituite in occasione dell'adozione di riforme di largo respiro, come quelle intervenute nel settore della giustizia civile e penale. A tal riguardo, è interessante notare come il sito istituzionale del Ministero della Giustizia si contraddistingua rispetto ai siti istituzionali della Presidenza del Consiglio e degli altri Ministeri - fatta eccezione solo per il Ministero per la Cultura - per la piena trasparenza garantita in relazione all'operato delle commissioni tecnico-scientifiche. Analizzando i dati forniti dal sito del Ministero della Giustizia è, infatti, possibile ricostruire il susseguirsi di commissioni tecnico-scientifiche che hanno operato nel settore della giustizia dal 1988 sino ad oggi. Il sito istituzionale del Ministero della Giustizia garantisce accesso a tutti gli atti di nomina ed ai pareri resi dalle commissioni in relazione a specifiche tematiche sino a giungere ai comitati tecnico-scientifici recentemente istituiti al fine di monitorare l'efficienza della giustizia civile e della giustizia penale⁸⁰¹.

Dalla disamina sin qui svolta è possibile evidenziare come nell'ordinamento interno non sia possibile riscontrare un unico soggetto incaricato di svolgere attività di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo; sono al contrario presenti una pluralità di soggetti che creano una fitta trama di *expertise* con il rischio di sovrapposizioni⁸⁰². Al fianco di strutture stabilmente presenti nell'ordinamento chiamate a svolgere attività di consulenza nei confronti dell'esecutivo, sono state istituite nel corso degli anni una moltitudine di commissioni tecnico-scientifiche che si connotano per una certa elasticità in relazione alle modalità di istituzione, nomina dei componenti e funzionamento. Per quanto concerne l'istituzione delle commissioni e la nomina dei componenti, queste avvengono abitualmente per effetto di D.P.C.M. e di decreti ministeriali. Simili modalità di nomina dimostrano uno stretto legame tra gli esperti e l'esecutivo. Tale nesso è confermato dal potere di revoca dei componenti. Inoltre, l'istituzione degli organismi tecnico-scientifici a mezzo di D.P.C.M. o di decreti ministeriali si accompagna ad una minore procedimentalizzazione e trasparenza in relazione all'attività della commissione. Maggiori garanzie sono riscontrabili là dove l'istituzione dell'organismo tecnico-scientifico e le norme fondamentali relative al funzionamento sono dettate con legge o con atto avente forza di legge. Posta in rilievo l'importanza dell'atto istitutivo dell'organismo tecnico-scientifico e della procedimentalizzazione dell'attività svolta, occorre evidenziare un terzo profilo di fondamentale importanza: le garanzie di trasparenza. In merito a quest'ultimo profilo l'esperienza interna non appare particolarmente meritoria. Invero, i lavori degli organismi tecnico-scientifici nell'ordinamento interno non spiccano per trasparenza, essendo possibile

⁸⁰¹ Esaminando gli atti relativi alla nomina ed al funzionamento delle commissioni tecnico-scientifiche che hanno operato dal 1988 ad oggi è possibile evidenziare come tali commissioni siano state abitualmente istituite a mezzo di decreto ministeriale; tuttavia, è possibile segnalare la tendenza presente negli anni Novanta e all'inizio del nuovo millennio a procedere alla istituzione tramite decreto-legge.

⁸⁰² Il rischio di una sovrapposizione delle competenze degli organismi di consulenza tecnico-scientifica è presente anche nell'ordinamento belga. In particolare, limitandoci a considerare il settore della tutela della salute pubblica, nell'ordinamento belga l'attività di consulenza tecnico-scientifica è affidata a Sciensano, quale ente pubblico di ricerca in materia di salute pubblica istituito con legge del 25 febbraio 2018 a seguito della fusione del *Centre d'Étude et de Recherches Veterinaires et Agrochimiques* e dell'*Institut Scientifique de Santé Publique*. Oltre a Sciensano, sin dal 2008 è presente il *Risk Assessment Group*, quale organismo tecnico-scientifico all'interno del quale siedono esperti in ambito medico selezionati dagli esecutivi belgi con il compito di svolgere analisi sui rischi per la salute della popolazione in considerazione dei dati epidemiologici e scientifici. In aggiunta a tali organismi, in costanza della crisi pandemica sono stati istituiti l'*Evaluation Unit* (CELEVAR), l'*Exit Strategy Expert Group*, il *Group of Experts for the Covid-19 Management Strategy* (GEMS). Per un approfondimento in merito agli organismi di consulenza tecnico-scientifica che operano nell'ordinamento belga in materia di salute pubblica e sui conseguenti rischi di sovrapposizione delle competenze v. C. Marchese, *La governance multilivello delle emergenze nell'ordinamento belga. Considerazioni a partire dall'emergenza pandemica*, in *DPCEonline*, 2023, 3, 2705.

consultare esclusivamente i risultati finali dell'attività svolta in forma di pareri, risposte, mozioni. Questa affermazione risulta comprovata non solo avendo riguardo all'attività svolta da organismi stabilmente presenti come il Comitato Nazionale per la Bioetica ed il Comitato Nazionale per la Biosicurezza, le Biotecnologie e le Scienze della Vita, bensì anche richiamando *ex multis* l'operato del comitato tecnico-scientifico nominato in occasione della crisi pandemica. Come precisato, al principio della crisi pandemica i verbali delle riunioni di tale comitato tecnico-scientifico non risultavano accessibili, solo a seguito dell'intervento dell'autorità giudiziaria sono stati resi pubblici. Tale profilo rappresenta un elemento di debolezza del modello italiano di ricorso all'*expertise* tenuto conto che procedimentalizzazione e trasparenza dell'attività degli organismi tecnico-scientifici sono funzionali ad accrescere la fiducia dei cittadini nell'operato degli esperti⁸⁰³. In particolare, le garanzie di trasparenza presentano una duplice valenza: per un verso, consentono ai cittadini di riporre fiducia nell'operato degli esperti, per altro verso, consentono di operare un raffronto tra le scelte adottate dal decisore politico e le soluzioni prospettate dagli esperti. Garantendo trasparenza ai pareri degli esperti, il decisore politico sarà chiamato ad un'assunzione di responsabilità qualora scelga di discostarsene.

In definitiva, il modello italiano di ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo sembra connotarsi per una certa elasticità, per l'esistenza di uno stretto legame tra esecutivo ed esperti mitigato in taluni casi dal carattere burocratico delle nomine, nonché per una scarsa procedimentalizzazione e deboli garanzie di trasparenza. Occorre, inoltre, tenere conto del proliferare di organismi tecnico-scientifici, con il rischio – già richiamato – di una sovrapposizione delle competenze. Un simile modello senza dubbio meriterebbe di essere oggetto di riflessione volgendo lo sguardo a quegli ordinamenti in cui il ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo appare maggiormente consolidato. È questo il caso, per esempio, del Regno Unito.

2.2 Il ricorso all'*expertise* nel Regno Unito

Nel Regno Unito il ricorso all'*expertise* da parte dell'esecutivo appare formalizzato, strutturato e procedimentalizzato, oltre che caratterizzato da una struttura verticistica. L'attività di consulenza tecnico-scientifica nei confronti del Primo Ministro e del Cabinet è, infatti, svolta dal *Government Office for Science* (GO-Science)⁸⁰⁴. Quest'ultimo, a livello amministrativo, è strutturato all'interno del *Department for Science, Innovation and Technology*. Il *Government Office for Science* è guidato dal *Government Chief Scientific Adviser* e da un consiglio composto da scienziati responsabili per aree distinte. In particolare, sono enucleabili quattro aree prioritarie di intervento: sicurezza nazionale e resilienza; sviluppo scientifico delle infrastrutture, dei sistemi e dei *networks*; conoscenze scientifiche per lo sviluppo di strategie; sapere scientifico per affrontare sfide attuali e future. Proprio quest'ultima area di intervento appare di peculiare interesse in quanto l'attività di consulenza tecnico-scientifica nel Regno Unito dedica significativa attenzione ai c.d. *futures*, ossia alle sfide scientifiche per il futuro ed alla definizione delle strategie per affrontarle. Simili

⁸⁰³ Sull'importanza della procedimentalizzazione e della trasparenza dell'attività degli organismi tecnico-scientifici si rinvia a C. Marchese, *Il ruolo della scienza nei processi di decisione pubblica. Lezioni dall'esperienza francese e da quella italiana in occasione della crisi pandemica*, cit., 799.

⁸⁰⁴ Per approfondire la struttura e le funzioni attribuite al *Government Office for Science* è possibile consultare i seguenti report: Government Office for Science, *Realising our ambition through science. A review of Government Science Capability*, novembre 2019; National Audit Office, *A Short Guide to the Government Office for Science*, settembre 2017. Ulteriori informazioni possono essere reperite alla pagina web istituzionale <https://www.gov.uk/government/organisations/government-office-for-science>.

valutazioni di lungo periodo appaiono assenti nello scenario italiano. Il *Government Office for Science* è posto al vertice del sistema britannico di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo. Invero, molti ministeri si avvalgono di *Chief Scientific Advisers* tenuti a rispondere del proprio operato di fronte al *Government Office for Science*⁸⁰⁵. Ancor di più, il *Government Office for Science* offre supporto in fase di reclutamento dei *Chief Scientific Advisers* dei singoli ministeri ed organizza riunioni con cadenza settimanale tra i *Chief Scientific Advisers* a livello ministeriale ed il *Government Chief Scientific Adviser*. La finalità di tali riunioni è quella di fornire un orientamento scientifico condiviso al Governo.

Il *Government Office for Science*, oltre che dei *Chief Scientific Advisers* presso i singoli ministeri, può avvalersi della consulenza scientifica di altri organismi, tra i quali assume un ruolo di spicco il *Council for Science and Technology*⁸⁰⁶. Tale Consiglio configura un autonomo organismo tecnico-scientifico, supportato dal *Government Office for Science* e chiamato a rendere parere al Primo Ministro sulle politiche scientifiche e tecnologiche. Il nesso tra il *Council for Science and Technology* ed il *Government Office for Science* è dimostrato dalla struttura della presidenza del primo organismo. Quest'ultimo, infatti, è copresieduto dal *Government Chief Scientific Adviser* e da un presidente indipendente. Il *Government Chief Scientific Adviser*, nella veste di copresidente, ha il compito di informare il *Council for Science and Technology* in merito alle priorità del Governo, di facilitare le interazioni con il Governo e con i singoli Ministri, di presiedere le riunioni al termine delle quali occorre rendere parere al Governo. Il copresidente indipendente è, invece, portavoce del *Council for Science and Technology*, organizza i lavori del Consiglio, ne presiede le riunioni e svolge funzioni ordinarie durante le stesse. Oltre ai copresidenti, il *Council for Science and Technology* è composto da diciannove membri che non ricevono alcuna remunerazione per l'attività di consulenza svolta, bensì usufruiscono di un mero rimborso per le trasferte.

Il Consiglio si riunisce quattro volte all'anno, precisamente nei mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, con il compito di fornire al Primo Ministro consulenza sulle opportunità ed i rischi che la scienza e la tecnologia presentano in specifici settori tra cui la salute, lo sviluppo sostenibile, la qualità della vita, nonché sulle modalità attraverso le quali la scienza, l'ingegneria e la tecnologia possono essere sviluppate e sostenute nel Regno Unito. Inoltre, è compito del *Council for Science and Technology* aiutare il Governo a definire le priorità in materia di scienza e tecnologia⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ I singoli ministeri con cadenza annuale sono tenuti a pubblicare in un apposito documento *le Areas of research interest* al fine di illustrare le principali questioni scientifiche trattate. I consulenti scientifici ministeriali restano in carica da uno a tre anni. Il loro processo di selezione inizia un anno prima della scadenza del mandato ed è affidato all'ufficio risorse umane. Tuttavia, prima di bandire la selezione pubblica, il ministero interessato deve informare il *Government Chief Scientific Adviser* e il *Government Office for Science*. Il ruolo attribuito ai *Chief Scientific Advisers* presso i singoli ministeri non è omogeneo, dipendendo invece dalle richieste avanzate dai Ministri. Conseguentemente è stata evidenziata l'esigenza di elaborare degli standard comuni relativi all'uso dell'*expertise* all'interno dei ministeri (v. C. Britchfield, T. Sasse, *The use of evidence in government and parliament*, Institute for Government Roundtable, ottobre 2020).

⁸⁰⁶ Il *Council for Science and Technology* è stato istituito nel 1993 al fine di assolvere alle funzioni precedentemente svolte dall'*Advisory Council on Science and Technology* (ACOST) tra il 1987 ed il 1993 e ancor prima dall'*Advisory Council for Applied Research and Development* (ACARD). Per approfondire la struttura ed il funzionamento del *Council for Science and Technology* è possibile consultare il sito web istituzionale <https://www.gov.uk/government/organisations/council-for-science-and-technology>.

⁸⁰⁷ Al fine di individuare le priorità scientifiche del Paese nel 2021 è stato istituito il *National Science and Technology Council*, quale commissione presieduta dal Primo Ministro e supportata a livello organizzativo dal *Council for Science and Technology*. Tale organismo, che sino ad oggi si è riunito

Illustrate le funzioni del *Council for Science and Technology* diviene più agevole comprendere i profili in relazione ai quali l'attività di questo Consiglio si distingue dall'attività del *Government Office for Science*: mentre il *Government Office for Science* costituisce un organismo tecnico-scientifico permanentemente e saldamente radicato nel tessuto amministrativo, il *Council for Science and Technology* si riunisce solo in occasione delle sessioni periodiche al fine di assistere il Governo nel definire le strategie scientifiche e le politiche tecnologiche. Il *Council for Science and Technology* svolge, altresì, il delicato compito di sollecitare una riflessione dell'esecutivo sul ruolo della scienza nell'ordinamento britannico. Quest'ultimo profilo ci induce a considerare un aspetto non ancora esaminato: la presenza degli esperti a lato dell'esecutivo è funzionale non solo a fornire conoscenze tecniche, bensì consente di attirare l'attenzione del decisore pubblico sul ruolo della ricerca all'interno dell'ordinamento. Tale profilo è posto in evidenza da coloro che vedono nella presenza di organismi tecnico-scientifici al fianco dell'esecutivo un'opportunità per rilanciare la scienza ed una visione di lungo periodo della ricerca.

Individuato il ruolo del *Council for Science and Technology* nella definizione delle strategie scientifiche di lungo periodo, appare interessante delineare le modalità di nomina dei soggetti chiamati a fare parte di tale organismo. I componenti del *Council for Science and Technology* sono nominati dal Primo Ministro a seguito di una selezione pubblica svolta secondo le previsioni del *Public Appointment Code of Practice*⁸⁰⁸. Tale modalità di selezione non determina un rapporto diretto tra gli esperti e l'esecutivo giacché consente a chiunque abbia i requisiti previsti dal bando di partecipare alla selezione. L'indipendenza del *Council for Science and Technology* rispetto all'esecutivo appare altresì dimostrata dall'autonomia nella programmazione della propria attività: se è vero che il programma di lavoro del *Council for Science and Technology* è definito dai suoi membri in dialogo con il Governo, è altresì vero che il *Council for Science and Technology* non è obbligato ad esaminare le tematiche indicate dall'esecutivo⁸⁰⁹. Il *Council for Science and Technology* è inoltre libero di definire le modalità con le quali rendere parere al Governo. Abitualmente il *Council* al fine di rendere consulenza al Governo impiega lettere e report che sono resi pubblici in ossequio alle previsioni del *Freedom of Information Act* del 2000. Egualmente sono pubblici i resoconti delle riunioni. È, peraltro, interessante rilevare come anche le opinioni dissenzienti siano rese pubbliche.

Dai profili sin qui illustrati è possibile evincere come il *Council for Science and Technology* goda di una spiccata indipendenza nei confronti dell'esecutivo, oltre ad avere una piena autonomia organizzativa. Per quanto concerne l'attività svolta, questa si caratterizza per un elevato grado di trasparenza suscettibile di accrescere la fiducia dei cittadini in tale organismo di consulenza tecnico-scientifica.

Il modello britannico di consulenza tecnico-scientifica nei confronti dell'esecutivo si caratterizza, infine, per la previsione di codici di condotta e di linee guida indirizzate tanto agli esperti quanto ai membri del Governo. La richiesta di informazioni scientifiche da parte del Governo è retta dalle *Guidelines on the Use of Scientific and Engineering Advice in Policy Making*, mentre

sporadicamente, è stato oggetto di severe critiche da parte dell'House of Lords per il timore del proliferare di organismi di consulenza tecnico-scientifica.

⁸⁰⁸ La sola ipotesi di reclutamento di esperti che sfugge alle previsioni del *Public Appointment Code of Practice* concerne la necessità di integrare le sottocommissioni in cui il *Council for Science and Technology* svolge la propria attività con esperti chiamati a fornire le proprie conoscenze in relazione a specifiche tematiche e solo per un periodo limitato di tempo.

⁸⁰⁹ Dal 1993, anno della sua istituzione, il *Council for Science and Technology* ha redatto più di cinquanta pareri. Gli attuali impegni del Consiglio riguardano l'azione del Governo per supportare l'ingegneria biomedica, il ruolo internazionale della scienza e della tecnologia, il ruolo del Regno Unito nello spazio.

i componenti degli organismi tecnico-scientifici di consulenza sono tenuti ad osservare il *Code of Practice for Scientific Advisory Committee* (COPSAC) adottato nel 2021. Le previsioni di tale Codice appaiono di particolare interesse in quanto definiscono i principi e le modalità di funzionamento degli organismi tecnico-scientifici nel Regno Unito. Quanto ai principi che devono reggere il funzionamento di simili organismi, all'art. 6 sono richiamati: i principi di indipendenza, pubblicità, trasparenza, oggettività, apertura nei confronti di soggetti terzi. Il contenuto del principio di pubblicità è ulteriormente specificato all'art. 6.3 in forza del quale tutti i Comitati sono tenuti a pubblicare il programma di lavoro, l'agenda e il report finale, oltre al report annuale. Qualora non pubblicano tale report alla fine dell'anno, devono fornire adeguata spiegazione. Oltre ai principi di pubblicità e trasparenza il *Code of Practice for Scientific Advisory Committee* si preoccupa di garantire l'indipendenza dei membri degli organismi tecnico-scientifici disciplinando i criteri per il reclutamento degli stessi. L'art. 5.2 del Codice prevede il reclutamento mediante selezione pubblica che, tra l'altro, deve rispettare il principio di non discriminazione. È interessante rilevare come sia suggerita la presenza nella composizione degli organismi tecnico-scientifici anche di membri che non siano propriamente esperti, quali soggetti chiamati ad integrare le proposte degli esperti. Infine, è importante richiamare la previsione all'art. 5.5 della responsabilità civile in caso di consulenza scientifica negligente.

Alla luce dei profili sin qui delineati il modello britannico di consulenza tecnico-scientifica sembra connotarsi in maniera significativamente diversa rispetto al modello italiano caratterizzato da una sovrapposizione degli organismi tecnico-scientifici, da uno stretto nesso tra esecutivo ed esperti, da scarsa procedimentalizzazione. Il modello britannico, al contrario, si caratterizza per un ricorso strutturato all'*expertise*, utile non solo a fornire al decisore politico conoscenze scientifiche in merito ad un dato tema, bensì anche al fine di definire le traiettorie di sviluppo della ricerca. Avendo riguardo al tema delle strategie scientifiche e delle possibilità di applicazione di ritrovati tecnologici, l'esperienza britannica appare assimilabile all'esperienza francese. Tuttavia, il modello francese, pur presentandosi come un modello strutturato di ricorso all'*expertise*, manifesta una contiguità tra potere esecutivo ed esperti.

2.3 Il ricorso all'*expertise* in Francia

In Francia organismi tecnico-scientifici con funzioni consultive sono rinvenibili sin dal principio degli anni Ottanta a lato dell'esecutivo. In particolare, risale al decreto 30 novembre 1982 n. 82-1012 l'istituzione del *Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie* quale soggetto a cui il Governo poteva rivolgersi al fine di ricevere consulenza in merito alle politiche scientifiche e tecnologiche. A tale Consiglio si è avvicendato nel 1995 il *Comité d'orientation stratégique* con la finalità di contribuire ad una riflessione di medio e lungo periodo in materia di ricerca e di sviluppo tecnologico. A questo Consiglio si è poi sostituito nel 1998 il *Conseil national de la science* che ha svolto la sua attività sino al 2006, anno in cui è stato sostituito dall'*Haut Conseil de la Science et de la Technologie*. Tale Consiglio si distingue dai suoi predecessori in quanto è stato istituito presso il Presidente della Repubblica, pur svolgendo in base alle previsioni dell'art. 3 della L. 18 aprile 2006 n. 450 attività di consulenza tanto nei riguardi del capo dello Stato quanto nei riguardi del Primo Ministro su tutte le questioni relative alle grandi scelte della Nazione in materia di politiche di ricerca, di trasferimento tecnologico e di innovazione. Anche quest'ultimo Consiglio ha avuto vita breve: nel 2013 è stato, infatti, istituito il

Conseil strategique de la recherche posto a lato del Primo Ministro. Quest'ultimo Consiglio si caratterizza per un ambito di intervento ristretto, inerente alla definizione ed alla realizzazione della strategia nazionale della ricerca.

Già da questo *excursus* è possibile evincere come il ricorso al sapere scientifico nell'ordinamento francese sia frutto di una tradizione consolidata che colloca gli esperti solitamente a lato del Primo Ministro⁸¹⁰. Tuttavia, proprio questa collocazione determina una contiguità con il potere esecutivo che è stata causa dell'instabilità del modello di consulenza tecnico-scientifica e che ha determinato l'avvicinarsi dei diversi organismi tecnico-scientifici. Tale profilo segna, dunque, una profonda cesura tra il modello francese ed il modello britannico connotato, come abbiamo visto, dall'indipendenza degli organismi tecnici rispetto all'esecutivo. In anni recenti la tendenza al ricorso ad organismi tecnico-scientifici si è accentuata nell'ordinamento francese, discostandosi però per una importante caratteristica dal modello di consulenza tecnico-scientifica tradizionalmente impiegato: invero, a partire dal 2017 sono stati istituiti una serie di organismi tecnico-scientifici consultivi a lato del Presidente della Repubblica e non del Primo Ministro. A tal riguardo, è possibile richiamare l'istituzione nel 2017 del Consiglio presidenziale sull'Africa e del Consiglio delle città, che ha sostituito il Consiglio nazionale delle città presente in Francia sin dal 1998. Nel 2023 è stato istituito il Consiglio per lo sviluppo e da ultimo, al principio del mese di dicembre 2023, il Presidente Macron ha annunciato l'istituzione di un nuovo Consiglio per la scienza, chiamato a sostituire il *Conseil strategique de la recherche* ed avente più ampie competenze. In particolare, il compito affidato al neoistituito Consiglio per la scienza non è solo quello di tracciare le strategie per la ricerca francese, bensì quello di far luce su rilevanti questioni scientifiche attuali e future. In relazione a quest'ultimo profilo è doveroso evidenziare come l'ordinamento francese, al pari dell'ordinamento britannico, individui nelle prospettive scientifiche e nei *futures* un aspetto di cruciale importanza.

L'istituzione nel dicembre 2023 del Consiglio per la scienza, per un verso, rappresenta il frutto di un'evoluzione già in essere che ha avuto inizio con l'istituzione dei primi consigli presidenziali nel 2017, per altro verso, costituisce il frutto dell'intenso dibattito maturato nel mondo accademico a seguito della presentazione nel mese di maggio del 2023 del c.d. Rapporto Gillet. Tale Rapporto costituisce una relazione stesa dal professore Philippe Gillet, su incarico del Ministro dell'Università e della Ricerca, all'esito di uno studio condotto tra i mesi di gennaio e di maggio 2023 sul ruolo della scienza nell'ordinamento francese⁸¹¹. Il Rapporto Gillet persegue tre obiettivi dichiarati: il primo obiettivo è garantire una rappresentanza permanente della scienza ai più alti livelli istituzionali; il secondo obiettivo è garantire allo Stato una progettualità scientifica nel lungo periodo ed una sostenibilità finanziaria

⁸¹⁰ Sulla presenza nell'ordinamento francese di una tradizione radicata di ricorso al sapere scientifico P. Papon, *La démocratie a-t-elle besoin de la science?*, Parigi, 2020, il quale evidenzia come l'istituzionalizzazione dell'*expertise* si sia rafforzata in Francia dopo la Seconda Guerra Mondiale con l'istituzione dell'*Institut national de la santé et de la recherche médicale* (INSERM), dell'*Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer* (Ifremer), dell'*Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement* (Inrae). Tale tendenza si è accentuata nel corso degli anni con l'istituzione di agenzie nazionali, tra cui l'*Autorité de sûreté nucléaire* (ASN) e l'*Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* (ANSES). In tale contesto scientifico un ruolo di primario rilievo è stato acquisito dal *Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie* (CCNE), creato nel 1983 dal Presidente Mitterand.

⁸¹¹ Il Rapporto Gillet, la cui denominazione ufficiale è "*Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation. 14 propositions pour engager le processus de rénovation et de simplification de l'écosystème national*", può essere consultato sul sito istituzionale del Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la recherche al seguente link <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/mission-sur-l-ecosysteme-de-la-recherche-et-de-l-innovation-91280>.

della stessa; il terzo obiettivo è rendere lo Stato in grado di far fronte alle grandi sfide scientifiche, intervenendo altresì sulla formazione dei quadri dirigenziali dell'amministrazione pubblica. Come è possibile notare, gli obiettivi che si prefigge il Rapport Gillet sono ambiziosi. Soffermandoci sul primo obiettivo e, dunque, sulla garanzia di una rappresentanza permanente del mondo scientifico ai più alti livelli istituzionali, è possibile rilevare come il Rapport Gillet abbia proposto l'istituzione di un *Haut conseiller à la science* (HCS) al fianco del Presidente della Repubblica o del Primo Ministro, rimettendo tale scelta organizzativa al circuito politico in sede di approvazione della riforma, con contestuale soppressione del Consiglio strategico per la scienza. I modelli ai quali il Rapport Gillet dichiara di ispirarsi sono il modello canadese caratterizzato dalla presenza di un *Chief Scientific Adviser*, il modello neozelandese in cui è presente un *Prime Minister's Chief Scientific Adviser* ed il modello britannico in cui opera il *Government Chief Scientific Adviser*. Tuttavia, al di là di tale dichiarazione, è possibile rilevare come il modello di consulenza tecnico-scientifica francese si distacchi sensibilmente dal modello britannico, essendo quest'ultimo caratterizzato da un elevato livello di indipendenza.

L'istituzione di un *Haut conseiller à la science* presenterebbe il vantaggio di garantire all'esecutivo un interlocutore unico che fungerebbe da tramite tra il mondo della ricerca e le istituzioni e renderebbe, altresì, più agevole l'individuazione degli obiettivi strategici. Tale proposta è stata però oggetto di severe critiche da parte del mondo accademico, tra le tante è possibile richiamare le "*Réflexions sur les missions d'un Conseiller Scientifique du Gouvernement*" elaborate dalle *Sociétés Savantes Académiques de France*⁸¹². Tali riflessioni costituiscono una risposta del mondo scientifico al modello proposto dal Rapport Gillet. In particolare, la *Sociétés Savantes Académiques de France* ha evidenziato come l'istituzione di un alto consigliere minerebbe alla base il pluralismo che connota il mondo scientifico, senza considerare che il Rapport Gillet non tiene in considerazione alcuna le scienze umane e sociali focalizzandosi esclusivamente sulle scienze dure. Inoltre, gli accademici francesi hanno evidenziato come il Rapport Gillet rimetterebbe esclusivamente all'alto consigliere il compito di individuare le strategie di sviluppo della ricerca, strategie la cui attuazione spetterebbe al *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* (MESR) chiamato a svolgere una funzione meramente esecutiva. In definitiva, l'istituzione di un alto consigliere scientifico rischierebbe di portare all'adozione di decisioni *science driven* e non più solo *science based*.

Al posto dell'*Haut conseiller à la science* la *Sociétés Savantes Académiques de France* ha proposto l'istituzione di un *Conseiller Scientifique du Gouvernement*, quale organo collegiale di consulenza tecnico-scientifica all'esecutivo. Tale consiglio si distinguerebbe dalla figura proposta dal Rapport Gillet per il carattere eminentemente scientifico, per la distanza dall'esecutivo, per le garanzie di trasparenza e di pubblicità. Nella proposta elaborata dalla *Sociétés Savantes Académiques* l'attività del *Conseiller Scientifique du Gouvernement* dovrebbe essere articolata lungo quattro assi. Il primo asse sarebbe quello della consulenza scientifica svolta in favore sia del Governo che del Parlamento. A tal riguardo, il ruolo del *Conseiller Scientifique* sarebbe quello di un «*courtier scientifique*» chiamato a fare da tramite tra il Governo ed il Parlamento. Il *Conseiller Scientifique du Gouvernement*, nella proposta elaborata dagli accademici francesi, dovrebbe svolgere la propria attività di consulenza scientifica sia

⁸¹² Le "*Réflexions sur les missions d'un Conseiller Scientifique du Gouvernement*" possono essere consultate sul sito istituzionale del *Collège des Sociétés Savantes Académiques de France* al seguente link <https://societes-savantes.fr/publication-de-la-note-reflexions-sur-les-missions-dun-conseiller-scientifique-du-gouvernement/>.

previa richiesta sia in base ad autonome iniziative. Il secondo asse di attività proposto sarebbe volto a sviluppare la presenza in Francia di scienziati in seno all'amministrazione, nonché ad istituire consigli scientifici regionali e tematici. Il terzo asse di attività dovrebbe riguardare la sensibilizzazione della popolazione alla cultura scientifica. Infine, il quarto asse di attività sarebbe volto a rafforzare la presenza scientifica della Francia negli organismi di ricerca internazionali.

Al fine di garantire l'indipendenza di tale Consiglio i membri della *Sociétés Savantes Académiques de France* hanno proposto una procedura di nomina che tenga conto sia degli orientamenti espressi dal mondo accademico sia del supporto da parte delle Camere. In particolare, i nominativi per l'incarico di componenti del *Conseiller Scientifique du Gouvernement* dovrebbero essere proposti dalle principali istituzioni scientifiche al Parlamento a cui spetterebbe procedere all'elezione con elevate maggioranze. Seguirebbe, poi, la nomina con atto dell'esecutivo. Una simile procedura per individuare i componenti del *Conseiller Scientifique du Gouvernement* non sorprende in quanto costituisce un'idea radicata in Francia quella di collocare il processo di scelta dei componenti degli organismi tecnico-scientifici all'interno del circuito politico e di coinvolgere il Parlamento⁸¹³.

Tale profilo sarà approfondito nel prosieguo, tuttavia sembra utile chiarire sin da ora che la finalità perseguita da un simile coinvolgimento è quella di garantire una legittimazione democratica, tramite il coinvolgimento del Parlamento, degli esperti che andranno a comporre gli organismi tecnico-scientifici.

Al fine di garantire l'indipendenza del *Conseiller Scientifique du Gouvernement*, la *Sociétés Savantes Académiques de France*, in aggiunta alle proposte relative alle modalità di nomina, ha avanzato un monito alla cautela in quanto strutturare tale Consiglio presso il Primo Ministro determinerebbe l'insorgenza di un rapporto fiduciario. La proposta degli accademici francesi sarebbe, pertanto, quella di radicare detto Consiglio presso un'autorità amministrativa indipendente in modo tale da ridurre possibili ingerenze dell'esecutivo.

Vale la pena evidenziare che la proposta avanzata dalla *Sociétés Savantes Académiques* non costituisce la sola riflessione avanzata dal mondo scientifico francese a fronte del Rapport Gillet. È, infatti, possibile richiamare anche l'*Appel des Houches*, quale appello lanciato dall'*École de physique des Houches* all'esito di una *convention* svoltasi dal 21 al 26 maggio 2023. Tale appello ha posto in evidenza come la complessità della società contemporanea imponga di organizzare l'*expertise* e di rendere edotti i cittadini in merito alle conseguenze dell'uso o meno delle conoscenze scientifiche e della tecnologia. Ad avviso dell'*École des Houches*, solo tramite la condivisione del sapere scientifico la democrazia potrà affrontare le sfide del XXI secolo.

Alla luce della ricostruzione svolta è agevole comprendere come il ruolo della scienza e segnatamente il ruolo della scienza al fianco del decisore politico sia stato oggetto di un intenso dibattito in Francia negli ultimi anni. Nel pieno di tale dibattito è intervenuta la decisione del Presidente Macron di istituire un nuovo Consiglio per la Scienza chiamato ad assistere il capo dello Stato nell'assunzione di decisioni caratterizzate da un elevato livello di tecnicismo.

⁸¹³ Sul rapporto tra esperti e circuito democratico v. P. Papon, *La démocratie a-t-elle besoin de la science?*, cit. Invero, anche ai fini della composizione del comitato tecnico-scientifico che ha operato in Francia durante lo stato di emergenza sanitaria dichiarato in costanza della crisi pandemica era stato previsto un coinvolgimento dell'Assemblea nazionale e del Senato. Infatti, tale comitato, disciplinato dall'art. 3131-19 del *Code de Santé Publique*, era guidato da un Presidente scelto dal capo dello Stato francese, mentre i restanti membri erano individuati dai Presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato, nonché dal Ministro della Salute.

L'istituzione è avvenuta con atto del Presidente della Repubblica ed il Consiglio si è riunito per la prima volta nel mese di aprile 2024.

Dal punto di vista organizzativo il Consiglio per la Scienza costituisce un organo collegiale privo di presidente e composto originariamente da dodici membri tra esperti nelle c.d. scienze dure ed esperti in scienze umane e sociali. È interessante notare come nel breve periodo di vita di tale Consiglio la sua composizione sia già variata: non solo ai dodici membri originari se ne sono aggiunti ulteriori tre, ma a pochi giorni dalla sua istituzione uno dei dodici membri originari si è dimesso in segno di protesta contro l'approvazione di una nuova legge sull'immigrazione. Un simile gesto evidenzia come il Consiglio per la Scienza sia lungi dall'essere esclusivamente una sede di confronto scientifico, bensì sia parte integrante delle dinamiche politiche.

Sotto il profilo organizzativo il Consiglio per la Scienza risponde pienamente al modello dei consigli presidenziali istituiti a partire dal 2017. Pertanto, il capo dello Stato gode di significativi poteri in ordine alla composizione ed all'organizzazione interna del Consiglio, così determinando una imprevedibilità organizzativa. I lavori dei consigli presidenziali non sono pubblici, così come non sono resi pubblici i pareri resi al capo dello Stato. Sotto questo profilo è possibile osservare una impermeabilità dei consigli presidenziali rispetto all'esterno ed una totale assenza di trasparenza⁸¹⁴.

I profili sin qui delineati ci consentono di evidenziare come il modello francese di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo costituisca un modello profondamente diverso sia rispetto al modello italiano sia rispetto al modello britannico. Per un verso, infatti, l'ordinamento francese si caratterizza per un ricorso strutturato all'*expertise* scientifica riconoscendo sin dal principio degli anni Ottanta la presenza di organismi tecnico-scientifici a lato del Primo Ministro e solo in anni più recenti al fianco del Presidente della Repubblica. Si tratta, dunque, di un modello che, pur riconoscendo la presenza sul territorio nazionale di una pluralità di istituzioni accademiche e di prestigiosi centri di ricerca, tende all'accentramento della consulenza tecnico-scientifica al contrario di quanto accade nell'ordinamento interno ove è possibile osservare una frammentazione della consulenza tecnico-scientifica. Per altro verso, l'ordinamento francese, pur tendendo ad una consulenza tecnico-scientifica strutturata e accentrata, si distingue dal modello britannico giacché mentre il modello britannico spicca per gli elevati standard di indipendenza, per la procedimentalizzazione e la trasparenza garantite in relazione all'attività svolta, il modello francese evidenzia uno stretto legame fiduciario tra l'esecutivo e gli organismi di consulenza tecnico-scientifica, nonché si caratterizza per la possibilità di adottare modelli organizzativi variabili e per la scarsa trasparenza. Il modello francese appare, dunque, agli antipodi rispetto al modello britannico. Tuttavia, un simile modello è frutto di una scelta consapevole che mira a collocare gli organismi tecnico-scientifici all'interno delle dinamiche politiche. A fronte di questo rilievo sembra opportuna una riflessione più approfondita sul ruolo degli organismi tecnico-scientifici all'interno del circuito democratico e sull'incidenza dell'intervento di tali organismi sui delicati equilibri che connotano i rapporti tra gli organi dello Stato.

3. Il ricorso all'*expertise* nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo ed i riflessi sulla forma di governo

⁸¹⁴ In relazione alle criticità che caratterizzano i consigli presidenziali v. T. Desmoulin, *Un présidentielisme débridé. Remarques sur la création du «Conseil présidentiel de la science»*, in *Jus Politicum*, 15 dicembre 2023.

Diversi sono i profili in relazione ai quali è possibile valutare gli effetti del ricorso all'*expertise* nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Il primo profilo che occorre considerare è senz'altro il controllo operato dal Parlamento in relazione alle scelte effettuate dal Governo sulla base delle consulenze tecnico-scientifiche. Affinché possa avere luogo un simile controllo è imprescindibile che i dati ed i pareri elaborati dagli organismi tecnico-scientifici siano resi pubblici e, dunque, accessibili.

Il controllo da parte del Parlamento può senz'altro essere agevolato dalla trasmissione dei summenzionati dati e pareri direttamente da parte degli organismi tecnico-scientifici. È questo il modello adottato, per esempio, nell'ordinamento francese al fine di delineare i rapporti tra Governo, Parlamento e comitato tecnico-scientifico durante la crisi pandemica. In particolare, ai sensi dell'art. 3131-19 del *Code de la Santé Publique*, il Presidente del comitato tecnico-scientifico era tenuto a trasmettere simultaneamente i pareri resi al Primo Ministro, al Presidente dell'Assemblea nazionale ed al Presidente del Senato. Un simile meccanismo era volto a sollecitare il controllo da parte del Parlamento in merito alle scelte operate dall'esecutivo e ad ingenerare un dialogo continuo tra esperti, Governo e Parlamento. In particolare, in seno all'Assemblea nazionale sin dal principio della crisi pandemica era stata istituita una commissione conoscitiva sull'impatto, sulla gestione e sulle conseguenze dell'epidemia da Covid-19. Il controllo esercitato da tale commissione si è rivelato però poco incisivo sia in ragione della sua composizione scarsamente rappresentativa della minoranza, sia in ragione della previsione della trasformazione in commissione d'inchiesta solo una volta superata la crisi pandemica. Al di là dell'esperienza pandemica, nell'ordinamento francese il controllo sulle scelte operate dall'esecutivo sulla base di pareri di organismi di consulenza tecnico-scientifica può essere svolto dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* e da commissioni di inchiesta istituite ad *hoc*. Un simile controllo, tuttavia, rischia di assumere connotazioni politiche considerando la composizione altamente politicizzata dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*⁸¹⁵.

Un controllo particolarmente stringente delle scelte effettuate dall'esecutivo sulla base dei pareri scientifici ricevuti è operato nel Regno Unito dalla *Science and Technology and Education Select Committee* presso la *House of Commons*. L'attività di controllo svolta da tale commissione parlamentare è agevolata dagli obblighi di trasparenza introdotti dal *Freedom of Information Act* del 2000 che interessano anche l'attività svolta dagli organismi di consulenza tecnico-scientifica. Prima dell'entrata in vigore di tale atto normativo, le *parliamentary questions* costituivano il principale strumento impiegato a livello parlamentare per conoscere i dati scientifici sulla base dei quali il Governo aveva fondato le proprie decisioni e per fare valere eventuali profili di responsabilità. In dottrina vi è chi ha evidenziato come il limite che incontra un simile controllo sia l'intervento a posteriori rispetto alle scelte effettuate dal Governo. A fronte di tale rilievo, è possibile evidenziare come l'intervento della *Science and Technology and Education Select Committee* in una fase antecedente all'assunzione di decisioni da parte dell'esecutivo non costituirebbe una forma di controllo, bensì darebbe vita ad un dialogo tra legislativo ed esecutivo sulla

⁸¹⁵ Tale organismo è stato istituito in Francia nel 1983 su impulso della maggioranza parlamentare guidata da François Mitterand con il fine di approfondire il dibattito sui programmi nucleari e spaziali. L'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* è composto da deputati e senatori ed è assistito da un consiglio scientifico di cui fanno parte ventiquattro personalità di elevato profilo scientifico. L'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* costituisce un organismo di raccordo tra il mondo scientifico e quello politico.

base dei dati scientifici. Una simile possibilità, che sembra richiamare l'esperienza francese, appare lontana dal modello britannico in cui l'attività di consulenza svolta dagli esperti in favore dell'esecutivo è del tutto sottratta alle dinamiche del dibattito politico, potendo solo costituire il fondamento per un'attività di controllo a posteriori.

Occorre poi segnalare che anche la House of Lords ha dedicato una particolare attenzione all'attività di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo. In particolare, tale attività di consulenza tecnico-scientifica è stata al centro di numerosi dibattiti all'interno della House of Lords. Da ultimo, un vivace dibattito ha riguardato l'istituzione nel 2021 del *National Science and Technology Council*, quale commissione presieduta dal Primo Ministro e supportata a livello organizzativo dal *Council for Science and Technology*. Al riguardo la House of Lords ha evidenziato il proprio timore che un numero eccessivo di organismi tecnico-scientifici possa ingenerare un eccesso di burocrazia ed una difficoltà ad individuare i soggetti responsabili⁸¹⁶. Se si esclude tale profilo, la House of Lords ha sottolineato l'importanza della definizione di strategie scientifiche ed ha manifestato il proprio supporto alla presenza di un *network* di *Chief Scientific Advisers* presso i singoli ministeri che faccia poi capo al *Government Chief Scientific Adviser* secondo il modello verticistico precedentemente illustrato.

Per quanto concerne, invece, l'ordinamento interno non sono previsti meccanismi di raccordo tra il Parlamento e gli organismi tecnico-scientifici che svolgono attività di consulenza in favore dell'esecutivo. Una simile lacuna rischia di determinare una marginalizzazione delle Assemblee parlamentari⁸¹⁷. Al fine di scongiurare tale evenienza in dottrina vi è chi invoca la procedimentalizzazione del ricorso all'*expertise* quale rimedio per ripristinare la centralità della dimensione politica⁸¹⁸.

Acclarato che la trasmissione di pareri tecnico-scientifici al Parlamento è funzionale alla possibilità di operare un controllo in relazione alle scelte dell'esecutivo, sembra opportuno domandarsi se il Governo possa discostarsi dai pareri tecnico-scientifici ricevuti. A fronte di questa domanda, la risposta non può che essere positiva: se, per un verso, è vero che i pareri resi dagli esperti possono attivare meccanismi di controllo in relazione all'operato dell'esecutivo,

⁸¹⁶ Ci si riferisce al report "*Science and Technology superpower: more than a slogan*" pubblicato dalla House of Lords il 4 agosto 2022. In tale report la House of Lords valuta positivamente il ruolo degli esperti a lato del Governo, tuttavia critica severamente le strategie settoriali e la discontinuità nelle politiche di ricerca, nonché l'istituzione del *National Science and Technology Council*. Tali critiche discendono non solo dall'istituzione di un organismo che si va ad aggiungere ai qualificati organismi tecnico-scientifici già presenti nel panorama britannico, ma anche dall'adozione di un *modus procedendi* che contrasta con i principi di pubblicità e trasparenza che connotano il ricorso all'*expertise* nel Regno Unito. A fronte di tali rilievi della House of Lords non è tardata la risposta del Governo britannico che ha difeso l'istituzione del *National Science and Technology Council* e l'adozione del principio di segretezza per le discussioni interne a tale organismo, in rottura con la consolidata tradizione di trasparenza nel Regno Unito anche per i lavori interni agli organismi consultivi. Conseguentemente, il 6 marzo 2023 il Governo ha pubblicato il documento "*UK Science and Technology Framework*" volto a delineare la strategia scientifica del Paese sino al 2030. Tale documento, sul quale si è svolto un dibattito all'interno della House of Commons già il successivo 7 marzo, intende essere «una guida per rendere il Regno Unito una superpotenza scientifica e tecnologica», profilo quest'ultimo che evidenzia l'importanza di approfondire il ruolo della scienza al fianco del decisore politico.

⁸¹⁷ In relazione a tale rischio, 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 Quad. cost.*, 2020, n. 2, 285.

⁸¹⁸ Così, E. D'Orlando, *Decisore politico e scienza: l'emergenza sanitaria come catalizzatore dell'affermazione di un paradigma normativo evidence-based*, cit., 518 ad avviso della quale nel disciplinare fenomeni scientificamente incerti la relazione tra potere legislativo, esecutivo ed *expertise* scientifica è di necessaria integrazione.

è altresì vero che il Governo deve essere libero di potersene discostare assumendosene, però, la piena responsabilità. Diversamente, si arriverebbe all'adozione di decisioni *science driven* ed alla sostituzione degli esperti all'esecutivo. Un simile rischio si è palesato nell'ordinamento francese in occasione della crisi pandemica. In particolare, il *Code de la Santé Publique* aveva previsto non solo che la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria fosse sorretta da dati scientifici, ma anche che i pareri del comitato tecnico-scientifico costituissero il fondamento affinché il Parlamento potesse autorizzare con legge la proroga dello stato di emergenza ed il Governo potesse dichiararne la cessazione anticipata. A ben vedere, a fronte di una simile disciplina il rischio che si corre è quello di asservire il Parlamento ed il Governo al parere degli esperti. Tale rischio, tuttavia, necessita di essere rimodulato tenendo conto delle modalità di nomina dei componenti del comitato tecnico-scientifico e del grado di indipendenza degli stessi. In particolare, nell'ordinamento francese il comitato tecnico-scientifico nominato in occasione della crisi pandemica è stato interamente calato all'interno delle dinamiche politiche sin dalla sua istituzione. Come già precisato, infatti, il Presidente del comitato è stato scelto dal capo dello Stato, mentre gli altri membri sono stati individuati dai Presidenti dell'Assemblea nazionale, del Senato, nonché dal Ministro della Salute. A fronte di una simile modalità di nomina, appare improbabile il rischio di una tecnocrazia.

Le modalità di nomina degli organismi tecnico-scientifici costituiscono un profilo di cui occorre tenere conto nel momento in cui si analizzano le dinamiche che connotano i rapporti tra organismi tecnico-scientifici, Parlamento e Governo. Infatti, là dove i componenti degli organismi tecnico-scientifici sono individuati direttamente dall'esecutivo, il rischio che si corre è quello di nominare dei *courtiers scientifiques*, ossia dei cortigiani scientifici, con effetti negativi sia per quanto concerne i livelli di indipendenza sia in relazione alle garanzie di stabilità e continuità nel tempo della consulenza tecnico-scientifica. L'esistenza di un nesso fiduciario tra componenti dell'organismo tecnico-scientifico ed esecutivo in carica è suscettibile, invero, di determinare il rinnovo della composizione del comitato tecnico ogni qualvolta cambi il Governo, a meno che non siano previsti dei meccanismi per garantire la permanenza in carica.

Diverso è il ruolo degli organismi tecnico-scientifici nel caso in cui al procedimento di nomina prendano parte tanto il Governo quanto il Parlamento. In simili casi sussiste non solo una volontà di attenuare il vincolo fiduciario tra organismi tecnico-scientifici e Governo, bensì anche la volontà di rendere simili organismi degli interlocutori tanto per il Governo quanto per il Parlamento. Tale modello è riscontrabile nell'ordinamento francese sia per quanto concerne il comitato tecnico-scientifico istituito per far fronte alla crisi pandemica sia avendo riguardo al *Conseil stratégique de la recherche* che ha operato sino alla fine del 2023. In quest'ultimo caso la composizione del *Conseil stratégique de la recherche* addirittura risultava integrata, ai sensi dell'art. 120-1 del *Code de la recherche*, da un deputato e da un senatore designati dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques*. Un simile meccanismo non solo determinava una partecipazione del Parlamento alla definizione della composizione dell'organismo di consulenza tecnico-scientifica al Governo, bensì poneva un nesso diretto tra l'organismo di consulenza tecnico-scientifica presso il Parlamento e quello radicato presso l'esecutivo⁸¹⁹. Oltre alle finalità già richiamate, simili procedimenti di nomina che prevedono il coinvolgimento

⁸¹⁹ Per un approfondimento in relazione all'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques* v. T. Amico di Meane, *La consulenza scientifica parlamentare. Riflessioni comparative sull'insostenibile eccezionalismo del caso italiano*, in *DPCEonline*, 2023, 4, 3101.

tanto del Governo quanto del Parlamento ambiscono a democratizzare il processo di scelta degli esperti. Come evidenziato in dottrina, nei casi in cui il Parlamento partecipa alla scelta degli esperti che andranno a far parte di organismi tecnico-consultivi si intende porre in essere una legittimazione democratica indiretta⁸²⁰. Su una simile finalità occorre riflettere ed occorre domandarsi se sia opportuno prevedere una legittimazione democratica degli esperti. È innegabile che nelle società contemporanee le scelte che gli attori pubblici sono chiamati a compiere implicano sempre di più conoscenze scientifiche. Non è pertanto possibile continuare a considerare il circuito scientifico come separato e non comunicante rispetto al circuito democratico. Ciononostante, se la finalità del coinvolgimento del Parlamento nella scelta degli esperti è quella di rappresentare la volontà degli elettori garantendo una legittimazione democratica agli organismi tecnico-scientifici, forse occorrerebbe riflettere sulla circostanza che il primo nesso tra organismi tecnico-scientifici e corpo elettorale risiede nelle garanzie di trasparenza dell'attività svolta. Solo garantendo la trasparenza in relazione all'attività svolta sarà possibile per gli organismi tecnico-scientifici conquistare la fiducia del corpo elettorale⁸²¹. Egualmente sarà più agevole per il corpo elettorale riporre fiducia in quegli organismi tecnico-scientifici caratterizzati da una piena indipendenza rispetto al potere esecutivo, basti pensare agli organismi tecnico-scientifici la cui composizione dipende dall'esito di selezioni pubbliche così come osservato in relazione al modello britannico. Tale modello, a differenza del modello francese, appare saldo nel tenere separati il circuito politico e la sfera dell'*expertise*. A quanto precedentemente osservato, basti aggiungere che sui componenti del *Council for Science and Technology* grava l'obbligo di comunicare al presidente di tale organismo se intendono accettare una posizione preminente all'interno di un partito politico, caso in cui il loro incarico di esperti potrà incorrere in una cessazione anticipata. Egualmente, se durante l'incarico un membro del *Council for Science and Technology* accetta la candidatura alla House of Commons questi è tenuto a rassegnare le proprie dimissioni dall'organismo di consulenza tecnico-scientifica.

Svolti tali rilievi in relazione al nesso tra organismi tecnico-scientifici, Governo, Parlamento e corpo elettorale, occorre evidenziare come particolare attenzione debba essere dedicata alla collocazione di simili organismi all'interno dell'ordinamento giacché essi appaiono suscettibili di incidere sui delicati equilibri che connotano le forme di governo. Al fine di comprovare tale monito sia sufficiente ancora una volta richiamare l'esperienza francese, con particolare riguardo ai consigli presidenziali istituiti a partire dal 2017. Simili consigli, come già illustrato, non rinvergono alcun fondamento in Costituzione o nella legge, bensì sono istituiti con un atto discrezionale del capo dello Stato. Quest'ultimo disciplina l'organizzazione ed il funzionamento dei consigli presidenziali dando luogo a formule organizzative elastiche e del tutto imprevedibili. I rapporti tra Presidente della Repubblica e consigli presidenziali sono connotati da un forte vincolo fiduciario e sono del tutto impermeabili a forme di controllo esterne. Il risultato di un simile modello di consulenza tecnico-scientifica è stato un effetto destabilizzante in seno all'esecutivo in

⁸²⁰ Sul tema della legittimazione democratica indiretta v. J. Chevallier, *Expertise scientifique et décision politique*, cit., 831; L. Starck, *Science, expertise et décisions politiques*, cit., 11.

⁸²¹ In argomento, A. Iannuzzi, *Leggi "science driven" e Covid-19. Il rapporto tra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw journal*, 2020, n. 1, 119; L. Del Corona, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 535; V. Zambrano, *Il «diritto umano alla scienza» e l'emergenza da Covid-19*, in *BioLaw journal*, 2020, 1, 259, che individua un vero e proprio diritto alla scienza, quale diritto dei cittadini non solo a fruire dei risultati scientifici, bensì ad essere informati ed istruiti in merito agli apporti della scienza.

ragione delle crescenti ingerenze del capo dello Stato nelle politiche pubbliche: ricorrendo ai consigli presidenziali il Presidente della Repubblica si è appropriato di politiche pubbliche trasversali e di processi di riforma di ampia portata. A tal riguardo, la dottrina francese ha denunciato un'iperattività presidenziale⁸²². Occorre poi rilevare come i consigli presidenziali, oltre a sbilanciare i rapporti tra capo dello Stato e Primo Ministro, eludano i meccanismi della responsabilità del Governo innanzi al Parlamento.

Tali rilievi sollecitano a dedicare particolare attenzione alla collocazione riconosciuta all'interno degli ordinamenti agli organismi di consulenza tecnico-scientifica.

4. Considerazioni conclusive.

Alla luce della disamina effettuata in relazione agli organismi che svolgono attività di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo sembra possibile individuare due macromodelli di consulenza: un modello accentrato ed un modello diffuso. Costituiscono esempi di consulenza tecnico-scientifica accentrata l'esperienza francese, che si caratterizza per la presenza di organismi di consulenza strutturati e stabilmente radicati a lato dell'esecutivo, e l'esperienza britannica in cui l'*expertise* è organizzata secondo un modello verticistico.

Diversamente, l'esperienza italiana è riconducibile ad un modello diffuso di consulenza tecnico-scientifica in favore dell'esecutivo. Tale modello si connota per la presenza di una pluralità di organismi di consulenza tecnico-scientifica, sia stabilmente presenti nell'ordinamento sia istituiti per soddisfare esigenze specifiche, non strutturati secondo un modello verticistico e privi di strumenti di raccordo in relazione alle rispettive aree di intervento. Un simile modello, come si è avuto modo di rilevare, è agevolmente suscettibile di determinare una sovrapposizione delle competenze dei diversi organismi tecnico-scientifici, nonché una dispersione del sapere scientifico.

Occorre, tuttavia, evidenziare come anche nei modelli tradizionalmente accentrati di consulenza tecnico-scientifica in anni recenti si sia manifestata una tendenza centrifuga che ha portato all'istituzione di nuovi organismi di consulenza a lato di quelli già presenti. Al riguardo, basti pensare all'istituzione nel Regno Unito del *National Science and Technology Council* che, a partire dal 2021, si è andato ad affiancare al *Council for Science and Technology*.

Delineati questi due macromodelli sembra possibile classificare ulteriormente gli organismi tecnico-scientifici che svolgono attività di consulenza nei confronti dell'esecutivo avendo riguardo alle modalità di nomina dei componenti. In base alla disamina svolta è stato possibile individuare tre distinte modalità di nomina dei componenti di tali organismi tecnico-scientifici: nomina discrezionale da parte dell'esecutivo, elezione da parte del Parlamento o comunque partecipazione del Parlamento al procedimento di nomina, selezione tramite bando pubblico. A ciascuna di tali modalità di individuazione dei componenti degli organismi tecnico-scientifici corrispondono specifici effetti in relazione al livello di indipendenza degli esperti ed all'attività svolta dall'organismo di consulenza. È agevole intuire, infatti, come alla selezione degli esperti mediante bando pubblico corrisponderanno livelli massimi di indipendenza. Al contrario, minori livelli di indipendenza saranno riscontrabili in caso di nomina discrezionale da parte dell'esecutivo. Peculiare si presenta il caso di intervento del Parlamento nella designazione degli esperti. Come visto, infatti, la previsione dell'intervento del Parlamento è volta non solo ad allentare

⁸²² Di questo avviso T. Desmoulin, *Un présidentielisme débridé. Remarques sur la création du «Conseil présidentiel de la science»*, in *Jus Politicum*, 15 dicembre 2023.

il vincolo fiduciario tra esperti ed esecutivo, ma altresì a ricondurre il ricorso all'*expertise* al circuito democratico. Tale tentativo di fornire una legittimazione democratica al ricorso all'*expertise* mediante il coinvolgimento del Parlamento deve indurre a riflettere, tenuto conto anche del rischio di politicizzare la scelta degli esperti. Forse il medesimo obiettivo potrebbe essere realizzato percorrendo la strada della procedimentalizzazione e della trasparenza, accrescendo così la fiducia dei cittadini negli esperti ed accentuando allo stesso tempo la possibilità di un controllo da parte del Parlamento.

Viene qui in rilievo un interrogativo di fondo sul ruolo degli esperti. Questi ultimi, infatti, a seconda delle modalità di nomina, della struttura organizzativa all'interno della quale operano, nonché delle modalità di svolgimento dell'attività di consulenza, possono porsi quali *courtiers scientifiques* del Governo o del Parlamento oppure alla stregua di soggetti effettivamente terzi chiamati a fornire i dati necessari per una decisione ponderata. In quest'ultimo caso non è escluso che essi possano assumere le vesti di *licenced dissidents*, ossia di soggetti che in virtù del proprio ruolo e delle proprie competenze sono legittimati ad assumere posizioni anche critiche nei confronti delle scelte compiute dalle istituzioni. Una simile ipotesi appare senz'altro interessante al fine di sviluppare un dibattito costruttivo tra esperti, Governo, Parlamento e corpo elettorale. La costruzione di un dialogo continuo tra tali soggetti appare, d'altronde, non più eludibile in considerazione della crescente complessità del reale e delle sfide tecnologiche poste dal XXI secolo.

Abstract

This essay aims to investigate, through a comparative analysis, the role of technical-scientific advisory bodies at the side of the executive. The analysis will be conducted with regard to the relationships between the executive and technical-scientific bodies in the domestic legal system, in the United Kingdom and in France, since these are systems where the use of scientific knowledge by the executive is rooted. The examination aims to verify whether it is possible to trace models of recourse to expertise by the executive, as well as to shed light on how the intervention of experts affects the relationships between the executive and legislative branches and, more generally, on the form of government. Ultimately, the question to which the article intends to provide an answer concerns the position of experts within the institutional system and with respect to the democratic circuit.

Keywords

expertise - technical-scientific advisory bodies - government - institutional system

DINAMICHE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E RUOLO DEL
GOVERNO ITALIANO, DALLA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE*
ECONOMICA ALLA SOLIDARIETÀ POST-PANDEMICA: *QUID*
*NOVI*⁸²³

Pietro Masala

SOMMARIO: Integrazione europea e rafforzamento dei governi nazionali: ragioni strutturali e fattori di intensificazione dopo le recenti crisi - 2. Il ruolo del Governo italiano nella definizione delle strategie condivise e il rapporto con le istituzioni UE nella loro attuazione - 3. Il rafforzamento del Governo italiano nell'ordinamento interno in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico condizionato - 3.1. Implicazioni della ridefinizione della governance economica in risposta alla crisi finanziaria internazionale: gli effetti sulla procedura di bilancio e sulla produzione normativa - 3.2. Implicazioni della solidarietà post-pandemica: il PNRR come atto di indirizzo politico - 3.2.1. La struttura organizzativa ad hoc - 3.2.2. Gli effetti sulla produzione normativa - 4. Conclusioni

1. Integrazione europea e rafforzamento dei governi nazionali: ragioni strutturali e fattori di intensificazione dopo le recenti crisi

È comunemente riconosciuto che lo sviluppo dei processi di integrazione sovranazionale ha contribuito significativamente al rafforzamento del ruolo dei governi nazionali e che tale effetto si spiega in quanto corrisponde ad esigenze oggettive, connaturate a quei processi: è l'accentuata relazionalità che li caratterizza a richiedere capacità di negoziazione e rapidità decisionale e quindi a determinare la centralità e il protagonismo degli esecutivi a scapito delle assemblee rappresentative, strutturalmente meno adeguate a soddisfare simili esigenze⁸²⁴.

Quanto si è osservato è valido specialmente con riferimento al processo di integrazione europea, che fin dalle sue origini ha rafforzato gli esecutivi degli Stati membri, sia per la rilevanza che la dimensione intergovernativa ha sempre rivestito nei procedimenti decisionali in seno alle Comunità europee e poi all'Unione europea (UE) sia per il particolare rapporto fra gli stessi esecutivi e le istituzioni europee. I governi nazionali, per un verso, congiuntamente determinano, attraverso il Consiglio europeo, gli orientamenti su cui si basano le politiche dell'UE e partecipano come attori principali, attraverso il Consiglio (e insieme al Parlamento europeo), all'approvazione degli atti legislativi in cui tali orientamenti si concretizzano. Per altro verso, essi sono, ciascuno per conto dello Stato che rappresenta, i principali e più diretti interlocutori delle istituzioni europee, garanti e responsabili davanti alle stesse del rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione. Tale ruolo centrale degli esecutivi nell'architettura istituzionale dell'UE ha inevitabili ricadute sugli ordinamenti degli Stati membri, al cui interno la posizione del Governo risulta rafforzata in maniera corrispondente: ciò può osservarsi anzitutto sul piano della determinazione dell'indirizzo politico e della produzione normativa funzionale alla sua attuazione, nonché, di conseguenza, sul piano degli equilibri relativi alla forma di governo, in specie per quanto attiene al rapporto fra Governo e Parlamento; e ancora sul piano degli equilibri relativi alla forma di

⁸²³ Una versione più estesa del presente contributo, avente il medesimo titolo e struttura analoga, ma arricchita sia nel testo (specialmente, pur se non esclusivamente, nella più articolata e approfondita parte finale) sia nell'apparato di note e riferimenti bibliografici, può leggersi in *Federalismi*, 2025, 17, 79.

⁸²⁴ Per tutti, v. P. Carrozza, *Governo e amministrazione*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 853, 902-909.

Stato, per quanto riguarda in particolare il rapporto con le autonomie territoriali negli Stati a struttura decentrata.

Le recenti dinamiche del processo di integrazione europea hanno ancor più accentuato la tendenza al rafforzamento dei governi. Le due gravi crisi che negli ultimi decenni ne hanno fortemente influenzato l'evoluzione – la crisi finanziaria internazionale iniziata nel 2008, che ha messo a repentaglio la stabilità dell'Unione economica e monetaria (UEM), e la più recente crisi pandemica, a un tempo emergenza sanitaria e crisi economica e sociale ancora più grave della precedente – hanno comportato o comunque favorito un accresciuto protagonismo degli esecutivi e una corrispondente marginalizzazione delle assemblee rappresentative. Più precisamente, tali effetti sono riconducibili alle strategie elaborate nell'UE in risposta alle stesse crisi. Le connesse trasformazioni dei rapporti fra le istituzioni europee e gli Stati membri hanno avuto dirette conseguenze sulla definizione dell'indirizzo politico e sulla sua attuazione nella dimensione nazionale, per quanto riguarda in particolare le politiche di bilancio, nonché, in stretta correlazione, quelle economiche e sociali: il rafforzamento della posizione dei governi nei rispettivi ordinamenti è stato funzionale a garantire l'attuazione di un indirizzo politico corrispondente alle priorità delle strategie europee in queste aree, essenzialmente di competenza degli Stati membri. Può perciò sostenersi che, se l'ordinario svolgersi del processo d'integrazione reca con sé, fin dall'inizio, alcune ragioni strutturali del rafforzamento dei governi nazionali, i suoi più recenti sviluppi, scaturiti da contesti emergenziali, abbiano arrecato fattori ulteriori che hanno intensificato tale tendenza⁸²⁵.

Ciò che accomuna le dinamiche originate dalle due crisi è l'introduzione, come parte essenziale delle strategie concordate per fronteggiarle, di nuovi e più incisivi meccanismi di coordinamento delle politiche nazionali in determinate aree e, in stretta connessione, l'introduzione di nuove forme di solidarietà o assistenza finanziaria, la cui attivazione presuppone il rispetto di specifici criteri di condizionalità⁸²⁶, implicanti obblighi di riforma dell'ordinamento interno da parte degli Stati che vi accedano. La conseguenza di tali innovazioni (espressione di una stessa logica di fondo: di rafforzata cooperazione in risposta all'emergenza, pur nella diversità delle finalità perseguite in ciascun contesto) è stata, in entrambi i casi, il rafforzamento dei governi nei rispettivi ordinamenti nazionali. Quest'esito è in generale favorito dal più incisivo coordinamento esercitato dalle istituzioni UE, delle quali gli stessi governi sono i diretti interlocutori; ma risulta particolarmente pronunciato in quegli Stati che effettivamente e in misura maggiore accedano all'assistenza finanziaria, dove esso è funzionale a garantire il conseguimento degli obiettivi individuati a livello sovranazionale e poi specificati mediante accordi fra le istituzioni UE e il Governo nazionale: ovvero l'attuazione di un indirizzo politico coerente con tali obiettivi, secondo la logica propria della condizionalità.

Per altri non trascurabili aspetti, la strategia adottata dall'UE in risposta alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di covid-19 si differenzia

⁸²⁵ Con riferimento alla crisi finanziaria v. ad es. F. Bilancia, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *Federalismi*, 2016, 26, 1, 7-11, dove si identifica nell'«accentramento del sistema rappresentativo nell'istituzione Governo» un elemento accomunante le esperienze nazionali in area UE, come analizzate nei contributi di vari autori nel *Focus* su *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, nello stesso fascicolo. Per un'analisi dell'esperienza italiana, v., se si vuole, P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Riv. AIC*, 2016, 4, 1. Con riferimento alla crisi più recente v. i riferimenti *infra*.

⁸²⁶ Sulla condizionalità v., fra i contributi più recenti, A. Baraggia, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, 2023, n. 4, 3305, e quelli di altri autori che ne considerano i molteplici risvolti, nello stesso fascicolo.

da quella elaborata per fronteggiare la crisi dell'UEM nel decennio precedente. Le ragioni sembrano da ricercarsi, per una parte, nelle oggettive diversità fra le due crisi, in specie quanto alle cause che le hanno determinate e alla natura dei loro effetti; per altra parte, nella sopravvenuta consapevolezza dell'esigenza di rilegittimare il processo di integrazione.

In estrema sintesi, deve ricordarsi che la crisi finanziaria internazionale ha avuto effetti fortemente asimmetrici: gli Stati membri dell'UEM sono risultati più o meno vulnerabili a seconda della situazione dei loro conti e della solidità della loro economia. La reazione concordata è consistita nella riforma della *governance* economica europea, che ha comportato il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio e l'introduzione di meccanismi di assistenza finanziaria condizionata. Tali innovazioni sono state introdotte al fine di garantire la stabilità finanziaria, individuata come obiettivo assolutamente prioritario. Negli Stati più vulnerabili, l'applicazione delle nuove forme di assistenza finanziaria ha avuto come contropartita, sulla base di accordi sottoscritti dai governi nazionali allo scopo di potervi accedere, il contenimento della spesa pubblica e particolarmente della spesa sociale; o, pur in assenza di simili accordi, la nuova *governance* ha comunque indotto o legittimato l'adozione di misure di austerità e flessibilizzazione del mercato del lavoro, in manifesta tensione con i principi di solidarietà e uguaglianza enunciati nelle Costituzioni di molti Stati membri e nello stesso diritto primario dell'UE. Lo squilibrio fra la dimensione economica e la dimensione sociale del processo di integrazione si è così accentuato in maniera corrispondente all'aggravarsi del tradizionale deficit democratico. In tal modo, mentre si acuivano le contrapposizioni fra Stati creditori e Stati debitori, si allargavano i divari fra le condizioni di vita dei rispettivi cittadini⁸²⁷, finendo per generare una crisi di legittimazione dello stesso processo di integrazione: giacché nel complesso risultava notevolmente accresciuto il numero dei cittadini europei che percepivano le istituzioni dell'UE come incapaci di soddisfare i loro bisogni, nonostante la responsabilità della situazione descritta fosse da imputarsi, per larga parte, a scelte compiute dai governi nazionali.

La crisi economica e sociale originata dalla pandemia di covid-19 ha invece avuto natura simmetrica: sebbene il virus abbia colpito dapprima e più fortemente alcuni Stati, la sua rapida diffusione e le misure di contenimento ovunque adottate hanno prodotto gravi conseguenze in tutta l'area dell'UE. In tale contesto i governi hanno potuto superare le contrapposizioni emerse in passato, per decidere la sospensione dei vincoli finanziari derivanti dal Patto di stabilità e accordarsi sulla definizione di una comune strategia di cooperazione basata su un nuovo ordine di priorità e su una diversa concezione della solidarietà, molto più vicina a quella propria della tradizione costituzionale europea. Tale strategia ha inteso superare lo shock economico e sociale causato dalla pandemia mediante la promozione di politiche espansive e redistributive, rese possibili dall'emissione di debito comune con cui sono stati finanziati trasferimenti a fondo perduto e prestiti a tassi più vantaggiosi di quelli ordinari. Gli Stati membri, beneficiari di tali aiuti, sono stati chiamati ad attuare simili politiche mediante misure specificate in piani nazionali predisposti dai rispettivi governi e sottoposte prima all'approvazione e quindi alla vigilanza e al monitoraggio delle istituzioni europee: misure dirette a modernizzare il sistema produttivo e gli apparati amministrativi in conformità al paradigma dello sviluppo sostenibile e dunque all'insegna della transizione ecologica,

⁸²⁷ Sicché anche sotto tale aspetto vi è stata asimmetria: v. F. Bilancia, *Economic crisis and territorial asymmetrical effects on the guarantee of social rights within the European Economic and Monetary Union (EMU)*, in S. Civitarese Matteucci, S. Halliday (Eds), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Oxford-New York, 2017, 257.

dell'innovazione e della digitalizzazione, nonché di una maggiore coesione sociale, traguardi comuni perseguiti attraverso lo strumento *Next Generation EU* (NGEU).

Diversi, se confrontati con quelli caratterizzanti la strategia elaborata nel decennio precedente, sono dunque gli obiettivi prioritari; la concezione e funzionalizzazione della solidarietà e della connessa condizionalità; le modalità e lo scopo del coordinamento; le implicazioni per le politiche economiche e sociali nazionali e per le condizioni di vita dei cittadini europei. Deve ritenersi che abbia contribuito a determinare una simile svolta anche la sopraggiunta consapevolezza della necessità di rilegittimare il processo di integrazione davanti agli stessi cittadini, riorientandolo verso obiettivi il cui conseguimento richiede l'attuazione di politiche finalmente dirette a soddisfare alcuni dei loro fondamentali bisogni⁸²⁸. Tale osservazione deve essere peraltro bilanciata dalla constatazione di un'ulteriore non trascurabile differenza fra le due strategie anticrisi. Le innovazioni istituzionali introdotte in risposta alla crisi dell'UEM, almeno nei loro aspetti essenziali, sono state concepite come stabili o quantomeno destinate a permanere oltre la fase dell'emergenza⁸²⁹. Diversamente, quanto alle innovazioni dirette a fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della pandemia (a cominciare dall'emissione di debito comune per il finanziamento di politiche espansive e redistributive), ne è stata prevista l'applicazione per un tempo limitato, senza alcuna garanzia di futuro reimpiego dinanzi a nuove situazioni di emergenza e tantomeno della possibilità che divengano un *acquis* consolidato, utilizzabile anche in condizioni ordinarie per rilegittimare definitivamente il processo di integrazione sulle basi di una solidarietà intraeuropea analoga a quella storicamente realizzata nella dimensione nazionale⁸³⁰.

Date tali premesse, ci si propone di evidenziare nei loro aspetti essenziali le ripercussioni della crisi più recente e dei connessi sviluppi del processo di integrazione sul ruolo del Governo italiano. Ciò richiede di considerare, per quanto sinteticamente, sia il ruolo da esso svolto a "a monte", nella definizione delle priorità condivise del contesto post-pandemico, sia il ruolo da esso svolto "a valle", sul piano interno, nell'attuazione di un indirizzo politico condizionato, coerente con quelle priorità. Interessa in particolare individuare i profili di continuità e discontinuità rispetto alle tendenze emerse nel contesto della crisi dell'UEM e della ridefinizione della *governance* economica, a cui seguirono, anche in Italia, politiche di austerità indotte o legittimate da peculiari forme di solidarietà condizionata. Si ritiene di poter così meglio comprendere in che misura alla nuova strategia europea, improntata a diverse priorità e a una diversa concezione della solidarietà – nondimeno anch'essa assistita da condizionalità – corrispondano cambiamenti sotto l'aspetto considerato.

2. Il ruolo del Governo italiano nella definizione delle strategie condivise e il rapporto con le istituzioni UE nella loro attuazione

Gli esecutivi nazionali sono stati protagonisti anzitutto nella definizione delle strategie condivise per fronteggiare le emergenze. Come è noto, la riforma della *governance* economica fu decisa e definita nei suoi contenuti fondamentali

⁸²⁸ In questo senso, F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, 134 s.

⁸²⁹ Pur potendo essere soggette a modifiche e aggiustamenti: si pensi alle recenti riforme del MES e del Patto di stabilità e crescita.

⁸³⁰ Si considerino le reazioni contrastanti alla raccomandazione di emettere nuovo debito comune per lo sviluppo dell'integrazione anche in ambiti diversi, contenuta nel c.d. Rapporto Draghi *sul futuro della competitività europea*, presentato il 9 settembre 2024.

dai governi degli Stati membri dell'UEM attraverso appositi accordi, veri e propri trattati di diritto internazionale, stipulati in alternativa alla modifica dei Trattati europei, che avrebbe richiesto un più ampio consenso e tempi più lunghi; mentre solo più limitatamente si ricorse ad atti di diritto europeo derivato. Di fronte alle gravi conseguenze economiche e sociali della pandemia è stato nuovamente decisivo l'accordo fra i governi nazionali, in seno al Consiglio europeo. In entrambi i casi, il ruolo effettivo di ciascun governo è dipeso dai rapporti di forza all'interno dell'UE, oltre che dalle peculiarità del contesto di crisi. Qual è stato dunque il ruolo del Governo italiano nell'elaborazione delle strategie concordate?

Quando la crisi finanziaria internazionale deflagrò in Europa come crisi del debito e dell'UEM, era in carica un Governo presieduto da Silvio Berlusconi, espressione di una coalizione fra i partiti di centrodestra. L'aggravarsi della crisi nel 2011 condusse alle dimissioni di tale Governo, che da tempo aveva mostrato segni di disgregazione per tensioni interne alla maggioranza e per l'incapacità di fronteggiare la drammatica situazione in essere, e alla formazione del Governo Monti, che, sebbene composto esclusivamente da tecnici, poté almeno inizialmente contare sul sostegno di un'ampia e trasversale maggioranza parlamentare. La svolta fu determinata dall'esigenza di un esecutivo che potesse riottenere la "fiducia dei mercati", nonché confrontarsi con sufficiente autorevolezza con i governi degli altri Stati membri e con le istituzioni UE.

Un insieme di ragioni – la ridotta autorevolezza e l'isolamento del Governo Berlusconi nella sua fase declinante; la peculiare natura del Governo Monti; soprattutto, l'accentuata vulnerabilità dovuta all'elevato debito pubblico – limitarono la capacità dei due esecutivi italiani che dovettero affrontare la fase più acuta della crisi di negoziare efficacemente i contenuti degli accordi con cui in quel frangente fu ridefinita la *governance* economica europea. Decisivi furono i rapporti di forza interni all'UEM: il blocco degli Stati c.d. "virtuosi" e custodi dell'ortodossia finanziaria (egemonizzato dalla Germania) poté influire molto più degli Stati in difficoltà e imporre la propria visione anche a scapito degli interessi di questi, le cui opzioni di esercizio della sovranità risultarono limitate specialmente dove furono applicati i nuovi meccanismi di assistenza finanziaria.

La Repubblica italiana non fu fra i diretti beneficiari delle risorse erogate mediante i fondi di nuova istituzione: nessun accordo del tipo di quelli stipulati da altri Stati in difficoltà, con la specificazione delle condizioni necessarie ad accedervi, fu sottoscritto fra il Governo italiano e le istituzioni europee. Nondimeno, poco prima delle sue dimissioni il Governo Berlusconi fu il destinatario di una lettera inviata dal presidente uscente della Banca centrale europea (BCE) Trichet e dal suo successore Draghi, in cui si raccomandava l'approvazione di riforme specificamente indicate e anzitutto finalizzate a contenere la spesa pubblica. L'Italia fu in seguito fra i principali beneficiari delle iniziative adottate dalla BCE per fornire assistenza ai Paesi in difficoltà e assicurare la stabilizzazione dell'UEM e segnatamente dell'acquisto di ingenti quantitativi di titoli del debito pubblico nazionale. Di fatto, il Governo Monti e ancora gli esecutivi avvicendatisi nella legislatura 2013-2018, appoggiati da coalizioni basate su intese più o meno larghe e guidati da esponenti del Partito democratico (Letta, Renzi, Gentiloni), che operarono in un contesto ancora pesantemente segnato dalla crisi, attuarono un indirizzo politico conforme alle priorità perseguite mediante la nuova *governance* economica, come specificate in quella lettera e poi nel quadro del rafforzato coordinamento delle politiche di bilancio; o comunque il riferimento ai vincoli europei e a tali priorità fu invocato da quei governi per legittimare interventi normativi diretti a contenere la spesa pubblica (principalmente la spesa sociale) e a riformare il diritto del lavoro. L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione ad

opera della l. cost. n. 1/2012, approvata in assenza di una discussione approfondita e anzi in tempi inusualmente rapidi – revisione non imposta dal *Fiscal Compact*, per cui il principio avrebbe potuto essere recepito anche con atti di rango primario – è forse il segno più evidente della debolezza non solo del Parlamento, ma dello stesso Governo Monti e degli altri che si avvicendarono nel contesto descritto, rispetto ai partner europei più forti, alle istituzioni UE e ai mercati.

Nell'emergenza originata dalla pandemia, il Governo italiano si trovò in una posizione almeno in parte diversa, tale per cui poté influire più efficacemente sulla definizione della nuova strategia anticrisi. Il ruolo centrale dei governi nazionali nella dimensione europea è stato confermato, in particolare, dalla genesi del NGEU⁸³¹: è in sede di Consiglio e di Consiglio europeo⁸³² che essi si sono accordati per la definizione di un programma di investimenti pubblici di amplissima portata e per l'individuazione degli strumenti finanziari necessari ad attuarlo⁸³³. Il Governo Conte II, durante la fase iniziale e più acuta della pandemia, fu, con quelli di altri Stati anche di primaria importanza nell'UE, come Francia e Spagna, un soggetto proponente e attivamente partecipe nell'individuazione degli obiettivi comuni e delle modalità con cui perseguirli. Come già notato, influi la natura simmetrica della crisi: un'oggettiva convergenza di interessi e la maturata consapevolezza dell'esigenza di rilegittimare il processo di integrazione permisero di superare le iniziali resistenze degli Stati "virtuosi". Se l'Italia, colpita per prima e assai duramente dalla pandemia, attraverso il suo Governo poté dunque esercitare un ruolo più attivo (o meno subordinato), in seguito essa si è vista assegnare la quota più consistente, in termini assoluti, nella ripartizione delle risorse del NGEU⁸³⁴.

Dopo la crisi del Governo Conte II, fu il Governo Draghi, insediatosi nel febbraio 2021 – di nuovo un esecutivo guidato da un tecnico in grado di fornire garanzie di competenza e affidabilità agli altri Stati membri e alle istituzioni UE e sostenuto da un'ampia maggioranza trasversale, come già il Governo Monti (ma a differenza di questo composto anche da ministri espressi dai partiti) – a elaborare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in attuazione della strategia europea, a ottenerne l'approvazione nel luglio 2021 e quindi ad assumere la responsabilità della sua gestione. Dopo le elezioni del settembre 2022, il Governo Meloni, oltre a subentrare in tale compito, ha proposto la modifica del piano, ottenendone l'approvazione nel dicembre 2023.

Né l'approvazione del PNRR nella sua prima versione né la sua rinegoziazione, e nemmeno, finora, le periodiche verifiche della sua attuazione, a cui è subordinata l'erogazione delle *tranches* dei finanziamenti richiesti, sono state contrassegnate da rilevanti criticità nel rapporto fra Governo e istituzioni UE (Commissione e Consiglio). Queste ultime svolgono un ruolo che è essenzialmente di vigilanza e affiancamento, per certi versi simile a quello esercitato nel coordinamento delle politiche di bilancio. In particolare, sembra

⁸³¹ Cfr. F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 149, in linea con N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (cur.), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, 161, spec. 163 ss.

⁸³² Cfr. le *Conclusioni* della riunione straordinaria del Consiglio Europeo svoltosi a Bruxelles il 17-21 luglio 2020, EUCO 10/20.

⁸³³ F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 150; più diffusamente, *Id.*, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubblico*, 2021, n. 1, 41.

⁸³⁴ Ma altri Stati hanno ricevuto quote più alte in rapporto ai rispettivi PIL; inoltre il "merito" di tale assegnazione non dovrebbe attribuirsi a negoziati svolti dal Governo Conte nel luglio 2020, poiché la ripartizione è avvenuta mediante un algoritmo basato su criteri come il numero delle vittime del Covid-19 e i danni all'economia: v. P. Valentino, *Paolo Gentiloni: Sul PNRR non ci fu trattativa: I fondi li decise un algoritmo*, in *Corriere della sera*, 20-5-2024.

ravvisabile un'analogia fra le procedure che sfociano nell'adozione delle raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi nell'ambito del Semestre europeo e le procedure di monitoraggio dirette a garantire il conseguimento degli obiettivi del NGEU come specificati nel PNRR⁸³⁵: le une e le altre sono caratterizzate da elementi di flessibilità – che rendono possibili «cedimenti nel rispetto dei limiti e delle condizionalità» – ma non per questo sprovviste di effettività, intesa come capacità di orientare gli Stati membri attraverso un negoziato costante, un continuo processo di consultazione e confronto con i loro governi più che attraverso strumenti vincolanti⁸³⁶. Non era del resto formalmente vincolante la lettera inviata dalla BCE nel 2011: e tuttavia essa risultò efficace per la sua forza legittimante, accresciuta dal condizionamento prodotto dall'assistenza finanziaria di fatto assicurata. La rilevata analogia non esclude tuttavia che grazie al nuovo metodo di governo introdotto dal NGEU, che lascia ai singoli Stati non trascurabili margini di autonomia e discrezionalità nel declinare le priorità europee, l'opera di coordinamento svolta dalle istituzioni Ue possa risultare «decisamente più stringente e più efficace rispetto alle esperienze del recente passato», in cui le *country specific recommendations* hanno avuto «seguito assai limitato» per il loro «carattere troppo burocratico economicistico ed eterodeterminato»⁸³⁷.

Può ipotizzarsi che l'assenza di significativa conflittualità, con specifico riferimento all'elaborazione e attuazione del PNRR, sia dipesa dalla posta in gioco. L'Italia, in quanto principale beneficiaria delle erogazioni finanziate con il debito comune, è investita di una grande responsabilità, che ricade in primo luogo sul Governo, chiamato a garantirne l'efficace utilizzo per il conseguimento degli obiettivi concordati. Un fallimento italiano comprometterebbe la complessiva riuscita dell'esperimento imperniato sul NGEU, con la conseguenza che la strada intrapresa dopo la pandemia sarebbe prevedibilmente abbandonata e risulterebbe pregiudicato lo sviluppo di una più estesa solidarietà nell'UE. La consapevolezza di ciò può forse contribuire – insieme alla prudenza della Commissione nella fase che ha preceduto le elezioni europee del 2024, in attesa della ridefinizione degli equilibri politici complessivi – a spiegare la flessibilità dimostrata dalle istituzioni UE, verosimilmente preoccupate di scongiurare tale esito e quindi inclini al negoziato e al confronto piuttosto che alla rigidità.

3. Il rafforzamento del Governo italiano nell'ordinamento interno in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico condizionato

Il comune effetto delle pur assai diverse innovazioni istituzionali introdotte nell'UE in risposta prima alla crisi finanziaria internazionale e poi alla crisi pandemica è stato il rafforzamento dei governi nazionali sul piano interno, funzionale a garantire l'attuazione di un indirizzo politico coerente con gli obiettivi delle strategie concordate fra gli stessi governi e le istituzioni europee.

⁸³⁵ Atto i cui «connotati formali e sostanziali» sono analoghi a quelli dei Piani nazionali di riforma adottati in esecuzione delle raccomandazioni *country specific* della Commissione: lo nota F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 157.

⁸³⁶ Cfr. *Ibid.*, 16 s., con riferimento al Semestre europeo; ma, riguardo alla flessibilità nel coordinamento delle politiche di bilancio, v. già, fra gli altri, A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in A. Zorzi Giustiniani, R. Casella (cur.), *I parlamenti nazionali nella governance economica europea. Un'analisi comparata*, Napoli, 2017, 293; C. Domenicali, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C. Caruso, M. Morvillo (cur.), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 155.

⁸³⁷ Ovvero per la loro «carenza di *national ownership*»: cfr. N. Lupo, *Il PNRR, Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi, paper*, 15-02-2023, n. 1, 7 s.

In linea con gli intenti già dichiarati, ci si propone ora di comprendere se e fino a che punto le rilevate diversità fra le due crisi e fra le corrispondenti strategie europee abbiano implicato, con specifico riferimento al caso italiano, differenze anche per quanto attiene alla misura e alle modalità del rafforzamento del Governo nell'ordinamento interno. In altri termini, si tratta di porre in risalto le ripercussioni nuove e peculiari che le recenti trasformazioni dei rapporti tra UE e Stati membri, innescate dalla crisi pandemica, hanno avuto sul ruolo del Governo italiano, considerato principalmente in rapporto a quello del Parlamento⁸³⁸.

3.1. Implicazioni della ridefinizione della governance economica in risposta alla crisi finanziaria internazionale: gli effetti sulla procedura di bilancio e sulla produzione normativa

Il rafforzamento della posizione del Governo nell'ordinamento interno in seguito alla crisi dell'UEM e alla riforma della *governance* economica europea può apprezzarsi soprattutto avendo riguardo ai due ambiti della procedura di bilancio e della produzione normativa.

Se a livello europeo (UEM) l'obiettivo della stabilità finanziaria è stato perseguito mediante un più stretto coordinamento delle politiche nazionali, l'effetto più evidente nell'ordinamento italiano è consistito nell'approvazione della l. cost. n. 1/2012, che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio limitando le possibilità di ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e delle autonomie territoriali. Non solo il Parlamento si è autolimitato in tal modo (e che ciò possa considerarsi opportuno, data l'entità del debito, non rileva ai fini dell'analisi svolta), ma l'inquadramento della sessione di bilancio nel calendario comune di bilancio (Semestre europeo) ha complessivamente rafforzato la posizione del Governo, in specie per quanto riguarda la determinazione del contenuto finale della legge di bilancio. Quest'ultima, con l'attuazione della novella costituzionale ad opera della legge rinforzata n. 243/2012, ha visto peraltro cambiare la propria natura e ampliarsi il proprio oggetto, poiché da legge meramente formale è divenuta legge in senso materiale, mediante la quale è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese: così assorbendo dal 2016, quando la riforma ha iniziato ad applicarsi anche sotto tale aspetto, i contenuti dell'abolita legge di stabilità.

In linea di principio, l'art. 81 Cost. continua ad assegnare un ruolo preminente al Parlamento: come già prima della riforma, pur riservando l'iniziativa della legge di bilancio al Governo, attribuisce alle Camere, in funzione di controllo, il potere di approvazione, implicante anche quello di emendare la proposta governativa⁸³⁹. Tuttavia la posizione del Governo si è rafforzata rispetto a quella del Parlamento (più di quanto non fosse già avvenuto per effetto di precedenti interventi del legislatore nazionale e in via di prassi), poiché la sessione di bilancio si è venuta a configurare come un tipico

⁸³⁸ Non potranno qui considerarsi i rapporti fra Stato e autonomie territoriali, ma molti hanno evidenziato gli effetti di accentramento e rafforzamento del Governo anche in quest'ambito: per tutti, v. M. Cecchetti, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul piano delle autonomie territoriali*, in D. De Lungo, F.S. Marini (cur.), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, 143. Per una valutazione d'insieme v. C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Riv. AIC*, 2022, n. 3, 325, nel solco dei contributi raccolti nello stesso fascicolo.

⁸³⁹ Cfr. G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Roma, 2014, 17. Più diffusamente, C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.

«procedimento parlamentare euronazionale»⁸⁴⁰. In questo, il Governo riveste il ruolo di interlocutore principale delle istituzioni europee, responsabile del rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita e del seguito dato alle indicazioni contenute nelle raccomandazioni specifiche per Paese, formulate dal Consiglio con riferimento al Programma nazionale di riforma presentato annualmente, unitamente al Programma di stabilità: documenti che sono parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF), fondamentale strumento di raccordo fra la programmazione nazionale e gli obiettivi fissati a livello europeo. Lo svolgersi del ciclo della programmazione produce perciò un condizionamento dell'attività del Parlamento, che, pur competente ad approvare il DEF mediante risoluzione, di fatto tende a non modificare o integrare significativamente il testo presentato dal Governo, risultato delle negoziazioni svolte con le istituzioni UE, oltre che con le autonomie territoriali⁸⁴¹. Non sono sufficienti a compensare questo effetto altre innovazioni mediante le quali si è preteso di rafforzare il ruolo del Parlamento⁸⁴²: non lo è, in particolare, l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, poiché, sebbene rappresenti un «tentativo di agevolare la funzione parlamentare di controllo», comporta che valutazioni altrimenti spettanti alle Camere siano svolte da tale organo tecnico indipendente, col rischio che il ruolo di quelle risulti paradossalmente più marginale⁸⁴³.

In aggiunta, la prassi parlamentare relativa alla discussione e all'approvazione della legge di bilancio, come consolidatasi dopo l'entrata in vigore della riforma (in continuità con quelle relative all'approvazione della legge finanziaria e della legge di stabilità), fa registrare un ruolo preponderante del Governo: la caratterizzano gravi forzature procedurali e in particolare il sistematico ricorso alla questione di fiducia, posta su un maxi-emendamento governativo che accorpa in un unico articolo la prima sezione dell'atto, contenente le disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata e di spesa⁸⁴⁴. Nonostante la gravità di tali forzature sia stata denunciata dalla dottrina e rilevata dagli organi di garanzia⁸⁴⁵, questi non sono stati capaci di arginarle efficacemente. Sicché il loro ripetersi contribuisce a fondare la valutazione complessiva per cui, nel settore della finanza pubblica, la tendenza al rafforzamento del Governo prevale su quella alla valorizzazione del ruolo del Parlamento⁸⁴⁶.

Per quanto riguarda il secondo ambito, quello della produzione normativa, rileva anzitutto la circostanza già evidenziata che, sebbene l'Italia non sia stata destinataria di aiuti finanziari secondo modalità assistite da condizionalità esplicita, implicanti l'assunzione di obblighi formalizzati in appositi accordi, essa abbia ricevuto assistenza nella forma di acquisti di ingenti quantitativi di titoli di Stato da parte della BCE. Non è certo casuale che il programma di riforme raccomandate nella lettera sopra ricordata sia stato sostanzialmente realizzato dai governi succedutisi nell'arco di due legislature, mediante un uso

⁸⁴⁰ Poiché disciplinato da un intreccio di fonti europee e nazionali e poiché vi partecipano istituzioni europee e nazionali: cfr. N. Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Il governo dei numeri*, cit., 260.

⁸⁴¹ Cfr. G. Di Cosimo, *Chi comanda*, cit., 23-26.

⁸⁴² Su cui v. A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., 28 ss.

⁸⁴³ G. Di Cosimo, *Chi comanda*, cit., 29.

⁸⁴⁴ Cfr. *Ibid.*, 30-32; e, con riferimento al periodo 2016-2019, nel quale ha iniziato a applicarsi l'art. 15, l. n. 243/2012, che ha ridefinito il contenuto del bilancio dello Stato, N. Lupo, *La sessione di bilancio*, cit., 268.

⁸⁴⁵ Cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019.

⁸⁴⁶ Cfr. G. Di Cosimo, *Chi comanda*, cit., 33. Similmente, A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, Bologna, 2023, 177, riscontra «una assoluta primazia dell'Esecutivo e una "ghettizzazione" del Parlamento nella dinamica delle fonti dei bilanci pubblici».

dei loro poteri normativi corrispondente alle indicazioni con essa fornite. Più in generale, l'indirizzo politico è stato coerente con gli obiettivi definiti nella cornice della nuova *governance* economica, con riflessi specialmente sulla legislazione in materia sociale e di lavoro. L'accresciuto protagonismo del Governo e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento sono evidenziati dalle modalità degli interventi riformatori nei due settori: il confronto con le modalità con cui riforme pur orientate a conseguire analoghi obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di flessibilizzazione del mercato del lavoro erano state adottate nei due decenni precedenti permette di osservare un vero e proprio salto qualitativo, all'interno di un quadro complessivo contrassegnato dall'accresciuto ricorso alla decretazione d'urgenza, di fatto impiegata come strumento ordinario di legislazione, e da ulteriori e ricorrenti abusi, fra cui il frequente ricorso alla questione di fiducia, spesso in combinazione con maxi-emendamenti⁸⁴⁷.

Gli abusi, più o meno esplicitamente giustificati con riferimento alla crisi e all'esigenza di rispetto dei vincoli europei, sono stati solo limitatamente arginati dalla Corte costituzionale. La reazione più significativa è consistita nella giurisprudenza per cui nell'eterogeneità fra gli emendamenti inseriti con legge di conversione e i contenuti originari del decreto-legge è ravvisabile una fattispecie di evidente carenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., e quindi un vizio di costituzionalità di entrambi gli atti⁸⁴⁸. Ma il nuovo orientamento si è rivelato poco incisivo, anche perché la Corte si è mostrata indulgente nell'applicarlo, ritenendo sufficiente a garantire il rispetto del requisito dell'omogeneità anche soltanto la comune finalità perseguita⁸⁴⁹.

3.2. Implicazioni della solidarietà post-pandemica: il PNRR come atto di indirizzo politico

Nel contesto di crisi economica e sociale originato dalla pandemia, il ruolo del Governo nell'ordinamento interno è risultato rafforzato anzitutto sul piano della determinazione dell'indirizzo politico: l'esecutivo è stato il principale responsabile dell'elaborazione delle fondamentali scelte espresse nel PNRR e, sebbene queste siano state oggetto di confronto parlamentare (nonché con le autorità regionali e locali e con altri portatori di interessi)⁸⁵⁰, la complessità del documento non ha permesso che le Camere esercitassero «un ruolo attivo sufficiente, oltre la mera approvazione»⁸⁵¹. La predisposizione di un piano

⁸⁴⁷ Per economia espositiva rinvio a P. Masala, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano*, in F. Lanchester (cur.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, 189. Sinteticamente v., fra gli altri, G. Di Cosimo, *Chi comanda*, cit., 57-78; A. Cardone, *Sistema delle fonti*, cit., 196 ss., anche per ulteriori riferimenti.

⁸⁴⁸ Corte cost., n. 22/2012 e n. 32/2014. Si ricordi inoltre l'orientamento per cui non può ammettersi l'uso della decretazione d'urgenza per «riforme di sistema»: cfr. Corte cost., n. 220/2013, sulla «riforma delle Province» del Governo Monti.

⁸⁴⁹ Cfr. Corte cost., n. 251/2014.

⁸⁵⁰ La proposta del Governo è stata sottoposta all'esame del Parlamento, dove si sono svolte audizioni e consultazioni con i portatori di interessi, e della Conferenza Stato-Regioni. Dopo le consultazioni su una prima versione approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, il piano riveduto dal Governo è stato presentato alle Camere il 25 aprile, dove nei due giorni successivi è stato oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio, sulle quali ciascuna Camera ha approvato una propria risoluzione; il Governo ha quindi disposto la trasmissione del testo definitivo alla Commissione europea il 30 aprile e di nuovo alle Camere il 4 maggio.

⁸⁵¹ F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 159, in linea con A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi*, 2021, 18, 235, 236 s., e con G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo*, 2021, n. 1, 113, 122 s.

nazionale era condizione necessaria per l'accesso ai fondi del NGEU nel periodo 2021-2026 e, conformemente al procedimento previsto dalla normativa europea⁸⁵², il PNRR elaborato dal Governo Draghi è stato sottoposto alla valutazione della Commissione, per essere approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021. In seguito alla parziale rinegoziazione dei suoi contenuti fra il Governo Meloni e la Commissione, il piano è stato modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023.

Il PNRR costituisce un atto di indirizzo politico di portata molto ampia e molto dettagliato: al punto che l'indirizzo politico nazionale, per il periodo 2021-2026, specialmente per quanto riguarda le scelte relative all'economia e agli apparati amministrativi, risulta essenzialmente assorbito dagli impegni assunti con questo documento, che prevede un complesso sistema di progetti e interventi diretti a conseguire le finalità del NGEU. Il Governo è responsabile davanti alle istituzioni UE, in primo luogo, di assicurare la coerenza dei contenuti del piano nazionale con quelli del programma europeo; in secondo luogo, di assicurarne l'attuazione: e ancora più rilevanti delle modalità di approvazione del PNRR, nel determinare il rafforzamento dell'esecutivo, sono le modalità previste e applicate a tale scopo. Per un verso, lo stesso piano ha attribuito al Governo la diretta responsabilità di importanti interventi di riforma, prevedendone l'attuazione mediante suoi atti normativi. Per altro verso, anche in assenza di un'esplicita previsione del piano, l'esigenza di garantirne la tempestiva ed efficace attuazione è stata posta a fondamento di decreti-legge che, nel definire la *governance* a ciò preordinata, hanno riservato al Governo una posizione preminente; oppure ha potuto essere invocata quale giustificazione di modalità di esercizio della funzione normativa che ne esaltano il ruolo, quando non ha costituito il pretesto per il compimento di abusi: sebbene non nuovi, questi possono essere più agevolmente perpetrati, con variazioni anche inedite, suggerite o ispirate dalle peculiarità del nuovo contesto in cui l'attuazione del PNRR è priorità indiscussa.

3.2.1. La struttura organizzativa ad hoc

Come è stato efficacemente osservato, la gestione del PNRR, data la sua complessità, ha comportato «la necessità di predisporre una adeguata rete di uffici ed amministrazioni *ad hoc* con l'intento di garantire una resa dei processi decisionali rapida ed efficace» e da ciò è derivato «il consolidamento sul Governo, piuttosto che sul Parlamento, e sullo Stato, piuttosto che sulle Regioni e gli enti locali – anche laddove diretti beneficiari delle misure e dei finanziamenti – della regia nella gestione delle risorse». Di questa speciale struttura organizzativa il Governo si avvale in quanto è responsabile della distribuzione dei finanziamenti e dei controlli per il rispetto delle procedure, dei vincoli di utilizzo e delle tempistiche, al duplice fine di assicurare «l'adeguatezza e la sostenibilità delle capacità di azione e di spesa» e «un'unitaria interlocuzione con la Commissione europea in relazione ai controlli sul rispetto di traguardi, obiettivi e condizioni dell'impiego delle risorse»⁸⁵³.

La scelta di istituire nuovi organi appositi senza emendare la l. n. 400/1988 è stata compiuta dallo stesso Governo: la «*governance*» del PNRR è stata definita dall'Esecutivo Draghi per mezzo del decreto-legge n. 77/2021, che ha individuato tali organi, specificandone la composizione, le funzioni, i rapporti reciproci e quelli con altri organi dello Stato e con le autonomie territoriali. La

⁸⁵² Cfr. reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza, nonché il reg. delegato della Commissione che lo integra stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

⁸⁵³ F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 136 s.

prima parte del provvedimento, nel disciplinare il «Sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio e controllo del PNRR» (artt. 1-11), ha attribuito compiti rilevanti anzitutto a specifiche strutture radicate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM).

Fulcro del sistema è la Cabina di regia per il PNRR, presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla PCM competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Le sono conferiti «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR»: per cui, fra l'altro, elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione del piano, anche con riferimento ai rapporti con diversi livelli territoriali; esamina i profili di criticità segnalati dai Ministri; effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi e il monitoraggio di quelli che richiedono adempimenti normativi; aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi; promuove il coordinamento fra i diversi livelli di governo e propone l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 12, d.l. n. 77/2021⁸⁵⁴. Altri organi, istituiti anch'essi presso la PCM, svolgono funzioni ausiliarie: una Segreteria tecnica, incaricata di supportare la Cabina di regia nell'esercizio delle sue funzioni⁸⁵⁵; e una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione⁸⁵⁶. Il d.l. n. 77/2021 istituiva inoltre, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), un Servizio centrale per il PNRR, titolare di rilevanti funzioni di coordinamento operativo e di monitoraggio e designato quale «punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR» ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241⁸⁵⁷.

L'aver affidato la gestione del PNRR a una simile struttura organizzativa, derogatoria rispetto a quella ordinaria per il periodo 2021-2026, ha comportato un evidente rafforzamento del ruolo del Governo e, fatte salve le pur rilevanti attribuzioni del MEF e della RGS, specialmente della PCM: rafforzamento tanto più significativo qualora di nuovo si consideri che nello stesso periodo l'indirizzo politico è per larga parte conformato agli impegni assunti con il PNRR, alla cui attuazione essa è preordinata. Tale effetto, solo limitatamente bilanciato da obblighi di informazione e consultazione del Parlamento⁸⁵⁸, dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza delle Regioni alle sedute della Cabina di regia⁸⁵⁹, dalla partecipazione di Regioni, enti locali e parti sociali a un Tavolo permanente titolare di funzioni consultive⁸⁶⁰ e

⁸⁵⁴ Art. 2.

⁸⁵⁵ Art. 4.

⁸⁵⁶ Cfr. art. 5, per cui tale organo, basandosi sulle segnalazioni della Cabina di regia relative alla necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione, individua gli ostacoli derivanti dalle normative vigenti e propone rimedi; coordina l'elaborazione di proposte «al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione»; cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie per la razionalizzazione e revisione normativa; promuove «iniziative di sperimentazione normativa».

⁸⁵⁷ Art. 6.

⁸⁵⁸ Cfr. art. 2, co. 2, lett. (e, per cui ogni sei mesi la Cabina di regia trasmette alle Camere una relazione sullo stato di attuazione del PNRR. L'art. 9-*bis*, d.l. n. 152/2021 ha previsto che insieme sia trasmessa «una nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento»; e che il Governo, qualora intenda inviare alla Commissione europea una proposta di modifica del piano o la proposta di un nuovo piano (*ex* art. 21, reg. UE n. 241/2021, quando circostanze oggettive rendano in tutto o in parte impossibile la realizzazione di quello già approvato), debba prima trasmetterla alle Camere in tempo utile per consentirne l'esame.

⁸⁵⁹ Quando siano esaminate questioni di competenza di una Regione o riguardanti più Regioni: cfr. art. 2, co. 3.

⁸⁶⁰ Anch'esso istituito presso la PCM e titolare altresì di funzioni di segnalazione «collaborativa» per una più efficace e celere attuazione degli interventi: cfr. art. 3, d.l. n. 77/2021.

dall'attribuzione di funzioni di controllo alla Corte dei Conti⁸⁶¹, si è accentuato dopo l'insediamento del Governo Meloni.

Il nuovo esecutivo, che annovera un Ministro (senza portafoglio) per gli Affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, è ripetutamente intervenuto, sempre mediante decreto-legge, per modificare la descritta *governance*, la quale è stata ancor più accentrata nella PCM, con conseguente ridimensionamento del ruolo del MEF. Il decreto-legge n. 13/2023 ha istituito una Struttura di missione presso la PCM, incaricandola di «assicura[re] il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano»; di «assicura[re] e svolg[e] le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e i traguardi concordati a livello europeo»; di sovrintendere all'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o modifica ai sensi dell'art. 21, reg. UE n. 241/2021; nonché, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR (già Servizio centrale), di verificare la coerenza della fase di attuazione rispetto agli obiettivi programmati (potendo se del caso definire misure correttive) e assicurare lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e pubblicità⁸⁶².

Deve inoltre ricordarsi come un emendamento governativo inserito in sede di conversione del decreto-legge n. 44/2023 abbia escluso che i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR possano essere soggetti al controllo concomitante della Corte dei conti, consentendo il solo controllo successivo previsto dall'art. 7, d.l. n. 77/2021⁸⁶³; e come il d.l. n. 19/2024, attribuendo alla Struttura di missione un potere ispettivo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni (sia pure ai soli fini di verifica dello stato di attuazione del PNRR), abbia suscitato le critiche della stessa Corte, che ha ritenuto tale potere «non coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall'art. 95 Cost. alla PCM» e segnalato i risvolti specialmente problematici in caso di suo esercizio nei confronti di Regioni o enti locali, data l'incidenza sul principio costituzionale di autonomia⁸⁶⁴.

3.2.2. *Gli effetti sulla produzione normativa*

Il PNRR non si limita a indicare dettagliatamente riforme e interventi, ma altresì indica le specifiche tipologie di atto da impiegare per la loro realizzazione: pretende così di incidere non solo sui contenuti della produzione normativa, ma sulle stesse modalità di esercizio della funzione normativa. In primo luogo da ciò deriva il suo «forte impatto» sul sistema delle fonti del diritto e in concreto, data la «frequente opzione a favore degli atti normativi del Governo», il rafforzamento di quest'ultimo anche sotto tale aspetto: poiché le indicazioni contenute nel piano generano comunque un impegno al cospetto della Commissione, anche quelle mediante le quali è esercitata tale opzione

⁸⁶¹ Cfr. art. 7, per cui la Corte esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, co. 4, l. n. 20/1994, oltre a riferire almeno annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

⁸⁶² Art. 2.

⁸⁶³ Cfr. l. n. 74/2023, che ha inserito nell'art. 1, d.l. n. 44/2023 il co. 12-*quinquies*, modificativo dell'art. 22, d.l. n. 76/2020. Sulle critiche generate da tale emendamento, espresse anche dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, v. A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in *Questione giustizia*, 14-6-2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti>.

⁸⁶⁴ Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, del. n. 9/2024, recante *Memoria* per l'esame del d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 19/2024, 15 s., con riferimento alla previsione dell'art. 4, co. 1, lett. b) del d.l. (non modificata sul punto dalla l. n. 56/2024, di conversione).

devono ritenersi dotate di un «alto tasso di prescrittività»⁸⁶⁵. In ogni caso, esse svolgono la funzione di legittimare interventi dell'esecutivo⁸⁶⁶ e, alla luce del seguito che hanno avuto, deve prendersi atto della loro sostanziale vincolatività⁸⁶⁷. Deve inoltre considerarsi che, anche nei casi in cui il PNRR prevede che determinate misure siano adottate con atto del Parlamento (in particolare con legge delega), il giudizio sulla loro idoneità risulta «attratto entro il sistema dei raccordi fra Governo, Commissione e Consiglio previsti dal Regolamento *Recovery*»⁸⁶⁸: sicché, anche alla luce dei limiti temporali indicati per l'approvazione delle stesse misure, ne risulta una «ridefinizione dei confini» – evidentemente ristretti – della delibera parlamentare, sottoposta a «valutazione esterna»⁸⁶⁹.

Al di là di quanto è previsto nel piano, rileva che, in nome dell'esigenza di darvi attuazione abbia ricevuto ulteriore impulso il ricorso alla decretazione d'urgenza e più in generale l'espansione dei poteri normativi del Governo. In tale quadro, una tendenza più specifica è rappresentata dal ripetuto uso del decreto-legge per disciplinare e modificare la *governance* del PNRR, oltre che per adottare una congerie di misure asseritamente finalizzate all'attuazione del piano: sicché è ormai cospicua la serie di quelli che sogliono essere denominati «decreti PNRR». Inoltre, si è arricchita la fenomenologia dell'eterogeneità fra decreto-legge e legge di conversione, che interessa ora anche tali provvedimenti d'urgenza: emblematica è la vicenda della conversione in legge del d.l. n. 19/2024, con posizione della questione di fiducia alla Camera e poi al Senato e l'inserimento, fra l'altro, di una controversa previsione per cui le Regioni, nell'organizzare i servizi consultoriali, «possono avvalersi [...] anche del coinvolgimento di soggetti del Terzo settore che abbiano una qualificata esperienza nel sostegno alla maternità»⁸⁷⁰. Più in generale, l'eterogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione – non di rado maxi-emendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia – continua ad essere un abuso ricorrente, non efficacemente arginato dalla giurisprudenza costituzionale⁸⁷¹ né dai ripetuti ammonimenti del Presidente della Repubblica⁸⁷².

⁸⁶⁵ Cfr. F. Bilancia, *Integrazione giuridica*, cit., 155 s., da cui sono tratti i virgolettati.

⁸⁶⁶ Da rimarcare, ancora, come il PNRR sia «caratterizzato dalla previsione di un'imponente opera di semplificazione e delegificazione»: A. Cardone, *Sistema delle fonti*, cit., 209.

⁸⁶⁷ Ne dà conferma la lettura delle Relazioni del Governo sullo stato di attuazione del PNRR presentate al Parlamento ogni sei mesi (qui reperibili: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-4/l-attuazione-del-pnrr.html>), dove si indicano gli interventi normativi adottati per il conseguimento dei singoli obiettivi.

⁸⁶⁸ E. Cavasino, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Napoli, 2022, 122.

⁸⁶⁹ Cfr. Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, 18 (https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html).

⁸⁷⁰ Cfr. art. 44-*quinquies*, d.l. n. 19/2024, come conv. ex l. n. 56/2024, che discutibilmente ricollega tale previsione alla Missione 6, Componente 1, del PNRR.

⁸⁷¹ Non basta a far primavera una «rondine» come la pur apprezzabile e «necessaria» Corte cost., n. 146/2024, che ha riaffermato e applicato l'orientamento enunciato nella sent. n. 22/2012, ma soprattutto ha affermato, in termini generali, che il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, sebbene sia affidato all'autonoma scelta politica del Governo, è assoggettato a precisi «limiti costituzionali» e a «regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia dell'opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche»; e che il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico assunto dal Governo «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)» e dev'essere esercitato «nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari». V. almeno: F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi*, 2024, n. 22, 73.

⁸⁷² In lettere indirizzate ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio nelle ultime due legislature. V. ad es. il comunicato del 24-02-2023, emesso dopo la promulgazione della l. n. 14/2023, di

Con specifico riferimento alle leggi di bilancio, anche nel periodo 2020-2024 è risultata confermata la prassi caratterizzata dalle consuete forzature: per cui l'esame svolto in quella delle due Camere presso la quale il Governo, ogni anno nel rispetto del tradizionale criterio di alternanza, presenta la propria proposta, immancabilmente si conclude con l'approvazione della questione di fiducia, posta su maxi-emendamento che accorpa gli articoli della prima sezione, seguita dall'approvazione dello stesso testo, senza modifiche e quasi sempre previa posizione della questione fiducia, da parte dell'altra Camera⁸⁷³.

Il risultato complessivo, in continuità con tendenze riscontrate già prima della crisi finanziaria internazionale, accentuatesi nel contesto di questa e poi durante la recente emergenza sanitaria, è una ridefinizione dei rapporti di forza tale per cui il Governo vede decisamente espandersi il proprio ruolo a scapito del Parlamento (e delle Regioni)⁸⁷⁴ e per cui si assiste a un'ulteriore perdita di prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti⁸⁷⁵. Tale accentuata deriva non ha peraltro impedito gravi ritardi nell'attuazione del PNRR⁸⁷⁶, i quali sono da imputarsi non certo ad ostacoli (non) frapposti dal Parlamento, bensì alle carenze strutturali e all'inefficienza degli apparati amministrativi centrali e periferici e alla sproporzione fra obiettivi individuati e capacità di realizzazione dei progetti necessari al loro effettivo conseguimento⁸⁷⁷.

4. Conclusioni

La pur sintetica ricognizione compiuta permette di confrontare il ruolo svolto dal Governo italiano nel contesto post-pandemico con quello esercitato nel contesto della crisi finanziaria nel decennio precedente, al fine di evidenziare i principali profili di continuità e discontinuità associabili ai peculiari sviluppi del processo di integrazione europea in ciascuna fase.

Per quanto riguarda il ruolo svolto "a monte", nella definizione della strategia europea di risposta alla crisi originata dalla pandemia, il fatto che il Governo abbia dimostrato una maggiore capacità di influire sull'individuazione di obiettivi e modalità di intervento si spiega con la natura simmetrica di tale crisi, laddove gli effetti asimmetrici della crisi dell'UEM e l'elevato debito pubblico ne avevano reso la posizione, in quella situazione, più debole e subordinata rispetto a quella dei governi di Stati con finanze più solide. Peraltro, quello del debito resta un problema irrisolto; e se la sua importanza ha potuto apparire ridimensionata nel contesto post-pandemico,

conversione del d.l. n. 198/2022, "milleproroghe", con richiamo a Corte cost., n. 245/2022 dove era stata ribadita l'emendabilità limitata del decreto-legge: <https://www.quirinale.it/elementi/80329>.

⁸⁷³ Unica parziale eccezione è stata la l. n. 213/2023: alla Camera, l'approvazione senza modifiche del testo trasmesso dal Senato è avvenuta senza ricorso alla questione di fiducia; poiché tuttavia in Senato questa era stata posta su maxi-emendamento presentato dal Governo, non può riconoscersi una reale inversione di tendenza.

⁸⁷⁴ Cfr. A. Cardone, *Sistema delle fonti*, cit., 211 s., dove si osserva come «tutta la vicenda normativa del PNRR [...] veda l'intero ordinamento, compresi i rapporti tra Stato e Regioni, orientarsi verso una centralizzazione delle leve della normazione nelle mani del Governo, perché in questa direzione spinge l'effetto congiunto del proliferare della normazione tecnica e dell'incardinamento dei processi normativi nell'asse dei rapporti istituzionali con l'Unione europea».

⁸⁷⁵ Cfr., per conferma, da ultimo, Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025* e la relativa *Nota di sintesi*.

⁸⁷⁶ Ammessi dallo stesso Governo (cfr. la *Sesta relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, del 27 marzo 2025, presentata al Parlamento il 31 marzo 2025) e rilevati dalla Corte dei conti, sez. centr. di controllo sulle amministrazioni dello Stato, nella sua *Relazione sullo Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024*, Delib. 21 marzo 2025, n. 41/2025/G.

⁸⁷⁷ Come confermano la relazione governativa e quella della Corte dei conti citate *supra*, alla nota precedente.

prevedibilmente esso riacquisterà tutto il suo peso – financo accresciuto⁸⁷⁸ – col ritorno alla piena applicazione del Patto di stabilità e crescita, nel frattempo riformato⁸⁷⁹.

Quanto al rapporto fra esecutivo nazionale e istituzioni UE nell'attuazione della nuova strategia, si riscontrano alcune essenziali analogie con le dinamiche già realizzatesi nell'ambito del coordinamento delle politiche di bilancio: come quest'ultimo, anche l'affiancamento nella predisposizione e gestione del PNRR è stato caratterizzato da una sostanziale flessibilità (confermata anche dall'avvenuta rinegoziazione), senza che ciò escluda l'effettività della vigilanza e del monitoraggio svolti dalla Commissione e dal Consiglio. Se in entrambi i casi si osserva un effetto di condizionamento dell'indirizzo politico nazionale riconducibile alle dinamiche dell'integrazione, con effetti a cascata sulle scelte di bilancio e sulla produzione normativa, si è evidenziato anzitutto come, al di là dell'impatto sulle relazioni fra Governo e Parlamento e fra centro e periferia, l'indirizzo politico conforme alle priorità europee perseguite nella fase postpandemica, come specificato nel PNRR, risulti, se confrontato con quello attuato nella fase precedente, senz'altro più coerente con i valori centrali del progetto costituzionale⁸⁸⁰. A prescindere poi dagli obiettivi perseguiti, ieri come oggi incidono, sul grado di rigidità o flessibilità in concreto dimostrato dalle istituzioni UE, fattori extragiuridici a cui si può qui solo accennare: il prestigio e l'autorevolezza del singolo esecutivo; la sua omogeneità rispetto alle forze che formano la maggioranza politica nelle istituzioni UE o comunque la sua capacità di addivenire a compromessi con queste nell'ambito di un confronto che si svolge anche in ambiti diversi, per quanto collegati⁸⁸¹; e ancora – si è appena ricordato – lo stato delle finanze pubbliche nazionali.

Per quanto riguarda i riflessi “a valle”, sul ruolo del Governo nell'ordinamento interno, la strategia imperniata sul programma NGEU non solo ha favorito il consolidamento della preesistente tendenza al suo rafforzamento ma sembra averla accentuata. In entrambi i contesti di crisi considerati il Paese è stato beneficiario di assistenza finanziaria, sia pure in forme diverse e in vista del conseguimento di distinti obiettivi, e ciò ha avuto ripercussioni sull'indirizzo politico e sulla normazione, la cui coerenza con le priorità individuate a livello UE è stata assicurata per il tramite di tale rafforzamento. Se il maggiore livello di formalizzazione degli impegni assunti mediante lo strumento PNRR, nel quale è oltretutto specificata la tipologia di atti con cui devono realizzarsi i singoli interventi riformatori, può aver contribuito a rendere il Governo ancor più protagonista nell'esercizio della funzione normativa, la principale differenza anche qualitativa rispetto al passato sembra doversi riconoscere nella struttura organizzativa *ad hoc* che ha concentrato la gestione del piano – principale atto di indirizzo politico per il periodo 2021-2026 – nello stesso Governo e specialmente nella PCM. Lo scopo di assicurare l'attuazione tempestiva ed efficace degli interventi è perseguito mediante l'esercizio di poteri di coordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche e di monitoraggio, che reca con sé forme di ulteriore accentramento della normazione in capo all'esecutivo.

⁸⁷⁸ La maggior parte delle risorse richieste e assegnate all'Italia per l'attuazione del PNRR è costituita da prestiti, sia pure a condizioni più vantaggiose di quelle ordinarie: v. T. Boeri, R. Perotti, *Perché abbiamo preso tutti quei soldi*, in *la Repubblica*, 25-5-2024.

⁸⁷⁹ Su cui v. G.G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi*, 2023, n. 21, 1.

⁸⁸⁰ Cfr. il giudizio sintetico in C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo*, cit.

⁸⁸¹ Si pensi alle posizioni assunte del Governo Meloni sulle riforme del Meccanismo europeo di stabilità e del Patto di stabilità e crescita; e alle possibili implicazioni della situazione di sostanziale isolamento di tale Governo nel contesto successivo alle elezioni europee del 2024, anche per le scelte di politica estera assunte dopo l'inizio del secondo mandato presidenziale di Donald Trump.

Sulla base di quanto si è riscontrato, possono infine esprimersi alcuni essenziali rilievi critici.

In primo luogo, se è vero che nell'ambito del costituzionalismo multilivello e del processo di integrazione europea il rafforzamento dei governi e, al loro interno, dei primi ministri corrisponde a un'esigenza oggettiva, e se, altresì, ne consegue che, più che contrastarlo, occorre accompagnarlo con l'introduzione di adeguati «contropoteri», necessari a mantenere «quell'equilibrio istituzionale che costituisce la reale essenza del costituzionalismo di derivazione liberale»⁸⁸², occorre chiedersi se il rafforzamento del Governo italiano nella fase attuale sia stato bilanciato da idonei correttivi. Pur constatato che esigenze oggettive giustificano l'attribuzione al Governo di un ruolo centrale nella gestione del PNRR, si è notato che la concentrazione di potere realizzatasi con le modalità sopra descritte è stata solo limitatamente compensata dalla previsione di obblighi di informazione nei confronti del Parlamento e forme di coinvolgimento di enti territoriali e parti sociali: lo squilibrio è anzi stato accresciuto dalle modifiche apportate dal Governo Meloni, che, nel rafforzare ancor più gli organi istituiti presso la PCM, hanno limitato il controllo della Corte dei conti e ridimensionato il ruolo dello stesso MEF.

Sullo sfondo, si ripropone un altro interrogativo: in contesti quali quelli considerati, in cui il conseguimento degli obiettivi definiti a livello europeo o concordati con le istituzioni UE assurge a assoluta priorità anche in virtù dell'operare di meccanismi di solidarietà condizionata più o meno formalizzati, il Governo agisce come mero esecutore, con la finalità di assicurare tale risultato, o non piuttosto, spesso, come «profittatore», per conseguire senza intralci (anche) altri fini, liberamente individuati? Il suo rafforzamento avviene effettivamente in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico condizionato, coerente con i suddetti obiettivi «europei»? Il sospetto che il richiamo a questi ultimi (che, anche ove sia pertinente, non può certo valere come giustificazione di qualsiasi scelta e torsione) sia spesso usato come pretesto, per legittimare il protagonismo dello stesso Governo oltre la misura necessaria a conseguirli, se poteva avere fondamento già nel contesto della crisi dell'UEM⁸⁸³, non appare dotato di minore consistenza in quello presente, in cui abusi e forzature hanno assunto carattere sistematico. Ancor più indispensabili sono perciò contropoteri vigili, capaci di contrastarli: ancora una volta, in difetto di incisivi poteri di indirizzo e controllo parlamentare o del loro esercizio, deve auspicarsi un controllo specialmente attento da parte degli organi di garanzia.

In una prospettiva riformatrice, sarebbe prioritario, attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari, limitare la possibilità di ricorrere alla questione di fiducia e del pari limitare (quando non escludere) il ricorso ai maxi-emendamenti; e ancora sarebbe utile, mediante revisione dell'art. 77 Cost., escludere la decretazione d'urgenza in determinati ambiti⁸⁸⁴ (segnatamente in materia di restrizioni delle libertà costituzionali o di misure riduttive dei livelli di erogazione di prestazioni funzionali a tutelare i diritti sociali o delle garanzie dei lavoratori) o codificare gli orientamenti restrittivi faticosamente elaborati e applicati dalla Corte costituzionali negli ultimi decenni. Più in generale, anche qualora si muova dalla premessa per cui una democrazia più «decidente»

⁸⁸² P. Carrozza, *Governo e amministrazione*, cit., 909.

⁸⁸³ Cfr. P. Masala, *Crisi della democrazia*, cit., 28, in sintonia con A. Guazzarotti, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo*, 2014, 3.

⁸⁸⁴ Secondo il modello dell'art. 6 Cost. spagnola, su cui v. A.M. Carmona Contreras, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Madrid, 1997. Sebbene, alla luce della stessa esperienza spagnola, ciò non sarebbe di per sé sufficiente: v. *Id.*, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, 2013, 47, 1; *Id.*, *Decreto-ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2017, XVII, 2017, 138; *Id.*, *Parlamentarismo descafeinado*, in *El País*, 11-4-2023; nonché M. Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, 2016.

costituisca una necessità imposta dalla realtà contemporanea, anzitutto per la garanzia di una più incisiva partecipazione ai processi decisionali in ambito sovranazionale, la via da percorrere dovrebbe essere quella di una manutenzione anche costituzionale funzionale ad assicurare una razionalizzazione della forma di governo parlamentare mediante puntuali revisioni⁸⁸⁵; senza per questo trascurare, bensì considerando una priorità, l'esigenza di rafforzare l'efficacia della partecipazione del Parlamento ai processi decisionali nel contesto attuale⁸⁸⁶. Ma non è certo questa la direzione seguita nella legislatura in corso mediante la assai nota e dibattuta proposta di iniziativa governativa volta a introdurre il c.d. "premierato".

Esigenza ineludibile, anche per la soluzione dei problemi riscontrati nell'ordinamento interno, è l'introduzione di efficaci contrappesi nella dimensione sovranazionale (anzitutto attraverso la garanzia di una più incisiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali ai processi decisionali⁸⁸⁷). In altri termini, l'unico rimedio efficace è un complessivo riequilibrio nell'ambito del sistema euronazionale⁸⁸⁸: posto che, come si è visto, le recenti dinamiche dell'integrazione hanno dato origine a «procedimenti euronazionali»⁸⁸⁹ aventi implicazioni di assoluta rilevanza per il concreto atteggiarsi della forma di Stato e di governo dell'Italia e degli altri Stati membri.

Infine, è un dato di fatto che, per effetto di tali dinamiche, nella dimensione nazionale il Governo si rafforza rispetto al Parlamento e alle autonomie in funzione dell'attuazione di quello che si è qui più volte definito come "indirizzo politico condizionato" (al di là del fatto che possa opportunisticamente "approfittarne" nei modi sopra indicati). Ciò potrebbe indurre a concludere che esso, "gigante" e "bullo" prepotente in casa, nel confronto con le istituzioni UE sia dotato in realtà di "piedi d'argilla" e risulti indebolito in quanto subisce il condizionamento delle strategie elaborate in ambito europeo⁸⁹⁰. In ciò vi è sicuramente una parte di verità. Ma non bisogna trascurare, per altro verso, che

⁸⁸⁵ È questa la direzione indicata, fra gli altri, specialmente da M. Volpi, *Quale forma di Governo per l'Italia*, Modena, 2023.

⁸⁸⁶ La prospettiva deve essere dunque quella di riformare il Parlamento per superarne la crisi ed evitarne l'irrilevanza: cfr. le proposte mirate, formulate in esito a un'attenta disamina delle specifiche problematiche riguardanti l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni dell'organo rappresentativo, in F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*. *Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, 2024.

⁸⁸⁷ N. Lupo, *Il Piano Nazionale*, cit., 18 s., rileva, con riferimento alla *governance* del NGEU, come il Parlamento europeo, «pur non potendo esercitare un ruolo centrale riguardo a funzioni prevalentemente tecniche come quelle di valutazione e di affinamento», abbia giocato un ruolo più significativo rispetto a quello avuto nella definizione e implementazione nella riforma della *governance* economica.

⁸⁸⁸ Esigenza ben evidenziata da L. Cuocolo nella sua relazione su *Rapporti internazionali e con l'UE*, X Convegno annuale DPCE, *Il Governo nei sistemi parlamentari*, Sassari, 13-14 giugno 2024, in base alla premessa per cui, nel ricercare vie per un riequilibrio non può oggi prescindere da una considerazione del complessivo intreccio fra gli ordinamenti, secondo l'insegnamento ricavabile da A. Manzella, N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Torino, 2014, e N. Lupo, *La forma di governo*, cit. Per alcune proposte, sempre attuali, v. S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste, A. Vauchez, *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, Milano, 2017.

⁸⁸⁹ Usando ancora una volta la formula introdotta da A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Riv. AIC*, 2015, 1, spec. 4 s. e riproposta da N. Lupo.

⁸⁹⁰ La questione («rafforzamento del Governo o Governo indebolito?») è affrontata anche in I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Riv. AIC*, 2024, n. 1, 330. L'analisi condotta nella prima parte del saggio conduce l'a. a rispondere – in modo da condividersi, anche alla luce degli elementi evidenziati nel presente contributo e degli esiti a cui si era pervenuti già in P. Masala, *Crisi della democrazia*, cit. – che, nel quadro di una tendenza all'europeizzazione delle decisioni politiche, la quale vede accentuarsi un indirizzo politico europeo, i ruoli degli attori della forma di governo nazionale risultano ridisegnati con esiti diversi a seconda che si adotti una prospettiva interna – da cui il Governo risulta rafforzato – o esterna – da cui esso risulta complessivamente indebolito a causa dei vincoli alla sua capacità di determinazione dell'indirizzo politico (per la più compiuta formulazione della tesi, cfr. spec. 334-340).

– anche al netto dei già menzionati fattori extragiuridici di cui il Governo italiano può specialmente risentire nella congiuntura attuale – i vincoli derivanti dall'integrazione e i conseguenti condizionamenti sono frutto di decisioni concordate anzitutto tra i governi nazionali (che non possono perciò considerarsi meri esecutori)⁸⁹¹ secondo modalità di esercizio condiviso della sovranità, il quale è del resto indispensabile nella «costellazione postnazionale»⁸⁹², ancor più nella attuale fase di profonda trasformazione e ridefinizione degli equilibri geopolitici a livello mondiale. Le modalità concretamente applicate nell'UE per il necessario esercizio della sovranità in forma condivisa sono ad oggi imperfette e senz'altro possono essere migliorate – nel senso che poc'anzi si auspicava – ma la loro attuale imperfezione dovrebbe indurre, piuttosto che ad attribuire al solo livello sovranazionale la responsabilità di decisioni e provvedimenti impopolari, e così screditare (dal Governo o dall'opposizione) il progetto di integrazione, al suo rilancio e alla sua piena rilegittimazione in vista del suo completamento⁸⁹³: i quali passano ineludibilmente per l'introduzione di più efficaci contrappesi al potere dei governi nazionali nella dimensione sovranazionale, come si è sopra auspicato.

Abstract

Dynamics of European integration and role of the Italian Government, from the reform of economic governance to post-pandemic solidarity: quid novi? – The strategy developed by the EU after the covid-19 pandemic differs significantly from that adopted in the eurozone crisis. Nevertheless, if the integration process has generally strengthened national governments, the dynamics resulting from both crises have accentuated this trend. The impact of the new strategy on the Italian Government is highlighted, by considering both its relationship with other national Governments and European institutions in defining and pursuing shared priorities and its relationship with the Italian Parliament in implementing a coherent political direction. Elements of continuity and discontinuity with respect to trends observed in the EMU crisis are identified for better understanding.

Keywords

European Union – Italy – crisis (financial and pandemic) – government – conditionality

⁸⁹¹ Del tutto condivisibili sono i rilievi in tal senso espressi dal Presidente Mattarella in recenti interventi pubblici, nei quali egli ha al contempo sottolineato la necessità che i vertici dell'UE si impegnino per recuperare la fiducia dei cittadini: il riferimento è in particolare ai discorsi tenuti presso il Forum di Cernobbio e l'Università della Valle d'Aosta rispettivamente il 6 e il 7 settembre 2024. Per quanto riguarda poi in particolare il NGEU, deve escludersene il carattere impositivo, dati gli spazi di autonomia politica e discrezionalità che esso ha lasciato in capo a ciascuno degli Stati membri nel declinare le priorità e i vincoli comuni e prima ancora quanto alla scelta se avvalersi del meccanismo previsto a livello europeo: sicché quello assunto da ciascuno Stato attraverso il proprio PNRR sarebbe un «autovincolo» più che un «vincolo esterno»: in questo senso N. Lupo, *Il Piano Nazionale*, cit., 8 s. Per un'analisi e comparazione dei piani nazionali di sei fra i principali Stati membri, oltre all'Italia, v. il *Simposio su I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 2, con contributi di L. Torchia, M. Mazzarella, F. Ciarlariello, C. Ramotti, L. Magli, C. Pezullo, P. La Selva.

⁸⁹² L'efficace espressione è ripresa da J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Milano, 2002.

⁸⁹³ Ancora secondo gli auspici del Presidente Mattarella nei discorsi sopra ricordati.

RELAZIONI INTERGOVERNATIVE E NUOVE DINAMICHE DI COOPERAZIONE NEGLI STATI DECENTRATI? UNA COMPARAZIONE TRA SPAGNA E ITALIA

*Greta Massa Gallerano**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le relazioni intergovernative in Italia e Spagna. Cooperazione e ruolo (determinante) del Governo. – 3. Le relazioni intergovernative in Spagna e Italia durante la pandemia da Covid-19. Nuove (e vecchie) dinamiche di cooperazione. – 4. Alcune riflessioni conclusive. Leale collaborazione e crisi ‘endemica’ dell’autonomia

1. Premessa

Nel presente lavoro si intende analizzare, in chiave comparata, le dinamiche di cooperazione presenti in alcuni Stati decentrati europei attraverso lo studio dei rapporti tra governo e autonomie territoriali.

Negli ultimi anni le relazioni intergovernative hanno assunto sempre maggiore rilievo e si è assistito allo sviluppo del ruolo svolto dagli esecutivi come sede dell’interlocazione e del raccordo istituzionale. La pandemia da Covid-19, in particolare, come cartina di tornasole, ha fatto emergere i punti di forza e di debolezza degli accordi istituzionali e, in alcuni casi, ha avvantaggiato l’evoluzione delle relazioni intergovernative⁸⁹⁴.

Attraverso il metodo della comparazione si intendono analizzare il caso italiano e quello spagnolo. Ci si soffermerà sui meccanismi e sui luoghi della cooperazione verticale multilaterale, sul ruolo giocato dal Governo centrale e su quello svolto dalla Conferenza Stato-Regioni in Italia e dalle Conferenze settoriali in Spagna.

Uno dei fini dell’analisi sarà quello di individuare se e in quale misura il decentramento territoriale sia stato o meno promosso attraverso la cooperazione intergovernativa, soprattutto durante la pandemia da Covid-19.

Di conseguenza, e più precisamente, la domanda che viene posta è se siano stati utilizzati gli strumenti della cooperazione per far fronte alla pandemia e se le entità territoriali siano state (o meno) coinvolte nella gestione della crisi nell’ottica della promozione dell’autonomia territoriale e dell’applicazione del principio della leale collaborazione. Ci chiediamo, infine, se l’eventuale utilizzo di questi strumenti si sia limitato al periodo pandemico o se abbia per così dire fatto “scuola”, inaugurando una nuova stagione della cooperazione intergovernativa.

Ma perché soffermarsi sul periodo della pandemia da Covid-19? Perché l’analisi del periodo pandemico ci sembra particolarmente interessante presentandosi come riposta ad un momento di estrema crisi che ha rappresentato (o no) un’opportunità di crescita e di maturazione delle strutture di cooperazione intergovernativa nonché un possibile *modus operandi* per affrontare le sfide odierne quali, ad esempio, la trasformazione digitale, la transizione ecologica e la coesione sociale e interterritoriale.

2. Le relazioni intergovernative in Italia e Spagna. Cooperazione e ruolo (determinante) del Governo

*Assegnista di ricerca presso l’Università della Calabria (Progetto PRIN: “Swinging Peripheries And Centers in Europe - SPACE: Comparative Legal Dimensions of Territory”).

⁸⁹⁴ Sull’impatto del Covid-19 negli Stati decentrati cfr. G. D’Ignazio, *L’impatto del Covid-19 sui federalizing process degli Stati composti. Riflessioni comparate*, in *DPCE online*, 2023, 1.

Prima di passare all'analisi delle relazioni intergovernative in Spagna e Italia durante il periodo pandemico pare opportuno fare riferimento, in primo luogo, al *principio de cooperación* e, in secondo luogo, risulta necessario effettuare una ricostruzione dei meccanismi di cooperazione intergovernativa presenti in questi due Paesi.

Con riferimento al principio di cooperazione, risulta interessante richiamare un passaggio della *Encuesta sobre la Cooperación en el Estado autonómico* dove, in maniera puntuale, si riassume così la portata di tale principio:

«Desde un punto de vista teórico, el principio de cooperación parece llamado a jugar un papel fundamental en cualquier forma de descentralización territorial del poder político. El correcto funcionamiento de una organización compleja como es la de un Estado políticamente descentralizado, en el que se ha distribuido territorialmente el ejercicio del poder, parece necesitar de mecanismos de colaboración entre los órganos centrales y los entes territoriales, y entre estos últimos también. Sin embargo, este principio no se ha entendido del mismo modo en todos los Estados federales o cuasi-federales, sino que, como suele ocurrir en esta materia, existen distintas interpretaciones y desarrollos del mismo, porque existen casi tantos modelos de organización territorial del poder como Estados descentralizados. La organización territorial del poder no suele ser fruto de la aplicación de un diseño previo, sino de las decisiones adoptadas por una determinada comunidad política, con sus concretas características y necesidades históricas, sociales, culturales y políticas»⁸⁹⁵.

Ancora, risulta utile ricordare la distinzione tra la collaborazione e la cooperazione. Come più volte indicato dal Tribunale costituzionale spagnolo, la collaborazione deve intendersi come un dovere generico delle Amministrazioni pubbliche che non richiede una giustificazione esplicita essendo necessaria per il corretto funzionamento del sistema. La stessa risulta strettamente vincolata al sostegno reciproco, all'assistenza e alla lealtà reciproca⁸⁹⁶. D'altra parte, la cooperazione, che non risulta espressamente richiamata nella Costituzione spagnola (CE), sarebbe il «conjunto de formas o pautas de relación entre poderes que, partiendo del respeto a la autonomía de cada parte, permite mediante procedimientos acordados, el entendimiento entre todos ellos»⁸⁹⁷.

Tanto premesso, la cooperazione multilaterale nello Stato spagnolo si articola attraverso le cosiddette Conferenze settoriali⁸⁹⁸ mentre la cooperazione

⁸⁹⁵ *Encuesta sobre la Cooperación en el Estado autonómico*, UNED, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2022, 49,15-101. Sui principi di collaborazione, coordinazione e cooperazione, inoltre, G. Cámara Villar, «Colaboración, coordinación y cooperación», in F. Balaguer Callejón, L. Ortega Álvarez, G. Cámara Villar, J. A. Montilla Martos (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, 2007.

⁸⁹⁶ F. Balaguer Callejón (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2010, 353. Si vedano le sentenze del Tribunale costituzionale nn.18/1982, 95/1984, 80/1985, 96/1986, 112/1995.

⁸⁹⁷ *Ibidem*, STC n.13/1992. Seguendo la giurisprudenza del tribunale costituzionale, vengono definiti e differenziati due principi chiave delle relazioni tra le amministrazioni: la cooperazione, che è volontaria, e il coordinamento, che è obbligatorio. Su questa base vengono regolamentati i diversi organi e le diverse forme di cooperazione e coordinamento. Si ricorda poi che le riforme statutarie del 2006 hanno portato all'incorporazione del principio di collaborazione nelle sue varie forme nel blocco di costituzionalità. Sul punto J. A. Montilla Martos, *El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas*, in *Revista de estudios políticos*, 2023, 2.

⁸⁹⁸ Le Conferenze settoriali sono organi di cooperazione tra l'Amministrazione generale dello Stato e le Comunità autonome, istituite per facilitare la coordinazione e la collaborazione in specifici settori di competenza. Risultano composte dal Ministro competente del Governo centrale, che presiede la Conferenza ed è responsabile della convocazione delle riunioni, e dai *Consejeros* delle CCAA competenti per la materia trattata dalla Conferenza. La Conferenza settoriale viene prevista per la prima volta dall'art. 3 LOFCA e successivamente dall'art. 4 della Ley 12 /1983 del 14 ottobre del *Proceso Autonómico*. Le Conferenze Settoriali sono infine disciplinate dalla legge n.40/2015, del 1° ottobre, sul Regime Giuridico del Settore Pubblico, in particolare al Titolo III relativo alla cooperazione intergovernativa. Questa legge

bilaterale, tra lo Stato e la singola Comunità autonoma su temi di carattere specifico, si sviluppa attraverso i *Convenios* e gli *Acuerdos*⁸⁹⁹. Esiste poi la Conferenza dei Presidenti della Comunità Autonome (CCAA)⁹⁰⁰ ovvero una riunione periodica tra il Presidente del Governo e i Presidenti delle CCAA la quale «siguiendo la experiencia de otros Estados federales, pretende convertirse en punto de encuentro al más alto nivel político para acordar las líneas básicas de desarrollo del Estado autonómico»⁹⁰¹.

La cooperazione orizzontale, infine, è prevista nella CE all'art. 145.2 il quale stabilisce che «los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». Tuttavia, questo ultimo strumento è stato poco utilizzato dalle CCAA mentre può apprezzarsi, come indicheremo, un rilevante sviluppo della cooperazione di tipo verticale (multilaterale e bilaterale) tra lo Stato e le CCAA⁹⁰².

La Conferenza settoriale, vero centro di sviluppo della cooperazione verticale multilaterale, è disciplinata dalla legge n.40 del 2015 che al suo art.147 definisce la stessa come «organo di cooperazione, a composizione multilaterale e con un ambito settoriale specifico, che riunisce, in qualità di Presidente, il membro del Governo che, in rappresentanza dell'Amministrazione Generale dello Stato, è competente per la materia, e i corrispondenti membri dei Consigli di Governo, in rappresentanza delle Comunità autonome e delle Città di Ceuta e Melilla».

Ancora, l'art. 149 della medesima legge prevede che «il Ministro che presiede la Conferenza settoriale convoca la Conferenza su propria iniziativa, almeno una volta all'anno, o quando lo richieda almeno un terzo dei suoi membri. In quest'ultimo caso, la richiesta deve contenere l'ordine del giorno proposto».

stabilisce i principi, gli organi e i meccanismi di cooperazione tra le diverse amministrazioni pubbliche in Spagna. Vengono ampiamente sviluppate le tecniche di cooperazione, soprattutto quelle di natura organica, tra cui la Conferenza dei Presidenti, che viene regolamentata per la prima volta, le Conferenze settoriali e le Commissioni di cooperazione bilaterale. Una delle nuove funzioni delle Conferenze settoriali è quella di essere informate sui progetti di legge e sui progetti di regolamento del Governo nazionale o dei Consigli direttivi delle Comunità autonome quando riguardano direttamente la sfera di competenza delle altre Amministrazioni pubbliche o quando ciò è previsto dalle normative settoriali applicabili. L'obiettivo è quello di promuovere una pianificazione congiunta ed evitare l'insorgere di doppioni. La legge n.40/2015, inoltre, promuove la collaborazione e il coordinamento tra le amministrazioni per garantire l'efficienza e la coesione delle politiche pubbliche nel rispetto dell'autonomia delle CCAA.

⁸⁹⁹ Come indicato da Ceccherini: «l'introduzione nell'ordinamento spagnolo delle Commissioni bilaterali di cooperazione si spiega con il tentativo di ridurre il numero dei conflitti di fronte al Tribunale costituzionale; tuttavia, questi organismi rappresentano più fori di dibattito politico, piuttosto che tavoli di cooperazione finalizzati allo svolgimento di possibili funzioni e attività comuni nel modo più adeguato ed efficiente». E. Ceccherini, *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, gennaio-agosto 2006, n. 1/2, 265.

⁹⁰⁰ L'art. 146 della legge n. 40/2015 prevede che: 1. La Conferenza dei Presidenti è un organo di cooperazione multilaterale tra il Governo della Nazione e i rispettivi Governi delle Comunità autonome ed è composta dal Presidente del Governo, che la presiede, e dai Presidenti delle Comunità autonome e delle Città di Ceuta e Melilla. 2. La Conferenza dei Presidenti ha lo scopo di deliberare su questioni e adottare accordi di interesse per lo Stato e le Comunità autonome ed è assistita nella preparazione delle sue riunioni da un Comitato preparatorio composto da un Ministro del Governo, che lo presiede, e da un Consigliere di ciascuna Comunità autonoma. Sulle origini e l'evoluzione della Conferenza dei Presidenti, cfr. R. Bocanegra Sierra, A. Huergo Lora, *La Conferencias de Presidentes*, Madrid, 2005.

⁹⁰¹ F. Balaguer Callejón (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, cit., 354.

⁹⁰² Attraverso l'adozione di *Convenios, Acuerdos, Protocolos, Delegaciones, encomiendas de gestión*, ecc..

Relativamente al funzionamento delle Conferenze settoriali, uno dei profili più problematici risulta da sempre essere quello relativo alle modalità attraverso le quali viene raggiunto l'Accordo (se con il criterio dell'unanimità o della maggioranza). Attraverso un'analisi dei lavori delle Conferenze può indicarsi che le stesse decidono prevalentemente a maggioranza dei voti.

Secondo l'articolo 151 della legge n.40 del 2015 le decisioni prese dalle Conferenze settoriali possono raggiungersi sotto forma di Accordo e sono vincolanti, tranne per le CCAA che hanno votato contro, a meno che successivamente non decidano di aderire. Tuttavia, quando l'Amministrazione Generale dello Stato esercita funzioni di coordinamento, gli Accordi adottati sono obbligatori per tutte le amministrazioni pubbliche partecipanti, indipendentemente dal loro voto.

Le Conferenze settoriali, nel corso degli anni, sono apparse come «assise di dibattito, in cui si cerca di trovare una soluzione, senza necessariamente trovare una consacrazione formale in una votazione, ma tentando di addivenire a un accordo politico di indirizzo. Quest'ultimo dovrebbe aiutare a superare *impasse* e difficoltà e vincolerebbe politicamente solo le Comunità autonome che hanno espresso parere favorevole»⁹⁰³. Tuttavia, tale accordo politico di indirizzo non è stato sempre semplice da raggiungere. Basti pensare alla complicata questione relativa al finanziamento autonomico e al recente «ostruzionismo» operato dalla Comunità autonoma catalana in seno al *Consejo de Política fiscal y financiera*, sede multilaterale dove si deve raggiungere l'accordo relativo alla *financiación autonómica*.

Spostando l'attenzione sul ruolo giocato dal Governo centrale, aspetto rilevante ai fini della nostra indagine, può indicarsi sin da ora che in Spagna il ruolo del Governo nella cooperazione verticale multilaterale è risultato determinante. Difatti, come indicato in dottrina, il Governo ha storicamente svolto un ruolo di forte orientamento e di salvaguardia del principio unitario⁹⁰⁴. Inoltre, come avremo modo di indicare nel successivo paragrafo, durante il periodo della pandemia la cooperazione interistituzionale ha sì conosciuto in Spagna un notevole incremento ma è rimasto centrale, almeno nella prima fase della pandemia, il ruolo del governo centrale.

Come in Spagna, anche in Italia la cooperazione e la leale collaborazione sono temi assolutamente centrale nel dibattito sul futuro del regionalismo⁹⁰⁵. La nostra Corte costituzionale ha chiarito che la leale collaborazione va al di là del mero riparto di competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni⁹⁰⁶.

Il principio della leale collaborazione, che trova riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, si è concretizzato nel nostro ordinamento attraverso il cosiddetto sistema delle Conferenze⁹⁰⁷, sede di confronto politico tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sede di cooperazione verticale tra Stato e regioni, è disciplinata dal d.lgs. n.281/1997, «al quale si affiancano svariate fonti legislative che attribuiscono alla Conferenza ulteriori competenze (...) o che

⁹⁰³ E. Ceccherini, *Le relazioni intergovernative*, cit., 266.

⁹⁰⁴ *Ibidem*.

⁹⁰⁵ Sul principio di leale collaborazione negli ordinamenti composti R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

⁹⁰⁶ P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, ottobre-dicembre 2016, 5-6, 875. Si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 242/1997 e 19/1997.

⁹⁰⁷ F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo in Italia*, in *Le Regioni*, 2000, 3-4. Cfr., inoltre, A. D'Atena, *Il sistema delle Conferenze*, in *Rassegna Parlamentare*, n.52/2010.

prevedono, in relazione a puntuali fattispecie normative, l'obbligo di consultazione o di intesa con lo Stato»⁹⁰⁸.

La Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e ne fanno parte di diritto lo stesso Presidente del Consiglio i Presidenti di tutte le regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano. Per quanto concerne le procedure di funzionamento, come è noto, la Conferenza Stato - regioni deve riunirsi almeno una volta ogni sei mesi e il d.lgs. n.281/1997 detta regole precise nelle ipotesi di intese e pareri obbligatori su atti normativi dello Stato e prevede che la Conferenza adotti alcune determinazioni all'unanimità o almeno a maggioranza assoluta dei suoi componenti ma non stabilisce come procedere per le intese con lo Stato⁹⁰⁹.

Come indicato per il caso spagnolo, anche per il caso italiano tale aspetto risulta essere delicato, in quanto una regione potrebbe vedersi giuridicamente vincolata anche in caso di dissenso. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale asserendo che, se la Conferenza è regolarmente convocata e un Presidente di regione non partecipa e non manifesta formalmente il proprio dissenso sulle posizioni comuni, le decisioni assunte saranno vincolanti anche per gli assenti⁹¹⁰.

Nel nostro ordinamento le sedi all'interno delle quali si sviluppano i rapporti tra Stato ed autonomie territoriali rimangono quelle elaborate dal legislatore prima della riforma costituzionale del 2001. Ciononostante, dalla sua nascita, il Sistema della Conferenze ha conosciuto un notevole sviluppo e la Corte costituzionale, nella sentenza n.31/2006, ha definito la Conferenza Stato-regioni «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»⁹¹¹.

Nonostante tale forma di raccordo si sia consolidata nel corso del tempo ed abbia acquisito centralità per lo sviluppo della cooperazione tra lo Stato e le regioni, parte della dottrina ha più volte sottolineato il «sostanziale monopolio statale - governativo degli strumenti della cooperazione di tipo verticale, aiutato se non addirittura indotto, da un'evidente emarginazione delle assemblee legislative»⁹¹².

Dunque, se da un lato la Conferenza Stato - regioni si presenta come rilevante sede di sviluppo della leale collaborazione in quanto «(...) la sottoposizione alla discussione in Conferenza di un determinato argomento costituisce una delle forme più intense ed apprezzabili con cui si realizza il principio di cooperazione»⁹¹³, dall'altro è possibile individuare una serie di problematiche di carattere strutturale, funzionale e procedurale che storicamente hanno caratterizzato la cooperazione interistituzionale nel nostro ordinamento. Tra queste, ad esempio, come indicato per il caso spagnolo (almeno fino allo scoppio della pandemia da Covid-19), può evidenziarsi una

⁹⁰⁸ R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, Bologna, 2018, 127.

⁹⁰⁹ *Ibidem*, 128.

⁹¹⁰ Corte cost. n. 206/2001. A tal riguardo si ricorda che le decisioni ratificate dalle Conferenze vengono concordate dai Presidenti delle regioni in sede di Conferenze dei Presidenti e nei tavoli tecnici di confronto tra enti autonomi e potere centrale. R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 s.

⁹¹¹ M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 5-6, 978 e nota 59.

⁹¹² P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e regioni*, cit., 876. L'autrice richiama le parole di G. Rivoecchi, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Astrid Rassegna*, 2009, 16,12.

⁹¹³ R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, cit., 4187.

non paritaria applicazione del principio collaborativo che finisce col far prevalere gli interessi unitari su quelli territoriali⁹¹⁴.

A tal riguardo, Roberto Bin e Ilenia Ruggiu evidenziano come l'attuale sistema delle Conferenze risulti insoddisfacente e ricordano come parte della dottrina abbia definito le Conferenze come «parerifici», conferenze interamministrative prive di funzioni politiche, organi pseudo collaborativi, mere appendici del Governo, semplici miti senza reale peso decisionale, istituzioni deboli»⁹¹⁵, concludendo però che «parte della dottrina ha, invero, ravvisato le potenzialità insite in tale assetto, ma si tratta appunto di qualità che restano in potenza, frequentemente offuscate dai vizi di cui è affetto. Tali vizi sono riassumibili nella sostanziale subordinazione delle conferenze all'esecutivo centrale, profilo che trova varie manifestazioni»⁹¹⁶.

Ancora, tra gli aspetti critici, si conviene con quella dottrina secondo la quale, sul piano strutturale, la composizione delle Conferenze «non assicura adeguata rappresentatività alla molteplicità di enti territoriali che formano l'ordinamento repubblicano. Le differenze demografiche, geografiche, economiche e territoriali che contraddistinguono i singoli enti appartenenti ad un medesimo *genus* – delle quali impone di tenere conto anche il meccanismo di distribuzione delle funzioni amministrative delineato dal novellato art. 118 Cost. – suggerirebbero però l'elaborazione di criteri di rappresentatività diretti a valorizzare l'omogeneità di caratteristiche piuttosto che la comune appartenenza tipologica»⁹¹⁷.

In Italia come in Spagna il ruolo del Governo è apparso storicamente centrale nello sviluppo delle relazioni intergovernative (e degli strumenti di cooperazione). A dimostrazione di ciò oltre alla gestione del periodo pandemico (che sarà analizzato nel prossimo paragrafo) è importante richiamare la gestione assolutamente centralizzata della crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008 da parte dell'Italia. Durante la crisi economica e finanziaria, difatti, la riduzione dei trasferimenti finanziari alle regioni, operata soprattutto tramite decretazione d'urgenza, scatenò, inevitabilmente, un forte scontro nelle sedi della cooperazione intergovernativa e in Italia portò ad una sorta di 'rivolta' di tutti i Presidenti delle regioni (a prescindere dalla consonanza politica) i quali denunciarono l'impossibilità pratica di attuazione dell'autonomia costituzionalmente prevista dicendosi pronti a restituire le competenze allo Stato.

Alle problematiche sopra indicate si aggiunge poi, tanto in Spagna quanto in Italia, la questione relativa alla trasparenza e alla pubblicità dei processi decisionali per l'adozione di decisioni che riguardano spesso diritti costituzionali (e la pandemia da Covid-19 ha particolarmente messo in evidenza

⁹¹⁴ M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., 978.

⁹¹⁵ R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2016, 918.

⁹¹⁶ *Ibidem*.

⁹¹⁷ M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., 979. L'autore, inoltre, sottolinea che le «Conferenze presentano un limite intrinseco ed ontologico che ne riduce l'ambito di operatività e ne sminuisce il ruolo. Si allude al fatto che si tratta di organi rappresentativi degli esecutivi regionali e locali chiamati ad interloquire prevalentemente con il Governo e, solo in via episodica ed occasionale con il Parlamento. Loro tramite, pertanto, il principio di leale collaborazione spiega i propri effetti esclusivamente sul piano dell'attuazione ed esecuzione degli indirizzi politici già elaborati dalle leggi, nei riguardi delle quali non svolge invece alcuna concreta influenza in termini di vincolatività giuridica, né sotto il profilo procedurale né sotto il profilo contenutistico - sostanziale», 981.

tale aspetto)⁹¹⁸, nonché il ricorrente scontro politico che, in direzione diametralmente opposta alla logica della leale collaborazione, sembra incidere prepotentemente sul funzionamento della cooperazione interistituzionale.

Relativamente a questo ultimo aspetto, che si considera estremamente rilevante, e usando ancora le parole di Roberto Bin e Ilenia Ruggiu, si evidenzia che «le conferenze devono sperare di trovare Governi sensibili alle istanze territoriali, diversamente il loro ruolo, pur non potendo essere del tutto ignorato, risulta fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo. D'altra parte, il difetto è strutturale: la posizione dominante che esercita il Governo centrale, da cui dipende l'impulso, la convocazione e l'agenda della Conferenza, non può che riflettere l'asimmetria di posizione che contrappone il soggetto che è titolare delle funzioni decisionali e il soggetto che, in posizione ausiliare, ad esse concorre solo in funzione consultiva.»⁹¹⁹.

3. *Le relazioni intergovernative in Spagna e Italia durante la pandemia da Covid-19. Nuove (e vecchie) dinamiche di cooperazione*

Dopo aver richiamato la struttura e il funzionamento della cooperazione multilaterale verticale in Spagna e Italia, e averne evidenziato alcuni limiti, si vuole provare ora a rispondere ad un'altra delle nostre domande ovvero se e in quale misura il decentramento territoriale, che caratterizza questi due ordinamenti, sia stato o meno promosso attraverso la cooperazione intergovernativa durante la pandemia da Covid-19. Vale a dire, se i meccanismi di coordinamento adottati dallo Stato durante il periodo pandemico abbiano incrementato la partecipazione delle autonomie territoriali alle decisioni governative⁹²⁰.

Partiremo anche questa volta dall'analisi del caso spagnolo per spostarci poi all'esperienza italiana provando contemporaneamente a indicare i risultati dell'analisi comparata che, come vedremo, appaiono molto dissimili⁹²¹.

In Spagna, durante il periodo della pandemia, si è assistito a tre distinte fasi di organizzazione delle relazioni tra Stato e CCAA. Si possono infatti individuare una prima fase di accentramento delle funzioni in capo all'Esecutivo che rimarca, come precedentemente evidenziato, la storica centralità del Governo e il suo forte potere decisionale all'interno dei meccanismi di cooperazione, una seconda fase caratterizzata dall'intensificarsi delle relazioni

⁹¹⁸ F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia da Covid-19: le esperienze di Germania, Italia e Spagna a confronto*, in *DPCE online*, Numero speciale 2022. Dello stesso autore, inoltre, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in *DPCE online*, 2021, 2. L'opacità delle deliberazioni e l'assenza di trasparenza come aspetto problematico nei meccanismi di cooperazione, in diversi ordinamenti decentrati analizzati in chiave comparata, viene indicata anche da Ceccherini nel suo *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, cit., 269.

⁹¹⁹ R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 921-22.

⁹²⁰ M. Tarantino, *Stato centrale e autonomie territoriali: ordinamento spagnolo e ordinamento italiano a confronto*, in *DPCE online*, numero speciale, 2022.

⁹²¹ Sulle relazioni interistituzionali in Spagna durante la pandemia, cfr. J. A. Montilla Martos, *El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas*, cit., 2; A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2020; E. Sáenz Royo, *Estado autonómico y Covid-19*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2021, 48; E. Guillén López, *Descentralización territorial, estado de alarma y Consejo Inteterritorial del Sistema Nacional de Salud*, in A. Galera Victoria (coord.), *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*, Granada, 2024; J. Lozano-Miralles, *Los mecanismos institucionales para la gestión de la pandemia Covid-19. El caso español*, in G. Scalese (a cura di), *Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli di intervento socioeconomici*, Cassino, 2020.

di coordinamento e, infine, una terza fase di cogovernanza o cosiddetta *desescalada*.⁹²²

In un primo momento, come indicato, si assiste ad un forte accentramento dei poteri e delle competenze in capo al Governo centrale con l'attivazione della procedura di *estado de alarma*, previsto dall'art. 116 della CE e dalla *Ley Orgánica* n.4/1981. Il primo *estado de alarma* viene dichiarato con il *Real Decreto* n.463/2020 e lo stesso verrà poi prorogato più volte fino al 14 giugno 2020. Il *Real decreto* n.463/2020 considera il Governo centrale quale autorità competente e le autorità delegate nelle rispettive aree di responsabilità ma sotto la direzione "superiore" del Presidente del governo e dei Ministri della Sanità, dell'Interno, della Difesa e dei trasporti, comportando in tal modo un riaccentramento soprattutto di tipo decisionale.

Tale impostazione ha ben presto lasciato il passo ad un modello definito di *cogovernanza* tra il Governo centrale e le CCAA il quale ha segnato, come vedremo, un rilancio della cooperazione intergovernativa favorendo il funzionamento dello Stato autonomico⁹²³.

Ma quali sono le ragioni principali del rilancio della cooperazione intergovernativa durante la pandemia?

La prima motivazione attiene, certamente, al sistema competenziale. In Spagna la distribuzione delle competenze in materia di sanità e, soprattutto, in materia di *salud pública* è prevista dalla Costituzione e risulta abbastanza semplice. Lo Stato ha potestà normativa che gli deriva dall'art. 149.1.16 CE. Alle CCAA, invece, spetta la competenza normativa per così dire residuale e l'insieme dei poteri organizzativi e attuativi⁹²⁴.

El estado de alarma, contrariamente a tale schema, prevedeva l'assunzione da parte del Governo di una serie di poteri straordinari nonché, come già indicato, la nomina di alcune importanti autorità delegate per la gestione della crisi (Ministro della salute, interno, difesa ecc.). Tale nuova struttura assoggettava tutte le amministrazioni pubbliche alle direttive delle autorità delegate «sin perjuicio de mantener sus competencias de gestión ordinaria en todo lo que no resulte contrario a ellas»⁹²⁵. Il tutto creando non poca confusione nell'organizzazione, ma soprattutto nel funzionamento, dell'amministrazione pubblica e modificando le relazioni tra le autorità statali e quelle autonome. Tale situazione ha ben presto richiesto un ritorno alla normalità nel funzionamento delle competenze ai fini di una migliore e più efficace gestione della pandemia.

La seconda motivazione attiene al ruolo svolto dai partiti regionali che (anche) durante il periodo della pandemia facevano parte della maggioranza parlamentare e che, come è noto, risultano naturalmente restii all'accentramento del potere⁹²⁶. Il fattore politico, pertanto, ha giocato un ruolo determinante.

⁹²² J. A. Montilla Martos, *El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas*, cit., 3.

⁹²³ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos*, 2020, n. 2, 1.

⁹²⁴ A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, cit., 39.

⁹²⁵ *Ibidem*, 40.

⁹²⁶ Si ricorda che nel cruciale voto del 6 maggio 2020, la quarta proroga dello 'stato di allarme' fu approvata con 178 voti a favore, 75 contro e 97 astensioni. Votarono contro Vox, i nazionalisti catalani di ERC, JuntxCat (ovvero il partito di Carles Puigdemont) che governava la Catalogna in quel momento. Votarono a favore, oltre al partito socialista e Podemos, il partito di centro-destra Ciudadanos e il Partito nazionalista basco (PNV). In particolare, durante la pandemia gli indipendentisti catalani non hanno smesso di addebitare tutte le responsabilità della propagazione del virus agli errori e ritardi del governo di Pedro Sanchez. La portavoce della Generalitat, Mireia Borràs, dichiarò che se la Catalogna fosse stata indipendente non avrebbe avuto un così alto numero di contagiati e morti perché loro avrebbero agito in

Tanto premesso, occorre sottolineare che già durante il primo *estado de alarma* (15 marzo 2020 - 14 giugno 2020), la *Confederación de Presidentes* si è riunita ben 14 volte con cadenza settimanale mentre prima di allora si era riunita solo in 6 occasioni dalla sua istituzione avvenuta nel 2004. Un interessante punto di svolta per la cooperazione interistituzionale si registra poi con l'adozione da parte del Consiglio dei ministri del *Plan para la transición hacia una nueva normalidad* e l'approvazione della *Orden SND/387/2020* del 3 maggio che prevedeva la regolamentazione della *cogobernanza* (o *proceso de desescalada*) con le CCAA e le città autonome di Ceuta e Melilla⁹²⁷. Il rafforzamento della cooperazione avviene, dunque, già durante le prime fasi della pandemia ovvero durante le proroghe dello stato di allarme (6 in tutto) e l'approvazione, infine, della cosiddetta *cogobernanza* assoluta.

Ciò che è accaduto è stata una progressiva riduzione delle autorità delegate statali fino ad arrivare all'indicazione del solo Ministro della sanità consolidando, contemporaneamente, il livello della collaborazione con le CCAA nelle decisioni sulle misure da adottare in base alla situazione epidemiologica e sanitaria a livello territoriale⁹²⁸.

Per spiegare quanto sopra affermato è centrale ricordare il notevole incremento in questo periodo delle riunioni delle Conferenze settoriali che sono passate dalla media di 60 riunioni annuali alle oltre 98, mentre il Consiglio interterritoriale del sistema nazionale di Sanità pubblica, che è la Conferenza settoriale in materia di sanità, si è riunito ben 53 volte⁹²⁹.

In definitiva, durante la pandemia da Covid-19, in Spagna, è possibile apprezzare un notevole incremento (almeno di tipo quantitativo) della cooperazione multilaterale ma, altresì, di quella bilaterale avvenuto attraverso il dialogo costante in sede di Commissioni Bilaterali Stato/Comunità autonoma.

Durante tali incontri sono stati raggiunti degli accordi per affrontare la pandemia attraverso «la individuazione di strategie e azioni congiunte in campo sanitario, economico, sociale e finanziario, nonché mediante la previsione di nuovi modelli di *co-governance* a livello settoriale»⁹³⁰.

A tal ultimo riguardo, ovvero relativamente all'inclusione delle CCAA nella gestione della crisi pandemica, come evidenziato da Guillén López: «*décadas de desarrollo del estado autonómico han generado toda una red de relaciones de cooperación, especialmente en materias compartidas, como sanidad y educación, que se han concretado en órganos capaces de articular variables políticas y técnicas. Son auténticos foros de encuentro, versátiles, que*

tempo e con maggiore determinazione. *Spagna: come la pandemia ha testato la tenuta di governo. La maggioranza si allarga*, www.ispionline.it, 14 maggio 2020.

⁹²⁷ L'espressione *cogobernanza*, come indicato da Montilla Martos sta ad indicare, nella sua declinazione giuridica, lo sviluppo delle relazioni di collaborazione nella gestione della pandemia. J. A. Montilla Martos, *El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas*, cit., 4.

⁹²⁸ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa*, cit., 2.

⁹²⁹ Il Consiglio Interterritoriale del Sistema Nazionale di Salute (CISNS), ovvero la Conferenza settoriale in materia di Sanità, è un organo di coordinamento tra le diverse CCAA e il Governo centrale in materia di sanità pubblica costituito il 7 aprile del 1987 e previsto dalla Ley n.16/2003 del 28 di maggio. Istituito per garantire la coesione e l'equità del sistema sanitario spagnolo, il Consiglio facilita il dialogo e la cooperazione tra i vari livelli di governo, con l'obiettivo di uniformare le politiche sanitarie, migliorare la qualità dei servizi sanitari e garantire l'accesso equo alle cure per tutti i cittadini spagnoli, indipendentemente dalla regione di residenza. Il CISNS è composto dal Ministro della Salute, che ne presiede le riunioni, e dai rappresentanti delle comunità autonome, solitamente i rispettivi ministri della sanità regionali. Le sue funzioni principali includono: il coordinamento delle politiche sanitarie; la pianificazione e valutazione; il monitoraggio e il controllo. Sul ruolo svolto dal Consiglio Interterritoriale del Sistema Nazionale di Salute durante la pandemia, cfr. E. Guillén López, *Descentralización territorial, estado de alarma y Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, cit.

⁹³⁰ M. Tarantino, *Stato centrale e autonomie territoriali: ordinamento spagnolo e ordinamento italiano a confronto*, cit., 482.

han contado además con la enorme ventaja de trabajar sin excesiva presión de la opinión pública»⁹³¹.

La seconda fase di gestione della pandemia, a partire dall'autunno del 2020, ha visto un maggiore potere decisionale in mano alle CCAA per la definizione di lockdown attraverso il coordinamento con il Consiglio interterritoriale del sistema nazionale di Sanità pubblica che ha continuato a ricoprire un ruolo centrale e a presentarsi come cabina di regia nell'adozione delle misure per arginare la diffusione del virus.

In conclusione, come osservato in dottrina, il coordinamento delle politiche statali e autonome durante il periodo pandemico riflette quello «di uno Stato regionale fortemente decentralizzato»⁹³². Tale impostazione appare estremamente utile per l'approccio alle sfide che gli Stati contemporanei si trovano ad affrontare quali la transizione ecologica, la trasformazione digitale, la coesione sociale e interterritoriale. La pandemia, difatti ha reso manifesta la necessità di modelli di *governance* più flessibili e cooperativi che offrono l'opportunità di sfruttare il pluralismo territoriale come risorsa per migliorare la risposta alle emergenze, bilanciando centralizzazione e autonomia per evitare conflitti e inefficienze⁹³³.

Tuttavia, come già richiamato nel corso dell'indagine, parte della dottrina, con la quale si concorda, ha evidenziato che dal punto di vista costituzionale si pone il problema della trasparenza dei processi decisionali nonché dell'utilizzo di meccanismi informali (come la Conferenza delle Regioni in Italia o le Conferenze dei leader degli esecutivi in Spagna e Germania) per l'adozione di decisioni che non di rado riguardano diritti costituzionali. Così come la difficoltà nel reperire informazioni a causa dell'adozione di atti spesso non pubblici.

Proviamo a porre un esempio relativo alla trasparenza dei processi decisionali facendo riferimento all'organo che, in Spagna, è risultato centrale nella gestione della pandemia ovvero il Consiglio interterritoriale del sistema di Sanità pubblica. La legge n.16/2003, del 28 maggio, *de*

Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, fa riferimento agli accordi adottati in seno al Consiglio, denominandoli 'raccomandazioni' e prevede che gli stessi «saranno approvati per consenso». Inoltre, tale legge fa riferimento a un regolamento interno ma nulla viene detto sul modo in cui rendere pubbliche le sue decisioni, siano esse raccomandazioni o accordi, facendo riferimento al solo obbligo di presentare al Senato una relazione annuale sulle attività svolte⁹³⁴. O, ancora, si pensi al Regolamento interno della Conferenza dei Presidenti che stabilisce che le riunioni si tengono, a differenza dei dibattiti parlamentari, a porte chiuse, prevedendo la sola pubblicazione di un resoconto sulle misure adottate.

⁹³¹ E. Guillén López, *Descentralización territorial, estado de alarma y Consejo Inteterritorial del Sistema Nacional de Salud*, cit., 3.

⁹³² G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid- 19: una fase di "federalismo autonómico"*, cit., 1588.

⁹³³ G. D'Ignazio, *L'impatto del Covid-19 sui federalizing process degli Stati composti. Riflessioni comparate*, cit.

⁹³⁴ E. Guillén López, *Descentralización territorial, estado de alarma y Consejo Inteterritorial del Sistema Nacional de Salud*, cit., 4. A tal riguardo l'autore indica che «el Consejo comienza a actuar a pleno rendimiento antes incluso de que se declarara el estado de alarma el 14 de marzo con el RD 463/2020 adoptando acuerdos como el de 9 de marzo en el que se determinan la suspensión de las actividades escolares y se prescriben medidas de distanciamiento en el ámbito educativo y laboral para determinadas zonas geográficas especialmente afectadas. Seguramente el errático proceso de comunicación de estas decisiones es significativo de las dificultades para encajar este órgano en la estructura de gobierno de la crisis. En efecto, todavía a día de hoy este acuerdo no comparece en la web del CISNS y si se tiene noticia cumplida del mismo es a través de una nota de prensa del ministerio».

Passando al caso italiano l'analisi comparata evidenzia, in maniera diametralmente opposta all'esperienza spagnola, uno "svilimento" dei meccanismi di collaborazione interistituzionale verticale durante il periodo pandemico, con una netta prevalenza del potere esecutivo che svolge un ruolo forte attraverso l'adozione dei DPCM.⁹³⁵

Come è noto, ai fini dell'adozione dei DPCM sulle misure di contenimento del contagio non viene richiesta l'intesa della Conferenza Stato-Regioni nonostante parte della dottrina ne avesse sostenuto l'opportunità⁹³⁶. La Conferenza Stato-Regioni, inoltre, non verrà consultata neanche successivamente nonostante quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n.281/1997, ovvero: «quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato - regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge; b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari». Bisogna comunque rilevare che l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sarà poi richiesta per alcuni decreto-leggi approvati durante il periodo pandemico in settori molto specifici⁹³⁷.

Escluso l'intervento della Conferenza Stato-Regioni, come si è articolata in Italia la collaborazione tra esecutivo e regioni durante l'emergenza pandemica?

I due decreti legge di febbraio e marzo 2020, il numero 6 ed il numero 19, prevedevano che le misure di contenimento del virus sarebbero state adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti nel caso di misure riguardanti esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni nel caso di misure riguardanti l'intero territorio nazionale.

Relativamente al dato quantitativo, in comparazione con il dato spagnolo, è opportuno segnalare che la Conferenza Stato-Regioni nella prima fase pandemica (marzo-giugno 2020) si è riunita solo 6 volte per affrontare questioni prevalentemente estranee al Covid. Tuttavia, si rileva che nello stesso periodo, la Conferenza delle Regioni, strumento di collaborazione orizzontale, si è riunita ben 16 volte elaborando le Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive trasmesse poi al Governo e allagate da quest'ultimo al DPCM del 17 maggio 2020⁹³⁸.

⁹³⁵ Sui meccanismi di collaborazione interistituzionali in Italia durante l'emergenza pandemica cfr. M. Volpi, *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, Bologna, 2024; E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 2; E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2020, 2; C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2; C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2020.

⁹³⁶ F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia da Covid-19*, cit., 515; G. Delle Donne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2020, 4, 765-766.

⁹³⁷ Ad esempio, il d.l. 22/2020 in materia di ordinato avvio dell'anno scolastico 2020/21, prevedeva che fossero adottate con una o più ordinanze del Ministro dell'istruzione, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione, misure volte alla definizione della data di inizio delle lezioni, "d'intesa" con la Conferenza Stato-Regioni. Cfr. M. Tarantino, *Stato centrale e autonomie territoriali: ordinamento spagnolo e ordinamento italiano a confronto*, cit., 484.

⁹³⁸ F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia da Covid-19*, cit., 516.

Un ulteriore aspetto problematico che ha caratterizzato il caso italiano ha riguardato la possibilità per regioni e comuni, prevista dal d.l. n.6/2020, di adottare ulteriori misure a livello locale senza previo controllo o obbligo di collaborazione con lo Stato. Di conseguenza, come è noto, sono state adottate in quel periodo molte ordinanze contingibili e urgenti che hanno incrementato notevolmente la tensione nei rapporti tra Governo e regioni.

Con il successivo decreto n.19/2020 veniva poi limitata la portata degli interventi regionali restringendo il potere di ordinanza e circoscrivendolo nell'ambito delle attività di competenza territoriale e solo in caso di aggravamento del rischio sanitario sul territorio. Il decreto n.19/2020, inoltre, prevedeva che la competenza ad adottare atti, nelle more dell'adozione dei DPCM, in casi di necessità e urgenza, fosse di competenza del Ministro della salute e non più del Presidente di regione e del sindaco. Tuttavia, le regioni hanno continuato ad adottare ordinanze introducendo per lo più ulteriori limitazioni rispetto a quelle previste dallo Stato.

Successivamente, con il d.l. n.33/2020 del 16 maggio si è tentato (senza ragguardevoli risultati) di delineare un assetto maggiormente cooperativo. Difatti, il decreto prevedeva la possibilità di disciplinare gli spostamenti delle persone e lo svolgimento delle attività economiche produttive e sociali (nel periodo estivo) tramite decreti e ordinanze statali, regionali e comunali. È in questo periodo che le regioni acquisiscono un maggiore potere di monitoraggio della pandemia potendo anche adottare i relativi provvedimenti.

Con la terza fase di gestione della pandemia, a partire dal novembre 2020, con il DPCM 3 novembre 2020 veniva adottato (per motivi soprattutto economici) un modello nazionale di gestione dell'emergenza modulabile in aree specifiche di diverso colore, definite in base alla diffusione del virus. Le zone a rischio venivano determinate tramite dati forniti dalle regioni in base all'indice di contagio (cosiddetto Rt) e alla disponibilità dei posti in terapia intensiva. In questa fase le regioni vengono coinvolte maggiormente nell'adozione dei DPCM tramite la partecipazione alle decisioni della cosiddetta Cabina di regia, istituita dal Ministro della salute e composta dal Presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due Presidenti regionali nonché dai rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità al fine di coordinare le decisioni e le misure di contrasto alla pandemia.

Il periodo delle cosiddette zone colorate ha segnato, in realtà, un ulteriore inasprimento dei rapporti tra Governo e (alcune) regioni che lamentavano principalmente la non corretta valutazione dei dati regionali⁹³⁹. Inoltre, aumenta in questo momento il numero dei ricorsi al giudice amministrativo e, talvolta, costituzionale.

Il guazzabuglio dei rapporti Stato-regioni ai tempi del Covid verrà (per così dire) risolto *ex post* dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n.37/2021⁹⁴⁰. La Corte oltre a stabilisce la competenza esclusiva dello Stato nella gestione della pandemia, riconducendola alla competenza esclusiva in materia di profilassi intenzionale *ex art. 117 lettera q*)⁹⁴¹, definisce «la scelta dello Stato di prevedere un momento di collaborazione con il sistema regionale in sede di adozione dei DPCM, sia pure nella forma più debole del parere, una scelta

⁹³⁹ Si veda, per esempio, il caso della regione Sardegna. Cfr. T. E. Frosini, *Le regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori?* in *Diritti regionali*, 2021, 2.

⁹⁴⁰ Governo contro la legge della Valle D'Aosta n.11/2020 che prevedeva il riavvio di una serie di attività in deroga a quanto previsto dalla normativa statale.

⁹⁴¹ Cfr. A. Poggi, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti)? Nota a Corte Cos.t, sentenza n. 37/2021*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2021, 4.

normativa ‘consona’, ma non necessaria, derubricando così il coinvolgimento delle regioni a questione di mera opportunità»⁹⁴².

In conclusione, la messa in secondo piano della Conferenza Stato regioni durante la pandemia e la creazione di sedi separate e parallele di confronto, come la Cabina di regia, hanno messo in evidenza la crisi (endemica) del metodo collegiale che caratterizza le sedi della leale collaborazione nel nostro ordinamento⁹⁴³. A tal ultimo riguardo, parte della dottrina conviene sulla necessità di una profonda riforma del sistema delle Conferenze, specificando che «al fine di sviluppare appieno le potenzialità delle Conferenze quali sedi privilegiate di applicazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali anche sul piano giuridico sarebbe opportuno procedere alla loro costituzionalizzazione. Ciò consentirebbe di ascrivere loro – in via alternativa rispetto all’istituzione di una Camera delle Autonomie – il ruolo di interlocutori necessari del Parlamento e del Governo anche nell’ambito dei procedimenti diretti alla emanazione delle norme di rango primario»⁹⁴⁴. Difatti, come indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 437/2001, in assenza di una precisa prescrizione costituzionale, gli accordi che si raggiungono in Conferenza non hanno, per forza propria, la capacità di imporsi sui circuiti decisionali degli organi costituzionali⁹⁴⁵.

L'emergenza pandemica ha evidenziato la necessità di rafforzare i meccanismi di cooperazione e garantire che le decisioni siano il risultato di un processo veramente partecipativo⁹⁴⁶. La leale collaborazione, difatti, deve essere non solo principio formale, ma anche sostanziale, capace di adattarsi alle diverse esigenze territoriali e di garantire una gestione condivisa delle crisi e delle politiche pubbliche. Lo sviluppo del principio della leale collaborazione attraverso le relazioni intergovernative e i relativi meccanismi di cooperazione rappresenta un elemento cruciale per il funzionamento degli ordinamenti composti, specialmente in contesti di emergenza dove la necessità di coordinamento e di solidarietà istituzionale diventa ancora più evidente. Si conviene, per tutto ciò, con «l’opportunità di predisporre moduli partecipativi quali estrinsecazioni del metodo della sussidiarietà e della leale collaborazione, resa ineluttabile anche dalle nuove sfide della globalizzazione e dell’integrazione europea, dalle interdipendenze in campo economico e finanziario, dall’intreccio di competenze su vari piani istituzionali, dal PNRR»⁹⁴⁷.

4. Alcune riflessioni conclusive. Leale collaborazione e crisi ‘endemica’ dell’autonomia

Durante l'emergenza pandemica l'autonomia territoriale e il principio della leale collaborazione sono stati messi a dura prova. La gestione centralizzata (e poco cooperativa) della crisi, almeno nel caso italiano, ha spesso ignorato le specificità regionali, causando tensioni e conflitti tra il governo centrale e le regioni. In Italia, l'emergenza ha evidenziato le limitazioni di un sistema che, sebbene teoricamente fondato sulla cooperazione, ha manifestato una tendenza al riaccentramento delle competenze e alla compressione dell'autonomia. In

⁹⁴² F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia da Covid-19*, cit., 516.

⁹⁴³ C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile*, cit., 96.

⁹⁴⁴ Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., 981.

⁹⁴⁵ R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, cit., 4186.

⁹⁴⁶ E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19?* cit.

⁹⁴⁷ M. Tarantino, *Stato centrale e autonomie territoriali: ordinamento spagnolo e ordinamento italiano a confronto*, cit., 488.

sintesi, può evidenziarsi un approccio centralista che ha svilito lo strumento cooperativo incrementando la conflittualità tra Stato e regioni.

In Spagna, al contrario, durante la pandemia si è assistito ad un netto incremento della cooperazione multilaterale così come allo sviluppo della cooperazione bilaterale⁹⁴⁸ nel segno di una collaborazione «utile nei momenti di emergenza, ma che potrebbe essere anche la regola di uno Stato autonomico più moderno e funzionale di quello che era stato negli ultimi due decenni»⁹⁴⁹.

Tuttavia, analizzando il caso spagnolo pare opportuno domandarsi se effettivamente tale esperienza, relativa al periodo pandemico, “brilla di luce propria” o se la luce deriva semplicemente dalla comparazione con il caso italiano. Per rispondere a questa domanda bisogna interrogarsi tanto sulle motivazioni che hanno condotto all’incremento durante il periodo pandemico della cooperazione multilaterale quanto sullo stato di salute della cooperazione nell’ordinamento spagnolo prima e dopo la pandemia, ovvero sulla storica conflittualità competenziale e sui recenti rapporti tra il governo e le CCAA nella predisposizione e nella gestione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR).

In definitiva, l’analisi in questi due ordinamenti della cooperazione verticale multilaterale porta (ancora una volta) a interrogarsi sullo stato di salute del regionalismo durante i cosiddetti periodi di ‘crisi’ o ‘eccezionalità’. Dalla gestione della crisi economica e finanziaria a quella della crisi pandemica per arrivare all’adozione e attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza – che hanno visto un coinvolgimento degli enti territoriali quasi del tutto assente o limitato – non può non scorgersi, soprattutto per l’esperienza italiana, una “astenia” dell’autonomia territoriale. Quest’ultima sembra oggi ritrovare il proprio vigore esclusivamente nella cooperazione di tipo bilaterale. Basti pensare alle modalità di attuazione del regionalismo differenziato in Italia (*ex art. 116.3 Cost.*) o alla recentissima concessione alla Comunità autonoma catalana di una *financiación singular* che ha eluso la sede della concertazione multilaterale prevista per questa materia⁹⁵⁰.

Gli ultimi 15 anni ci hanno mostrato, a livello comparato, con eccezione del caso spagnolo limitatamente al periodo pandemico e per i motivi indicati, che durante i periodi di eccezionalità, che ormai risultano una costante dei nostri tempi, lo Stato opta per un forte accentramento delle competenze e per la riduzione degli spazi della leale collaborazione e della cooperazione, tendendo a trascurare le complesse realtà territoriali e optando per una gestione centralizzata delle emergenze e delle risorse finanziarie. Ciò a cui abbiamo assistito, dunque, è una “gerarchizzazione” dei rapporti centro-periferia che rispetto alla classica oscillazione del pendolo tra accentramento e autonomia sembra muovere chiaramente verso l’accentramento.

La motivazione di un simile *facere*, ossia della gerarchizzazione dei rapporti tra centro e periferia, viene individuata nella necessità di rispondere quanto più rapidamente possibile a fenomeni di straordinaria gravità (o di opportunità come nel caso del PNRR) attraverso l’esclusione del livello territoriale. Tuttavia, una simile impostazione finisce per aumentare la conflittualità negli ordinamenti composti e, soprattutto, non facilita il raggiungimento degli obiettivi prefissati: affrontare la crisi economica e finanziaria senza deteriorare i diritti, contrastare in maniera adeguata la pandemia, attuare in maniera

⁹⁴⁸ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa*, cit.

⁹⁴⁹ G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid- 19: una fase di “federalismo autonómico” per la Spagna*, in *DPCE on-line*, 2020, n. 2, 1588.

⁹⁵⁰ La concessione di una *financiación singular* alla Comunità autonomia catalana è contenuta all’interno dell’Accordo raggiunto tra PSC e ERC nell’estate del 2024 al fine di ottenere l’investitura di Salvador Illa alla presidenza di tale Comunità.

efficace ed efficiente il PNRR. Con riferimento proprio al PNRR, inoltre, una maggiore inclusione del livello territoriale avrebbe probabilmente consentito di affrontare in maniera più adeguata sfide importanti proprio in ambiti di competenza e di interesse specifico dei territori⁹⁵¹.

All'interno di un simile scenario, come osservato dalla dottrina con riferimento al caso italiano, dove incide l'assenza di una consolidata cultura dell'autonomia, fatica «sempre più ad emergere la dimensione “politica” delle Regioni, che rimane alquanto compressa, per non dire soffocata, dalla centralità dello Stato, mentre cresce rapidamente la dimensione “amministrativa”: nelle materie di competenza regionale si assiste ad uno scarsissimo ricorso al metodo dell'amministrazione indiretta, pur indicato come necessario dai Costituenti, e, all'opposto, si verifica una progressiva crescita dell'apparato amministrativo regionale. Il risultato è che le Regioni si comportano oggi come grandi centri di amministrazione, che operano in settori chiave dell'ordinamento territoriale in aperta competizione con gli enti locali, mentre “contano ancora relativamente poco nell'adozione delle decisioni che veramente incidono nella vita della Repubblica”»⁹⁵².

Abstract

The paper analyses the dynamics of cooperation in Spain and Italy in a comparative perspective through the study of the relationship between government and territorial autonomies. After a reconstruction of the instruments of vertical intergovernmental cooperation in the two countries, intergovernmental cooperation during the pandemic period is analysed. The main objective of the paper is to understand whether territorial decentralisation has been promoted through intergovernmental cooperation in recent years.

Keywords

government – territorial autonomy – intergovernmental relations – cooperation

⁹⁵¹ Ci riferiamo agli ambiti classici della legislazione regionale: attività produttive, agricoltura, urbanistica, servizi alla persona.

⁹⁵² G. Gardini, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2023, 2, 485. Nell'ultima frase l'autore cita S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Roma, 1998, 86.

INDICE-SOMMARIO

Volume I

Rolando Tarchi	<i>Il Governo nei sistemi parlamentari. Riflessioni introduttive e di metodo</i>	p. 9
PARTE PRIMA – Relazioni generali – Organizzazione, struttura, poteri e funzioni del Governo; il Governo e...		
Giulia Caravale	<i>Il vertice del potere esecutivo e la sua genesi</i>	p. 63
Roberto Scarciglia	<i>Modelli di governo: la struttura amministrativa e il rapporto politica-amministrazione in alcune esperienze costituzionali in Europa</i>	p. 121
Francesca Rosa	<i>Il potere normativo del Governo in Europa: un'analisi comparata</i>	p. 167
Francesco Clementi	<i>Procedimenti legislativi, poteri del Governo e ruolo delle opposizioni: per una rilettura del principio della responsabilità politica nei sistemi parlamentari contemporanei</i>	p. 209
Lorenzo Cuocolo	<i>Il Governo nei rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	p. 275
Anna Mastromarino	<i>Il governo e i suoi rapporti con il sistema delle autonomie nel modello parlamentare: alcune considerazioni sul caso italiano e spagnolo</i>	p. 303
Mauro Volpi	<i>Il governo nei sistemi parlamentari. Relazione conclusiva</i>	p. 331
Volume II		
PARTE SECONDA – Le sessioni parallele		

PRIMA SESSIONE PARALLELA Struttura e organizzazione del Governo		
Cristina Fasone	<i>Struttura e organizzazione dei governi nell'età della complessità: considerazioni introduttive</i>	p. 355
Riccardo Arietti	<i>Russia Reloaded. Un semi-presidenzialismo sempre più "anomalo", tra apparente restituzione di centralità alla Duma e le ingenti modifiche costituzionali del 2020</i>	p. 373
Sara Bagnato	<i>Democrazie dai profili identitari: analisi comparata dei modelli governativi di Bosnia-Erzegovina e Bolivia</i>	p. 399
Marco Benedetti	<i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, e Ministro della Presidenza a confronto. L'emersione del braccio operativo del capo del governo</i>	p. 423
Francesco Duranti	<i>I governi tecnici nei sistemi parlamentari</i>	p. 455
Andrea Fiorentino	<i>La formazione dei minority government in Canada tra regolarità e regole: il modello Westminster al crocevia tra Ottawa, Londra e Wellington</i>	p. 479
Matteo Frau	<i>Il conflitto tra premier e ministri. Modelli e rimedi istituzionali</i>	p. 511
Giorgio Tony	<i>Il Portogallo alla prova dell'Esecutivo minoritario: profili di diritto comparato</i>	p. 551
Alessandro Lauro	<i>Fait Minoritaire. Aspetti costituzionali dei governi di minoranza in ambiente parlamentare</i>	p. 571
Isabella Lopresti	<i>L'uso delle regole non scritte da parte del Capo dello Stato nella fase genetica dell'Esecutivo, tra continuità e innovazione nel contesto dei mutati sistemi politici di Spagna e Italia</i>	p. 601

Federico Micari	<i>I “Governi tecnici” alla luce dei recenti casi italiano, austriaco e slovacco</i>	p. 629
Silvia Siciliano	<i>E-Government, PA e cittadinanza digitale</i>	p. 667
SECONDA SESSIONE PARALLELA Poteri e funzioni del Governo		
Enrico Campelli	<i>Lo statuto dell’opposizione: esperienze europee comparate e alcune suggestioni per il caso italiano</i>	p. 705
Daniele Casanova	<i>Parlamento sotto pressione: gli strumenti acceleratori del Governo nel procedimento legislativo</i>	p. 735
Giulia Chinaglia	<i>L’istituzionalizzazione dell’opposizione parlamentare: criticità e prospettive</i>	p. 759
Chiara Antonia D’Alessandro	<i>L’attivismo legislativo del Governo francese. Il caso dell’articolo 49-3 della Costituzione</i>	p. 813
Francesco Emanuele Grisostolo	<i>Il potere normativo di rango secondario del Governo nei sistemi parlamentari: classificazione, fondamento costituzionale e complessità dei procedimenti</i>	p. 843
Andrea Molfetta	<i>Il Governo svedese di fronte all’emergenza sanitaria da Covid-19: elementi di riflessione per una comparazione con il modello italiano</i>	p. 875
Niccolò Nobile	<i>Il caso di emergenza, il Grundgesetz e la Legge Fondamentale: riflessioni in chiave comparata sulla crisi del parlamentarismo</i>	p. 903
Alberto Orlando	<i>La stabilità governativa nelle repubbliche baltiche: appunti di storia, diritto e politica</i>	p. 941
Guido Valenti	<i>La delegazione di potere normativo dal Parlamento al Governo: un confronto tra le esperienze di Regno Unito, Francia ed Italia</i>	p. 975
TERZA SESSIONE PARALLELA – Governo e...		

Stefano Bargiacchi	<i>“Nulla su di noi, senza di noi”: forme di dialogo tra Governo e società civile nell’elaborazione delle politiche sulla disabilità. Una comparazione tra Italia e Spagna nel comune contesto unionale</i>	p. 1007
Daniele Camoni	<i>Il principio di stabilità dei Governi, tra “forme” costituzionali comparate e “sostanza” politica</i>	p. 1041
Marco Corrias	<i>I rapporti tra i governi e le autonomie territoriali nella gestione dei Pnrr. Un confronto tra Italia, Spagna e Germania</i>	p. 1057
Adriano Dirri	<i>Il controllo parlamentare nell’esternalizzazione delle politiche migratorie: una comparazione tra Regno Unito e Italia.</i>	p. 1073
Elena Griglio	<i>La valutazione d’impatto degli atti normativi del governo come sfida costituzionale: approcci a confronto</i>	p. 1097
Marco Imbellone	<i>Le dinamiche del rapporto tra Presidente della Repubblica e Capo del Governo nell’esercizio della funzione d’indirizzo politico: Polonia ed Ungheria, dal semi-presidenzialismo apparente alla ‘presidenzializzazione’ di fatto, due realtà a confronto</i>	p. 1117
Nicola Lucchi	<i>L’Impatto delle Tecnologie Digitali sulle Strutture di Potere Democratiche: Sfide e Opportunità per l’Era Algoritmica</i>	p. 1137
Giulia Mannarini	<i>La verticalizzazione degli esecutivi e le nuove frontiere della democrazia deliberativa nelle forme di governo parlamentari</i>	p. 1161
Claudia Marchese	<i>Il ricorso all’expertise da parte dell’esecutivo e nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Riflessioni in chiave comparata</i>	p. 1175

Pietro Masala	<i>Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della governance economica alla solidarietà post-pandemica: quid novi?</i>	p. 1197
Greta Massa Gallerano	<i>Relazioni intergovernative e nuove dinamiche di cooperazione negli stati decentrati? Una comparazione tra Spagna e Italia</i>	p. 1217