

IL GOVERNO ITALIANO, SETTANTA ANNI DOPO**

Sommario: 0. Premessa. Alla ricerca di una valutazione condivisa sul rendimento degli organi costituzionali. - 1. Un organo costituzionale molto articolato e "in ombra". - 2. Un organo che è profondamente cambiato nel XX secolo. - 3. All'inizio del XX secolo, emergere della "funzione di governo", e impressionante crescita degli apparati e delle finalità dell'attività che al Governo fa capo. - 4. In Assemblea Costituente, sottovalutazione del Governo e della funzione di governo, in chiave partitocratica. - 5. L'affermazione di una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione. - 6. La pluralità dei principi costituzionali sull'organizzazione del Governo. - 7. Un'ambiguità protrattasi nell'esperienza repubblicana, e sciolta solo tardivamente e parzialmente: la legge n. 400 del 1988. - 8. I decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 e le tendenze più recenti: un nodo ancora non sciolto. - 9. Sul piano delle funzioni, crescita della potestà normativa, specie primaria, sempre "in condominio" col Parlamento. - 10. I principali fattori di trasformazione: le leggi elettorali e l'Unione Europea, sulla base di meccanismi anche giuridico-costituzionali. - 10.1. Il Governo italiano come componente essenziale del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. - 10.2. Le leggi elettorali (prevalentemente) maggioritarie. - 11. Alcune "reazioni" della Corte costituzionale. - 11.1. Rispetto all'organizzazione del Governo: l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale (n. 7 del 1996). - 11.2. Rispetto ai poteri normativi primari: lo "stop" (tardivo ma efficace) alla reiterazione dei decreti-legge (n. 360 del 1996), poi ai decreti-legge omnibus (n. 22 del 2012; n. 32 del 2014), e ora alle degenerazioni della delega legislativa (da ultimo, n. 235 del 2017). - 11.3. Rispetto ai rapporti politica-amministrazione: i limiti allo spoils system (n. 103 del 2007). - 11.4. Rispetto alla legittimazione diretta del Governo e del Presidente del Consiglio derivante da leggi elettorali maggioritarie: la posizione di primus inter pares (n. 24 del 2004 e n. 262 del 2009) e lo scrutinio stretto sui premi di maggioranza (n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017). - 12. Conclusioni. L'architrave della forma di governo parlamentare, che è e resta al centro del disegno costituzionale italiano.

0. Premessa. Alla ricerca di una valutazione condivisa sul rendimento degli organi costituzionali

Signor Presidente della Corte costituzionale, signori giudici costituzionali, colleghe e colleghi, è ovviamente un grande onore essere chiamato a svolgere una relazione in un contesto così autorevole, in un'occasione al contempo celebrativa e di studio, che si propone

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma.

** 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. La Relazione sarà pubblicata anche nella Rivista *Giurisprudenza costituzionale*.

l'obiettivo ambizioso di fare un bilancio intorno al rendimento della seconda parte della nostra Costituzione, valutandone gli effetti, dopo 70 anni di applicazione, per ciascuno degli organi costituzionali. Un convegno con un obiettivo senz'altro ambizioso, si diceva, ma davvero necessario, particolarmente dopo oltre un trentennio di ipotizzate revisioni costituzionali concepite appunto per rivedere, anche in profondità, non poche delle caratteristiche proprio di quei medesimi organi costituzionali.

Un convegno su questi temi è particolarmente opportuno in quanto un giudizio sul rendimento della carta costituzionale vigente non dovrebbe essere affare di parte, ma dovrebbe vedere, se non i politici, almeno gli studiosi tendenzialmente concordi nell'identificare i profili di maggiore tenuta e quelli in cui si registrano le principali criticità.

Ove così non fosse, ove cioè tra gli studiosi non si registrasse in proposito neppure un proficuo confronto, in forme scientificamente rigorose tra idee che necessariamente non saranno coincidenti, si verificherebbe un duplice danno. In primo luogo, per la Costituzione, visto che – in prospettiva – finirebbero per essere messi in discussione anche istituti che, invece, hanno ben funzionato; e, reciprocamente, per non essere toccati profili che invece andrebbero rivisti, avendo dato luogo a problemi applicativi. In secondo luogo, per il diritto costituzionale come disciplina, posto che così se ne minerebbe radicalmente la scientificità, purtroppo già intaccata dalle radicali contrapposizioni registratesi tra costituzionalisti in occasione della valutazione delle progettazioni di riforma costituzionali più recenti.

Se sulle proposte di riforma la divergenza radicale tra opinioni può considerarsi, almeno a tratti, fisiologica, quanto al rendimento di istituti in essere si dovrebbe poter raggiungere un qualche maggiore grado di concordia: non certo nel senso di parlare “con una voce sola”, posto che ciò non sarebbe ovviamente possibile, né tanto meno desiderabile, ma nel senso di raggiungere alcune conclusioni che in linea di massima possono essere condivise, se non da tutti, almeno da larga parte degli studiosi. Per questa ragione, iniziative come questa sono dunque preziose ed è un onore essere chiamati a prendervi parte.

1. Un organo costituzionale molto articolato e “in ombra”

L'organo costituzionale Governo presenta due caratteristiche peculiari, di tipo generalissimo, che perciò si prestano a essere richiamate sin dall'inizio dell'analisi.

La prima è che si tratta dell'organo costituzionale maggiormente articolato e, al tempo stesso, collocato in qualche modo “in ombra”¹, specie rispetto alle sole categorie dell'analisi giuridica. Si tende perlopiù a considerarlo, infatti, come un “organo complesso”, che include,

¹ La considerazione non vale solo per il Governo italiano. Ad esempio, con riferimento al Regno Unito, si è osservato che il potere esecutivo tende ad essere, dal punto di vista del diritto costituzionale, “in shadow”, studiato in modo reticente e perlopiù attraverso l'esame della responsabilità ministeriale in Parlamento e del sindacato giurisdizionale sui suoi atti; e altresì che esso ha una struttura “plural and non-hierarchical”: così T. DAINITH-A. PAGE, *The Executive in the Constitution. Structure, Autonomy, and Internal Control*, New York 1999, 2 s. e 6 s.

ovviamente, il Presidente del Consiglio dei Ministri², il Consiglio dei Ministri³ e i singoli Ministri: oggi tutti richiamati in Costituzione come organi necessari del Governo, mentre solo questi ultimi, i Ministri, erano presenti nello statuto albertino, assieme al Re, che ne rappresentava il vertice⁴. Tuttavia, esso comprende anche viceministri, sottosegretari di Stato, commissari del Governo; fino a inglobare, nelle accezioni più ampie, e meno aggiornate, altresì l'amministrazione centrale, che il Governo è chiamato, quanto meno, a indirizzare e a controllare.

Del resto, queste caratteristiche del Governo paiono coerenti con la natura, sin dall'origine, "residuale" delle sue attribuzioni: nell'ambito delle concezioni tradizionali del principio di separazione dei poteri, spetta al Governo – anzi, al "potere esecutivo", come si dice con formulazione particolarmente ambigua e, ad un tempo, riduttiva – ogni funzione pubblica che non sia riconducibile né al potere legislativo, né al potere giudiziario⁵.

Di queste stesse caratteristiche del Governo vi è traccia, del resto, anche nella carta costituzionale, la cui architettura colloca il titolo dedicato a "Il Governo" dopo quelli dedicati a "Il Parlamento" e "Il Presidente della Repubblica". Al Governo quale organo costituzionale sono peraltro dedicati soltanto quattro articoli (artt. 92-96, che compongono la sezione rubricata "Il Consiglio dei Ministri"), dei quali, invero, solo due (l'art. 92, in parte, limitatamente cioè al primo comma; e l'art. 95, *in toto*) riguardano la sua articolazione e i suoi rapporti interni (gli altri concernono la sua formazione e i suoi rapporti con le Camere, andando perciò al cuore della c.d. "forma di governo"). Mentre la disciplina di alcuni dei suoi poteri più rilevanti trova spazio negli artt. 76-81, nel Titolo dedicato a "Il Parlamento", nella sezione su "La formazione delle leggi": come vedremo, si tratta di una scelta tutt'altro che priva di significato, anche nell'interpretazione dei caratteri propri dei poteri normativi del Governo.

² Di recente, è stato autorevolmente notato che il Presidente del Consiglio è stato oggetto di un numero limitato di studi costituzionalistici: "colpisce la diffusa disattenzione per la figura del Presidente del Consiglio: pochissime sono le monografie che gli sono dedicate, scarsi gli articoli, talora assenti le voci enciclopediche" (così M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, in *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione*. Atti del 62° convegno di Studi amministrativi, Varenna, 22-24 settembre 2016, Milano 2017, 299 s.). Non mancano peraltro talune eccezioni, in larga parte richiamate nel prosieguo del lavoro, alle quali si aggiunga il recente lavoro di I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli 2018.

³ Minoritaria è rimasta la tesi, alternativa, sull'identità tra Consiglio dei Ministri e Governo, avanzata da A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano 1981, spec. 66 s. (ancorché la rubrica della sezione I del titolo III della Costituzione spinga nella medesima direzione). Secondo tale tesi, l'art. 92 Cost., "laddove dice che 'il Governo è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri' può anche essere letto così: 'il Governo, composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, è costituito dal Consiglio dei Ministri'" (corsivi nell'originale).

⁴ Sottolinea l'assenza di ogni riferimento al Consiglio dei Ministri e al Presidente del Consiglio nel testo dello statuto albertino, tra gli altri, E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, 1 s. Sulla genesi "spontanea" di tali organi, nel marzo 1848, cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino. 1846-1849*, Roma 2016, 212 s.

⁵ Sull'ambiguità della formula "potere esecutivo", che nella concezione liberale della separazione dei poteri includeva ogni sorta di attività amministrativa, insiste G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, II ed., Milano 2001, spec. 33 s. Sul "carattere residuale della funzione esecutiva" cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 50 s., spec. 64. Ovviamente, nello Stato contemporaneo questa residualità viene significativamente attenuata per effetto dell'affermazione del principio di sussidiarietà, in senso verticale come in senso orizzontale.

E', invece, all'interno del Titolo dedicato al Governo che trovano la loro collocazione anche i principi costituzionali sulla pubblica amministrazione (sezione II: "La pubblica amministrazione") e le disposizioni sugli organi ausiliari (sezione III: "Gli organi ausiliari"). Tuttavia, è noto che queste due collocazioni sono state oggetto, da tempo, di fondate osservazioni critiche, visto che, da un lato, per una constatazione ormai pacifica nella dottrina amministrativa, le pubbliche amministrazioni cui si riferiscono i suddetti principi costituzionali non sono soltanto quelle dipendenti dal Governo⁶; e considerato che, dall'altro, almeno CNEL e Corte dei conti sono configurati, dalla stessa Costituzione e dalla legislazione attuativa, come organi di ausilio più al Parlamento che al Governo⁷.

2. Un organo che è profondamente cambiato nel XX secolo

La seconda caratteristica dell'organo costituzionale in esame consiste nell'osservare che, se si considera la parabola del XX secolo, il Governo è forse – se si eccettuano le Corti costituzionali, che del resto si affacciano sulla scena europea molto più di recente, a secolo già abbondantemente iniziatosi – l'organo costituzionale che, in Italia come in altre grandi democrazie europee, è stato oggetto dei cambiamenti più significativi.

Cambiamenti che avvengono, coerentemente con la prima caratteristica enunciata, sul piano più dell'essere che del dover essere. La realtà conosce mutamenti di notevolissimo impatto tanto sulle dimensioni e sulle finalità proprie dell'amministrazione, che il Governo è chiamato a dirigere, quanto sulla configurazione dell'organo costituzionale Governo. I Governi alla fine del XX secolo non hanno quasi nulla a che vedere con quelli di inizio secolo, sul piano strutturale, funzionale, delle modalità decisionali⁸.

Per restare alla realtà italiana, basti pensare – nelle vicende che contraddistinguono il XX secolo, in tutto il suo sviluppo – alla definitiva emersione della figura del Presidente del

⁶ Per questa acquisizione cfr. soprattutto, con diversità di argomenti, ma giungendo a conclusioni analoghe, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, spec. 69 s., e G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova 1968, spec. 53 s.

⁷ Per una discussione relativa alla collocazione degli artt. 99 e 100 Cost., da alcuni ritenuta una sorta di "errore", cfr., per tutti, G. CARBONE, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e coordinato da A. Pizzorusso, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma 1994, 64 s., spec. 70 s.

⁸ Con qualche una drastica semplificazione potrebbe dirsi che se, dal punto di vista istituzionale, il XIX secolo è stato il "secolo dei Parlamenti" (così A. MAIORANA, *All'inizio del XX secolo*, in *La riforma sociale*, n. 11, 1901, 347 s.; cfr. la rilettura proposta da G. GUAZZALOCA, *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna 2004, 7 s.), il XX secolo è stato, invece, il "secolo dei Governi". Questo è particolarmente visibile sul piano dei rispettivi apparati burocratici, posto che le amministrazioni pubbliche, ossia le burocrazie dipendenti dai Governi, sono state interessate nel corso del XX secolo da un processo di sviluppo assolutamente impressionante (per tutti, cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, II ed., Bologna 1994, 13 s.), ma ha ovviamente importanti riflessi anche sul ruolo dei "vertici" del Governo (collocati al centro delle democrazie contemporanee e non più oggetto di sfiducia preconcetta: cfr., ad esempio, N. ROUSSELIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XX^e siècles*, Paris 2015, spec. 9 s.) e sulle loro modalità di lavoro (se ne veda, ad esempio, un recente resoconto nell'autobiografia di Gordon BROWN, *My Life, Our Times*, London 2017, spec. 20 s., laddove paragona i suoi ritmi di lavoro con quelli di alcuni dei suoi predecessori alla carica di primo ministro inglese, i quali ebbero il tempo, mentre erano in carica, di scrivere poesie, come Disraeli, o di tradurre Omero, come Gladstone).

Consiglio dei Ministri, al venir meno di ogni identificazione organica tra Governo e Capo dello Stato e al riconoscimento del rapporto fiduciario con entrambi i rami del Parlamento come suo unico fattore di legittimazione, oltre che, ovviamente, all'imponente sviluppo della potestà normativa del Governo. Ma anche – e qui il legame con la carta costituzionale si fa più labile, essendo il fenomeno tutto riconducibile unicamente all'ampia e fondamentale clausola-valvola di cui all'art. 11 Cost. – all'inserimento del Governo italiano nelle dinamiche, e all'interno delle istituzioni, delle Comunità europee prima e dell'Unione europea poi. E infine – con un'evoluzione tutta extra costituzionale – all'apparire della “scelta del Governo” nel momento elettorale, per effetto dell'approvazione di leggi elettorali di tipo maggioritario, il cui obiettivo diventa perciò non solo la formazione delle due Camere, ma anche l'opzione in favore di una maggioranza di governo, e persino del suo leader, almeno *in pectore*.

Volendosi qui anticipare, almeno in parte, le conclusioni del lavoro, è a questi ultimi due fattori – integrazione europea e legislazione elettorale – piuttosto che alla carta costituzionale che devono ricondursi le più rilevanti trasformazioni dell'organo costituzionale Governo intervenute in epoca repubblicana.

Rispetto a tutto ciò, il principale problema che si pone all'interprete della Costituzione, a settanta anni dalla sua entrata in vigore, è allora quello di valutare se e in che misura queste trasformazioni siano coerenti con la Costituzione, essendosi cioè limitate a privilegiare una certa interpretazione a scapito di un'altra, pure astrattamente possibile e compatibile con la Costituzione; o se invece esse determinino, ed eventualmente in quali limiti, un contrasto con la disciplina costituzionale e con i principi e valori che la ispirano. Ed è, infine, quello di osservare in che modo la Corte costituzionale si sia posta davanti a tali trasformazioni, se del caso confermando o rettificando, ove possibile, le evoluzioni *in itinere* giudicate in contrasto con la carta fondamentale, ed in nome di quali principi. Principi che – per anticipare, anche qui, alcuni dei risultati dell'analisi – vedremo essere quelli della forma di governo parlamentare e, più in generale, della democrazia rappresentativa.

3. All'inizio del XX secolo, emergere della “funzione di governo”, e impressionante crescita degli apparati e delle finalità dell'attività che al Governo fa capo

Il carattere non decisivo della carta costituzionale nel determinare le principali linee evolutive dell'organo costituzionale che è oggetto della nostra analisi è dimostrato dal fatto che sarebbe difficile, e forse persino scorretto, prendere come *dies a quo* l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Il momento storico in cui hanno inizio le trasformazioni più rilevanti, in fatto, dell'organo costituzionale Governo è, in realtà, non di poco anteriore alla carta costituzionale repubblicana. Esso può essere fatto risalire, in Italia, ma non solo, ai primi decenni del XX secolo.

In un'attenta analisi della storia delle istituzioni francesi, ad esempio, Pierre Rosanvallon osserva che all'inizio del XX secolo il Governo esce dal cono d'ombra in cui era stato collocato, a partire dalla rivoluzione francese. E rileva che questo avviene per effetto di tre fattori: in primo luogo, l'allargamento del suffragio, che determina la necessità di ricreare una “testa del popolo”, una volta che le Camere hanno perso il loro carattere di assemblee dei

migliori, dei più adatti, che era loro proprio nello Stato liberale; in secondo luogo, la prima guerra mondiale, che pone l'accento sulle esigenze della decisione e dell'efficacia dell'azione dei pubblici poteri piuttosto che sull'ampiezza del dibattito che l'accompagna; in terzo luogo, l'estensione del campo dell'azione politica, anche per effetto del keynesismo⁹.

In Italia, potrebbe ripetersi la medesima constatazione. E' appunto all'inizio del XX secolo che, in parallelo ad uno sviluppo imperioso delle amministrazioni pubbliche, si provò ad affermare, nel tentativo di superare un'ambiguità che aveva fin lì caratterizzato l'esperienza applicativa dello statuto albertino, l'autonomia dell'istituzione Governo dal Sovrano e il suo legame prevalente se non esclusivo – come in realtà non fu mai – con la maggioranza parlamentare: già in epoca giolittiana, con alterni successi, e poi, nel primo dopoguerra, quando gli Esecutivi provarono a fondarsi esclusivamente sulla legittimazione parlamentare, anche grazie all'intermediazione dei partiti politici, rappresentati in Parlamento dai neocostituiti gruppi parlamentari¹⁰.

Non è certo un caso che proprio al 1901 risalga il famoso decreto Zanardelli (il r.d. 14 novembre 1901, n. 468, sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri), che ha rappresentato – dopo vari tentativi falliti nel corso dei precedenti decenni – un testo destinato ad essere osservato a lungo, non solo in epoca statutaria, ma altresì per i primi 40 anni dell'esperienza repubblicana. Più che per i contenuti normativi, che in larga parte mutuava, anche alla lettera, dal decreto Depretis e dal decreto Ricasoli¹¹, ispirati al riconoscimento della primazia del principio collegiale e quindi dell'organo (extra-statutario, si ricorda) Consiglio dei Ministri, cui era affidata “la risoluzione dei conflitti di competenza tra i diversi Ministeri”, la sua adozione ebbe un importante significato politico-istituzionale, in quanto valse a riaffermare, subito dopo la crisi costituzionale della fine del XIX secolo, il ruolo del Presidente del Consiglio e, soprattutto, “la vigenza del sistema di gabinetto”¹².

Nell'esperienza istituzionale italiana, però, una quota importante di questi processi si sovrappose significativamente con il regime fascista, che, per inciso, in qualche modo rap-

⁹ Così P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris 2015, spec. 69 s. Allo stesso autore si deve anche l'efficace considerazione (39 s.) secondo cui, nell'età dei lumi, sono il culto della legge generale e astratta, da un lato, e quello del mercato, dall'altro, a ridurre lo spazio politico disponibile come sfera di decisione, e dunque come oggetto della funzione di governo. V. anche, più analiticamente, N. ROUSSELIER, *La force de gouverner*, cit., spec. 12 s. (osservando come in Francia si sia passati da un paradigma parlamentare a un paradigma governativo).

¹⁰ Su questo processo, in Italia e nelle altre democrazie parlamentari europee, cfr. P. COLOMBO, *Governo*, Bologna 2003, spec. 131 s. (sottolineando come perché si realizzi la forma di governo parlamentare occorre che emergano le figure sia del Consiglio dei ministri sia del Presidente del Consiglio; e altresì come si tratti di processi evolutivi tutt'altro che fluidi ed agevoli). Cfr. anche S. CASSESE, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quad. cost.*, 1993, n. 2, 141 s.

¹¹ Sui decreti Ricasoli (1867) e Depretis (1876) e sul fallimento di entrambi cfr. l'accurata ricostruzione di E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., rispettivamente 37 s. e 73 s., nonché I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Padova 1979, 19 s., spec. 30 s. Cfr. anche, più di recente, E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa 2017, spec. 23 s.

¹² Così A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I*, Firenze 1951, spec. 60 s. Cfr. ampiamente, sul significato costituzionale, sul valore politico e sulle implicazioni amministrative del decreto Zanardelli, E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 191 s.

presentò una reazione alla tentata parlamentarizzazione del Governo¹³, oltre che all'avvento delle masse in politica che si registrò a seguito del conflitto mondiale. In particolare, il regime fascista, nell'arco del ventennio, realizzò la preminenza del Capo del Governo e sviluppò ulteriormente l'intervento pubblico in economia, dando luogo ad una impressionante crescita degli apparati amministrativi¹⁴.

Sul piano del diritto positivo, in questa fase vengono in rilievo soprattutto due delle c.d. "leggi fascistissime": la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 (Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo) e la legge 31 gennaio 1926, n. 100 (Sulla facoltà del Potere esecutivo di emanare norme giuridiche)¹⁵.

Mentre alcune parti della seconda legge rimasero in vigore fino al 1988, la prima fu ritenuta, dalla dottrina largamente prevalente, in nessuna parte applicabile in epoca repubblicana. Non tanto perché la posizione di primazia del Capo del Governo rispetto ai suoi Ministri, che esso delineava piuttosto chiaramente ("Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo"; "dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi"), fosse incompatibile con la Costituzione repubblicana, ma, a monte, soprattutto in quanto questa legge "riguardava un organo – il capo del governo – che non dovrebbe avere nulla in comune col presidente del consiglio, trattandosi di un organo che costituiva uno degli elementi connotativi di una forma di governo e di una forma di stato, non soltanto diverse ma addirittura antinomiche rispetto al vigente ordinamento repubblicano"¹⁶.

Sul piano della riflessione teorica, emblematica è la ricerca svolta da Costantino Mortati, il quale nel 1931 dedicò appunto al Governo il suo primo studio monografico (tratto dalla sua seconda tesi di laurea), con l'obiettivo di "illustrare, dal punto di vista giuridico, la solu-

¹³ Su questi mutamenti, alla vigilia dell'avvento del fascismo, cfr., ad esempio, G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1922, 1, 187 s., e C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano 1931 (ristampa inalterata, con prefazione di E. Cheli, Milano 2000), 72 s. (in chiave polemica nei confronti del governo di coalizione, che tendeva a ridurre il ruolo del Presidente del Consiglio a quello di mero mediatore tra le forze politiche).

¹⁴ Tale crescita è assai ben documentata da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna 1996, spec. 328 s. Cfr. ora anche, più specificamente, Id., *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna 2018, spec. 399 s.

¹⁵ Sulle caratteristiche di queste due leggi cfr., per tutti, le classiche pagine di A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965 (II edizione, con introduzione di G. Lombardi), 75 s., il quale osserva, con riferimento alla prima, che essa "non fece che dare sanzione giuridica alla situazione di fatto che si era venuta a creare con la progressiva concentrazione nelle mani di Mussolini del potere politico in tutte le sue forme"; e, riguardo alla seconda, che alla sua base non vi era solo una volontà di sopraffazione dell'esecutivo nei confronti del parlamento, quanto "preoccupazioni di buon ordine legislativo" – poi largamente disattese in sede attuativa – essenzialmente nel senso di estendere il campo d'azione dei regi decreti, riducendo invece "al minimo quello dei decreti-legge".

¹⁶ Così G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova 1986, 184 s. Nel medesimo senso cfr. P. VIRGA, *Le crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano 1948, 49 s. (con specifico riferimento alla controfirma dell'atto di nomina); L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano 1954, 13 s.; e F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento repubblicano. I. Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano 1959, spec. 142 s.

zione che del problema della direzione politica dello Stato ha dato la nuova legislazione costituzionale italiana”¹⁷.

E’ proprio alle suddette leggi c.d. fascistissime che Mortati fa chiaro riferimento, proponendosi di mettere in rilievo una duplice tendenza: “da una parte, a conferire al Gabinetto autonomia di fronte al Parlamento, dall’altra, a operare una differenziazione nella posizione giuridica del capo del ministero di fronte a quella dei singoli ministri”¹⁸. Una duplice tendenza che caratterizza il regime fascista negli anni Venti, rispetto alla quale Mortati si pone in chiave sostanzialmente adesiva, rilevando come la crisi del parlamentarismo non potesse risolversi mediante soluzioni “sterili”, quali sono considerati i ritocchi dei sistemi elettorali, o dell’ordinamento interno del Gabinetto, o ancora della disciplina dei voti di fiducia; ma richiede un’azione in profondità, con una “riforma della composizione e del funzionamento degli organi di governo” che intimamente si connette con “un nuovo principio organizzativo degli elementi sociali”, ossia con una nuova forma di Stato¹⁹.

Per dare un’idea dell’entità dell’evoluzione in corso in quegli stessi anni, anzitutto sul piano terminologico, e delle possibili opzioni che allora si delinearono, può richiamarsi altresì il fatto che la prefazione, scritta dall’allora ministro guardasigilli Alfredo Rocco, a quello che è considerato il commentario “ufficiale” alla legge n. 100 del 1926 (e che uscì in quello stesso anno), si apriva con una disquisizione proprio sull’alternativa tra le dizioni “potere esecutivo”, da un lato, o “potere governativo” o meglio ancor ‘Governo’ come l’uso comune ormai lo designa”, dall’altro. Dopo aver spiegato che l’opzione, nel titolo della legge n. 100 del 1926, a favore della prima formulazione si deve alla volontà di uniformarsi alla lettera dello Statuto albertino, che quella legge si propone di integrare, Rocco espresse però la propria netta preferenza per la formula “Governo” – nella cui “azione multiforme e permanente” sta “l’essenza stessa dello Stato” – rivolgendo parole assai dure nei confronti delle posizioni illuministiche e liberali: “E’ chiaro pertanto che la funzione governativa è la funzione preminente ed essenziale della vita dello Stato, e che la vecchia concezione, la quale la considerava come un’attività di pura esecuzione subordinata non solo a quella legislativa, ma anche a quella giudiziaria, se rappresentò in un certo momento storico l’espressione della reazione individualistica contro le vere o supposte esorbitanze dello Stato, non ha alcun fondamento nella realtà. Fu, in altri termini, una concezione giuridica foggiate per determinate esigenze politiche, che doveva tramontare col tramontare delle idee politiche che la determinarono”²⁰.

¹⁷ C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 3. Sul significato di questo lavoro monografico cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano 2000, 219 s. E, *amplius*, M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiano (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in M. GALIZIA E P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, 45 s., spec. 114 s.

¹⁸ Così C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 3.

¹⁹ C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 72 s.

²⁰ Così A. ROCCO, *Prefazione a C. SALTELLI, Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Roma 1926, 3 s. Come osserva M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione*, cit., 89, non si era ancora pervenuti alla formulazione di una nuova teoria della funzione di governo “in chiara e netta opposizione con la vecchia dottrina liberale del potere esecutivo”, alla quale il fascismo giunse grazie all’opera di Sergio Panunzio (cfr. S. PANUNZIO, *Leggi costituzionali del regime (1932)*, in ID., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma 1987, 175 s.).

E' noto che questa nuova e illiberale concezione del Governo e del regime del suo capo doveva poi emergere in modo più esplicito nella seconda parte del ventennio fascista: con un superamento, in fatto ancor prima che in diritto, di quello statuto albertino cui invece, nella fase iniziale, come si è appena visto, la normazione fascista ancora dichiarava di volersi soltanto affiancare²¹, e l'instaurazione di un regime di tipo corporativo e, al contempo, di un "regime fascista del Capo del Governo"²².

Si può anche spiegare, alla luce di questa sovrapposizione temporale tra emergere del potere di governo e del regime fascista, come mai specie nelle teorizzazioni repubblicane – e quindi anche, come si vedrà, nella giurisprudenza costituzionale – si sia preferito, salvo poche e abbastanza tardive eccezioni²³, evitare riferimenti troppo espliciti al "potere di governo" o alla "funzione di governo" in un contesto di Stato democratico, temendo forse di evocare quei non troppo lontani fantasmi. Allo stesso modo, trova una sua giustificazione la persistente preferenza – altrimenti poco spiegabile, visto che essa è priva di ogni appiglio, stavolta, nella carta costituzionale repubblicana – per l'espressione "potere esecutivo".

Semmai, piuttosto che parlare di funzione di governo, si è preferito continuare ad usare la formula della "funzione di indirizzo politico". Anch'essa concepita, come è noto, in epoca fascista, in risposta ai profondi cambiamenti realizzatisi in quegli anni, e volta appunto a identificare, sul piano giuridico, la "funzione di governo", vista a tratti come quarta funzione dello Stato a tratti come momento di superamento del principio di separazione dei poteri (e in particolare della distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo)²⁴. Ma, al tempo stesso, formula suscettibile di molteplici significati²⁵, presente nell'art. 95 Cost. – con riferimento al

²¹ In qualche misura anche i comportamenti del regime fascista del primo decennio furono ispirati ad una certa continuità rispetto al passato. Come osserva G. MELIS (*La macchina imperfetta*, cit., 31 s.), il primo fascismo, a differenza di quello degli anni Trenta, "governò ancora – come avevano fatto Giolitti e prima di lui i suoi predecessori – passando in larga misura attraverso il Consiglio dei ministri".

²² Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., 169 s. Esemplicativamente, sul piano dottrinale, cfr. S. PANUNZIO, *Leggi costituzionali del regime*, cit., 248 s. (da cui è tratta l'espressione virgolettata nel testo).

²³ Cfr. soprattutto G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit., spec. 91 s. (il quale insiste sulla "centralità del potere governante" che, nello Stato democratico, ha preso il posto della "centralità del legislativo", caratteristica dello Stato liberale) e M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 78 s. (sul Governo "non già come esecutore della legge del parlamento, ma come titolare di una funzione di governo, di matrice spiccatamente politica"). Più di recente, nel senso di tentare una (invero non agevole) distinzione tra indirizzo politico e attività di governo, cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 1, 7 s.

²⁴ Il riferimento è, ovviamente, allo studio di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, n. 1-4, p. 53 s. (ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015, 3 s., con introduzione di M. Dogliani, ivi, p. XIX s.), che dichiaratamente intende incentrarsi sull'analisi della "funzione di governo", anche sulla base della considerazione secondo cui, nell'epoca in cui egli scrive, sia negli ordinamenti parlamentari (come in Francia) sia "negli Stati autoritari o totalitari" si registra una "netta e sensibile riaffermazione e prevalenza delle attività e degli organi di governo rispetto ad ogni altro organo o funzione dello Stato".

²⁵ Sul relativo dibattito, nella dottrina costituzionalistica repubblicana, cfr., tra i moltissimi, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, spec. 160 s.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, spec. 55 s.; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano 1971, 134 s.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985, spec. 43 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli 1988, spec. 26 s.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano 1998; C. TRIPODINA, *L'indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in www.rivistaaic.it, 2018, n. 1.

Presidente del Consiglio, chiamato a mantenere “l’unità di indirizzo politico e amministrativo” – e, soprattutto, più facilmente interpretabile in senso pluralistico: in quanto più agevolmente distribuibile tra più organi costituzionali, in quello che è giustamente qualificato come il “circuito dell’indirizzo politico”²⁶.

Non più una determinazione dell’indirizzo politico dall’alto, dunque, ma, coerentemente con la natura democratica e pluralistica dell’ordinamento repubblicano, una serie di procedimenti che conducono alla sua emersione, con il contributo attivo e variamente determinato dei diversi organi costituzionali, delle autonomie territoriali e, a monte, dello stesso corpo elettorale²⁷. Con i partiti politici, come vedremo, chiamati a fungere, specialmente nella fase iniziale della Repubblica, da elemento connettivo dell’intero percorso.

4. In Assemblea Costituente, sottovalutazione del Governo e della funzione di governo, in chiave partitocratica

La sovrapposizione con il regime fascista fa sì che, in Italia più che altrove, si guardi con sospetto a questi processi di trasformazione del Governo e della funzione di governo nel momento in cui si avvia, con una chiara impronta antifascista, l’ordinamento repubblicano. Ciò induce, nelle forze politiche che danno origine al nuovo Stato, un atteggiamento che potrebbe dirsi in qualche misura doppio, ai limiti dell’ipocrisia, nei confronti del Governo e della funzione di governo.

In sede di lavori preparatori della Costituzione, infatti, si opta, da un lato, sul piano della disciplina costituzionale, per confermare l’assetto tradizionale dello Stato liberale, relegando cioè il Governo, e con esso l’amministrazione pubblica, alla sua tradizionale posizione di potere esecutivo, limitando piuttosto severamente i suoi poteri normativi e riconoscendogli un ruolo che non va molto al di là di quello assegnatogli dal già richiamato decreto Zanardelli, che infatti l’art. 95 Cost. rievoca, financo nelle espressioni impiegate per definire i poteri del presidente del consiglio (“mantiene l’unità dell’indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri”, secondo quanto già stabiliva l’art. 6, primo comma, del r.d. 14 novembre 1901, n. 468)²⁸; dall’altro, però, sul piano della legislazione ordinaria e della prassi amministrativa,

²⁶ Nel senso che l’indirizzo politico è “frutto di un procedimento di specificazione al quale concorrono soggetti diversi in ruoli autonomi” cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Bologna 1977, spec. 261 s.

²⁷ Questo passaggio è individuato, in modo sintetico ma efficace, da Giuliano Amato, come il passaggio da un approccio hegeliano, sottostante alla visione di Mortati come a quella di Schmitt, a un approccio popperiano, nel quale “chi va a governare è solo qualcuno che è stato preferito a qualcun altro e che ha promesso di risolvere i problemi collettivi in modi provvisori e sempre rivedibili”: cfr. G. AMATO, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001, Il Governo*, Padova 2002, 259 s., spec. 261 s.

²⁸ In qualche misura, il decreto Zanardelli andava persino oltre quanto oggi stabilito dall’art. 95 Cost., in particolare laddove stabiliva che spettasse al presidente del consiglio dei ministri curare “l’adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese”, così lasciando quasi immaginare un monopolio del presidente del consiglio nei rapporti con il Parlamento e con l’opinione pubblica. Assai più prudente è la legge n. 400 del 1988 laddove si limita a stabilire che il presidente del consiglio “concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere

non si disconosce affatto il processo di trasformazione avvenuto, ma anzi di esso si prende atto e si mette in opera una strategia continuista, diretta cioè a lasciare sostanzialmente inalterato l'intervento statale nell'economia, salvo sovrapporvi il cappello delle nuove forze politiche democratiche, e anzi potenziarlo al fine di fronteggiare le conseguenze originarie, nel territorio italiano, dal secondo conflitto mondiale (e altresì di alimentare il consenso degli stessi grandi partiti di massa).

Questo atteggiamento presuppone, come da più parti si è notato²⁹, una sottovalutazione del peso della dinamica istituzionale e una correlativa sopravvalutazione del ruolo giocato dai partiti politici. E' a questi ultimi, e in particolare a quelli che andranno a comporre la maggioranza di governo, che è affidata, nei fatti, al di là delle forme tradizionali dello Stato liberale, quella funzione unificante che il Governo inevitabilmente ha esercitato, e continua ad esercitare, nello Stato contemporaneo. Di qui, nel pensiero giuridico più avanzato, la ripetizione, con i dovuti adattamenti e in chiave evidentemente pluralista, delle teoriche della Costituzione in senso materiale e dell'indirizzo politico, che quella realtà, profondamente mutata, in qualche modo cercavano di tenere in considerazione anche nel nuovo ordinamento repubblicano³⁰.

L'atteggiamento doppio prescelto dal costituente si rivela abbastanza efficace, in fondo, con riguardo all'amministrazione: i pochi principi costituzionali, pur impropriamente collocati, sono comunque in grado di consentire la prosecuzione di processi evolutivi in parte già avviatisi in precedenza e, al tempo stesso, di fornire agli interpreti più acuti e innovatori di promuovere, nei decenni successivi, un'amministrazione diversa dal passato e più adatta ad uno Stato democratico³¹. Al tempo stesso, come viene avvertito dalla migliore dottrina³², è la carta costituzione nel suo insieme, con l'affermazione del principio democratico e la garanzia dei diritti sociali, ad esigere un'amministrazione diversa da quella dello Stato liberale: un'amministrazione che sappia raccogliere l'eredità del regime fascista ed evolversi in coerenza con le grandi democrazie del continente europeo.

[non sempre, ma] ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo" (art. 5, comma 2, lettera d).

²⁹ Cfr. soprattutto le analisi svolte da P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna 1991, spec. 181 s., e ID., *La democrazia dei partiti: da una necessità storica ad una crisi di sistema*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano 1994, 129 s., spec. 134 s., nonché, sull'importanza del principio proporzionalistico, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano 1992, spec. 379 s.

³⁰ La novità di questa dottrina costituzionalistica e il suo legame con la realtà per come si andava trasformando nel corso del XX secolo sono a più riprese sottolineate da P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 218 s.

³¹ Tra gli altri, si pensi soprattutto ai lavori di V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano 1966; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit. Per una rilettura cfr. N. LUPO-V. ANTONELLI, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto costituzionale*, in L. TORCHIA-E. CHITI-R. PEREZ-A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli 2008, 203 s.

³² Così C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 248. Nello stesso senso cfr. U. ALLEGRETTI, *Enunciati costituzionali sull'amministrazione*, in G.C. DE MARTIN-G. MARONGIU (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano 1992, 39 s. e ID., *Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica*, in *Diritto pubblico*, 2006, n. 3, 751 s.

Il medesimo atteggiamento del costituente mostra invece tutti i suoi limiti, come si vedrà tra un attimo, con riguardo all'organo costituzionale Governo, rispetto al quale il testo costituzionale finisce per non assolvere neanche alla sua funzione minima, quella di definire stabilmente e con chiarezza gli assetti interni e i poteri principali. Fatti salvi, per un verso, il legame fiduciario con le due Camere, che rappresenta l'elemento fondamentale del disegno costituzionale sulla forma di governo, e, per altro verso, il procedimento di formazione del Governo, che pure è oggetto di una disciplina piuttosto precisa, anche se da integrarsi necessariamente con consuetudini e convenzioni costituzionali.

5. L'affermazione di una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione

Nel dibattito costituente, perciò, si registra una chiara sottovalutazione della dimensione istituzionale-decisionale dell'organo costituzionale Governo. Alcune voci lo segnalano, anche con forza, ma restano marginali.

La più celebre è quella di Piero Calamandrei, il quale, dopo aver invano sostenuto, nella prima parte dei lavori costituenti, l'opzione per la forma di governo presidenziale, rivolge severe critiche nei confronti del progetto di Costituzione licenziato dalla Commissione dei 75, essenzialmente in quanto privo di adeguati meccanismi istituzionali idonei ad assicurare da un lato la governabilità, dall'altro la garanzia delle minoranze³³.

Si tratta però di una posizione minoritaria e decisamente perdente, posto che i grandi partiti di massa si fidano molto più della loro forza, prettamente politica, e appena esibita nella lotta antifascista, rispetto a meccanismi istituzionali ereditati dallo Stato liberale, e che hanno praticato poco e male, nella breve esperienza prefascista.

Più specificamente, fenomeni siffatti a volte sono stati ricompresi sotto l'efficace etichetta del "complesso del tiranno", ossia del timore di riprodurre l'assetto istituzionale autoritario, proprio del fascismo³⁴. Si tratta di un'etichetta, appunto, efficace, ma probabilmente un po' troppo semplificante, posto che di ostacolo ad un pieno riconoscimento di adeguati poteri in capo al Governo e al Presidente del Consiglio vi è sì la comprensibile paura di replicare alcuni caratteri dell'esperienza fascista, ma assieme ad almeno altri due fattori.

In primo luogo, il velo di ignoranza circa gli esiti delle elezioni del 1948, che, come già osservato, specie all'indomani della rottura della maggioranza di governo composta da tutti i

³³ Il riferimento è al celebre intervento di Calamandrei sul progetto di Costituzione, nella seduta dell'Assemblea del 4 marzo 1947 (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma 1971, vol. I, p. 154 s.), del quale basti riportare qui una domanda (ovviamente retorica): "Credete, voi che vi intendete di politica, che sia proprio una buona politica quella consistente, quando si discute di Costituzione, nel presupporre sempre che in avvenire il proprio partito avrà la maggioranza, e nel disinteressarsi, in tale presupposto, della precisione e della chiarezza tecnica dei congegni costituzionali?". E tre passaggi, di poco successivi, dedicati alla mancata individuazione di nodi quali i decreti-legge (come è noto, ignorati nel progetto di Costituzione, per poi essere recuperati in seno all'Assemblea), il funzionamento dei Ministeri ("nella Costituzione il problema di dare una struttura nuova, di snellire, di semplificare il funzionamento dei Ministeri non è stato neanche visto") e la stabilità del Governo (giudicato "il fondamentale problema della democrazia", del quale "nel progetto non c'è quasi nulla").

³⁴ Cfr., per tutti, G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro: Le riforme sbagliate*, Milano 2015, spec. 23.

partiti antifascisti, nel maggio 1947, consiglia, anche al fine di mantenere un ampio supporto nell'approvazione della carta costituzionale, di prefigurare un esercizio largamente condiviso dei poteri più rilevanti, spingendo cioè per un assetto più consensuale delle istituzioni italiane: sia nei rapporti tra maggioranza e opposizione; sia nei rapporti interni alla coalizione di maggioranza, e dunque anzitutto nell'ambito della compagine governativa³⁵.

In secondo luogo, sul piano della cultura politica, la già ricordata diffusa sfiducia verso i meccanismi istituzionali, visti spesso come fattori che alterano artificiosamente una dinamica politica che, liberata dal giogo del regime autoritario, e grazie alla sola azione dei partiti politici di massa, si immagina in grado di fronteggiare autonomamente tutti i nodi del sistema democratico.

Se si vuole personalizzare, e al tempo stesso esemplificare il discorso, è chiaro che Mortati, alla luce degli studi compiuti sul tema, avrebbe avuto, per così dire, tutti i numeri per spingersi a delineare una disciplina costituzionale più avanzata dell'organo costituzionale Governo. Tuttavia, la direzione politica lungo cui si muovono i principali partiti in Assemblea Costituente è decisamente diversa e mira a fare leva su quei più limitati meccanismi istituzionali che, nei suoi studi degli anni '30, lo stesso Mortati aveva liquidato come insoddisfacenti e "sterili"³⁶.

Neppure altri costituenti ugualmente democristiani, come Egidio Tosato, che pure aveva specificamente studiato, sempre all'inizio degli anni '30 la potestà normativa del Governo, invero con un approccio decisamente più critico rispetto a Mortati nei confronti delle innovazioni introdotte nel primo decennio del regime fascista³⁷, riesce a far accettare dai partiti politici un livello di razionalizzazione che vada al di là di quello minimo. Quella di Tosato è anzi una figura per più versi emblematica, posto che egli subisce il fascino della forma di governo presidenziale³⁸, ma è poi portato, per coerenza con le opzioni del proprio partito, a muoversi esclusivamente nell'ambito della forma di governo parlamentare, con l'intento però di assicurare una qualche "contaminazione" tra le due forme di governo: nel senso di garanti-

³⁵ Sulla discontinuità tra la prima fase dei lavori costituenti, in cui si colloca l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, e la fase successiva al maggio 1947, cfr., tra gli altri, G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, n. 1, 33 s. e *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di P. Scoppola e L. Elia*, Bologna 2003, spec. 54 s. (ove tra l'altro Elia riferisce che De Gasperi convocò Tosato, che voleva formule più vicine al cancellierato, per dirgli "Lascia perdere! Qui non ci fidiamo"; e lo fa al fine di dimostrare come siano stati i politici a volere una forma di governo ipergarantista, respingendo le proposte dei giuristi che volevano rafforzare l'esecutivo).

³⁶ Cfr. *supra*, in corrispondenza con la nota 18.

³⁷ Cfr. E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, 3 s., ove dichiara che in tale studio sarebbe stata "bandita ogni considerazione di carattere politico". Tuttavia, come nota A.A. CERVATI, *La delega legislativa ed il potere regolamentare nel pensiero di Egidio Tosato*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano 2010, 337 s., spec. 351 s., tutta la monografia è volta allo scopo di porre limiti all'azione del Governo quale legislatore delegato.

³⁸ Cfr., ad esempio, E. TOSATO, *Il problema istituzionale in Italia. Osservazioni e proposte* (s.d.), in N. ANTONETTI-U. DE SIERVO-F. MALGIERI (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, t. II, Bologna 1998, 631 s. (in cui giunge a prefigurare una sorta di "repubblica ereditaria").

re, da un lato, una primazia a quello che lui vorrebbe chiamare il Primo Ministro e, dall'altro, una legittimazione non esclusivamente parlamentare al Presidente della Repubblica³⁹.

Perciò, se sul piano dell'inventiva istituzionale i giuristi-costituenti si mostrano assai attivi ed originali, raramente tali proposte vengono accolte e tanto l'assetto interno del Governo quanto il rapporto fiduciario con il Parlamento restano disciplinati in termini generali e piuttosto tradizionali, rigettandosi perciò, per citare due soli esempi di meccanismi di razionalizzazione e stabilizzazione del Governo, la proposta di Mortati volta a garantire una durata minima di due anni ad ogni Governo e altresì quella di Tosato intesa ad introdurre la mozione di sfiducia costruttiva⁴⁰.

L'esigenza politica è tutt'altra, e la Costituente preferisce, piuttosto che agevolare, porre in via cautelativa una serie di ostacoli alla futura azione del Governo e della maggioranza che sarebbe uscita vincitrice dalle elezioni del 1948. Tra l'altro, anche attraverso un assetto bicamerale destinato ad originare, specie ove si fosse rispettata l'opzione inizialmente delineata dal costituente circa elezioni di Camera e Senato sfalsate (di uno o due anni) sul piano temporale, maggioranze notevolmente diverse nei due rami del Parlamento. Mentre, come è stato notato, "la valorizzazione del vertice di governo (principio del Cancelliere) e la sfiducia con sostituzione automatica del premier sfiduciato" sarebbero istituti respinti dal costituente italiano, ma poco dopo ripresi dal costituente tedesco nella Legge Fondamentale del 1949⁴¹.

³⁹ In proposito si è sviluppato un ampio dibattito: cfr. E. CHELI, *Il contributo di Egidio Tosato alla formazione della carta repubblicana*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, cit., 251 s. (il quale ritiene che la linea della "contaminazione" sia risultata vincente), G. AMATO, *Egidio Tosato e le ragioni dell'Esecutivo*, ivi, 77 s. (il quale ricorda come in più casi Tosato reiterò la minaccia di unirsi "ai fautori del regime presidenziale", nel caso in cui la forma di governo parlamentare "non avrà la solidità e i meccanismi di stabilità" da lui auspicati). In ottica diversa, nel senso cioè di non porre in dubbio la sincera accettazione da parte di Tosato della forma di governo parlamentare, cfr. L. ELIA, *Attualità della lezione di Egidio Tosato sulla forma di governo alla Assemblea Costituente*, ivi, 67. Sull'operato di Tosato in Costituente cfr. inoltre P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, ivi, 107 s., e, quanto al rapporto con Mortati, F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. II. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna 1980, p. 59 s., spec. 101 s.; ID., *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, in *Dialoghi*, 2017, n. 4, 96 s.; e U. DE SIERVO, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, in N. ANTONETTI-U. DE SIERVO-F. MALGIERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli 2017, 215 s., spec. 228 s. (anche ricordando che entrambi furono coinvolti, assieme a Antonio Amorth, anche nella fase pre-costituente).

⁴⁰ Cfr. soprattutto l'intervento di Tosato nella seduta della seconda sottocommissione del 5 settembre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 934 s.), laddove prefigura che "il primo firmatario della mozione [di sfiducia] dovrebbe essere senz'altro considerato come Presidente designato al Governo". Come nota L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei su La Costituzione ieri e oggi, Roma 9-10 gennaio 2008, in *Astrid Rassegna*, 2008, 4 s., "Mortati propose senza successo una contaminazione col sistema direttoriale elvetico, dilatando a due anni di stabilità l'efficacia del conferimento della fiducia parlamentare all'esecutivo: contro la giusta obiezione di Calamandrei secondo cui né questa proposta né quelle per la disciplina della sfiducia proteggevano dalle crisi extraparlamentari e dalle dimissioni di ministri, Tosato rispondeva concentrando sul premier il rapporto fiduciario e inventando, letteralmente, la sfiducia costruttiva, che, se accolta nella Costituzione, gli avrebbe assicurato il premio Nobel dell'ingegneria costituzionale". Cfr., anche per ricostruzioni dei lavori costituenti, P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna 1986, spec. 11 s., e M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari 2017, spec. 242 s. (quest'ultimo evidenziando altresì alcune radici di questa proposta nel dibattito weimariano).

⁴¹ Così L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, cit., 4 s.

6. La pluralità dei principi costituzionali sull'organizzazione del Governo

In questo quadro, dunque, si inserisce l'opzione del costituente per non delineare con nettezza un unico e chiaro principio-guida alla base dell'organizzazione del Governo. Al contrario, dalle poche norme stabilite dall'art. 95 Cost. sono desumibili tutti e tre i principi, potenzialmente confliggenti, ai quali l'organizzazione del Governo può ispirarsi: principio monocratico, principio collegiale e principio dell'autonomia ministeriale⁴².

I costituenti ne dibattono a lungo, anche con echi derivanti dalle vicende contingenti. In particolare, la questione se il Presidente del Consiglio si atteggi, rispetto ai Ministri, come un *primus inter pares* o possa godere di una qualche primazia accompagna tutti i lavori preparatori, dalla Commissione Forti fino alla fase successiva al maggio 1947⁴³.

Alla fine, consapevolmente, i costituenti preferiscono rimettere formalmente al legislatore, ma sostanzialmente agli assetti politici, il compito di sciogliere tale ambiguità, con l'apposito rinvio contenuto nel terzo comma dell'art. 95 Cost. Come è assolutamente comprensibile e come si vedrà nel prossimo paragrafo, il legislatore ha in effetti incontrato numerose difficoltà nel farlo: si sono dovuti perciò attendere 40 anni prima di avere almeno una loro parziale regolamentazione.

Invero, la Costituzione dedica la sua attenzione soprattutto a disciplinare il procedimento di formazione del Governo. Tanto che è dai caratteri di quel procedimento che in genere si tendono a desumere i canoni organizzativi sulla base dei quali si assestano le relazioni reciproche tra i soggetti che compongono il Governo⁴⁴.

Poco si dice in Costituzione, infine, anche dei rapporti con il Parlamento. Si enuncia, nell'art. 94, primo comma, Cost., la regola cardine della forma di governo parlamentare e si disciplinano specificamente soltanto i procedimenti da seguirsi per la concessione e, even-

⁴² Cfr. soprattutto P.A. CAPOTOSTI, voce *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma 1989, 5 s., identificando le norme che, nell'art. 95 Cost., fondano il *Kanzlerprinzip*, il *Kollegialprinzip* e il *Ressortprinzip*. Similmente, cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. cost.*, 1982, 7 s., spec. 13 s., e L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. del dir.*, XIX, Milano 1970, 675 s., spec. 691 s., rilevando che l'art. 95 Cost. contiene disposizioni "sommare e oscure" e che "gli stessi principi del sistema sono incerti e controversi". Per una critica a quest'ultima lettura cfr. E. CHELI-V. SPAZIANTE, *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, 41 s., spec. 43 s. (ad avviso dei quali "la linea 'monocratica' e la linea 'collegiale' non esprimono termini contraddittori e inconciliabili, ma funzioni che vengono a sommarsi, o meglio a saldarsi, incidendo su fasi diverse del processo di formazione della volontà governativa").

⁴³ Li si veda ricostruiti da E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 413, il quale tra l'altro sottolinea l'opposizione del PCI a ogni sottolineatura della posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel senso che la coesistenza tra i tre principi tra loro contraddittori fu consapevolmente voluta dai costituenti, per evitare ulteriori rotture dopo quella registratasi nel maggio del 1947, cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, cit., 17 s. Sul principio del *primus inter pares* cfr., sin dalle sue origini nell'antichità, G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli 2014, spec. 71 s. (il quale tende peraltro ad escludere che il Presidente del Consiglio dei ministri sia un *primus inter pares*, qualificandolo piuttosto come organo monocratico).

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, L. PALADIN, voce *Governo italiano*, cit., 691. Sulla disciplina del procedimento di formazione del Governo cfr., tra i primi lavori di taglio sostanzialmente monografico, L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, 1170 s. (ora anche in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna 2009, 25 s.) e F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano. I. Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano 1959, spec. 19 s. Nel senso di ricavare dal "potere del Premier di aprire la crisi di governo" la sua posizione di "preminenza" cfr., ad esempio, G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli 1970, spec. 118 s.

tualmente (nel solo caso di crisi parlamentari), la revoca della fiducia al Governo. Ed è questa, senza dubbio, la scelta più chiara: nell'affermare la natura pienamente parlamentare della forma di governo, con una doppia e parallela dipendenza del Governo da ciascuna delle due Camere.

Per il resto, sul piano – cruciale e dibattuto a lungo nei lavori preparatori, oltre ad essere identificato sin dall'ordine del giorno Perassi – degli altri meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, residua solo la disposizione di cui all'art. 94, quarto comma, Cost., ai sensi della quale “Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni”. Così raggiungendosi solo il “grado zero” della razionalizzazione del parlamentarismo: quello consistente in una forma assai elementare di razionalizzazione⁴⁵, mediante la previsione costituzionale di un esplicito voto di sfiducia, come unico strumento con cui il Parlamento può obbligare il Governo a dimettersi.

A questa previsione, al più, per completezza, si possono aggiungere la tradizionale formula adottata dall'art. 64, quarto comma, Cost. (“I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono”) e i poteri del Governo nel procedimento legislativo richiamati, con esclusivo riferimento alla rimessione dei progetti di legge in Assemblea, dall'art. 72, terzo comma, Cost.⁴⁶; oltre alla titolarità di atti normativi primari – decreti legislativi e decreti-legge – delineata, sia pur con molte cautele, dagli artt. 76 e 77 Cost.

Residua ampio spazio, perciò, per le fonti subcostituzionali: per i regolamenti parlamentari, per i quali, tuttavia, prevale sin da subito un'opzione in senso continuista con l'esperienza prefascista⁴⁷; e, specie riguardo all'assetto interno del Governo, per il legislatore ordinario.

7. Un'ambiguità protrattasi nell'esperienza repubblicana, e sciolta solo tardivamente e parzialmente: la legge n. 400 del 1988

Riguardo all'assetto interno del Governo, come si accennava, e come era del resto naturale, l'ambiguità insita nella formulazione dell'art. 95 Cost. si rivela tutt'altro che agevole

⁴⁵ Secondo la classificazione di P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, 1988. Sulla razionalizzazione del parlamentarismo il richiamo è ovviamente a B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel* (Paris, 1931) e Id., *L'échec du parlementarisme “rationalisé”* (in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, n. 1), entrambi tradotti (a cura di A. Picchierri), *Confrontazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, San Cesario di Lecce, 2009. Di recente, cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2016, n. 3, spec. 11 s.

⁴⁶ Sulle procedure parlamentari come meccanismo di razionalizzazione del parlamentarismo cfr., anche per ulteriori riferimenti, G. RIVOCCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, III, t. 1, Torino 2008, 377 s., spec. 15 s., e R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 3, 553 s.

⁴⁷ Sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*. Vol. II, Roma 2004, 37 s.

da sciogliere. I faticosi equilibri politici che caratterizzano, in vario modo, i governi succedutisi nei primi trent'anni di esperienza repubblicana, tutti presieduti da un esponente della Democrazia Cristiana, non aiutano lo scioglimento di questi nodi. Anzi, tali governi non hanno nessun interesse a codificare regole giuridiche che ingessino i loro complessi, delicati e mutevoli assetti interni, strettamente legati agli equilibri propri di ciascuna coalizione⁴⁸, e si limitano perciò a indicare, nei loro programmi, l'esigenza di approntare una legge attuativa dell'art. 95 Cost.⁴⁹ Per essere più precisi, anche ove vi sia un sincero interesse, in particolare da parte del Presidente del Consiglio, all'approvazione di una tale legge, gli ostacoli risultano talmente tanti e talmente forti da renderlo tendenzialmente sempre recessivo: si pensi anzitutto al Partito Comunista, tradizionalmente contrario a ogni forma di rafforzamento del Governo e dello stesso Presidente del Consiglio; a tutti i ministri in carica, riluttanti a rafforzare il "centro" del Governo; a tutti i leader democristiani aspiranti alla successione del Presidente del Consiglio; infine, e soprattutto, a tutti gli altri partiti partner della coalizione di governo.

Ancorché le iniziative legislative attuative dell'ultimo comma dell'art. 95 Cost. si succedano sin dalle prime legislature, i tentativi si rivelano tutti fallimentari. Più che la scarsa qualità delle proposte⁵⁰, contano le difficoltà politiche che una legge siffatta inevitabilmente incontra. Le deboli previsioni, già ricordate, del decreto Zanardelli sono ritenute più che sufficienti a far valere quel minimo livello di collegialità che il Governo organo costituzionale, per essere tale, richiede, lasciando campo libero alla dinamica partitica e parlamentare, dove ogni ministro ha modo di giocare la sua forza politica e amministrativa, in un governo spesso "per feudi" (non a caso, alcuni ministeri sono affidati a lungo a esponenti delle stesse forze politiche), senza troppi vincoli derivanti da un coordinamento istituzionale operato dal centro del Governo, giudicati eccessivi, e quindi inutili, ove non discendono direttamente dall'equilibrio delle forze politiche in campo.

Ancora agli inizi degli anni '80, perciò, si riscontrava la prevalenza di un governo "a direzione plurima dissociata"⁵¹, ci si poneva esplicitamente la domanda se esistesse un Go-

⁴⁸ Assetti interni di natura essenzialmente politica, ma oggetto di molteplici analisi da parte della dottrina costituzionalistica. A partire dai classici studi di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973, spec. 75 s., P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano 1975, spec. 173 s., su cui cfr. rispettivamente S. PRISCO, "Il Governo di coalizione" riveduto, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino 2005, 195 s., e F.S. BERTOLINI, *Gli accordi di coalizione nella concezione di Piero Alberto Capotosti e le trasformazioni del rapporto tra Parlamento e Governo*, in G. AMATO-F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Milano 2015, 43 s.

⁴⁹ Cfr. E. CHELI-V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza*, cit., 47 s., i quali rilevano che proprio la ripetitività del richiamo – nelle dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio e nei programmi elettorali della Democrazia Cristiana – all'esigenza di approvare tale legge "porta a ritenere che si tratti di formule rituali che offrono indicazioni poco attendibili e scarsamente significative".

⁵⁰ Rilevata, con riferimento ai disegni di legge del 1952, del 1956 e del 1958, da E. CHELI-V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza*, cit., 47, nota 2.

⁵¹ La formula si deve a E. CHELI-V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza*, cit., 49, per il quale tale modello si sarebbe sostituito a quello costituzionale, oscillante invece, come si è accennato, tra il principio collegiale e quello monocratico. Cfr. anche L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988, spec. 131 s. e A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, VIII, Milano 2015, 263 s., spec. 304.

verno in Italia⁵² e si rilevava come il nostro Paese riuscisse a sopravvivere, anche piuttosto bene, “senza Governo”⁵³: vale a dire, con Governi fortemente instabili e con una scarsa istituzionalizzazione del Governo come organo costituzionale.

Non a caso, l’attuazione della norma costituzionale diventa una priorità politica solo allorché uno dei presupposti dell’assetto che si è appena descritto viene meno. Con la nomina a Presidenti del Consiglio di esponenti non democristiani, infatti, si avvertono chiaramente tutti i limiti di un ruolo istituzionale, il quale è sì configurato dalla Costituzione come di direzione-coordinamento, e persino in termini di responsabilità della politica generale del Governo, ma ha però a sua disposizione pressoché esclusivamente meccanismi politico-partitici, anziché istituzionali, per esercitarlo. Quando questi meccanismi politico-partitici non sono più, all’evidenza, azionabili – o lo sono con una difficoltà ben maggiore rispetto al passato – diventa indispensabile predisporre, per legge, un’apposita strumentazione giuridico-istituzionale: di qui la spinta convinta e, alla fine, decisiva che prima i governi Spadolini⁵⁴ e poi i governi Craxi forniscono all’iter parlamentare di quella che poi, sotto il governo De Mita, diventa la legge n. 400 del 1988, oltre che, in parallelo, al dibattito sulle riforme costituzionali.

Il punto di arrivo rappresentato dalla legge n. 400 del 1988 è per più versi assai significativo e segna un momento cruciale nel percorso di rafforzamento dell’istituzione Governo: da un lato, sviluppandosi le previsioni costituzionali, si codificano una serie di poteri e di procedimenti e si instaurano, anche sulla base delle prassi invalse fino ad allora, apparati (il segretariato generale della Presidenza del Consiglio, per tutti) e sedi istituzionali, necessarie o eventuali, in cui si possono porre in essere procedimenti decisionali fino ad allora di rilievo pressoché esclusivamente politico (si pensi ai consigli di gabinetto, destinati a rimanere quasi esclusivamente sulla carta, ma anche alla Conferenza Stato-Regioni, avviata già a partire dagli anni ‘80)⁵⁵; dall’altro, si disciplinano in modo dettagliato i poteri normativi del Governo, nel tentativo di scoraggiare l’uso e l’abuso del decreto-legge e di stimolare, invece, il ricorso alle deleghe legislative e alla potestà regolamentare del Governo, anche grazie all’auspicato avvio di un processo di delegificazione, per il quale si prefigura un apposito modello⁵⁶.

⁵² Il riferimento è a S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma 1980. Il titolo è preso dal primo saggio contenuto nel volume, destinato ad una ricerca internazionale: cfr. infatti anche ID., *Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top*, in R. Rose and E. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC 1980, 171 s.

⁵³ Cfr. P.A. ALLUM, *Italy. Republic Without Government?*, New York-London 1973, spec. 111 s.; G. DI PALMA, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley 1977, spec. XI s.; e J. LA PALOMBARA, *Democrazia all’italiana*, Milano 1988, spec. 253 s.

⁵⁴ Sul “decalogo Spadolini” e sulla sua attuazione cfr. A. MANZELLA, *Sui “dieci punti” del Il Governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, luglio-settembre 2002, 56 s. Per la ricostruzione di uno dei protagonisti di quella fase, cfr. G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. ACQUAVIVA-L. COVATTA (a cura di), *La “grande riforma” di Craxi*, Venezia 2010, 39 s. (sottolineando come la continuità con le linee indicate dal “decalogo Spadolini” coesistesse con l’opzione presidenzialista).

⁵⁵ Sulle origini della Conferenza Stato-Regioni, nell’ambito del processo che poi conduce all’approvazione della legge n. 400 del 1988, cfr., tra gli altri, P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 s., e S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, 95 s.

⁵⁶ Per l’enunciazione di questi obiettivi cfr., tra gli altri, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini 1989, p. 157 s. Per un bilancio sulla loro attuazione

Più in generale, la legge n. 400 del 1988 pare dare un contributo importante al percorso di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: non da sola, certo, ma assieme ad alcune altre “grandi leggi” ordinamentali (specie la legge n. 362 del 1988, sulle procedure finanziarie; alle leggi n. 183 del 1987 e n. 86 del 1989, sulle procedure europee; alla legge n. 142 del 1990, sulle autonomie locali; e infine alla legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo), oltre che alla riforma dei regolamenti parlamentari, con cui si realizza il superamento della prevalenza del voto segreto, che era rimasta sostanzialmente inalterata dall’epoca statutaria⁵⁷.

Il ruolo del Governo come organo costituzionale ne esce sicuramente rafforzato. Agendosi in particolare sui vincoli per così dire “orizzontali” che delimitano, in tutti i settori, le politiche pubbliche e l’azione del legislatore, e introiettandoli nei procedimenti legislativi, si interviene – spesso con norme a intarsio tra disposizioni di legge e previsioni dei regolamenti parlamentari – sui rapporti con le Comunità europee, sulle relazioni con le autonomie territoriali, specie quelle regionali, e, infine, sulle modalità con cui rispettare l’obbligo di copertura finanziaria di cui all’art. 81 Cost. Così valorizzando il ruolo delle apposite strutture preposte al perseguimento di questi obiettivi all’interno del Governo: rispettivamente, il Dipartimento delle politiche comunitarie istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1987, il Dipartimento per gli affari regionali (cui fa capo dapprima la Conferenza Stato-Regioni e poi l’intero “sistema delle Conferenze”) e il Ministero del tesoro (con, al suo interno, la Ragioneria generale dello Stato).

Non va dimenticato, peraltro, in quale momento dell’evoluzione istituzionale italiana si colloca la legge n. 400 del 1988: si è nella fase in cui si compie una significativa evoluzione della forma di governo italiana, che vede l’affermazione del principio maggioritario, ma solo in senso “funzionale”, e non ancora come principio di rappresentanza, vista la permanenza di leggi elettorali proporzionali⁵⁸. Una fase in cui si cerca cioè, in esito alle riflessioni compiute a proposito di riforme costituzionali soprattutto in seno alla Commissione Bozzi, di razionalizzare in modo più deciso la forma di governo parlamentare, ma agendo “a Costituzione invariata” e senza neppure, almeno per il momento, toccare la legge elettorale. Nell’auspicio che grazie a questi processi di innovazione fosse possibile adeguare l’apparato istituzionale alle nuove esigenze, rendendolo più robusto e perciò in grado di fronteggiare la crisi dei partiti. Un auspicio rivelatosi poi com’è noto fallace, anche a causa della repentina accelerazione di tale crisi registratasi per effetto congiunto del mutamento del quadro internazionale, con il crollo del muro di Berlino, dell’esplosione di “Tangentopoli” e della definizione di vincoli alla finanza pubblica nel trattato di Maastricht. Elementi tutti che portano a un mutamento pro-

cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 1.

⁵⁷ Su queste “grandi leggi di ordinamento normativo” e sul “corso di modernizzazione parlamentare” conclusosi nel 1990 cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Bologna 1991, 8 s. Sulla riforma dei regolamenti parlamentari e in particolare di quello del Senato, che contiene una serie di altre significative innovazioni, cfr., tra gli altri, D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 15, 173 s.

⁵⁸ Cfr. G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 171 s., il quale identifica in Andrea Manzella “il più esplicito teorico di questa stagione”.

fondo, e abbastanza improvviso, del tradizionale assetto del sistema partitico italiano, con il definitivo abbandono della *conventio ad excludendum*.

8. I decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 e le tendenze più recenti: un nodo ancora non sciolto

E' invece in una fase ben diversa, ossia in piena stagione del maggioritario – accolto ora anche come principio che ispira la formazione della rappresentanza parlamentare – che intervengono, undici anni dopo, i decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999, entrambi in esecuzione di deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997.

Con il primo decreto legislativo si completa l'opera di attuazione dell'art. 95 Cost., procedendosi altresì, per la prima (e unica) volta in epoca repubblicana, a dettare una disciplina generale, valida per tutte le strutture ministeriali: se ne fissano sia il numero viene (pari a 12) e le attribuzioni; sia taluni principi generali, comuni a tutti i ministeri; sia, infine, la strutturazione organizzativa di fondo, in dipartimenti o in direzioni generali. Ma è noto come tali indicazioni siano state poi piuttosto sistematicamente disattese dai governi successivi⁵⁹.

Con il secondo decreto legislativo si torna sulla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, proponendone “una ‘rilettura’ in senso funzionalista”, al fine di dotare il Presidente del Consiglio di un apparato in grado di assisterlo più efficacemente nelle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di governo (liberandolo da larga parte delle funzioni gestionali che nella Presidenza si erano andate stratificando nel corso degli anni).⁶⁰ Quest'ultima disciplina reca anche qualche traccia del tentativo di rendere la Presidenza del Consiglio una struttura governativa di natura peculiare, in funzione servente gli organi di vertice, e dotata di un'autonomia per qualche verso assimilabile a quella di cui godono altri organi costituzionali, quali ciascuna Camera, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica. Un tentativo peraltro non compiutosi fino in fondo, e oggetto di critiche, posto che quegli organi costituzionali sono dotati di tale sfera di autonomia anche e anzitutto rispetto all'influenza del Governo e per differenziarsi dal regime proprio dell'amministrazione ministeriale, che dal Governo, in ultima analisi, dipende⁶¹.

Il quadro relativo alla disciplina ministeriale, peraltro, riacquista praticamente da subito una sua flessibilità negli anni immediatamente successivi, con continue deroghe non sol-

⁵⁹ Sulle linee ispiratrici della riforma cfr. L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna 2000, 125 s. Sulle contraddizioni del percorso successivo cfr. E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., spec. 183 s.

⁶⁰ Cfr., per tutti, A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, cit., 35 s., spec. 101 s. (al quale appartiene l'espressione virgolettata). In ottica politologica, cfr. A. CRISCITELLO, *Le strutture di supporto al Presidente del Consiglio. Come cambia Palazzo Chigi*, in C. BARBIERI-L. VERZICHELLI (a cura di), *Il Governo e i suoi apparati*, Genova 2003, 153 s.

⁶¹ Su queste tendenze contrastanti cfr. G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero “sui generis”*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari 1997, 367 s., spec. 393 s.

tanto al numero dei ministeri, ma anche ai loro modelli organizzativi, per come erano stati delineati dal decreto legislativo n. 300 del 1999. E altresì con una ricrescita delle funzioni gestionali attribuite alla Presidenza del Consiglio⁶², nell'ambito di un generale processo di ampliamento delle funzioni amministrative della medesima Presidenza, la quale perciò si sviluppa tendenzialmente in "due grandi settori affidati l'uno alla responsabilità del Segretario generale, l'altro a Sottosegretari e Ministri senza portafoglio"⁶³.

Le difficoltà nello sciogliere queste ambiguità che il Costituente ha lasciato aperte sono, infine, confermate altresì da un paio di vicende recenti, che qui sinteticamente può essere il caso di richiamare, a scopo essenzialmente esemplificativo.

Da un lato, la mancata attuazione delle deleghe legislative, contenute nell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, relative, per l'appunto, a "modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri" e dei Ministeri, tra l'altro al fine di definire le competenze funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche e le modalità con cui assicurare che le nomine, anche affidate a singoli Ministri, "siano oggetto di esame in Consiglio dei ministri". Temi tutti, come si vede, non di poco conto, che evidenziano una serie di criticità nell'opera di coordinamento sia del Presidente del Consiglio, sia del Consiglio dei Ministri, ma che sono rimasti senza soluzione, almeno per ora⁶⁴.

Dall'altro, le recenti polemiche sollevate da un atto (la c.d. "circolare Aquilanti", dal nome del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che la ha firmata), in cui ci si limitava a ribadire e a concretizzare elementi già presenti nella legge n. 400 del 1988, e in particolare a richiamare l'obbligo ai sensi del quale una serie di atti vanno sottoposti in preventiva visione, per il tramite del Segretario generale medesimo, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶⁵. Certo, si tratta di una vicenda minore, probabilmente legata anche a un non perfetto allineamento, in quella fase, tra le posizioni politiche del Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, e del Sottosegretario alla Presidenza, Maria Elena Boschi, ma che, comunque la si legga, dimostra ancora una volta come anche quei poteri minimi di coordinamento affidati dall'ordinamento vigente al Presidente del Consiglio e ai suoi uffici siano, nella prassi, tutt'altro che pacificamente accettati dai suoi Ministri.

⁶² Cfr., per tutti, M. LUCIANI-V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana?*, in http://www.italiadecide.it/public/documenti/2016/9/28092016_La_Presidenza_del_Consiglio_dei_Ministri_.pdf, ove si dà conto dei risultati di un gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Fondazione Italiadecide, i quali concludono nel senso che "sia un eccesso di competenze in capo alla Presidenza del Consiglio che un difetto di chiarezza nella definizione dei rapporti tra MEF e Presidenza non aiutano nella realizzazione del disegno tracciato dall'art. 95 della Costituzione".

⁶³ Così M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli 2016, 45 s., spec. 58 s.

⁶⁴ Sul fenomeno delle deleghe prive di attuazione cfr. ora D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuato*, Napoli 2017, spec. p. 62 s. (rilevando una "esplosione" dell'inattuazione della delega).

⁶⁵ La circolare è del 28 aprile 2017. Cfr. L. GORI, *Quali strumenti a tutela dell'«unità dell'indirizzo politico ed amministrativo» del Governo?*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 3, 610 s.

Numerosi altri esempi si potrebbero fare, in particolare riguardo alla tardiva e complessivamente scarsa implementazione, proprio a causa dei difficili rapporti tra Palazzo Chigi e i singoli Ministeri, di strumenti quali l'analisi di impatto della regolamentazione-AIR e l'analisi tecnico-normativa ATN. Oppure relativamente ai costanti bracci di ferro tra apparati di Palazzo Chigi e strutture del Ministero dell'economia e delle finanze (tra cui spicca, tradizionalmente, la Ragioneria Generale dello Stato), che spesso giungono ad interessare anche il livello politico, ponendo il Presidente del Consiglio in qualche modo non in grado di agire, nell'esercizio delle sue funzioni di direzione e coordinamento, senza il consenso del Ministro dell'economia⁶⁶. Fino al faticoso – e ambizioso – tentativo, con il nuovo regolamento sull'AIR (dpcm 15 settembre 2017, n. 169), di stabilire, finalmente, le procedure per giungere ad una sistematica programmazione dell'attività normativa del Governo⁶⁷.

9. Sul piano delle funzioni, crescita della potestà normativa, specie primaria, sempre “in condominio” col Parlamento

Infine, a terminare questa prima parte della relazione, in cui si è tentato di fornire un quadro dell'assetto costituzionale del Governo, alla luce della sua attuazione nel primo settantennio repubblicano, non può non darsi conto – anche qui, necessariamente in estrema sintesi – della potestà normativa del Governo.

E' noto che la relativa disciplina costituzionale – frutto, come si è accennato, di un faticoso compromesso e con non pochi echi delle vicende verificatesi in epoca fascista a proposito degli atti legislativi del Governo – è stata prevalentemente oggetto di un'interpretazione in senso continuista, sia da parte della dottrina, sia da parte della prassi⁶⁸: entrambi gli strumenti, i decreti legislativi e i decreti-legge, sono stati perciò visti in prevalenza come altrettante deroghe, di carattere tendenzialmente eccezionale, al principio della separazione dei poteri e all'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa. Come è noto, in questo quadro, con riferimento esclusivo al decreto-legge, si è persino assistito alla ri-proposizione – da parte di dottrina assai autorevole, ma minoritaria⁶⁹ – della tesi secondo cui

⁶⁶ In questo senso cfr. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli 2011, 7 s., spec. 24 s.

⁶⁷ Sul nuovo regolamento sull'AIR cfr. il dossier predisposto dal Servizio per la qualità degli atti normativi-Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere del Senato, *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, n. 25, Roma, dicembre 2017 (disponibile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01059030.pdf>).

⁶⁸ Sia consentito il rinvio, per ulteriori indicazioni, a N. LUPO, *I decreti-legge nelle prime legislature repubblicane: alle origini degli “abusi”*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. II, Torino 2016, 1274 s.

⁶⁹ Il riferimento è, evidentemente, alla tesi formulata da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. del dir.*, XI, Milano 1962, 831 s., e parzialmente ripresa da F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società*, 1974, 506 s. Su questa interpretazione cfr., tra gli altri, L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Milano 1993, 41 s., C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006, 57 s., e A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le “condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti” e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, n. 2, 1502 s.

questo strumento rappresenterebbe un fatto *extra ordinem*, una violazione dell'ordine costituzionale, che verrebbe sanata solo per effetto dell'intervento della legge di conversione. O comunque, ad avviso della dottrina maggioritaria, la riproposizione dell'assunto secondo cui l'eventuale mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza darebbe origine ad un vizio di merito, insindacabile dalla Corte costituzionale, specie una volta intervenuta la legge di conversione.

Tale interpretazione – che non ha certo facilitato, come si vedrà, il controllo giurisdizionale sugli strumenti della potestà normativa primaria del Governo, e che è stata superata dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 – ha trovato alimento, per un verso, nel tenore letterale soprattutto dell'art. 77 Cost. e, per altro verso, nella mancata attuazione, a livello legislativo, degli artt. 76 e 77 Cost., oltre che nel riferimento, solo di natura incidentale, nell'ambito dei poteri del Presidente della Repubblica, alla potestà regolamentare del Governo.

Tutti elementi, quelli appena citati, che non hanno neppure agevolato la ricostruzione della potestà normativa del Governo come un potere sostanzialmente unitario, al di là della sua estrinsecazione in una delle due fonti primarie ovvero in fonti secondarie. Anzi, a ben vedere, dovrebbe persino parlarsi di un "ruolo normativo del Governo", posto che anche la stessa iniziativa legislativa del Governo e le funzioni che il Governo svolge "in" Parlamento nel corso del procedimento legislativo paiono riconducibili nell'ambito di tale gamma di poteri, il cui esercizio è affidato ai medesimi organi di governo (e ai medesimi apparati di supporto)⁷⁰.

In questa materia, peraltro, l'identificazione di quali norme dell'epoca statutaria dovessero ritenersi vigenti altresì in epoca repubblicana è stata decisamente meno agevole rispetto all'analoga operazione riferita alla disciplina del Consiglio dei Ministri: mentre sul Consiglio dei Ministri vi erano due distinti testi normativi, uno dell'epoca giolittiana e l'altro dell'epoca fascista, sulla potestà del Governo di emanare norme giuridiche vi era solo un testo legislativo approvato dal fascismo, la già ricordata legge n. 100 del 1926. Del resto, anteriormente al 1926, il ricorso, sin dall'epoca dell'unificazione, alle deleghe legislative e, a partire dalla fine del XIX secolo, ai decreti-legge si era dapprima sviluppato sul piano del fatto, contro la lettera dello statuto albertino, anche facendo leva sul suo carattere flessibile⁷¹.

In epoca repubblicana, perciò, quello che efficacemente è stato definito come il processo di "ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo"⁷², che caratterizza nel XX secolo

⁷⁰ Sia consentito il rinvio a N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie*, cit., 81 s. Cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 4 s. La fortunata formula del Governo "in" Parlamento si deve a A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, cit., 87 s.

⁷¹ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 130 s. e, più analiticamente, R. FERRARI ZUMBINI, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quad. cost.*, 2011, n. 2, 303 s., e M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Scritti in onore di Claudio Rossano*, Napoli 2013, I, 21 s.

⁷² Il riferimento è al celebre contributo di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 515 s.

le principali democrazie occidentali, si manifesta gradualmente, senza dare luogo a revisioni costituzionali, ma avvalendosi della strumentazione prevista dalla carta costituzionale, seppure a costo di obbligare a letture e applicazioni assai lontane rispetto a quelle originariamente immaginate dal Costituente. Dandosi luogo a prassi decisamente più coerenti con l'interpretazione – rimasta a lungo minoritaria e che oggi sembra aver ripreso vigore – che legge gli artt. 76 e 77 Cost. come idonei a costruire procedimenti di produzione legislativa a pieno titolo concorrenziali con la funzione legislativa ordinaria parlamentare⁷³.

Il fenomeno di sicuro più vistoso è quello della decretazione d'urgenza, che, certo, è usata con parsimonia nelle prime sei legislature repubblicane, ma sin dall'inizio assume una serie di caratteri (eterogeneità; emendabilità; possibilità di esame incompiuto) che ne agevolano poi gli abusi, registratisi come è noto specialmente a partire dagli anni '70, e proseguiti – sia pure con alcune attenuazioni, in larga parte dovute, come si vedrà, ad un mutamento della giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. *infra*, il par. 11.2) – fino ad oggi.

E' noto, invece, come l'attuazione dell'art. 76 Cost., nel complesso, si sia mantenuta maggiormente nell'alveo del disegno costituzionale, con un ricorso pressoché sistematico alla delega legislativa per alcuni settori materiali: tra questi, spicca senz'altro il recepimento di direttive europee, dove lo strumento dei decreti legislativi, seppure in forme diverse, ha da sempre recitato un ruolo decisivo⁷⁴.

Sempre la prassi ha registrato una maggiore articolazione del modello procedurale della delega legislativa rispetto al disegno costituzionale, invero piuttosto asciutto ed essenziale nelle sue linee di fondo. Da un lato, con la previsione sistematica di pareri sugli schemi dei decreti legislativi, affidati a soggetti di varia natura, ma altresì, pressoché sempre, alle commissioni parlamentari (prevalentemente quelle permanenti, competenti per materia; ma non mancano casi in cui tale compito è stato invece affidato a commissioni bicamerali, anche istituite *ad hoc*)⁷⁵: utili sia a superare le perplessità di un "delegante riluttante"⁷⁶, sia a rendere più aperto e partecipato il procedimento di formazione dei decreti legislativi. Dall'altro, con l'aggiunta di ulteriori deleghe legislative, in qualche modo accessorie rispetto alla delega legislativa principale, e in particolare di deleghe legislative "correttive" o "integrative e correttive", con le quali si delega il Governo a rimettere mano ai contenuti dei decreti legislativi già emanati, fermo restando il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e del medesimo procedimento già seguito per l'adozione del decreto legislativo principale.

In ambedue i casi, la tendenza generale registratasi nella prassi legislativa va nel senso di una valorizzazione della dualità del procedimento: nel senso cioè della necessaria

⁷³ Per tutti, cfr. G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova 2001, spec. 106 s. (sottolineando anche l'unitarietà della funzione normativa del Governo) e soprattutto M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. di dir. cost.*, 2006, 51 s., spec. 86 s.

⁷⁴ Cfr., per tutti, G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano 2016, spec. 106 s.

⁷⁵ Cfr., volendo, 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 1999, 361 s.

⁷⁶ Per l'uso di questa formula cfr. B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna 2017, 19 s.

co-responsabilità di Governo e Parlamento nella stesura della disciplina prodotta attraverso tali procedimenti. E altresì nel senso della costruzione di un procedimento di delegificazione come procedimento anch'esso necessariamente duale, almeno di norma: si fa riferimento in particolare all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, come modificato dalla legge n. 69 del 2009, che ha inserito il parere delle commissioni parlamentari come fase necessaria dell'adozione di tutti i procedimenti di delegificazione (salvo, ovviamente, ove diversamente disposto dallo stesso legislatore).

Proprio nel richiedere questa dualità, a pena di una illegittimità costituzionale dello strumento, risiede, probabilmente, la scelta più lungimirante compiuta, in proposito, dalla carta costituzionale. Non può infatti ritenersi un caso che sia l'art. 76, sia l'art. 77 Cost., coerentemente del resto con la loro collocazione all'interno del Titolo I Cost. (sezione II, intitolata "la formazione delle leggi"), rivolgano la loro attenzione quasi esclusivamente al versante parlamentare di tali procedure: ossia, rispettivamente, alla legge di delega, della quale si definiscono i contenuti necessari; e alla legge di conversione, di cui si delinea l'iter di formazione, prospettandosi anche l'ipotesi della sua mancata approvazione nei termini stabiliti.

Varia, come è evidente, l'ordine degli interventi di Parlamento e Governo, ma in tutti i casi la loro convergenza nel corso dei procedimenti "duali" che conducono alle determinazioni normative dei due organi costituzionali è necessaria⁷⁷; in coerenza, del resto, con i fondamenti della forma di governo parlamentare.

10. I principali fattori di trasformazione: le leggi elettorali e l'Unione Europea, sulla base di meccanismi anche giuridico-costituzionali

Come si è visto nell'analisi che si è fin qui sommariamente condotta, l'organo costituzionale Governo non resta certo immutato nei settant'anni trascorsi dall'entrata in vigore della carta fondamentale. Eppure, le sue principali trasformazioni avvengono per effetto non tanto della disciplina posta dalla carta costituzionale, quanto di fattori esterni, che pure presentano un loro rilievo giuridico-costituzionale.

Non mi riferisco tanto all'evoluzione del sistema dei partiti in sé, che ovviamente rileva sì, ma appare assai mutevole e comunque mal si presta – a mio avviso – ad essere posta al centro dell'analisi in un contributo di diritto costituzionale, a maggior ragione all'interno di una riflessione collettiva dedicata alle caratteristiche degli organi costituzionali. Intendo richiamare, invece: da un lato, le istituzioni (comunitarie prima e ora) dell'Unione europea, nelle quali il Governo italiano è chiamato a esercitare quotidianamente una cospicua quota della propria attività, svolgendo un ruolo cruciale, che incide in profondità sia sui suoi rapporti esterni (anzitutto, quelli con il Parlamento), sia sulle sue dinamiche interne (alterando l'equilibrio tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, oltre che tra alcuni Ministri); dall'altro, le leggi elettorali, le quali, una volta divenute, a partire dal 1993, prevalentemente maggiorita-

⁷⁷ Per la nozione di procedimenti legislativi "duali" cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna 2003, spec. 339 s.

rie, hanno fatto sì che la legittimazione del Governo e quella del Presidente del Consiglio – perlomeno all’inizio di ciascuna legislatura – siano state più direttamente collegate al momento elettorale, anziché essere il frutto esclusivo di dinamiche endo-parlamentari o prettamente partitiche.

Proviamo a soffermarci distintamente su questi due fattori di trasformazione.

10.1. Il Governo italiano come componente essenziale del Consiglio europeo e del Consiglio dell’Unione europea

Il primo fattore di trasformazione qui individuato è in realtà un fattore di lunga durata, presente sin dall’inizio del processo di integrazione europea⁷⁸, ma che è andato acquistando maggior rilievo man mano che questo processo è progredito, con l’ampliamento delle competenze delle istituzioni dell’Unione, e altresì quando, a partire dal trattato di Maastricht, la dimensione intergovernativa, rappresentata dal Consiglio (dei Ministri) dell’Unione europea e dal Consiglio europeo, è andata crescendo di peso, spesso a scapito di quella sovranazionale, esemplificata come è noto soprattutto dalla Commissione europea.

Ciò che va sottolineato è che i Governi degli Stati membri dell’Unione europea, lungi dall’essere “bypassati”, come talvolta si crede, sono in realtà i protagonisti del processo di integrazione europea e dei circuiti decisionali che in ambito europeo si sviluppano. Invero, sin dai suoi inizi⁷⁹; e ancor più marcatamente a seguito dell’evoluzione in chiave intergovernativa, che si è ulteriormente rafforzata a seguito della reazione alla crisi economica da poco conclusasi⁸⁰.

Per dirla in termini costituzionalistici, i Ministri italiani che esercitano competenze anche europee – ormai la quasi totalità – sono contemporaneamente membri di due organi costituzionali. Uno è il Governo nazionale, nell’ambito del quale compongono il Consiglio dei Ministri. L’altro è il Consiglio dell’Unione europea (già Consiglio dei Ministri), una istituzione che è titolare – assieme al Parlamento europeo – delle funzioni legislative e di bilancio: tant’è che gli studiosi del sistema istituzionale europeo tendono spesso a qualificarlo come la “Camera alta” dell’Unione, in realtà sottovalutando i suoi profili strutturali, piuttosto lontani da

⁷⁸ Individuato con chiarezza, ad esempio, già da S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, cit., 26, quando osservava, con specifico riferimento al Ministro dell’Agricoltura, che costui “ha rafforzato la sua posizione, non in quanto ministro, bensì in quanto membro del Consiglio dei ministri della Comunità”.

⁷⁹ Cfr. soprattutto A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, II ed., London-New York 2000, spec. 18 s. (secondo cui l’integrazione europea non è consistita nella sostituzione di un nuovo governo a quello degli Stati-nazione, in ipotesi rivelatosi fallimentare, bensì il frutto di un atto di volontà degli stessi Stati-nazione, che in questo modo sono sopravvissuti). Cfr. anche, per una lettura più equilibrata, ma sostanzialmente convergente, P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, New York 2010, spec. p. 12 s.

⁸⁰ Sulle tendenze intergovernative cfr., per tutti, U. PUETTER, *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford 2014; J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER (edited by), *The new intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge 2015.

quelli di un Parlamento⁸¹. Basti pensare che si tratta di un'istituzione a composizione variabile, a seconda della composizione dei Governi degli Stati membri, la quale si riunisce attualmente in 10 distinte "formazioni", e mai in seduta "plenaria"⁸². Per effetto del principio dell'amministrazione indiretta, secondo cui di regola il diritto e le politiche dell'Unione europea sono amministrati e gestiti dagli Stati membri – principio che ha subito alcune attenuazioni, ma non è certo scomparso – i Ministeri sono chiamati ad essere, ad un tempo, amministrazione statale, ma anche, spesso, amministrazione dell'Unione europea⁸³.

Lo stesso dicasi per il Presidente del Consiglio dei ministri italiano, che, in quanto tale, è automaticamente membro del Consiglio europeo: ormai, secondo il trattato di Lisbona, un'istituzione autonoma rispetto al Consiglio, la quale riunisce per larga parte i capi di governo e, in alcuni limitati casi (a partire dalla Francia, ma anche Romania e Lituania), i capi di Stato dei Paesi membri dell'UE, oltre al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo, quest'ultimo nominato per due anni e mezzo. Si tratta di un'istituzione che, nata come una serie di vertici occasionali, è andata progressivamente ampliando le sue funzioni ed è oggi qualificata dal trattato di Lisbona come titolare di un ruolo di tipo essenzialmente strategico⁸⁴: il Consiglio europeo è chiamato a dare "all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali" (Art. 15, par. 1, TUE). Una serie di funzioni, per inciso, che richiamano parecchio da vicino la nozione, come già si è visto elaborata dal diritto costituzionale italiano, di indirizzo politico, e che ne fanno l'istituzione decisiva al fine di cogliere le linee di fondo delle politiche pubbliche definite in sede europea.

Rispetto alla qualificazione delineata dal trattato di Lisbona, poi, il Consiglio europeo si è ulteriormente rafforzato, sia come organo di gestione della crisi economico-finanziaria, sia come organo "di chiusura". Il Consiglio europeo è stato chiamato cioè, da un lato, a riunirsi con cadenza anche sostanzialmente mensile – corrispondente a quella con cui si riuni-

⁸¹ Per la qualificazione del Consiglio come "a branch of the bicameral Union legislature" cfr., ad esempio, R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, II ed., Cambridge 2016, 183 s. (rilevando anche come "traditionally, the Council has been at the core of the Union's legislative function"). In genere, il parallelo è operato con il Bundesrat tedesco (per tutti, cfr. P. DUNN, *The Council*, in R. SCHÜTZE-T. TRIDIMAS (edited by), *Oxford Principles of European Union Law. Vol. I. The European Union Legal Order*, Oxford 2018, 158 s., spec. 521 s.), della cui natura pienamente parlamentare, come è noto, si tende peraltro a dubitare.

⁸² Le formazioni del Consiglio sono attualmente le seguenti: Agricoltura e pesca; Competitività; Economia e finanza; Ambiente; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Istruzione, gioventù, cultura e sport; Affari esteri (unica formazione presieduta non a rotazione da un Governo di uno Stato membro, bensì dall'Alto rappresentante per la PESC); Affari generali (con funzioni di coordinamento); Giustizia e affari interni; Trasporti, telecomunicazioni e energia. I partecipanti possono essere ministri o sottosegretari di Stato. Sono abilitati ad impegnare il governo del proprio paese e ad esprimerne il voto. Anche i commissari europei responsabili dei settori interessati sono invitati alle sessioni del Consiglio. Come è noto, un essenziale ruolo preparatorio (e non solo), è svolto dal COREPER-Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea. Per tutti, cfr., in ottica giuridica, R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., 173 s., e, in ottica politologica, N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, VIII ed., London 2017, 168 s.

⁸³ Sul principio dell'amministrazione indiretta, il quale fa sì che "il diritto comunitario funzionalizza progressivamente l'attività di tutte le amministrazioni pubbliche nazionali, al punto che si parla di amministrazioni comuni europee", cfr., per tutti, M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, III ed., Milano 2008, spec. 160 s.

⁸⁴ Sul Consiglio europeo nel trattato di Lisbona cfr., per tutti, W. WESSELS, *The European Council*, London 2016, spec. 69 s. (ove ampie indicazioni sulla sua evoluzione storica a partire dai vertici degli anni '70).

vano alcuni Consigli dei Ministri italiani nel corso degli anni '60⁸⁵ – per fronteggiare la crisi economica, almeno al fine di consentire un confronto tra gli Stati membri, e talvolta anche per approntare alcune delle misure immaginate per limitarne i danni⁸⁶; dall'altro, anche in violazione del trattato, secondo cui il Consiglio europeo “non esercita funzioni legislative”, esso è spesso chiamato a raggiungere o comunque a facilitare un accordo su singoli provvedimenti, laddove il Consiglio – neanche nella formazione Affari generali – non riesca nell'impresa di pervenire ad una posizione comune, o comunque di deliberare sul punto⁸⁷.

Ebbene, è evidente che nell'ambito del Consiglio europeo il Presidente del Consiglio italiano ha modo di specchiarsi con i suoi colleghi e di svolgere un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza dell'Italia, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di *policies* che evidentemente rientrerebbero, di regola, nelle competenze di singoli Ministri. In tal modo, egli finisce per acquisire, a Bruxelles, alcuni elementi di quella superiorità gerarchica che, a Roma, gli continua ad essere spesso negata⁸⁸. Un fenomeno simile si verifica, in forme evidentemente variegata, anche con riguardo al vertice dei Governi degli altri Stati membri, per i quali l'Unione europea determina perciò una spinta ulteriore a quei fenomeni di presidenzializzazione che già caratterizzano le democrazie contemporanee⁸⁹.

Se il fenomeno è tutt'altro che nuovo, almeno con riferimento al Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea, la consapevolezza della co-responsabilità del Governo italiano nella formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea ha cominciato ad emergere solo di recente, a lungo soverchiata per un verso dalla retorica federalista, in base alla quale l'integrazione europea tenderebbe a “bypassare” le istituzioni nazionali, e per altro verso dalla volontà della classe politica nazionale di scaricare altrove le proprie responsabilità ogni

⁸⁵ Ricorda che i Governi Rumor si riunivano con intervalli superiori a un mese S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, cit., 53.

⁸⁶ Per un grafico che riassume il numero delle riunioni del Consiglio europeo dal 1986 al 2014 cfr. W. WESSELS, *The European Council*, cit., 4.

⁸⁷ Cfr., sinteticamente, U. PUETTER-S. FABBRINI, *Catalysts of integration. The role of core intergovernmental forums in EU politics*, in *Journal of European Integration*, 2016, 5, 633 s. e, per alcuni esempi, P. BOCQUILLON-M. DOBBELS, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, n. 1, 20 s.

⁸⁸ Cfr., con chiarezza, G. AMATO, *La funzione di governo, oggi*, cit., 266, secondo cui il contesto allargato in cui opera il Governo “valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio”. Infatti, “Il plus-potere politico che gli viene dai diversi livelli e luoghi istituzionali in cui è comunque un vertice lo aiuta ad imporsi più facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei Ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri”. E ancora: “sarà anche vero che la legge n.400 lascia senza sanzione le sue direttive politiche ai Ministri. Ma quando egli le adotta sulla base di indirizzi di cui è stato partecipe nel G8, in sede europea, nella stessa Conferenza Stato-Regioni od anche in sede di concertazione, le sue direttive sono di fatto vincolanti e trattate come tali”. Cfr. anche P. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna 2018, 219 s.

⁸⁹ Cfr., tra gli altri, P. PEREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano 1991, 93 s.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, spec. 70 s.; V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, New York 2006, 65 s.; K.M. JOHANSSON-J.T. ALLBERG, *Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change*, in *West European Politics*, 2010, n. 2, 208 s.; N. LUPO-G. RIVOCSECCI, *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 s., spec. 293 s.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie*, cit., 33 s.

qualvolta una decisione fosse anche il frutto di un qualche passaggio o coordinamento in ambito europeo.

Da questo punto di vista, emblematica può considerarsi una battuta, resa poco dopo il suo insediamento da Ministro degli affari esteri del Governo Renzi, da Federica Mogherini: “l’Italia ha due capitali, Roma e Bruxelles”⁹⁰. E’ una battuta, appunto, ma che da sola fa giustizia di almeno tre luoghi comuni sull’Unione europea: in primo luogo, l’idea che l’Unione europea sia un qualcosa di completamente distinto e separato dai suoi Stati membri, mentre invece questi ultimi vi giocano un ruolo assolutamente fondamentale, tant’è che, come si è appena accennato, alcuni autori hanno letto il processo di integrazione europea come un modo per salvare gli Stati nazionali; in secondo luogo, l’idea che una cosa siano i Governi nazionali e un’altra le istituzioni dell’Unione europea, e che quindi le responsabilità, e le linee di azione, vadano nettamente distinte (una distinzione su cui spesso i governi nazionali hanno fatto leva, al fine di esteriorizzare le politiche più impopolari, come, in Italia, quelle di risanamento della finanza pubblica, e di agevolarne il percorso, per effetto del c.d. “vincolo esterno”)⁹¹; in terzo e ultimo luogo, l’idea che a Bruxelles comandino i “tecnici” o i “burocrati”, mentre la politica e i politici la farebbero da padroni a livello nazionale, visto che sono gli stessi politici a muoversi costantemente tra le due capitali e a partecipare ai relativi processi decisionali (tutti caratterizzati anche da una dimensione tecnica, peraltro assai più sviluppata ed esplicita nelle istituzioni dell’Unione europea che in quelle italiane).

Il riconoscimento di un solo Governo, che ha sede e agisce contemporaneamente in due capitali, in due contesti istituzionali, e quindi di forme di governo europee e nazionali strettamente intrecciate, che danno origine ad un sistema parlamentare euro-nazionale, consente di inquadrare e di comprendere assai meglio le dinamiche che in questi anni si sono sviluppate, sia a livello nazionale, sia a livello europeo⁹². Al tempo stesso, solleva una serie di problemi di notevole rilievo quanto alla configurazione di meccanismi idonei a far valere la responsabilità politica di un Governo che opera su più livelli, onde evitare il facile gioco di “scaricabarile” che naturalmente tende a verificarsi ogni qualvolta le decisioni assunte possono essere imputate a più soggetti⁹³.

⁹⁰ Si veda l’intervento di Federica Mogherini alla direzione PD del 27 febbraio 2014: “L’Italia ha due capitali, in qualche modo, Roma e Bruxelles, e quello che facciamo a Roma deve essere coerente con quanto facciamo nell’altra capitale”.

⁹¹ Per l’uso dell’Unione economica e monetaria che viene fatto da alcune *elites* italiane, e in particolare da Guido Carli e da quella che l’autore chiama “l’isola del Tesoro”, cfr. L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, Bologna 1999, spec. p. 251 s. Più in generale, sul fatto che “grazie al doppio cappello di cui sono titolari, i governi nazionali hanno potuto a lungo accaparrarsi i benefici della convivenza nell’Unione a fini interni, ed esternalizzarne gli svantaggi”, cfr. C. PINELLI, *Il doppio cappello dei Governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, n. 3, 639 s., spec. 645.

⁹² Sul sistema parlamentare euro-nazionale cfr. A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell’UE: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Roma 2014, 365 s., spec. 383 s.; nonché A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, 1 s.

⁹³ Cfr., tra i tanti, C. GESLOT, *La responsabilité politique des Exécutifs des États du fait de leur action européenne: éléments de problématique*, in C. GESLOT-P.Y. MONJAL-J. ROSSETTO (sous la direction de), *La responsabilité politique des Exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles 2016, 7 s. e P.Y.

Ai nostri limitati fini, comunque, questo fa sì che gli equilibri e gli assetti del Governo italiano non possano non risentire della dinamica europea. Ciò vale sia per i rapporti tra le diverse componenti del Governo (con la già ricordata preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri quale riflesso del ruolo di indirizzo giocato in seno al Consiglio europeo), sia per l'individuazione dei Ministri (si pensi, in particolare, alla figura del Ministro dell'economia, che ha sempre avuto, negli ultimi Governi, un profilo tecnico spiccato, in modo da poter reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea)⁹⁴, sia infine per la stessa legittimazione dei Governi.

A quest'ultimo proposito, e per citare l'esempio più discusso, è piuttosto chiaro che il passaggio di consegne tra il governo Berlusconi e il governo Monti, nell'ottobre 2011⁹⁵, si spiega appunto, soprattutto, con il venir meno della fiducia dei *partners* europei nei confronti di Berlusconi e del suo governo. Quest'ultimo, infatti, pur essendo risultato netto vincitore dalle elezioni del 2008, non era poi riuscito a porre in essere le politiche e le riforme promesse, e a più riprese ricordate in sede europea, anche a causa dei contrasti registratisi all'interno della sua pur ampia maggioranza (si pensi, in particolare, all'uscita del Presidente della Camera Gianfranco Fini dal Popolo della Libertà, partito che pure aveva contribuito a fondare) e, soprattutto, tra il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'economia, Giulio Tremonti. Con conseguenze negative sia sui mercati finanziari, sia sulla stessa maggioranza parlamentare (i cui malumori si manifestarono, in particolare, nella reiezione, a parità di voti, dell'art. 1 della legge di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2010)⁹⁶.

MONJAL, *L'Union européenne comme fédéralisme exécutif autocratique par nature irresponsable*, ivi, 25 s. Sul legame strutturale tra il costituzionalismo e la responsabilità politica, da un lato, e, dall'altro, tra responsabilità politica e regime parlamentare cfr. O. BEAUD, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, in *Pouvoirs*, 2000, n. 92, 17 s.

⁹⁴ Su questo fenomeno cfr., seppure con ottica prevalentemente critica, D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino 2017, 87 s. Sui meccanismi di coordinamento finanziario tra gli Stati membri cfr., in chiave dichiaratamente polemica, la vicenda autobiografica narrata da Y. VAROUFAKIS, *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, London 2017.

⁹⁵ Certo non un colpo di Stato – come pure da parte di alcuni si è, in forma più o meno polemica, sostenuto (cfr. P. BECCHI, *Colpo di Stato permanente. Cronache degli ultimi tre anni*, Venezia 2014, spec. 15 s., e G. TREMONTI, *Bugie e verità. La ragione dei popoli*, Milano 2014, spec. 86 s.) – visto che Berlusconi e Forza Italia non solo non segnarono, allora, la pretesa violazione della Costituzione (che peraltro non vi fu, trovando invece ulteriore conferma della natura parlamentare della forma di governo ivi prevista: N. LUPO-G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 2012, n. 1-2, 85 s.), ma votarono persino la fiducia al governo Monti.

⁹⁶ Per una accurata ricostruzione di quelle vicende cfr. C. FUSARO, *La formazione del governo Monti e il ruolo del presidente della Repubblica*, in A. BOSCO-D. MC DONNELL (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2012*, Bologna 2012, 83 s., spec. 85. Per una lettura in senso sostanzialmente convergente con quella proposta nel testo cfr. S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena 2018, spec. 15 s. (sottolineando tra l'altro il ruolo europeo svolto dal Presidente della Repubblica in quella fase).

10.2. Le leggi elettorali (prevalentemente) maggioritarie

Il secondo fattore di trasformazione che si è prima individuato consiste nell'adozione di leggi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario: sono da qualificarsi come tali, come è noto, i sistemi elettorali disegnati dalle leggi che sono state in vigore, sia per la Camera sia per il Senato, tra il 1993 e il 2005, e, per la sola Camera, tra il 2005 e il 2014 (così come lo sarebbe stata la legge n. 52 del 2015, rimasta in vigore per poco più di un biennio, ma mai applicata). Più sfumate, e da includersi a pieno titolo tra i sistemi elettorali "misti"⁹⁷, appaiono sia legge elettorale per il Senato vigente tra il 2005 e il 2014 (mentre quella uscita dalla sentenza n. 1 del 2014 appare decisamente proporzionale), sia, per entrambi i rami del Parlamento, la legge n. 165 del 2017, attualmente vigente (che configura un sistema elettorale "misto, ad un voto").

Ebbene, almeno relativamente al primo gruppo di leggi, deve osservarsi come esse comportino l'attribuzione di un'ulteriore finalità al momento elettorale. Questo, infatti, non serve più unicamente a che i cittadini-elettori individuino i propri rappresentanti, ma ha altresì la funzione di concorrere a designare una maggioranza di governo e il suo *leader*: destinato quest'ultimo, nella fisiologia delle cose, a essere nominato Presidente del Consiglio del primo Governo della legislatura.

Una trasformazione, perciò, di non poco rilievo negli equilibri della forma di governo, tant'è che vi si riconnette, in genere, o una sub-articolazione della forma di governo parlamentare; o addirittura il passaggio da una tipologia ad un'altra, ove si ritenga – sulla scorta della riflessione di Duverger, peraltro priva di ambizioni classificatorie di tipo comparatistico – che alla bipartizione tra forme di governo parlamentari e forme di governo presidenziali debba sostituirsi quella tra democrazie mediate e democrazie immediate⁹⁸.

Il punto-chiave pare appunto questo: se confinare al regno del mero fatto questa ulteriore finalità attribuita al momento elettorale dall'adozione di leggi prevalentemente maggioritarie o se, all'opposto, assegnare ad essa un qualche rilievo giuridico, e nel caso, ovviamente, quale.

La prima opzione è quella più radicale, che tende a salvaguardare la "purezza" della forma di governo parlamentare, riconducendo integralmente ed esclusivamente la legittimazione del Governo alla sola dinamica del rapporto fiduciario con il Parlamento. Mi sembra

⁹⁷ Su questa categoria cfr. ampiamente A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna 2005, spec. 32 s.

⁹⁸ Secondo cui le democrazie immediate sono quelle "dotées d'un gouvernement capable de décider" e in cui "les citoyens peuvent révoquer et remplacer le gouvernement": cfr. M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris 1988, spec. 89 s. (che propone la distinzione, con riferimento alle sole democrazie europee, senza peraltro avere la pretesa di sostituire la tradizionale classificazione delle forme di governo adottate dalla dottrina giuspubblicistica). Sulla nozione (simile, ma distinta) di democrazia maggioritaria cfr. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy* (1999), trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, Bologna 2001, spec. 27 s. Sull'adozione di queste classificazioni nella scienza costituzionalistica italiana cfr., tra gli altri, e in chiave prevalentemente critica, S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. del dir. Aggiornamento*, III, Milano 2001, 246 s.; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 1, 19 s. Nel senso invece di ritenere che occorra ragionare di "una divisione a carattere generale tra le forme di governo a *legittimazione diretta* e quelle a *legittimazione indiretta*" cfr. T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2002, spec. 3 s. (corsivi nell'originale).

però che così facendo si finisca per non dare nessun rilievo al carattere democratico dell'ordinamento costituzionale repubblicano, e quindi all'art. 1 Cost., il quale, anche nella forma di governo parlamentare, parrebbe richiedere che l'indirizzo politico si determini in un circuito del quale il corpo elettorale è parte sì occasionale, ma assolutamente essenziale⁹⁹. Laddove operino sistemi elettorali proporzionali, il solo ruolo del corpo elettorale è quello di delineare la rappresentanza parlamentare, stabilendo i rapporti di forza tra i partiti e quindi i gruppi parlamentari. Laddove invece si sia in presenza di leggi elettorali maggioritarie, che cioè si pongono la "finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo" (Corte cost. n. 35 del 2017: par. 9.2 del considerato in diritto), il momento elettorale finisce per produrre qualche effetto sull'assetto del Governo, ma – secondo questa prima opzione – esclusivamente sul piano fattuale, non anche su quello giuridico-normativo¹⁰⁰.

La seconda opzione, quella nel senso di riconoscere un qualche rilievo giuridico-costituzionale al "fatto maggioritario", ossia all'effetto che un sistema elettorale maggioritario determina sulla formazione del Governo¹⁰¹, va in realtà articolata al suo interno in due distinte ipotesi.

Anzitutto, va distinta la lettura più forte, diametralmente opposta a quella che si è prima esclusa, che consiste nel ritenere costituzionalmente legittimo solo il Governo che abbia ricevuto una legittimazione diretta dai cittadini: il cui partito o la cui coalizione, cioè, siano usciti vincitori dalle urne, ottenendo la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. In questa chiave, ove quella maggioranza, per una qualsivoglia ragione, venga meno, occorrerebbe sciogliere le Camere e giungere a nuove elezioni, dalle quali, appunto, esca una nuova maggioranza, com'è ovvio anche diversa rispetto a quella in precedenza investita del compito di esprimere un Governo, ma anch'essa espressa direttamente dai cittadini¹⁰².

⁹⁹ Spunti in tal senso anche in A. MORRONE, *Articolo 1*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, 13 s., spec. 19, ad avviso del quale dall'art. 1 discende "l'interpretazione del modello parlamentare secondo le possibilità di una democrazia d'indirizzo (non d'investitura) nella quale i cittadini possono scegliere chi li governa (una maggioranza che sostenga un governo) e in che modo (sulla base di un programma politico determinato)". Tutto ciò, a condizione che – viene da aggiungere – si sia in presenza di una legge elettorale maggioritaria, che produca, appunto, un "fatto maggioritario".

¹⁰⁰ Rileva che così si produrrebbe una "tensione tra principi di legittimità diversi" R. D'ALIMONTE, *La formazione elettorale dei governi*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie*, cit., 55 s., spec. 60 s. (sottolineando anche la dimensione "psicologica" della politica, ai sensi della quale "nella percezione di una parte importante dell'elettorato italiano si è affermata l'idea che siano i cittadini e non i partiti a fare il governo").

¹⁰¹ Cfr., in proposito, G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli 2015, 55 s., spec. 60 s.

¹⁰² Un'interpretazione siffatta, ove fosse prevalsa, avrebbe affermato anche a livello nazionale una logica non dissimile dalla forma di governo regionale, nella quale, come è noto, per effetto della norma sul "*simul stant, simul cadent*" affermata dall'art. 126 Cost., in cui il venire meno del rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente, eletti entrambi direttamente, così come le dimissioni di quest'ultimo, comporta necessariamente nuove elezioni. Sul dibattito relativo alla classificazione di questa forma di governo cfr., per tutti, S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010, spec. 65 s. (concludendo nel senso che trattasi di "un sistema che si colloca a metà strada fra quello parlamentare e quello presidenziale").

Com'è noto, questa opzione interpretativa è uscita sconfitta nella prassi istituzionale. Secondo quel che spesso accade, è stata decisiva la formazione dei primi "precedenti" nelle legislature del maggioritario: e quindi soprattutto della crisi del primo Governo Berlusconi, che sul finire del 1994 si concluse con la costituzione del Governo Dini, anziché con lo scioglimento delle Camere chiesto dal Presidente del Consiglio dimissionario¹⁰³. Quel precedente, sulla cui soluzione un ruolo-chiave ha esercitato il Presidente della Repubblica Scalfaro, ha poi fatto scuola e le crisi di governo verificatesi nelle legislature successive sono state risolte, ogni volta che è stato possibile, con la formazione di un nuovo Governo, in quanto si è applicato il principio secondo cui allo scioglimento anticipato delle Camere si può ricorrere solo allorché non sia più possibile trovare la maggioranza parlamentare per formare un Governo. In altri termini, anche quando dalle urne sono uscite maggioranze molto chiare non si è mai avuto, neppure nella stagione del maggioritario, un "Governo di legislatura": l'occasione in cui ci si è andati più vicini è la XIV legislatura (2001-2006), ma va ricordato che anche allora si registrò una crisi di Governo, a seguito dell'insuccesso del centrodestra alle elezioni regionali del 2005¹⁰⁴.

Nel complesso, l'evoluzione di cui si è detto – che ha visto i Presidenti della Repubblica che si sono succeduti in questo quarto di secolo spingere tutti nella medesima direzione – esclude dunque che si sia usciti dalla forma di governo parlamentare, e conferma che la legittimazione derivante dalla fiducia parlamentare resta l'elemento decisivo ai fini della legittimità costituzionale del Governo.

Tutto ciò però – e si viene così all'altra possibile ipotesi interpretativa – non conduce necessariamente a negare ogni rilievo giuridico al "fatto maggioritario" (ovviamente, ove sussista: quando esso non si realizzi, come ad esempio è accaduto nelle elezioni politiche del 2013, il problema si pone evidentemente in termini assai diversi). Si possono qui richiamare almeno tre ordini di conseguenze giuridiche che da esso, e quindi dal momento elettorale, derivano nell'ordinamento italiano.

In primo luogo, i caratteri delle consultazioni delle forze politiche che hanno avuto luogo all'indomani delle elezioni, nel corso delle quali i Presidenti della Repubblica hanno riconosciuto un qualche peso all'esito delle urne. Come è stato giustamente notato, "dopo le elezioni del 1996, 2001, 2006 e 2008 la formula di governo e l'individuazione del presidente del Consiglio sono risultate obbligate per il capo dello Stato"¹⁰⁵.

In secondo luogo, la circostanza che, quando la crisi del primo Governo della legislatura è coincisa con quella della sua maggioranza – che quindi non è stata più in condizione di esprimerne un altro –, non si sia mai proceduto alla formazione di un Governo caratteriz-

¹⁰³ Cfr., per tutti, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari 1996, spec. 107 s.

¹⁰⁴ Sulla crisi del governo Berlusconi nella XIV legislatura cfr. D. HINE-C. HANRETTY, "Così fanno le democrazie avanzate": la coalizione e la crisi di governo in aprile, in G. AYMOT-L. VERZICHELLI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2006*, Bologna 2006, 133 s.

¹⁰⁵ Così V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna 2016, 28. Si veda anche l'analisi condotta da R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006, spec. 255 s.

zato da una maggioranza parlamentare opposta rispetto a quella che supportava il precedente Governo (quello che in termini giornalistici è definito come il c.d. “ribaltone”)¹⁰⁶, ma si sia dato più volte origine ad un c.d. “Governo tecnico”: un Governo presieduto da un “tecnico”, ossia da un soggetto mai «eletto» in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo *background*, di una alta qualificazione tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche contraddistinte da un certo tasso di indipendenza dalla politica, ed in grado perciò, quale *premier* di un governo composto prevalentemente o esclusivamente da non parlamentari, di raccogliere la fiducia (o comunque la non sfiducia) di uno schieramento più vasto di forze politiche, incluse – almeno al momento iniziale – quelle appartenenti all’appena disciolta maggioranza¹⁰⁷. Da questa circostanza, ripetutasi in tutte le “legislature del maggioritario”, si può forse derivare l’esistenza di un divieto, sorto in via convenzionale, se non addirittura consuetudinaria, nel senso di impedire la formazione di un governo con un supporto parlamentare diametralmente opposto a quello della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni politiche.

In terzo ed ultimo luogo, ed è questo l’ordine di conseguenze giuridiche più significative ai nostri fini, un mutamento negli assetti interni della forma di governo, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento, sia in quelli tra Presidente del Consiglio e Ministri. Probabilmente, queste conseguenze si sono prodotte in misura assai limitata – come si vedrà tra un attimo, anche per effetto dell’interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale – e non è escluso che pure a queste conseguenze così limitate sia legata la mancata stabilizzazione della forma di governo italiana in senso maggioritario, nonostante l’azione di leggi elettorali prevalentemente ispirate a una logica di tal tipo.

11. Alcune “reazioni” della Corte costituzionale

Dalla premessa da cui si è partiti, circa l’ambiguità della Costituzione repubblicana nel delineare le caratteristiche del Governo e la natura extra-costituzionale – almeno se della Costituzione si accoglie una concezione tutta nazionale e documentale – dei suoi principali fattori di trasformazione, è facile desumere le ragioni per le quali la Corte costituzionale, al-

¹⁰⁶ Parla, in proposito, di “psicosi dei ribaltoni” S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 382 s.

¹⁰⁷ Sulla definizione di “Governo tecnico” sia consentito rinviare a N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, n. 1, 57 s., spec. 65 s. Tende a porre l’accento piuttosto sul procedimento di formazione di tali governi e sulla loro connessione con una fase di crisi A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 43 s. Per analisi politologiche del medesimo fenomeno, con definizioni solo parzialmente coincidenti, cfr. D. McDONNELL-M. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 4, 654 s. e L. VERZICHELLI-M. COTTA, *Shades of Technocracy: The Variable use of Non-partisan Ministers in Italy*, in A. COSTA PINTO-M. COTTA-P. TAVARES DE ALMEIDA (edited by), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham 2018, 77 s.

meno nel primo trentennio di attività, non ha giocato un ruolo-chiave nel definire gli elementi organizzativi e funzionali di questo organo costituzionale¹⁰⁸.

In effetti, il ruolo della Corte costituzionale non può certamente dirsi “centrale”, in proposito. Eppure, almeno quattro filoni giurisprudenziali sembrano qui venire in rilievo: attraverso questi orientamenti, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo tutt’altro che trascurabile, sia – come è ovvio – che li si condivida, sia che li si critichi¹⁰⁹. E’ assai significativo che tali filoni risalgano tutti agli ultimi venticinque anni: seguano cioè, in forma più o meno esplicita, l’adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie e le tensioni che queste hanno introdotto nella forma di governo italiana, anche per effetto dell’indebolimento dei partiti politici, i quali, nell’“occupare” gli organi costituzionali, avevano altresì assicurato, fino ad allora, un loro funzionamento tendenzialmente poco conflittuale¹¹⁰. Tant’è che in tali orientamenti, come vedremo, si può forse persino trovare un qualche “filo rosso”, appunto legato alle tensioni e alle trasformazioni almeno potenzialmente derivanti dalle leggi elettorali e dai conseguenti adattamenti (parziali) del sistema politico-istituzionale.

11.1. Rispetto all’organizzazione del Governo: l’ammissibilità della mozione di sfiducia individuale (n. 7 del 1996)

Un primo orientamento della giurisprudenza costituzionale, espresso in una sola occasione ma di chiaro significato sistemico¹¹¹, viene in rilievo rispetto alle relazioni tra gli organi che compongono il Governo e ai rapporti di questo con il Parlamento. Si tratta della sentenza n. 7 del 1996, in cui la Corte costituzionale, respingendo un conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dall’ex Ministro della giustizia Filippo Mancuso, ha affermato che la mozione

¹⁰⁸ Cfr. il giudizio sintetico espresso, ad esempio, da P. BARILE, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana: sintesi*, in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 537 s., spec. 541 s.

¹⁰⁹ Anche altri filoni della giurisprudenza costituzionale potrebbero qui venire in rilievo, ma per evidenti ragioni di sintesi – oltre che, in qualche caso, di rispetto delle tematiche attribuite ad altre relazioni – si è scelto di non prenderle in considerazione. Si pensi, tra le altre, alle pronunce relative al ruolo del Presidente della Repubblica, a quelle sull’applicazione delle immunità ex art. 68 Cost., oltre che, ovviamente, a tutta la giurisprudenza concernente i rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento dell’Unione europea.

¹¹⁰ Cfr., già all’inizio della fase in questione, E. CHELI, *Giustizia costituzionale e transizione istituzionale*, in ID., *Il giudice delle leggi*, Bologna 1996, 55 s., spec. 60 s. (osservando come “conflitti che prima venivano risolti attraverso mediazioni politiche, oggi finiscono per approdare sul banco della Corte”). Per analisi più aggiornate cfr. S. BARTOLE, voce *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, VII, Milano 2014, 477 s., spec. 507 s., G. D’AMICO-D. TEGA, *1993-2003: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI-M. CAVINO-L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, Bologna 2015, 551 s. spec. 576 s. (rilevando tra l’altro una “sovra-esposizione politica” della Corte costituzionale), nonché A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., spec. 339 s. (ad avviso del quale “la Corte costituzionale è stata costretta ad intervenire più volte anche per ristabilire l’equilibrio fra i poteri, messo in discussione proprio dalla fragilità della mediazione politica”).

¹¹¹ Valorizza il significato sistemico della sentenza n. 7 del 1996, ad esempio, G. D’AMICO, *Corte costituzionale e dinamiche del rapporto di fiducia*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 3 s. (tra l’altro collegandola alle successive sentenze n. 2 del 2004 e n. 12 del 2006, in materia di forma di governo delle regioni a statuto ordinario).

di sfiducia individuale, ancorché non prevista in Costituzione, sia da ritenersi ammissibile, nel nostro ordinamento, per effetto di una consuetudine costituzionale.

E' forse in assoluto – assieme alle sentenze sulle leggi elettorali, su cui pure si avrà modo di tornare – la pronuncia in cui la Corte è entrata più in profondità nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, che a suo avviso vanno lette alla luce del principio secondo cui “là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario” (par. 8 del considerato in diritto). In questa chiave, la Corte ha riconosciuto ampio spazio alle “fonti integrative del testo costituzionale”, che concorrono a delineare il modello di questi rapporti: regolamenti parlamentari, convenzioni e, appunto, consuetudini.

La sentenza della Corte è stata criticata perché, in nome di un'esigenza contingente, legata alle peculiarità di un “Governo tecnico”, avrebbe così legalizzato quella prassi di “governo per ministeri”, se non “per feudi”, che prima si segnalava, e che non risulta emergere come la lettura più corretta della disciplina costituzionale¹¹².

Si tratta di una critica a mio avviso piuttosto debole, specie se si considerano due elementi. In primo luogo, il fatto che con la mozione di sfiducia individuale si è introdotto, in assenza di un potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri¹¹³, un qualche rimedio, seppure estremo, nel caso in cui un Ministro persegua un indirizzo eccentrico, ossia diametralmente contrastante con quello espresso dal Presidente del Consiglio, dal Consiglio dei Ministri e dalla maggioranza parlamentare. In secondo luogo, la *ratio* che aveva portato alla metà degli anni '80 all'introduzione, presso i due rami del Parlamento, della mozione di sfiducia individuale: *ratio* che è nel senso della stabilizzazione del Governo e della responsabilizzazione dei parlamentari che, criticando il singolo Ministro, intendono determinare la crisi di Governo, visto che in caso contrario sarebbero state ammissibili, e persino votabili a scrutinio segreto (almeno fino al 1988), mozioni di critica assai dura nei confronti di questo o quel Ministro, potenzialmente in grado di determinarne le dimissioni (e con esse, spesso, una crisi di governo).

Da quest'ultimo punto di vista, il fatto che dopo quel precedente tutte le altre mozioni di sfiducia individuale siano state sistematicamente respinte dalla Camera o dal Senato, anche per effetto dei pareri contrari che i Presidenti del Consiglio hanno espresso su di esse (mentre in quell'unica occasione, il Presidente del Consiglio Lamberto Dini, con un intervento del Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanni Motzo, si rimise alla volontà dell'Assemblea, senza cioè schierarsi a protezione del Ministro “sfiduciando”), non deve af-

¹¹² Tra i commenti critici alla sentenza n. 7 del 1996 cfr. B. CARAVITA, *Dal caso Mancuso un Governo più debole*, in *Ideazione*, 1996, n. 1, 178 s. Si veda anche il dibattito *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal “caso Mancuso”*, in *Giur. cost.*, 1995, 4645 s. Per recenti riletture, cfr. G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli 2015, spec. 240 s., e M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, in www.nomos-leattualitadediritto.it, 2017, n. 1.

¹¹³ Come è noto, peraltro, una parte (minoritaria) della dottrina ritiene che un potere di revoca dei ministri sia comunque configurabile anche a Costituzione vigente: cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino 1997, spec. 121 s.

fatto portare a relegare la sentenza n. 7 del 1996 ad una certa, e ormai conclusa, fase storica, né tanto meno a considerarla inutile.

Al contrario, proprio lo sviluppo successivo della prassi parlamentare pare mostrare come quella pronuncia abbia fornito un contributo non disprezzabile all'ulteriore sviluppo della razionalizzazione della forma di governo parlamentare: agendo sia sui rapporti tra Governo e Parlamento, nel senso di avallare la scelta di sottoporre allo scrutinio per appello nominale tutte le votazioni che pongono a rischio la permanenza della maggioranza di governo, in coerenza con la *ratio* dell'art. 94 Cost.; sia sui rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, come prova il ricorso piuttosto frequente, nei Governi successivi, a dimissioni solo formalmente "spontanee" presentate da Ministri¹¹⁴.

Un atteggiamento ben dissimile ha avuto la Corte costituzionale nei confronti di altri istituti del rapporto fiduciario ugualmente previsti, non dalla Costituzione, ma da "fonti integrative del testo costituzionale", e praticati con frequenza decisamente maggiore nell'esperienza repubblicana, specie negli ultimi decenni.

Basti qui citare la valutazione espressa dalla Corte nei confronti di un istituto cui com'è noto si ricorre con notevole frequenza, quale è la questione di fiducia, che pure autorevole dottrina riconduce, sin dagli anni '60, alla categoria delle consuetudini costituzionali¹¹⁵. Un istituto che la Corte aveva valutato in passato con una certa benevolenza, in particolare nella sentenza n. 391 del 1995, ai sensi della quale il procedimento che deriva dalla posizione della questione di fiducia originerebbe un procedimento speciale, disegnato dai regolamenti parlamentari, in grado anche di derogare ai principi affermati dall'art. 72, primo comma Cost.: una sentenza a mio avviso criticabile, che finisce per dare il via libera alla prassi delle questioni di fiducia su maxiemendamenti. Più di recente, infatti, in un passaggio della sentenza n. 251 del 2014, la questione di fiducia su maxiemendamenti, lungi dall'essere riconosciuta – al pari della mozione di sfiducia individuale – come consuetudine costituzionale, è, all'opposto, qualificata come una "problematica prassi"¹¹⁶. Non solo prassi, anziché consuetudine o convenzione¹¹⁷, ma anche "problematica", nel suo rapporto con la Costituzione, oltre che negli effetti che tale istituto origina sull'ordinato svolgersi del procedimento legislativo.

¹¹⁴ Cfr., per alcune esemplificazioni di "dimissioni di un ministro su invito del Presidente del Consiglio", M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in G.C. DE MARTIN-Z. WITKOWSKI-P. GAMBALE (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa. Italia e Polonia a confronto*, Padova 2007, 91 s., spec. 105, e G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, 33 s., spec. 37 s.

¹¹⁵ Il riferimento è alla tesi di A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, n. 5-6, 39 s., su cui cfr. ampiamente M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996, spec. 151 s.

¹¹⁶ Cfr. V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 121 s.

¹¹⁷ Nel senso che la giurisprudenza costituzionale è stata molto restia a riconoscere le convenzioni costituzionali cfr. P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2014*, cit., 75 s., spec. 137 s.

11.2. Rispetto ai poteri normativi primari: lo “stop” (tardivo ma efficace) alla reiterazione dei decreti-legge (n. 360 del 1996), poi ai decreti-legge omnibus (n. 22 del 2012; n. 32 del 2014), e ora alle degenerazioni della delega legislativa (da ultimo, n. 235 del 2017)

Nel primo trentennio di giurisprudenza, la Corte costituzionale, come si è ricordato, ha prestato molta attenzione a non ingerirsi troppo di questioni che attengono ai rapporti politico-istituzionali, e in particolare nei rapporti tra Parlamento e Governo. Questo atteggiamento si era ovviamente riflesso anche sugli orientamenti relativi ai decreti-legge e alle deleghe legislative¹¹⁸. Orientamenti che, entrambi, sono stati oggetti di un significativo, spesso sofferto, percorso di ripensamento a partire dalla metà degli anni '90. Pur nella difficoltà di esprimere una valutazione complessiva su tali filoni giurisprudenziali, sembra comunque che con essi la Corte abbia inteso, in fondo, preservare quella dualità, a un tempo governativa e parlamentare, dei procedimenti di produzione normativa che la Costituzione richiede, all'art. 76 come all'art. 77¹¹⁹; senza peraltro, con ciò, rinunciare del tutto alla possibilità di sindacare la conformità a Costituzione delle norme così adottate, almeno nei casi più macroscopici di illegittimità costituzionale (anche nella consapevolezza che si tratta di uno strumentario attraverso cui si è prodotta e continua a prodursi una quota assai significativa delle norme e delle politiche adottate negli ultimi decenni, in particolare dal 1992 ad oggi).

Il percorso che la giurisprudenza costituzionale ha compiuto con riferimento ai decreti-legge e alle leggi di conversione è troppo conosciuto per poter essere qui ricostruito, anche sinteticamente¹²⁰. Basti solo richiamare il triplice punto di approdo, che consiste in primo luogo nella sindacabilità, anche a legge di conversione approvata ed entrata in vigore, dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza dei decreti-legge (a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, fino, per un caso recente in cui tale evidente mancanza non è stata ritenuta sussistere dalla Corte, alla sentenza n. 5 del 2018, sulle vac-

¹¹⁸ Per tutti, cfr. G. PITRUZZELLA, *La Corte costituzionale nel sistema istituzionale: III. Corte costituzionale e Governo*, in *Foro it.*, 2000, V, 28 s. Giunge ad affermare, nell'ambito di un'analisi politologica, che la Corte costituzionale a lungo sarebbe stata “custode, più che del patto costituzionale, dei patti tra partiti” P. PETERZOLI, *La Corte costituzionale*, Bologna 2008, spec. 254 s.

¹¹⁹ Seppure, ovviamente, a costo di qualche sovrapposizione dei ruoli rispettivi di Parlamento e Governo, del resto da ritenersi abbastanza fisiologica in una forma di governo parlamentare. In senso diverso, auspicando cioè un ritorno ad un (supposto) modello costituzionale nel quale vi sia una più netta distinzione dei ruoli, al fine di evitare una “confusione di responsabilità”, cfr. R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., 87 s., spec. 121 s.

¹²⁰ Cfr., sinteticamente, M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1151 s., spec. 1154 s. e, in forma più analitica, R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 della Costituzione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, 1479 s., e D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli 2014, 176 s.

cinazioni obbligatorie)¹²¹; in secondo luogo, nella dichiarazione di illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti-legge con cui la Corte, in stretto raccordo con la Presidenza della Repubblica, pone fine a una prassi che non solo toglie valore al carattere straordinario dei requisiti di necessità e urgenza e altera la natura provvisoria del provvedimento, ma finisce altresì per intaccare il principio di certezza del diritto nonché i fondamentali equilibri della forma di governo, vanificando in particolare l'attribuzione alle Camere della funzione legislativa ordinaria¹²²; e, in terzo luogo, in un controllo sull'omogeneità del decreto-legge come convertito, o, meglio, circa la sua effettiva connessione della legge di conversione con i contenuti del decreto-legge, in modo da assicurare che mediante il percorso accelerato ad essa garantito non si aggirino le forme di produzione legislativa previste dalla carta costituzionale (e qui le sentenze più significative sono la n. 22 del 2012 e la n. 32 del 2014)¹²³.

Residua invero qualche ambiguità sulla natura della legge di conversione. Se è legge a competenza limitata, strettamente connessa al decreto-legge, non pare infatti coerente sostenere, come invece ha fatto la Corte nella sentenza n. 237 del 2013, che con tale legge si possano conferire o anche soltanto prorogare norme di delega legislativa¹²⁴: ossia disporre di contenuti normativi che al decreto-legge invece sfuggono, ritenendosi come è noto vietata l'ipotesi di conferire con decreto-legge una delega legislativa, o anche prorogare il relativo termine¹²⁵.

Più o meno nel medesimo arco temporale la Corte costituzionale ha inteso altresì stringere le maglie del proprio sindacato sulle norme di delega legislativa, cercando così di porre rimedio ad alcune delle degenerazioni che hanno contraddistinto l'istituto, che, come è risaputo, ha conosciuto una notevole espansione nelle legislature del maggioritario¹²⁶.

A questo proposito, per limitarci a pronunce degli ultimi due anni, si possono senz'altro richiamare anzitutto la controversa sentenza n. 251 del 2016 (sulla c.d. "legge Ma-

¹²¹ Sulla sentenza n. 5 del 2018 cfr. A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in www.giurcost.org, 5 marzo 2018, n. 1, 87 s., spec. 94 s. (sottolineando come la Corte non consideri di per sé evidentemente privi dei requisiti di necessità e urgenza decreti-legge ad efficacia differita).

¹²² Cfr., tra gli altri, A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova 1997, spec. 503 s., e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003, spec. 22 s.

¹²³ Cfr., volendo, N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI E M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 419 s.

¹²⁴ Criticamente cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in www.forumcostituzionale.it, 2013; A. PRAINO, *Delega legislativa e omogeneità dell'emendamento rispetto al decreto-legge*, in www.federalismi.it, 11 giugno 2014; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, in www.federalismi.it, 11 luglio 2014; e L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 3, spec. 15 s.

¹²⁵ Osserva come questa la sentenza n. 237 del 2013 non sia stata seguita dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in www.federalismi.it, 9 febbraio 2018, spec. 13 s.

¹²⁶ Cfr., tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 3 s., G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, ivi, 93 s., nonché G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., spec. 278 s.

dia”), con cui la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità di una serie di norme di delega, “nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa” in sede di Conferenza unificata (o, in due casi, in Conferenza Stato-Regioni). E ciò, anche a costo di determinare effetti “a cascata” su taluni decreti legislativi già emanati e su altri la cui adozione sarebbe stata imminente¹²⁷. In secondo luogo, la sentenza n. 104 del 2017, laddove la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del rinvio disposto da decreti legislativi a decreti ministeriali per la determinazione di aspetti qualificanti della riforma del sistema del finanziamento universitario (nella specie, gli indici in base ai quali calcolare le voci di spesa rientranti nel costo standard e la percentuale del Fondo di Funzionamento Ordinario-FFO da ripartire in base ai nuovi criteri), in quanto così si configurava una forma di sub-delega, incompatibile con la legge di delega e, in definitiva, con l’art. 76 Cost.¹²⁸. In terzo ed ultimo luogo, la sentenza n. 127 del 2017, la quale, pur concludendosi con il rigetto della questione sollevata, per eccesso di delega, sulle depenalizzazioni disposte dal decreto legislativo n. 8 del 2016, ha mostrato, in piena coerenza con la logica “duale” del procedimento, una notevole attenzione sia ai lavori preparatori della legge di delega (legge n. 67 del 2014), sia al parere parlamentare espresso sullo schema di decreto legislativo (segnalando come tale parere, pur non esprimendo “interpretazioni autentiche della legge di delega”, “costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa”). In tal modo la Corte è sembrata fors’anche preparare il terreno a utilizzare con maggior convinzione i contenuti dei pareri parlamentari a supporto di possibili sentenze di accoglimento per eccesso di delega, in particolare laddove questi segnalino contrasti con i principi e i criteri direttivi.

Mi pare pertanto che, al di là dei futuri sviluppi di questa giurisprudenza costituzionale, ben difficilmente possa ripetersi oggi quel celebre – e abbastanza disarmante – giudizio, formulato alla luce del primo ventennio di attività, secondo cui la Corte costituzionale non avrebbe mai guardato all’osservanza degli artt. 76 e 77 Cost. in sé, ma avrebbe piuttosto ri-

¹²⁷ Una serrata critica alla sentenza è in J. MADISON (pseud.), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 6, 705 s., spec. 710. In senso adesivo cfr. invece A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, 2016, n. 25, e E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2017. Cfr. inoltre, evidenziando pregi e difetti della pronuncia, G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it, 23 gennaio 2017, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2017, n. 3, e G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della p.a. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in www.forumcostituzionale.it, 2 febbraio 2017.

¹²⁸ Una scelta siffatta, ad avviso della Corte costituzionale, dislocava “di fatto l’esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti”, e declassava “la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale.” (così Corte cost. n. 104 del 2017). A commento della pronuncia cfr. B.G. MATTARELLA, *La Corte costituzionale sui costi standard delle università: genesi di una norma incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 3, 633 s., e A. ALBERTI, *La Corte costituzionale sui costi standard delle università: ancora una delega illegittima salvata*, *ivi*, 636 s.

scontrato una violazione di tali articoli solo in chiave prettamente strumentale, ossia “perché sotto premevano altri motivi costituzionalmente rilevanti quantunque non indicati”¹²⁹.

11.3. Rispetto ai rapporti politica-amministrazione: i limiti allo spoils system (n. 103 del 2007)

Anche i nodi relativi al rapporto tra politica e amministrazione, e in particolare quelli tra la politica e l'alta dirigenza amministrativa sono stati sollecitati dalle trasformazioni che si sono prima richiamate. Una rigorosa interpretazione dei canoni di una forma di governo maggioritaria avrebbe infatti richiesto una qualche applicazione, anche nell'ordinamento italiano, del c.d. principio dello *spoils system*, o del bottino del vincitore, operante in genere nelle democrazie maggioritarie: ai sensi del quale ai vertici delle amministrazioni è nominato personale politico appartenente o vicino al partito o ai partiti che compongono la maggioranza di governo, personale a sua volta destinato ad essere sostituito ad ogni cambio di maggioranza di governo. Invero, si tratta di un principio che anche nelle democrazie maggioritarie che sperimentano sistematicamente l'alternanza tra due forze politiche è riconosciuto solo per una quota limitata di incarichi burocratici, e comunque temperato dal principio opposto, che è quello meritocratico, e della continuità e imparzialità amministrativa, al quale si ispirano, di norma, tutte le amministrazioni¹³⁰.

E' noto che la Costituzione italiana contiene una serie di previsioni che spingono nella direzione di un'amministrazione meritocratica, continua e imparziale (negli artt. 97 e 98 Cost.), pur richiedendo altresì, nell'art. 95 Cost., un legame dell'amministrazione centrale con il Governo e con il suo indirizzo, appunto, politico-amministrativo. E' stato perciò rispetto a tali previsioni che la Corte costituzionale è stata chiamata, nel corso soprattutto del primo decennio del XXI secolo, a valutare la legislazione che, in non casuale coincidenza con la sperimentazione dell'alternanza tra forze politiche a seguito di elezioni¹³¹, ha introdotto, a livello centrale, regionale e locale, forme appunto di *spoils system*. Lo ha fatto, pur con qualche progressivo assestamento e persino alcuni *revirement*, cercando di assecondare le opzioni di fondo compiute dal legislatore, ma colpendone eccessi e irrazionalità: e altresì limitando piuttosto drasticamente l'area di applicabilità dello *spoils system*, e dunque della fiduciarità del rapporto tra politica e amministrazione, ai soli incarichi apicali e a quelli di diretta collaborazione.

¹²⁹ Così G. BRANCA, *Quis adnotabis anotores?*, in *Foro it.*, 1970, V, 17 s. (ora in 1956-2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, Roma 2006, I, 468 s., spec. 486 s.), il quale riteneva questo approccio preferibile, in quanto frutto di “una tendenza verso la concretezza e contro il formalismo”.

¹³⁰ Per l'impostazione del problema cfr. G. ENDRICI, *Il potete di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna 2000, spec. 229 s. e, in termini politologici e con ottica comparata, W.C. MÜLLER, *Government and Bureaucracies*, in D. CARAMANI (edited by), *Comparative Politics*, IV ed., New York 2017, 136 s., spec. 150 s.

¹³¹ Nel senso che nel 2001, per la prima volta, si realizza, a stretto rigor di termini, l'alternanza “nella sua forma classica, ossia attraverso la sostituzione di una maggioranza con un'altra per via di un verdetto elettorale”, cfr. G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema*, Roma-Bari 2003, 118 s. Il medesimo fenomeno ha luogo di nuovo, come è noto, nel 2006 e nel 2008.

Emblematica di questo approccio può considerarsi, per l'amministrazione statale, la sentenza n. 103 del 2007, accompagnata, per l'amministrazione regionale, dalla sentenza "gemella" n. 104 del 2007. In tale occasione, infatti, la Corte costituzionale anzitutto ha ribadito, fino a "costituzionalizzarlo", il principio della separazione tra politica e amministrazione, ripetutamente affermato nella legislazione a partire dal 1992 (anche in reazione ai guasti emersi con "Tangentopoli")¹³². Quindi, sulla base dell'assunto secondo cui il rispetto di questo principio implica che gli incarichi dei dirigenti generali, ancorché temporanei, pongano costoro in condizione di espletare la propria attività, anche mediante la previsione di "adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un eventuale provvedimento di revoca dell'incarico per accertata responsabilità dirigenziale", ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma transitoria che, con riferimento a tali incarichi, stabiliva che gli stessi cessassero "automaticamente il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge". Infatti, tale norma, "prevedendo un meccanismo (cosiddetto *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello spirare del termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore" della legge n. 145 del 2002, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione. In particolare, "determinando una interruzione, appunto, automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito", viola, in carenza di garanzie procedurali, "il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa".

Un'affermazione, dunque, piuttosto forte e decisa dei limiti entro cui un meccanismo di *spoils system* è da ritenersi ammissibile nell'ordinamento italiano, che va ad attenuare le letture critiche rivolte ad una pronuncia dell'anno precedente, la n. 233 del 2006, la quale era stata giudicata eccessivamente permissiva e idonea a porre in crisi il principio di distinzione tra politica e amministrazione¹³³. L'orientamento della Corte costituzionale in proposito è stato poi meglio precisato in altre due pronunce, le sentenze n. 34 e n. 304 del 2010: la prima ha operato anche un (abbastanza) esplicito *revirement* della sentenza n. 233 del 2006, con specifico riferimento ai direttori generali delle ASL; la seconda ha ritenuto pienamente legittimo lo *spoils system* con riferimento alle sole strutture di staff, ossia agli uffici di diretta col-

¹³² Cfr., sul punto, F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione (commento alle sentt. n. 103 e 104 del 2007)*, in *Le Regioni*, 2007, n. 5, 836 s. Come ricorda S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, n. 1, 39 s., proprio nel 1993 vi era stato un tentativo di costituzionalizzare il principio (se ne vedano i contenuti in S. CASSESE-A.G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*, Bologna 1993, spec. 87).

¹³³ Cfr. ad esempio i commenti di S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo "spoils system"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, n. 8, 911 s. (ad avviso del quale, "se la Corte applicasse questo canone interpretativo anche alla questione della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza statale, il risultato sarebbe quello della dichiarazione di legittimità non solo dello *spoils system* che essa già prevede, ma anche di una eventuale maggiore quota di *spoils system*, che il legislatore volesse in futuro introdurre"), e di F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in *Le Regioni*, 2007, n. 1, 137 s.

laborazione dei Ministri¹³⁴. E, da ultimo, ribadito, con riferimento proprio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e anche di fronte ad una diversa motivazione prospettata dal legislatore, nella sentenza n. 15 del 2017¹³⁵.

11.4. Rispetto alla legittimazione diretta del Governo e del Presidente del Consiglio derivante da leggi elettorali maggioritarie: la posizione di primus inter pares (n. 24 del 2004 e n. 262 del 2009) e lo scrutinio stretto sui premi di maggioranza (n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)

Un quarto e ultimo filone giurisprudenziale, tra quelli qui richiamati, concerne più direttamente quello che si è visto essere uno dei due principali fattori di trasformazione del ruolo del Governo nel nostro ordinamento costituzionale: le leggi elettorali prevalentemente maggioritarie. Esso invero si sviluppa in due tappe, ben distinte tra di loro.

Nell'esprimersi, nella prima tappa, sul c.d. "Iodo Maccanico-Schifani" e poi sul "Iodo Alfano", laddove prevedevano la sospensione dei processi penali per il solo Presidente del Consiglio dei Ministri e non anche per i suoi Ministri, e nella seconda tappa, più direttamente, sulle leggi elettorali con premi di maggioranza, la Corte costituzionale ha finito per giocare, in una qualche misura, un ruolo doppiamente "antimaggioritario". Non solo perché, secondo la configurazione più tradizionale, contro-potere rispetto alle leggi (rispettivamente, prevedenti prerogative *ad personam* o elettorali) approvate dalla maggioranza parlamentare, ma anche perché è parsa complessivamente attenta a preservare, pure in questo nuovo contesto, i valori sottesi all'impostazione della Costituzione per come è stata attuata nel primo quarantennio di storia repubblicana, rispetto alle riletture che il principio maggioritario, ove assunto a nuovo principio-guida della forma di governo, avrebbe suggerito.

¹³⁴ Secondo quanto affermato dalla sentenza n. 304 del 2010, infatti, gli uffici di diretta collaborazione svolgono "un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici", essendo "collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti". Per essi non si riscontra, perciò, "la distinzione funzionale tra le attribuzioni del Ministero e quelle degli uffici in esame, dovendo, al contrario, sussistere tra loro una intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo": da ciò la reiezione delle censure nei confronti della norma "che prevede la interruzione del rapporto in corso con il personale, compreso quello dirigenziale, assegnato agli uffici di diretta collaborazione al momento del giuramento di un nuovo Ministro, ove non confermato entro trenta giorni dal giuramento stesso". Per tutti, cfr. L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica ed amministrazione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 251 s.

¹³⁵ In questa pronuncia la Corte ha accolto una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, riferita ad una disposizione – contenuta in un maxiemendamento riferito alla legge di conversione del d.l. n. 95 del 2012 – che prevedeva la cessazione automatica, il 1° novembre 2012, degli incarichi dirigenziali conferiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in esito alla riorganizzazione della stessa Presidenza (consentendo peraltro la sostituzione dei titolari dei medesimi incarichi dirigenziali). Tra gli altri, la Corte ha espressamente rigettato l'argomento avanzato dall'Avvocatura dello Stato circa l'immediato risparmio in ipotesi derivante dalla disposizione impugnata, posto che "l'assunto non trova conforto nemmeno nei lavori parlamentari", e quello secondo cui la misura era da riconnettersi all'entrata a regime di una riorganizzazione della Presidenza del Consiglio.

La Corte si è perciò fatta garante, da un lato, della collegialità-pariordinazione in seno al Governo, a danno della supremazia del Presidente del Consiglio dei Ministri; e, dall'altro, della rappresentatività delle Camere e dell'eguaglianza del voto (anche "in uscita"), considerati – almeno secondo una possibile lettura, come si vedrà – tendenzialmente prevalenti nel bilanciamento con gli opposti valori della stabilità del Governo e della rapidità dei processi decisionali, perseguiti con leggi elettorali maggioritarie, e nella specie con un premio di maggioranza.

Manifestazione piuttosto esplicita di questa chiave di lettura è in particolare la sentenza n. 24 del 2004, sull'art. 1 della legge n. 140 del 2003, contenente il c.d. "Iodo Maccanico-Schifani". Come è noto, nel merito, la Corte ha optato, in applicazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa (artt. 3 e 24 Cost.), per l'illegittimità costituzionale della disposizione, che conteneva una sospensione "generale, automatica e di durata non determinata" dei processi penali in cui fossero imputati i titolari delle più alte cariche dello Stato. Nella motivazione della pronuncia, la Corte ha individuato uno specifico profilo di violazione dell'art. 3 Cost. laddove la legge accomunava "in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni", distinguendo "per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti" (par. 8 del considerato in diritto). In altri termini, la Corte ha individuato un profilo di illegittimità costituzionale della misura in questione, per violazione del principio di eguaglianza, anche sulla base del fatto che essa fosse applicabile al solo Presidente del Consiglio dei ministri e non anche ai Ministri¹³⁶.

La riaffermazione del principio del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* è poi stata ancora più esplicita nella sentenza n. 262 del 2009, sulla legge n. 124 del 2008, il c.d. "Iodo Alfano", contenente – com'è noto – una ripetizione più sofisticata della medesima misura, la quale è stata dichiarata illegittima questa volta per violazione degli artt. 3 e 138 Cost., a causa dell'inidoneità della fonte, legislativa anziché costituzionale, che ha previsto la sospensione.

In tale sentenza, ignorando deliberatamente l'evoluzione pluriennale del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, cui si è prima fatto cenno, la Corte costituzionale ha ricordato che la funzione di indirizzo politico e amministrativo è attribuita dall'art. 95 Cost. all'intero Governo, non al suo Presidente: "non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*". Così adottando un inquadramento della figura del Presidente del Consiglio che, come si è accennato, era già discussa in Assemblea Costituente e poteva considerarsi so-

¹³⁶ Cfr. T.F. GIUPPONI, "Questo o quello per me pari (non) sono". Il Iodo Maccanico-Schifani di fronte alla Corte costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, 2004. Aveva rilevato questo profilo, tra gli altri, A. PUGIOTTO, *Apparenza e sostanza normativa. I nodi costituzionali del "Iodo Maccanico"*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV, Napoli 2004, 1801 s., spec. 1844.

stanzialmente superata, anche alla luce degli sviluppi istituzionali del precedente quindicennio, nell'interpretazione dottrinale.

Nella medesima sentenza, la Corte si è altresì spinta a prendere in considerazione esplicitamente l'argomento che invocava un qualche effetto giuridico sull'articolazione interna del Governo in ipotesi derivante dalla legge elettorale allora vigente. Questo argomento è stato respinto sulla base di una motivazione invero assai formalistica (invero coerente con l'opzione di fondo adottata nella pronuncia nel suo complesso)¹³⁷: “Né a tali conclusioni può opporsi [...] che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto una posizione costituzionale differenziata rispetto a quella dei ministri in forza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), che ha introdotto nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), l'art. 14-bis, secondo cui nel procedimento elettorale è necessaria la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che *tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*” (par. 7.3.2.3.1. del considerato in diritto; corsivi aggiunti).

In dottrina si è correttamente osservato, in proposito, che l'interpretazione nel senso della “prevalenza del carattere collegiale e dell'inesistenza di un ruolo differenziato del Presidente del Consiglio non è pienamente riscontrabile né nel contenuto della legge n. 400 del 1988 né del d.lgs. n. 303 del 1999”; e si sono perciò attribuite le affermazioni sopra riportate al fatto che tali pronunce siano intervenute “in un periodo storico molto conflittuale, che ha indotto forse la Corte costituzionale a dare un'interpretazione ‘forzata’ dell'art. 95 Cost.”¹³⁸.

La specifica e diretta attenzione della Corte costituzionale nei confronti della legge elettorale statale è invece, come è risaputo, un accadimento ancora più recente. E le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, con cui la Corte, superando quella che era tradizionalmente ritenuta una “zona franca” del controllo di costituzionalità delle leggi, ha dichiarato parzialmente illegittime – rispettivamente – la legge n. 270 del 2005 e la legge n. 52 del 2015, sono troppo note per dover essere qui richiamate¹³⁹. Interessa però, in estrema sintesi, evidenziare solo due elementi.

¹³⁷ Si veda, tra gli altri, P. CARNEVALE, “A futura memoria”: dalla Corte segnali “per il dopo”, in A. CELOTTO (a cura di), *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio?*, Roma 2009, 39 s. (rilevando come spesso accada che il legislatore modifichi l'interpretazione di una previsione costituzionale, ma altresì che “simili operazioni, se non vogliono risolversi tout-court in forzature o strappi della Costituzione, debbono mantenersi all'interno di una logica di sistema, sorreggendosi a robuste ragioni di pregio costituzionale, onde si possa dire che la riconformazione legislativa della Costituzione avvenga alla luce della stessa Costituzione, interpretando in realtà la legge il ruolo di strumento esplicativo di una interpretazione sistematica dei precetti costituzionali”).

¹³⁸ Le espressioni virgolettate nel capoverso sono tratte da E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., 293 s. Peraltro, la Corte costituzionale ha ribadito questa posizione, seppure apoditticamente, nella sentenza n. 23 del 2011 (sul legittimo impedimento), nella quale ha affermato che “la disciplina elettorale, in base alla quale i cittadini indicano il «capo della forza politica» o il «capo della coalizione», non modifica l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, operata dall'art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest'ultimo” (punto 5.2. del considerato in diritto; corsivo aggiunto).

¹³⁹ Per analisi recenti cfr. comunque, tra i tanti, P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino 2017, 391 s.; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli

In primo luogo, va sottolineato che quando la Corte ha colpito le due leggi elettorali, esse erano rimaste politicamente, per così dire, “senza padre né madre”: la legge n. 270 del 2005, in quanto aveva dato pessima prova di sé in particolare nelle elezioni del 2013 (sia perché non in grado di dare origine ad una maggioranza chiara nei due rami del Parlamento, sia perché il premio di maggioranza ha originato effetti assai disproporzionali di cui hanno beneficiato il PD e i suoi alleati), tanto da essere criticata e rinnegata anche da alcuni di coloro che la avevano a suo tempo promossa e agevolata nel suo iter parlamentare; la legge n. 52 del 2015, voluta dal governo Renzi, in quanto oggetto di dure critiche all’interno dello stesso PD, specie dopo che, alla luce di taluni sondaggi, ci si era resi conto che il premio di maggioranza sarebbe potuto andare al ballottaggio al Movimento 5 stelle e, soprattutto, in quanto risultata *a posteriori* poco compatibile con un bicameralismo simmetrico quale quello uscito vincente dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. La Corte costituzionale, in entrambi i casi, ha perciò potuto esercitare il proprio incisivo sindacato senza rischiare di suscitare reazioni politiche particolarmente dure, come pure è accaduto nella sua lunga storia e come sarebbe stato piuttosto naturale accadesse nel momento in cui la Corte va ad incidere su uno dei meccanismi più delicati del sistema politico, proprio in quanto entrambe quelle leggi elettorali non stavano più a cuore a nessuno, tanto da non essere più avvertite come proprie neppure dai loro promotori. Il primo effetto “antimaggioritario”, anche grazie all’opportuna decisione di esprimersi sulla legge n. 52 del 2015 soltanto dopo lo svolgimento del referendum costituzionale¹⁴⁰, è perciò risultato essere assai attenuato.

In secondo luogo, e soprattutto, ci si deve soffermare su un passaggio assai delicato nella sentenza n. 35 del 2017, la cui analisi, ancorché in forma assai sintetica, consente di porre in luce quello che è forse il nodo principale, che probabilmente la giurisprudenza successiva sarà chiamata a sciogliere. La Corte infatti ha affermato che “in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività” (Corte cost. n. 35 del 2017: par. 9.2; il corsivo è, evidentemente, aggiunto).

Si può discutere, in proposito, se si tratti di una primarietà meramente logico-temporale (di una mera “priorità”, perciò), o invece di una primarietà assiologica. Ed è un dubbio con conseguenze profonde, come è evidente, visto che sulla primarietà logico-temporale *nulla quaestio*: è chiaro che l’effetto delle leggi elettorali che si produce per primo e più direttamente è quello relativo alla formazione della rappresentanza parlamentare; mentre, in una forma di governo parlamentare, l’incidenza delle elezioni sulla formazione del Governo avviene in termini meno diretti, logicamente e temporalmente successivi rispetto all’elezione di deputati e senatori. Ben più discusso e discutibile è, invece, affermare che

2017, 127 s.; nonché i contributi raccolti in G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere. Problemi e prospettive dopo le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017*, Napoli 2017.

¹⁴⁰ Cfr. V. LIPPOLIS, *L’Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 2016, n. 18. *A posteriori*, cfr. ampiamente e adesivamente G.M. SALERNO, *Dopo l’Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 2, 261 s., spec. 262 s. (con indicazioni anche sui numerosi comunicati stampa che la Corte ha reso per giustificare la tempestiva adottata).

questa primarietà sussista anche su un piano assiologico: il che vorrebbe dire che il controllo di proporzionalità che la Corte costituzionale si riserva di operare, al fine di verificare se vi è stato un bilanciamento corretto tra “i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro” (ancora la sentenza n. 35 del 2017, par. 6 del considerato in diritto), finisce per essere non solo un bilanciamento difficile, nel quale la discrezionalità del legislatore, pur a più riprese affermata dalla Corte, finisce per essere inevitabilmente ristretta, in misura significativa, dal controllo di proporzionalità operato dalla Corte costituzionale nei confronti dei sistemi elettorali¹⁴¹; ma altresì un bilanciamento ineguale, posto che – seppur nella dichiarata ammissibilità di sistemi elettorali ispirati ad una logica maggioritaria, specie se applicata in ambito di collegio uninominale – i primi due principi costituzionali si presenterebbero, come assiologicamente sovraordinati rispetto agli altri due¹⁴².

Si noti, infine, che il riferimento alla forma di governo parlamentare si rivela essere cruciale anche nel celebre monito con cui la sentenza n. 35 del 2017 si chiude. Un monito giustamente celebre, per inciso, visto che – anche grazie alla sintonia con le prese di posizione espresse dal Presidente della Repubblica Mattarella – è sembrato guidare l’azione del legislatore nei mesi immediatamente successivi, sino a farlo giungere all’approvazione di una nuova legge elettorale, con la legge n. 165 del 2017¹⁴³. In esso la Corte, alla luce dell’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – considerato esplicitamente solo all’interno del monito, che è formulato come un *obiter dictum*, e quindi, almeno sul piano formale, non appare essere decisivo per reggere e giustificare la decisione di incostituzionalità che in quella sentenza è stata presa¹⁴⁴ –, ha rilevato che è la Costituzione, per come con-

¹⁴¹ E’ questa un’osservazione comune a buona parte dei commentatori: cfr., ad esempio, A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 11 maggio 2017, e G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017, n. 3, spec. 30 s. Per una connessione tra discrezionalità del legislatore e corretto svolgimento del processo legislativo cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in www.rivistaaic.it, 2018, n. 1.

¹⁴² In questo senso cfr. C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, 2017, n. 1, 221 s., spec. 225 s. (secondo cui quel ‘primariamente’ “prefigura una gerarchia fra principi la quale distrugge la possibilità di ogni bilanciamento, nella misura in cui lo rende diseguale in via pregiudiziale, e dei connessi test di proporzionalità”). Si tratterebbe peraltro di una primarietà assiologica che appare in linea con autorevoli letture della dottrina costituzionalistica: cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma 1991, spec. 36 s. *Contra*, tra gli altri, cfr. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 350 (pur riconoscendo che l’ispirazione di fondo del costituente era ancorata ad un sistema elettorale proporzionale, che comunque rifiutò espressamente di costituzionalizzare) e, all’indomani della sentenza n. 35 del 2017, A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017.

¹⁴³ Cfr., volendo, N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in www.federalismi.it, 22 novembre 2017.

¹⁴⁴ In senso opposto cfr. la lettura che della sentenza n. 35 del 2017 è stata proposta da taluni fautori di una logica maggioritaria: per tutti, cfr. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in www.federalismi.it, 15 febbraio 2017.

fermata dal referendum, a richiedere, se non sistemi elettorali identici per i due rami del Parlamento, almeno “che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”¹⁴⁵.

12. Conclusioni. L’architrave della forma di governo parlamentare, che è e resta al centro del disegno costituzionale italiano

In definitiva, se un filo rosso della giurisprudenza costituzionale sull’organo costituzionale Governo, sviluppatasi, nei termini ampi che si sono qui accolti, specie nell’ultimo quarto di secolo, si può individuare, questo parrebbe consistere nella salvaguardia dei principi della forma di governo parlamentare.

L’articolazione del rapporto di fiducia anche con riferimento ai singoli ministri, la tutela di un equilibrato carattere duale nei procedimenti di produzione normativa primaria ex artt. 76 e 77 Cost., il divieto di un principio maggioritario assolutizzato e di una regola dell’alternanza estesa automaticamente e radicalmente ai vertici dell’amministrazione, l’esclusione di premi di maggioranza sproporzionati, sono tutti elementi che hanno mirato a valorizzare la dimensione del governo parlamentare.

Le singole opzioni accolte dalla giurisprudenza costituzionale possono ovviamente essere poste in discussione, e alcune sono state anche in questa sede ritenute non condivisibili, ma la ricerca di un punto di equilibrio, anche nei tanti momenti di difficoltà nel funzionamento del circuito dell’indirizzo politico registratisi nell’ultimo venticinquennio, è stata quanto mai preziosa.

Resta da domandarsi come mai proprio negli ultimi 25 anni la Corte costituzionale abbia prestato maggiore attenzione al tema del Governo e della forma di governo. La risposta, a mio avviso, risiede in due ordini di argomenti, uno tipicamente legato alle vicende italiane, l’altro di carattere più generale.

Una prima risposta discende dal fatto che i tentativi di revisione costituzionale succedutisi in questi ultimi trent’anni hanno lasciato il segno, e hanno portato a una serie di indebolimenti della capacità prescrittiva delle norme costituzionali oggetto di revisione, e quindi essenzialmente di quelle contenute nella sua seconda parte.

Più volte, pur “a Costituzione invariata”, si è cercato di aggirare il testo costituzionale, “in attesa di una sua revisione”. Un po’ come si fece, in quel caso con successo, con la legge elettorale per le regioni ordinarie n. 43 del 1995 (c.d. “Tatarellum”), che ha comportato di fatto l’abbandono, per le regioni ordinarie, della forma di governo parlamentare e ha anticipato

¹⁴⁵ Per un’interpretazione estensiva di questo monito sia consentito rinviare a N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2018. Per una sua critica cfr. invece C. MARTINELLI, *Il mito dell’omogeneità tra le leggi elettorali*, in G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., 171 s. Cfr. inoltre, anche per il richiamo ai principali orientamenti del Presidente della Repubblica, G.M. SALERNO, *Dopo l’Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, cit., 269 s.

l'elezione diretta dei presidenti di regione, poi prevista con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

A livello statale, il disegno costituzionale, proprio grazie alle sue maglie larghe, è potuto restare inalterato, ma la capacità del testo costituzionale di fungere da effettiva regola del gioco, avvertita come tale dall'opinione pubblica, ne è uscita non poco indebolita. E ulteriormente lo sarebbe stata, probabilmente, ove l'opzione maggioritaria si fosse sviluppata fino in fondo, ancorché a Costituzione invariata.

A riprova di questa scarsa tenuta del modello costituzionale, oltre che della sua a più riprese sottolineata ambiguità, si può notare come sia proprio questa dissociazione tra il Governo come risultante dalla disciplina della carta costituzionale e il Governo "all'opera", specie nelle legislature del maggioritario, a dare ragione di un contrasto piuttosto netto nella valutazione della "forza" attribuibile al Governo italiano.

Per semplicità, e limitandosi a richiamare due autorevoli costituzionalisti e, in tempi diversi, giudici costituzionali, si può qui contrapporre la tesi di Augusto Barbera, secondo cui il Governo italiano sarebbe "troppo debole", a quella di Valerio Onida, ad avviso del quale, all'opposto, esso sarebbe "troppo forte"¹⁴⁶.

Il contrasto si spiega, infatti, in quanto il primo guarda essenzialmente alla disciplina costituzionale italiana del 1948, innegabilmente non certo tra quelle che, nel panorama comparato, tutelano meglio le prerogative e la stabilità del Governo: la stessa necessità di disporre della fiducia di entrambe le Camere, che come è noto costituisce un *unicum* nel panorama comparato, è risultata essere, anche nelle legislature più recenti, un elemento tutt'altro che positivo in termini di forza e di stabilità del Governo.

Al contrario, il secondo si riferisce soprattutto ai meccanismi grazie ai quali il Governo italiano, in concreto, è riuscito, negli ultimi due decenni, a perseguire i suoi fini, nonostante la frammentazione delle coalizioni, collocandosi al centro dei processi di produzione normativa e dello stesso sistema politico¹⁴⁷. E lo ha fatto, agendo in genere mediante un abuso di strumenti pensati per scopi più limitati, e che finiscono per risultare spesso, appunto per questo, squilibrati e privi di adeguati contro-poteri; oltre che avvalendosi, a mo' di gioco di sponda, e a volte in modo anche un po' furbesco, della strumentazione che discende dalla già ricordata dimensione europea del Governo italiano.

¹⁴⁶ Cfr., ad esempio, A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario*. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato, Roma, 14 giugno 2010, 55 s., spec. 59, e V. ONIDA, *Brevi riflessioni sulle riforme istituzionali*, ivi, 261 s., spec. 263 s. Ad avviso del primo l'abuso dei decreti-legge e delle questioni di fiducia su maxiemendamenti "sono manifestazioni patologiche che hanno la loro radice in altre patologie", ossia "la lentezza dei lavori parlamentari (388 giorni i tempi medi per l'approvazione di un disegno di legge) e la necessità di porre un argine ai micro-interessi presenti all'interno delle stesse maggioranze, che premono sulla spesa, cui si tenta di fare fronte con voti di fiducia e maxiemendamenti". Il secondo nega invece che "il nostro sia un sistema in cui l'esecutivo è debole nei rapporti con il Parlamento e con gli altri poteri": infatti, se 'debole' è "un esecutivo che non ha gli strumenti istituzionali per assumere decisioni efficaci, tempestive e coerenti in ampi settori, non è vero che il nostro lo sia: gli strumenti ci sono, eccome, e sono andati rafforzandosi nel tempo".

¹⁴⁷ Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino 2011, IX s., e V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico*, cit., 26 s.

Questa dissociazione contribuisce a spiegare come mai la Corte costituzionale abbia dovuto, in più occasioni, farsi garante della tenuta del modello costituzionale di forma di governo parlamentare. Il fallimento palese della logica maggioritaria, prima nel 2011, con la formazione del governo Monti e poi, soprattutto, con le elezioni del 2013, può inoltre dare ragione dell'ulteriore accelerazione del suo interventismo in tema di forma di governo, che è occorsa, negli ultimi 4 anni, ma che si è sviluppata sostanzialmente lungo la medesima direzione già tracciata, seppure con pronunce particolarmente incisive, come quelle che hanno interessato le leggi elettorali.

L'auspicio è che, dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, e soprattutto dopo la nuova legge elettorale n. 165 del 2017, scritta prestando adeguata attenzione alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, ci si avvii verso una stagione di maggiore tenuta dell'assetto costituzionale, in cui un ruolo così attivo della Corte costituzionale non occorra più. Sulla base dell'assetto attuale, infatti, anche le norme subcostituzionali sul Governo, quelle legislative e quelle dei regolamenti parlamentari potranno essere rinnovate, con l'obiettivo di assicurare un Governo che, comunque composto, sia in grado di funzionare. Il processo, invero, sembra essere già iniziato, con l'approvazione di una assai significativa riforma del regolamento del Senato, il 20 dicembre 2017, negli ultimi giorni della XVII legislatura.

E l'auspicio è anche che, in qualche modo, una ritrovata stabilità della legge elettorale possa aiutare il formarsi di una cultura politica rinnovata, nella quale anche il principio della responsabilità politica, senza il quale la democrazia rappresentativa non può funzionare e i poteri del Governo finiscono per essere privi di contropoteri e di garanzie, possa essere adeguatamente salvaguardato. E' evidente, infatti, che in assenza di una legge elettorale che duri, e che sia accettata dai vincitori come dagli sconfitti, è impossibile immaginare di far valere forme di responsabilità politica, in capo agli eletti, così come al Governo che essi esprimono.

Del resto, sia consentito aggiungere, in conclusione, accennando così all'argomento di carattere più generale, che concorre a motivare gli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale in materia, un'ultima considerazione. Che la forma di governo parlamentare e, più in generale, la democrazia rappresentativa abbiano oggi bisogno di essere "protetti" dalla giustizia costituzionale – in Italia, ma, appunto, anche altrove¹⁴⁸ – non dovrebbe sorprendere più di tanto.

E' forse finita la fase in cui le Corti costituzionali erano viste soprattutto come "nemiche" del legislatore. Davanti alle tante e micidiali sfide esistenziali che oggi si rivolgono nei confronti della democrazia rappresentativa – si pensi alla democrazia diretta resa possibile dall'evoluzione tecnologica, alla globalizzazione, alla crisi delle ideologie e dei partiti politici –

¹⁴⁸ Il riferimento più chiaro e immediato è quello alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, che si è posto in più occasioni a garanzia della tenuta della democrazia parlamentare, specie di fronte alle trasformazioni derivanti dall'integrazione europea: la si veda ricostruita, ad esempio, da F. SAIITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano 2015, spec. 288 s. e P. FARAGUNA, *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La Cittadinanza Europea*, 2016, n. 1, 211 s.

è abbastanza naturale che esse siano piuttosto portate a “proteggere” i Parlamenti e, con essi, come si è visto, la forma di governo parlamentare, che si è visto essere l’opzione più chiaramente voluta dal Costituente nella seconda parte della carta costituzionale della quale si celebra ora il settantesimo compleanno.