

Datemi più potere

di Giovanni Di Cosimo

(In corso di pubblicazione nel volume *Cambiare la Costituzione?*, della collana *Confronti* coordinata da A. Ballarini, C. Faralli, E. Rippepe, F. Riccobono, nonché negli *Scritti in onore di Franco Modugno*)

SOMMARIO: 1. *Il problema presunto*; - 2. *Norme*; - 3. *Politiche*; - 4. *Durata*; - 5. *Rapporti con il Parlamento*; - 6. *Rapporti con gli livelli di governo*; - 7. *Il Presidente*; - 8. *Nuovi poteri*; - 9. *Prassi*; - 10. *Il problema vero*.

Il problema presunto

Di solito la proposta di cambiare la Costituzione per rafforzare l'esecutivo muove dal presupposto che i costituenti hanno esaltato la centralità del Parlamento, trascurando di dotare il Governo di adeguati poteri¹. C'è poi l'argomento – certamente assai più discutibile – secondo cui al Presidente del Consiglio spettano maggiori poteri perché, da quando viene indicato in campagna elettorale il capo della coalizione, riceverebbe un mandato popolare diretto².

La proposta resta sul tavolo nonostante che il referendum costituzionale di quattro anni fa abbia bocciato il “premierato assoluto”, che metteva nelle mani del Presidente del Consiglio (ribattezzato Primo ministro) una combinazione di poteri, fra i quali in particolare il potere di scioglimento del Parlamento e la possibilità di chiedere alla Camera il voto bloccato su una propria proposta (ma va ricordata anche la previsione dello scioglimento automatico della Camera in caso di sfiducia al Primo ministro)³. Del resto, il tema delle riforme costituzionali riemerge periodicamente specie quando la classe politica avverte più urgente il bisogno di sviare l'attenzione dalle proprie mancanze⁴. A spingere il pendolo

1 In realtà, per la legislazione centrale è piuttosto il governo (su questo aspetto v. il § successivo), e per la rappresentanza politica i partiti, sicché la centralità del Parlamento «è consistita nel mettere a confronto i governi con l'opposizione» (cfr. G. Pasquino, *Parlamento e governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. scienza pol.*, 2007, 5 ss.). Sulla prevalenza della centralità dei partiti lungo buona parte dell'esperienza repubblicana cfr. P. Scoppola, *Parlamento e governo da De Gasperi e Moro*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 357 ss.

2 Questa interpretazione – ripetutamente avanzata dall'attuale Presidente del Consiglio – è “infondata e fuorviante”, ed è riconducibile a una «visione di democrazia pacificata, ovvero apatica, che lascerebbe esterrefatti tutti i teorici della democrazia»; una visione che «conduce diritti diritti alla concentrazione di potere nelle mani del capo del governo a scapito di qualsiasi equilibrio fra le istituzioni, di qualsiasi affermazione di freni e contrappesi, di qualsiasi ruolo, sia pur soltanto di controllo, del parlamento. L'unica revisione possibile dei rapporti fra parlamento e governo finirebbe per essere quella che il governo domina il parlamento e non soltanto lo guida, ma lo ricatta e lo scioglie» (G. Pasquino, *Parlamento e governo* cit., 20).

3 Il progetto governativo di riforma «contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico» (L. Elia, relazione al seminario di Astrid del 22 settembre 2003, in www.astrid-online.it; dello stesso autore – al quale si deve la definizione “premierato assoluto” – vedi anche *Una forma di governo unica al mondo*, in *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze-Antella, 2004, 363 ss.). Secondo un diverso – e minoritario – punto di vista, la riforma avrebbe comportato un «blando rafforzamento dell'esecutivo» (C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quad. cost.li*, 2006, 92; v. anche A. Morrone, *Promemoria per la Repubblica che verrà*, in *Il Mulino*, 2006, 48 ss.).

della riforme costituzionali è pure la circostanza che la Costituzione si limita a disegnare solo i tratti principali della forma di governo parlamentare⁵.

Ciò posto, in queste pagine non vorrei tanto discutere di quali poteri abbiano bisogno il Governo e il Presidente del Consiglio⁶, quanto della presunta insufficienza dei loro attuali poteri, ovvero del presupposto della tesi che propone di modificare la Costituzione per rafforzare l'esecutivo⁷. Presupposto che va verificato alla luce della prassi segnata dal notevole rafforzamento dell'esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio, che ha modificato gli equilibri della nostra forma di governo parlamentare⁸.

Norme

Il rafforzamento dell'esecutivo appare evidente se si guarda alla produzione normativa. La Costituzione assegna al Parlamento il potere legislativo e concede al Governo la possibilità di adottare solo in via eccezionale norme primarie⁹. In realtà il Governo si è conquistato sul campo il ruolo di principale produttore normativo¹⁰. Più in generale, la trasformazione del sistema delle fonti è in larga misura il risultato dell'azione del "governo

4 R. Bin, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1993, 133.

5 L'ultima oscillazione del pendolo corrisponde alla "bozza Violante" del 2007, che indica nel Presidente del Consiglio il destinatario della fiducia della Camera, stabilisce che la mozione di sfiducia venga approvata a maggioranza assoluta, e concede al Presidente del Consiglio l'espresso potere di nomina e di revoca dei ministri. I contenuti della bozza sono giudicati coerenti con la forma di governo parlamentare (L. Elia, *La forma di governo*, in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, 2009, 75).

6 Vedi per es. T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, Torino, 2004, 28 ss. che propone di inserire nel testo costituzionale l'indicazione del leader della coalizione alla guida del Governo e il potere del Primo ministro di sciogliere anticipatamente le camere. Altri indicano la nomina e revoca dei ministri e lo scioglimento delle camere (T.F. Giupponi, *Il Governo nel sistema bipolare*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna, 2008, 62 s.).

7 Non discuto espressamente l'altro argomento, la presunta legittimazione popolare del *Premier*, perché in base alla Costituzione il nostro sistema resta, nonostante tutto, parlamentare, e dunque è pur sempre il Parlamento che può decidere di dare fiducia a un nuovo Governo eventualmente guidato da un diverso Presidente (caso mai, si può ammettere che la trasformazione della forma di governo in senso maggioritario, in particolare il modello tendenzialmente bipolare basato sulle coalizioni, per coerenza richiederebbe che non si cambi maggioranza nell'ambito della medesima legislatura: ma quand'anche ciò accada, e si formi una diversa maggioranza a sostegno del governo, saremmo pur sempre dentro le coordinate del governo parlamentare che, in caso di rottura del rapporto di fiducia, consente al Parlamento di costringere alle dimissioni l'esecutivo e di sostituirlo con un altro).

8 Fenomeno comune a paesi come il Regno Unito e la Germania (S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare*, Torino, 1998, 149 ss.).

9 Per tutti vedi L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 180.

10 Fra gli altri, A. Ruggeri, *Governo e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 2002, 43 ss.; v. M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, 494 ss. e P. Caretti, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in *La funzione legislativa, oggi*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2007, 47; D. Tega, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in *La prassi degli organi costituzionali cit.*, 133 ss.; R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 144. Volendo v. anche i miei *E le camere stanno a guardare*, in *Il governo forte*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, 2010, 11 ss. e *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in *I mutamenti della forma di governo*, a cura di M. Siclari, Roma, 2008, 89 ss. Il *Rapporto 2009 sulla legislazione* della Camera dei deputati rileva che le «forme di legislazione complessa di iniziativa dell'esecutivo hanno dominato su vasta scala i processi di produzione normativa dall'inizio degli anni novanta». Il *Rapporto* annovera fra le forme di legislazione complessa la legge finanziaria, la legge comunitaria, le grandi deleghe, le sequenze di decreti legge. Il *Rapporto* parla della «fine di un lungo ciclo: non solo quello – certo non breve – del dominio della legislazione complessa, ma quello ben più lungo del dominio della legislazione *tout court* come principale strumento di governo nel nostro Paese».

legislatore”, e questo – dato il rapporto fra il sistema delle fonti e forma di governo¹¹ – ha inevitabili conseguenze sull’assetto della forma di governo.

Dal punto di vista quantitativo, le leggi sono meno della metà del totale degli atti normativi¹² e sono in grande maggioranza frutto dell’iniziativa legislativa dell’esecutivo¹³. Per di più nell’80% dei casi sono, a vario titolo e in diversa misura, riconducibili alla volontà del Governo: leggi di conversione di decreti legge (31,72%), leggi di bilancio (5,52%), leggi collegate alla manovra finanziaria (3,45%), leggi di ratifica di trattati internazionali (40%)¹⁴. Di per sé la prevalenza dell’iniziativa governativa nel campo delle fonti primarie non è particolarmente indicativa del rafforzamento, ma può diventarlo se si somma ad ulteriori fattori, in particolare l’utilizzo spregiudicato delle fonti governative.

Con ciò si passa agli aspetti qualitativi, quelli più rilevanti ai fini del rafforzamento dell’esecutivo. In effetti anche nel passato si sono registrate punte molto alte di atti governativi, basti pensare agli oltre settecento decreti legge della XII legislatura durata solo due anni¹⁵. Attualmente resta intenso il ricorso alle fonti governative ma, soprattutto, si assiste al moltiplicarsi e all’intrecciarsi fra loro degli aspetti degenerativi. Il panorama si arricchisce di continuo di prassi controverse che vanno ad aggiungersi alle consolidate patologie dell’abuso del decreto legge, in particolare l’adozione in mancanza dei requisiti di necessità e urgenza¹⁶, e delle leggi di delega che non circoscrivono adeguatamente lo spazio di intervento normativo che concedono al Governo: decreti legislativi che autorizzano delegificazioni, decreti legislativi correttivi che integrano il testo originario con

11 Corte costituzionale sent. 171/2007 (in dottrina A. Pizzorusso, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quad. cost.li*, 1986, 217 ss.).

12 Nel dettaglio, le leggi sono il 48,66%, i decreti legge il 17,79%, i decreti legislativi il 22,48%, i regolamenti di delegificazione l’11,07% (fonte: Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, aggiornamento al 15 marzo 2010). Se non si considerano i regolamenti di delegificazione che i documenti della Camera dei deputati – Rapporti sulla legislazione e Appunti del Comitato per la legislazione – comprendono fra gli atti normativi, la percentuale delle leggi cresce di poco, fino al 54,7%. Sulla “crisi” della legge rinvio alla sistematica riflessione di Franco Modugno: da ultimo *La posizione e il ruolo della legge statale nell’ordinamento italiano*, in *I mutamenti della forma di governo* cit., 13 ss., *La funzione legislativa, oggi*, in *La funzione legislativa, oggi* cit., 3 ss. e *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2009 dove l’autore riafferma la convinzione che il ruolo della legge parlamentare sia di «*fonte di norme sulla produzione, dei principi fondamentali di una normativa*». Sul tema v. anche i recenti contributi di A. Simoncini, *1998-2008: la fine della legge?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2009 e di P. Caretti, *La “crisi” della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2010.

13 Precisamente l’84,83% (fonte: Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura* cit.). L’alta percentuale di approvazione dei provvedimenti governativi (disegni di legge e decreti legge), pari al 75%, è evidenziata dal documento del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, *I primi due anni del Governo*, 7 maggio 2010.

14 Fonte: Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura* cit.

15 Al culmine della prassi della reiterazione da lì a poco bocciata dalla sent. 360/1996 della Corte costituzionale.

16 Fra i casi più recenti e discussi ricordo i decreti legge “taglia-leggi” (G. D’Elia – L. Panzeri, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia-leggi»*, in *Giur. cost.* 2009, 497 ss.; N. Lupo, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»: continuità o rottura?*, in *Giorn. dir. amm.vo*, 2009, 701 ss.; R. Niro, *Spigolature sull’uso del decreto-legge come strumento di semplificazione normativa*, in *Il governo forte* cit., 25 ss.; B. Malaisi, *Il ruolo del Governo nell’ambito delle politiche di semplificazione normativa*, ivi, 151 ss.) e il decreto legge relativo al caso di Eluana Englaro (G. Serges, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*, ivi, 469 ss.; sulla decisione della Cassazione relativa a questa dolorosa vicenda si può vedere G. Di Cosimo, *La Cassazione fra coscienza e incoscienza*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Alessandro Pace*).

ciò allontanandosi dai principi e criteri direttivi, decreti legge che correggono precedenti decreti legge non ancora convertiti, decreti legge che modificano leggi di delega, ordinanze del Presidente del Consiglio adottate in attuazione di decreti legge, decreti non aventi natura regolamentare, decreti legge dal contenuto disomogeneo ecc. Da ultimo, sono aumentati in maniera preoccupante i casi in cui il Governo pone la questione di fiducia su propri maxi-emendamenti interamente sostitutivi del testo in discussione, sempre più spesso nell'ambito del procedimento di conversione di decreti legge¹⁷. Inoltre, è emerso lo smodato ricorso alle ordinanze di protezione civile: per mezzo di un'interpretazione estensiva della clausola dei "grandi eventi" introdotta da un decreto legge del 2001, il Presidente del Consiglio adotta ordinanze relative ad eventi che precedentemente dichiara con proprio decreto. Oltretutto, spesso e volentieri tali eventi sono estranei a situazioni di effettiva emergenza, il che significa che uno strumento straordinario è stato impropriamente trasformato in uno strumento di normazione ordinario, col risultato che il Presidente del Consiglio dispone di un vero e proprio canale parallelo di produzione normativa non previsto dalla Costituzione¹⁸.

Dal punto di vista per così dire strutturale, queste prassi sono spesso il frutto di combinazioni fra la fonte governativa e istituti del diritto parlamentare, come nel caso della fiducia posta in sede di conversione di decreti legge, oppure del collegamento fra diversi atti governativi, come nel caso dei decreti legge che rinviando a decreti non regolamentari o dei decreti legislativi che autorizzano deleghe o, ancora, della previsione di deleghe legislative da parte di decreti legge. Dal punto di vista degli effetti, invece, connotano un sistema delle fonti del diritto ben poco coerente con l'obiettivo fondante del costituzionalismo di sottoporre il potere a regole dato che l'uso spregiudicato delle fonti governative tende a forzare i limiti previsti per il loro utilizzo¹⁹.

Politiche

La maggior parte dei 53 decreti legge approvati durante i primi due anni di attività dell'attuale Governo «fanno capo a un numero limitato di politiche legislative»²⁰. Alcune di

17 Con questa tecnica «sono state superate le barriere costituzionali del controllo previsto per la decretazione d'urgenza, si sono calpestati i presupposti della necessità e dell'urgenza, si è spogliato il Parlamento del potere di intervento su questioni vitali» (E. Cheli, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2010). Per i dati relativi al crescente utilizzo della tecnica cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 275 ss.; ID., *Numeri e tendenze dell'attività emendativa presso la Camera dei deputati nelle legislature del maggioritario (1996-2010)*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, 2010, 123 ss. In quest'ultimo volume si legge la proposta di integrare la disciplina costituzionale con il divieto di emendamenti in sede di conversione dei decreti legge (A. Ruggeri, *In tema di nome intruse e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, 24 s.).

18 V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.* 2007, 361 ss.; C. Pinelli, *Un sistema parallelo*, in *Dir. pubbl.* 2009, 317 ss.; R. Zaccaria – E. Albanesi, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla l. n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.* 2009, 2231 ss.; A. Morrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Milano, 2009, 165 ss.; G. Azzariti, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione*, in www.costituzionalismo.it, 17 febbraio 2010; V. Onida, *L'Italia torni paese ordinario*, in *Sole24ore*, 19 febbraio 2010; A. Fioritto, *Protezione civile a responsabilità limitata*, in nelMerito.com, 26 febbraio 2010; A. Roccella, *Metamorfosi della protezione civile e stato di diritto*, in www.nuvole.it, fasc. 43, aprile 2010.

19 L. Carlassare, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 10, Seminario 1999*, Torino, 2000, 75 ss.

20 Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, *I primi due anni del Governo* cit.

queste sono di primaria rilevanza politica: sicurezza pubblica, giustizia, scuola e università, politica economico-finanziaria. E il numero rilevante di decreti legge fa pensare che l'aggiornamento di tali politiche sia monopolizzato dal Governo. Anche la delegazione legislativa svolge un ruolo di primo piano nell'attività normativa, tant'è che nell'esperienza repubblicana i decreti legislativi rappresentano il principale strumento della legislazione di riforma²¹; l'esempio più recente sono i decreti relativi al federalismo fiscale ma si potrebbe stendere un lungo elenco. Insomma, le questioni di maggiore rilevanza politica sono disciplinate dal Governo utilizzando i due atti con forza di legge a sua disposizione. Dove non arrivano queste fonti governative soccorre la frequente proposizione della questione di fiducia che, abbinata ai maxi-emendamenti totalmente sostitutivi, consente al Governo di imporre i contenuti della legge²².

Spiegare le ragioni del rafforzamento dell'esecutivo nei singoli settori porterebbe lontano dal filo che mi sono ripromesso di seguire. Nondimeno voglio citare di passaggio due casi di particolare importanza: da un lato, la politica di sicurezza che dopo l'11 settembre vede il Governo protagonista della lotta al terrorismo internazionale²³; dall'altro, il settore della finanza pubblica nel quale l'esecutivo ha conquistato molto spazio anche per effetto dei vincoli imposti dall'Unione europea, in particolare il Patto di stabilità²⁴.

Durata

L'evoluzione della forma di governo ha portato in dote una maggiore stabilità degli esecutivi: dal giugno 2001 ad oggi si sono succeduti quattro governi mentre in precedenza la vita media degli esecutivi era inferiore ad un anno²⁵. Inoltre, si profila la tendenza ad avere una sola maggioranza per ciascuna legislatura²⁶. In larga parte questo risultato dipende dalla ristrutturazione del sistema politico, che comincia agli inizi degli anni '90

21 G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in *Le deleghe legislative*, a cura di P. Caretti e A. Ruggeri, Milano, 2003, 47 ss.; S. Staiano, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *I mutamenti della forma di governo* cit., 85.

22 Sui profili problematici della tecnica v. G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 139 s. che parla di «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione»; E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.* 2005, 807 ss.; N. Lupo, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.li.* 2007, 260 ss.; ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nella legislazione del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica fra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, 41 ss.; G. Piccirilli, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, ivi, 363 ss.; E. Griglio, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, ivi, 329 ss.; D. Giroto, *Art. 72*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, 662 s.; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare* cit., 259 ss.; D. Ravenna, *Note e spunti in materia parlamentare*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli A. Pugiotto P. Veronesi, vol. II, Napoli, 2009, 651 ss.; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.li.* 2010, 68 s. Per l'opinione che la prassi dei maxi-emendamenti non ponga particolari problemi di legittimità costituzionale cfr. V. Lippolis, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, 25. Per una cauta apertura all'introduzione nei regolamenti parlamentari dell'istituto del voto bloccato sulle proposte del Governo cfr. E. Gianfrancesco, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2009, 244 s.

23 Sul tema rinvio a *Costituzione ed emergenza terroristica*, in corso di pubblicazione in *Paradigmi dell'eccezione e ordine giuridico. Regole, garanzie e sicurezza (obiettivi?) di fronte al terrorismo internazionale*, a cura di M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis.

24 R. Perna, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, 166 ss.

quando escono di scena i principali partiti politici che avevano dominato il campo dagli albori della Repubblica, e non è ancora terminata. Per il momento, il punto di approdo di tale processo è l'assetto tendenzialmente bipolare che vede sul campo due coalizioni contrapposte.

Nondimeno, la circostanza che le coalizioni siano tutt'altro che coese e la perdurante frammentazione del sistema politico – ormai composto in larga misura da partiti personali²⁷ – hanno effetti inevitabili sulla stabilità. La XV legislatura si è chiusa anzitempo anche a causa dal cattivo funzionamento della legge elettorale che non aveva delineato una chiara maggioranza al Senato. Vedremo quel che accadrà nella presente legislatura che si è aperta con una prospettiva di notevole stabilità grazie all'ampia maggioranza a sostegno del Governo²⁸.

Rapporti con il Parlamento

Al consolidamento del Governo in Parlamento si è giunti innanzitutto percorrendo la via delle modifiche dei regolamenti parlamentari, a cominciare dall'introduzione nel 1981 del voto palese. Riforme successive hanno mirato al rispetto dei tempi del procedimento legislativo (al Senato fin dal 1988 con la "ghigliottina"), sicché ormai i processi decisionali del Parlamento sono sufficientemente veloci²⁹. Anche la valorizzazione della Conferenza dei capigruppo come sede decisionale relativa alla programmazione dei lavori della Camera dei deputati ha favorito il Governo, che ora ha un unico interlocutore in luogo delle diverse commissioni permanenti³⁰.

Ma il rafforzamento dell'esecutivo è collegato soprattutto all'abuso di istituti del diritto parlamentare a cominciare dal frequente ricorso alla questione di fiducia: in questa legislatura, nei primi due anni di attività del Governo, ben 32 volte su 20 provvedimenti, 16 dei quali sono decreti legge³¹, il che significa che il Governo ha posto la questione di fiducia nel procedimento di conversione di più di un quarto dei decreti legge³². Come ho

25 Ad oggi, un solo Presidente del consiglio per ciascuna legislatura (XIV Berlusconi II e III; XV Prodi II; XVI Berlusconi IV): questo dato è forse meno significativo visto che anche in precedenza ci sono state legislature con un solo Presidente: la I (De Gasperi V, VI, VII) e la VII (Andreotti III, IV e V) .

26 Lo nota A. D'Andrea, *Prefazione*, in *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano* cit., XIII.

27 M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

28 Scrivo queste righe pochi giorni dopo il voto sulla sfiducia al sottosegretario Caliendo che ha visto la maggioranza alla Camera attestarsi su 299 voti, meno della metà dei componenti l'assemblea. A questo voto è seguito la costituzione di nuovi gruppi parlamentari alla Camera e al Senato da parte di fuoriusciti dal principale partito della coalizione al governo. Al momento non si sa se questi eventi avranno effetti sulla stabilità: possiamo solo registrare che, a distanza di poco più di due anni dall'avvio della legislatura, importanti esponenti della maggioranza invocano a gran voce le elezioni anticipate.

29 D. Ravenna, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo* cit., 29; G. De Cesare, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, ivi, 61.

30 N. Lupo, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, 133.

31 Dati del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, *I primi due anni del Governo*.

32 Il 27,11% sul totale di 59 decreti legge. Alla data del 13 luglio 2010 i decreti legge sono diventati 64 e le questioni di fiducia 24 (dati a cura di A. Simoncini ed E. Longo, consultabili in www.osservatoriosullefonti.it, rubrica fonti statali), il che vuol dire che il Governo ha posto la fiducia nel procedimento di conversione del 37,5% dei decreti legge.

detto, particolarmente problematica è la prassi di porre la fiducia su maxi-emendamenti proposti dal Governo, specialmente quando riguarda la conversione di decreti legge. Il Presidente della Repubblica ha osservato che «in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolge con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti»³³. Oltre che nella conversione dei decreti legge la combinazione fra fiducia e maxi-emendamenti è stata utilizzata anche nel procedimento di approvazione delle leggi finanziarie con l'effetto di marginalizzare ulteriormente il Parlamento dalle decisioni relative alla finanza pubblica³⁴.

Solitamente queste prassi vengono considerate segno della debolezza del Governo che, a causa della disomogeneità della maggioranza, non sarebbe in grado di gestire l'agenda dei lavori parlamentari³⁵. In effetti a lungo è stato così, ma tutto lascia pensare che le cose siano cambiate, visto che nella presente legislatura il Governo dispone di una ampia e (fin qui)³⁶ coesa maggioranza, e che per effetto della lista bloccata può contare su parlamentari disposti ad avvallare acriticamente qualsiasi proposta del capo (che è anche capo del Governo)³⁷. Eppure il ricorso alle succitate prassi continua come e più di prima.

Per altri versi, il dominio del Governo in Parlamento si è clamorosamente palesato quando, a fine 2009, la Conferenza dei capogruppo della Camera ha deciso la sospensione per alcuni giorni dei lavori dell'Assemblea. Per questa decisione il Presidente della Camera ha chiamato in causa il Governo, spiegando che le Commissioni permanenti

33 Lettera del 22 maggio 2010 ai presidenti delle camere in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto cosiddetto incentivi. Il caso più recente nel luglio scorso è la fiducia sul maxi-emendamento al decreto Tremonti con il quale il Governo ha deciso fino alle virgole i contenuti delle draconiane misure per fronteggiare la crisi economica.

34 Cfr. M. Rubechi, *La sessione di bilancio in Parlamento: Governi in fuga*, in *La prassi degli organi costituzionali* cit., 281 ss. Il *Rapporto 2009 sulla legislazione* della Camera dei deputati evidenzia la scelta di abbandonare la legge finanziaria come "legge universale", e fra le ragioni di questo ridimensionamento indica la «formazione nelle politiche di spesa di vasti fondi destinati ad essere finalizzati mediante atti di alta amministrazione del Governo nazionale o mediante intese con gli enti locali», e precisa che gli interventi di minore portata vengono effettuati con decreti legge. Il che è un ulteriore segno della conquista governativa di spazi prima occupati dal Parlamento.

35 Fra gli altri, V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia. Annali 17* cit., 656. T.F. Giupponi, *Il Governo nel sistema bipolare* cit., 57 s.; M. Magrini, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.li*, 2005, 783 s.; G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, 89 s.; A. Barbera, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, intervento al Seminario sulle riforme istituzionali, Camera dei deputati 14 giugno 2010, in www.astrid-online.it.

36 Quantomeno fino al recente voto sulla sfiducia al sottosegretario Caliendo, nelle votazioni parlamentari la maggioranza ha mostrato una invidiabile compattezza.

37 «Nei fatti il Parlamento è da tempo in secondo piano, dominato dal governo. Un Parlamento per 'approvare', dove l'opposizione resa ininfluente dal sistema elettorale, non è in grado di incidere sull'esito delle votazioni, e la maggioranza, una schiera di 'rappresentanti' del popolo sovrano destinata al solo compito di *votare in conformità* alle indicazioni di chi li ha nominati (grazie, anche qui, al sistema elettorale), conta ben poco. Un Parlamento di figuranti l'ha definito il 'monarca' nell'ultima campagna elettorale, rispondendo a domande sulle candidature: tutte ininfluenti, dato il compito gregario assegnato agli eletti. È l'idea debole del Parlamento, composto da persone scelte per l'assoluta fedeltà al capo» (L. Carlassare, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in www.astrid-online.it; v. anche *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2008). Cfr. M. Viroli, *La libertà dei servi*, Roma-Bari, 2010.

erano impossibilitate a licenziare progetti di iniziativa parlamentare per mancanza di copertura finanziaria; sicché, sia pure per un breve periodo, il Governo ha in concreto sospeso il potere legislativo.

Rapporti con gli altri livelli di governo

Ulteriori cause del rafforzamento del Governo vanno cercate nei rapporti con gli altri livelli di governo. Da un lato, è noto che la rappresentanza territoriale si è dislocata nel raccordo fra gli esecutivi centrale e locali. Il sistema delle conferenze ha conseguentemente esaltato il ruolo del Governo come interlocutore dei poteri locali³⁸. Inoltre, il *Rapporto 2009 sulla legislazione* della Camera dei deputati segnala lo «spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento». Dopo lo spostamento il Governo resta comunque uno dei soggetti in campo, ma lo spostamento non è ininfluente per il suo ruolo, dato che si trova in posizione di maggiore forza rispetto alle autonomie locali, non fosse altro perché può condizionarne le risorse, come ha fatto con il citato decreto Tremonti sulla crisi economica.

Dall'altro, il processo di integrazione comunitario, a partire da Maastricht, ha esaltato il ruolo del Governo nell'attuazione delle decisioni comunitarie e nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario³⁹. Senza contare che nel complesso sistema istituzionale dell'Unione europea i governi svolgono un ruolo di primo piano nella definizione dell'indirizzo politico nell'ambito del Consiglio europeo.

Il Presidente

In parallelo al rafforzamento del Governo va registrato il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁰. Il fenomeno riguarda tanto i rapporti endogovernativi, fra il Presidente e i ministri, come dimostra la pratica di chiedere e ottenere le dimissioni di ministri (caso Ruggiero nel 2002 e caso Tremonti nel 2004)⁴¹, quanto i rapporti con gli altri organi costituzionali e con il sistema delle autonomie.

38 Sulle ragioni che rendono preferibile incardinare la rappresentanza territoriale nel circuito degli esecutivi piuttosto che a livello parlamentare v. I. Ruggiu, *Contro la camera delle regioni*, Napoli, 2006, 345 ss.

39 Su questo aspetto v., fra gli altri, E. Balboni, *La funzione di governo oggi*, Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, 282.

40 G. Ferrara, *Incrementare i poteri del Presidente del Consiglio? Perché no*, in *www.astrid-online.it*; P. Ignazi, *Perché una riforma in senso primo-ministeriale è inutile*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, 2004, 371; S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità dell'esecutivo*, ivi, 220, secondo il quale il Presidente del Consiglio «si è trasformato in un vero e proprio primo ministro, ovvero in un "primus super pares" (e non più primus inter pares), seppure con alcuni ministri (in particolare il ministro del Tesoro) più eguali di altri ministri (secondo una tendenza propria a tutte le democrazie europee), anche se tale supremazia ha continuato ad essere periodicamente minacciata dall'interno stesso della coalizione». Sulla contrapposizione fra l'approccio monocratico che sottolinea la leadership del Presidente del Consiglio e l'approccio collegiale che assegna la prevalenza al Consiglio dei ministri cfr. S. Bartole, voce *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, 1991, 637 ss.

41 Questi episodi sono ricostruiti in *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, a cura di A. D'Andrea e L. Spadacini, Brescia, 2008, 19 ss. (L. Spadacini) e 131 ss. (M. Frau); nel medesimo volume si trova il commento di A. Apostoli, *I notevoli problemi di tenuta della maggioranza parlamentare nella XIV legislatura ed il frequente ricorso al rimpasto per rilanciare l'Esecutivo*, 608 ss. Sull'ammissibilità della revoca dei ministri ancorché non formalmente prevista cfr. L. Carlassare, *Relazione generale*, in *Annuario 2001. Il Governo* cit., 82 ss. L'evoluzione dei rapporti interni all'esecutivo è esaminata da cfr. F. Benelli, *Dentro il Governo: le dinamiche ministeriali nel periodo 1994-2001* e da E. Longo, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, entrambi in *Il governo forte* cit.

Il rafforzamento è tangibile pure sul piano della legittimazione e del ruolo politico. A questo proposito richiamo due previsioni della legge elettorale già citate⁴². In primo luogo l'indicazione del capo della coalizione: non è chiaramente una forma di elezione diretta⁴³, ma non si può negare che questa previsione concorra a consolidare il ruolo del capo dell'esecutivo nei confronti, per esempio, della sua stessa maggioranza. In secondo luogo, la lista bloccata: comporta la fidelizzazione dei parlamentari ai capi di partito che ne decidono l'inserimento in lista e dunque al Presidente del Consiglio che di norma è personalità politica di primo piano. Il fenomeno è particolarmente evidente quando una stessa persona cumula gli incarichi di capo partito e di Presidente del Consiglio dei ministri come accade nel caso dell'on. Berlusconi.

Nuovi poteri

I fattori che ho brevemente passato in rassegna spiegano il notevole rafforzamento dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio⁴⁴. Tornando all'immagine della centralità da cui siamo partiti, bisogna prendere atto che ormai il centro del sistema dei poteri è saldamente occupato dall'esecutivo che ha spinto ai margini il Parlamento. Ha ragione dunque chi ritiene che non sia necessario attribuire nuovi poteri al Governo e al Presidente del Consiglio⁴⁵, perché di fatto hanno già conquistato molto potere e aggiungerne ancora deformerebbe oltremisura la forma di governo⁴⁶. La tendenza a concentrare potere presso

42 Altri fattori che hanno determinato il progressivo rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio sono indicati da S. Spinaci, *I rapporti tra il Presidente del Consiglio e i ministri*, in *I mutamenti della forma di governo* cit., 314 ss.

43 A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari all'inizio della XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2008, 876. Nella prassi l'indicazione del capo della coalizione ha ridotto gli spazi di intervento del Presidente della Repubblica nella formazione del primo governo della legislatura (sul tema v. R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 243 ss.; M. Timiani, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in *La prassi degli organi costituzionali* cit., 69 ss.), ma la disposizione della legge elettorale che la prevede non obbliga il Presidente a nominare il capo della coalizione vincente [V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007, 39; sul significato giuridico, oltre che politico, di questo meccanismo insiste A. Ruggeri, *Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in *Annuario 2001. Il Governo* cit., 321 ss.; per una serrata critica cfr. A. D'Andrea, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare* cit., vol. V, 1857 ss.].

44 Sulla molteplicità di fattori che spiegano il rafforzamento del Governo a scapito del Parlamento cfr. A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, 201 ss.

45 P. Ignazi, *Perché una riforma in senso primo-ministeriale è inutile*, in *Come chiudere la transizione* cit., 371; M. Volpi, *L'evoluzione del sistema di governo tra costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare* cit., 784; S. Grassi, *Riforme "di attuazione" (per una politica capace di cultura costituzionale)*, intervento al Seminario sulle riforme istituzionali cit. All'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di scioglimento delle Camere si oppone anche un argomento specifico, ovvero che gli attuali partiti personali non sono in grado di controllare chi è investito della *premiership* (L. Elia, *Perché il potere di scioglimento oggi è un rischio*, in *Come chiudere la transizione* cit., 364); altri autori invece ritengono che non darebbe avvio a una deriva bonapartista (G. Pitruzzella, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le «virtù» del premierato*, in *Il premierato nei governi parlamentari* cit., 115, di cui v. pure *Il Governo del Premier*, in *La Costituzione promessa*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, 2004, 15 ss.).

46 Alla conclusione indicata nel testo si arriva sia sul piano dei fini che la riforma dovrebbe conseguire, che su quello del contesto politico (per questa distinzione v. E. Cheli, *Il governo del primo ministro*, in *Il premierato nei governi parlamentari* cit., 3). Da un lato, come ho detto, i fini sono già stati conseguiti nella prassi; dall'altro, l'interpretazione esasperata della democrazia maggioritaria che è invalsa nel nostro Paese sconsiglia di introdurre ulteriori elementi di conflittualità quali inevitabilmente sarebbero i nuovi poteri governativi.

gli esecutivi e, in particolare nelle mani del capo del governo, caratterizza tutti i sistemi costituzionali, ma nel nostro Paese si è spinta molto in là⁴⁷. Proprio perché avanzato, questo processo non può lasciarci indifferenti: non dimentichiamo che l'equilibrio fra i poteri rappresenta il baluardo contro involuzioni autoritarie e che l'essenza del costituzionalismo consiste nel porre un limite al potere (nel nostro caso, all'eccessiva concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo)⁴⁸.

Il rafforzamento dell'esecutivo non ha peraltro comportato la definitiva trasformazione della forma di governo parlamentare. La "deriva presidenzialistica" avviata proprio dal ruolo egemone assunto dal Governo e dal Presidente del Consiglio non è finora giunta al suo epilogo⁴⁹. Prova ne sia che, nonostante la previa indicazione del capo della coalizione, le crisi di governo non sfociano nell'immediato scioglimento delle Camere ma vengono affrontate secondo gli schemi classici del governo parlamentare⁵⁰. Caso mai, fermo restando il quadro del governo parlamentare, il rafforzamento dell'esecutivo pone di fronte alla necessità di rilanciare il ruolo del Parlamento⁵¹, mortificato anche dall'avanzare dei processi di integrazione comunitaria e di decentramento regionale, valorizzandone in particolare le funzioni di controllo e di indirizzo politico.

Abbiamo visto che il rafforzamento è il risultato tanto di innovazioni normative, principalmente la legge elettorale del 2005 e le modifiche dei regolamenti parlamentari⁵², quanto di prassi, ossia di comportamenti degli attori istituzionali che in qualche caso sono frutto di discutibili interpretazioni delle previsioni costituzionali e sub costituzionali: abuso di strumenti normativi (decreti legge, decreti legislativi, regolamenti, ordinanze), abuso di istituti del diritto parlamentare (frequente ricorso alla questione di fiducia, maxiemendamenti abbinati alla questione di fiducia), dimissioni forzose dei ministri, interpretazione della lista bloccata per scegliere candidati fedeli se non addirittura servili ai capi di partito, interpretazione della indicazione del capo della coalizione come una sorta di elezione diretta ecc. Proprio sulle prassi vorrei ora concentrare l'attenzione considerato che da questo versante viene il contributo maggiore al rafforzamento dell'esecutivo.

Prassi

47 F. Bassanini, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, intervento al Seminario sulle riforme istituzionali cit.

48 Nelle forme di governo parlamentare rompere l'equilibrio fra Governo e Parlamento per dare più potere al capo del governo «può produrre tensioni, conflitti, scontri interistituzionali che incidono negativamente, se non sulla democrazia in quanto tale, sulla qualità di quella democrazia» (G. Pasquino, *Conclusioni ragionevolmente comparate*, in *Capi di governo*, a cura di G. Pasquino, Bologna, 2005, 342).

49 M. Volpi, *L'evoluzione del sistema di governo tra costituzione vigente e prassi presidenzialistica* cit., 783 s.; S.F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, 2008, 168 ss.

50 G. Pasquino e R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, 128. Anche nell'ultima crisi seguita alla caduta del governo Prodi nel 2008, non si è andati ad elezioni immediate ma il Presidente della Repubblica ha affidato un mandato esplorativo al Presidente del Senato.

51 L'osservazione è largamente condivisa, fra gli altri v. P. Ciarlo, *Governo forte versus parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo* cit., 212; C. Chimenti, *Il ruolo delle Assemblee elettive nella forma di governo*, in *I mutamenti della forma di governo* cit., 181 ss.; A. Ruggeri, *Più poteri al Premier?*, in *www.astrid-online.it*, 2 aprile 2009. Sulle cause che determinano il declino dei parlamenti e sui fattori che potrebbero permetterne il rilancio v. A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 2008, 97 ss.

52 Per un elenco più completo v. M. Petrini, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, Torino, 2009, 148 s.

Chiarito che non serve cambiare la Costituzione per affidare nuovi poteri al Governo, resta aperta la questione dei poteri che il Governo si già è conquistato sul campo⁵³. Naturalmente, la questione non si pone per le prassi compatibili con la Costituzione (es. le dimissioni forzose dei ministri), ma per quelle che sollevano fondati dubbi sul piano della costituzionalità (es. la combinazione fra fiducia e maxi-emendamenti)⁵⁴. Come si sa, nel caso della decretazione d'urgenza è stata la Corte costituzionale a rilevare un'alterazione dei ruoli che la Costituzione assegna a Parlamento e Governo (con le note sentenze 360/2006 relativa alla reiterazione e 171/2007 relativa alla mancanza dei requisiti di necessità e urgenza). Ma quando le prassi sono radicate, gli interventi del giudice costituzionale difficilmente risultano risolutivi, tant'è vero che continuano ad essere approvati decreti legge sprovvisti dei requisiti.

Ad ogni modo, laddove non vi siano ancora decisioni della Corte, né è verosimile che giungano, potrebbe trovare spazio una versione ridotta della tesi che propone di cambiare la Costituzione in favore del Governo, ridotta perché riferita alle sole prassi che ne hanno determinato il rafforzamento, ivi comprese quelle *contra constitutionem* (una sorta di codificazione costituzionale delle prassi). Questa soluzione si contrappone a quella di eliminare (o, quanto meno, di contrastare) le prassi incostituzionali⁵⁵. Scarterei una terza possibile soluzione, ossia tollerare le prassi incostituzionali, per la decisiva ragione che corrisponde a negare la forza prescrittiva della Costituzione⁵⁶.

Ho accennato che la soluzione di eliminare le prassi incostituzionali solleva questioni in merito all'efficacia dei meccanismi di controllo e alla ricerca dei possibili rimedi: sono aspetti di grande importanza che però esorbitano dal tema di queste pagine. La soluzione di codificare le prassi a livello costituzionale anche se sono contrastanti con il testo costituzionale attuale va incontro ad alcune obiezioni di non poco momento.

In primo luogo, l'irrigidimento della forma di governo parlamentare, quando invece ne andrebbe preservata la flessibilità perché consente adattamenti alle mutevoli situazioni della vita politico-istituzionale⁵⁷. È vero che proprio l'elasticità della forma di governo ha

53 Sulle ragioni che sconsigliano di usare la categoria mortatiana della costituzione materiale per descrivere fenomeni di questo tipo cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 416 ss.

54 Condivisa è l'opinione che la tecnica dei maxi-emendamenti violi l'art. 72 Cost. (M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, 4; V. Onida, *Incostituzionale concentrare tutto in un solo articolo*, in *Il sole 24 ore*, 26 ottobre 2006; L. Gianniti e N. Lupo, *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione* cit., 241; G. Guzzetta, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale nella democrazia maggioritaria*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo* cit., 51; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare* cit., 309 il quale ravvisa anche una violazione dell'art. 70). Per la proposta di prevedere in Costituzione il divieto della combinata fra maxi-emendamenti e questione di fiducia cfr. A. Ruggeri, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010.

55 «È necessario pretendere il rispetto della costituzione scritta e rivendicare il suo primato sulla costituzione "silenziosa": perché non è possibile rifondare la legalità costituzionale infrangendo la legalità costituzionale» (M. Ainis, *Le due costituzioni*, in *Quad. cost.li*, 2000, 136).

56 Aggiungo che per i poteri vige il principio per cui tutto ciò che non è permesso va considerato illecito e vietato, un corollario dello scopo primigenio del costituzionalismo che è il limite al potere (M. Ainis, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 313).

57 M. Volpi, *Forma di governo e revisione della costituzione*, Torino, 1998, 171. Sulla flessibilità dei sistemi parlamentari v. G. Sartori, *Mala costituzione e altri malanni*, Bari-Roma, 2006, 14 s.

favorito l'instaurarsi delle prassi che hanno determinato il rafforzamento del Governo⁵⁸, ma, come ho detto, bisogna distinguere a seconda della compatibilità di queste con la Costituzione, sicché le prassi di dubbia costituzionalità vanno considerate il risultato di un cattivo uso della flessibilità e dunque da condannare.

In secondo luogo, il probabile incremento dei casi in cui vengono esercitati i poteri governativi acquisiti in via di fatto. Sembra ragionevole supporre che la costituzionalizzazione farebbe cadere qualsiasi remora ad avvalersi di quelle prassi che attualmente sono di dubbia costituzionalità, sicché diventerebbe regola ciò che ora è pur sempre eccezione. Ne seguirebbe verosimilmente un'eccessiva concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo e quindi una ricaduta negativa sull'equilibrio fra gli organi costituzionali. In altre parole, qualora la riforma convertisse le prassi oggi incostituzionali in comportamenti costituzionalmente previsti, il probabile incremento del ricorso ai poteri governativi prima esercitati in via di fatto altererebbe l'equilibrio della forma di governo⁵⁹.

In terzo luogo, il rischio che si affermino nuove prassi questa volta contrarie al testo costituzionale riformato, ingenerando una rincorsa continua fra Costituzione e prassi. L'esperienza insegna che l'esecutivo cerca costantemente di accrescere la sua sfera d'azione e dunque, una volta "legittimate" le prassi attuali, non è inverosimile che allo scopo di ampliarla ancora metta in campo nuove prassi di dubbia costituzionalità⁶⁰.

Il problema vero

Nulla si oppone a modifiche costituzionali che abbiano l'obiettivo di migliorare l'azione di governo e più ampiamente di razionalizzare la forma di governo secondo l'auspicio dell'ordine del giorno Perassi all'Assemblea costituente. Ma quando si parla dell'esecutivo e del suo capo si deve tener conto che una parte delle prassi che ne hanno determinato il rafforzamento sono di dubbia costituzionalità, e che la proposta di codificarle a livello costituzionale presenta importanti controindicazioni: riduce la flessibilità della forma di governo parlamentare, rischia di incrementare tali prassi e quindi di concentrare troppo potere nelle mani dell'esecutivo, rischia di favorire l'introduzione di nuove prassi di dubbia costituzionalità.

Per di più, potrebbe essere inopportuno costituzionalizzare anche le prassi buone, quelle compatibili con la Costituzione, quando, come nel caso delle dimissioni forzose del ministro, si tratti di decisioni più di natura politica che giuridica⁶¹. Il che conferma quanto già emerso di passaggio, ossia che il vero problema per l'efficace funzionamento

58 S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana* cit., 428.

59 Per esempio, ipotizzando che la riforma costituzionale consenta la decretazione d'urgenza anche in mancanza dei requisiti, ecco che cadrebbe il profilo di incostituzionalità relativamente all'attuale art. 77 comma 2, ma sorgerebbe il problema dell'eccessiva concentrazione di potere a favore dell'esecutivo che non incontrerebbe più ostacoli di sorta nell'adottare decreti legge (a meno che la riforma trasformi anche la forma di governo, ma questo sarebbe un altro discorso).

60 In alternativa alle riforme costituzionali, si suggerisce di percorrere la via dei regolamenti parlamentari per ottenere modifiche tacite della Costituzione (C. De Cesare, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rass. parl.*, 2010, 147; V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.* 2009, 117 s.). Va da sé che in questo caso sarebbero ancor più cogenti i limiti di ordine costituzionale che si frappongono alla codificazione delle prassi.

61 R. Bin, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Quad. cost. li*, 2006, 97. A favore della previsione costituzionale in capo al Presidente del Consiglio del potere di nomina e di revoca dei ministri v. P. Caretti, *Riforme istituzionali: perché, quali e come*; contro v. E. Grosso, *Le ragioni del costituzionalismo: per un programma di riforme orientato alla difesa della Costituzione*, V. Cerulli Irelli, *La forma di governo vigente e la sua riforma*, F. Sorrentino, *Brevi riflessioni sulle riforme istituzionali nella XVI legislatura* (tutti interventi al Seminario sulle riforme istituzionali cit.).

dell'azione di governo sono proprio i comportamenti della classe politica, come dimostrano – ma è solo l'ultima prova in ordine di tempo – le torbide vicende politiche dell'estate 2010.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali