

LE TRANSIZIONI DELLA COSTITUZIONE MATERIALE NEL XXI SECOLO

a cura di SIMONE BENVENUTI, GIANPAOLO FONTANA, SIRIO ZOLEA



RomaTrePress
2026



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A.D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. PODDIGHE, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022
39. E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI, (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, 2022
40. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2020-2021*, 2022

41. J.M. PERIS RIERA, A. MASSARO, *Derecho Penal, Inteligencia Artificial y Neurociencias. Diritto Penale, Intelligenza Artificiale e Neuroscienze*, 2023
42. A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, 2023
43. F. RUGGERI, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, 2023
44. E. RIGO (a cura di), *Per una ragione artificiale. In dialogo con Lorenzo d'Avack su Costituzione, ordine giuridico e biodiritto*, 2023
45. C. SALVI, *Cinquant'anni di scritti giuridici*, 2024
46. D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il Referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, 2024
47. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il futuro dell'Accademia. Scritti dedicati agli allievi*, 2024
48. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2022-2023*, 2024
49. F. RIMOLI, S. TALINI, *"Si vis pacem, para bellum"? La guerra e le democrazie europee. Atti del convegno annuale dell'OSDE, Roma 16 febbraio 2024*, 2024
50. G. FIORELLI, E. FRONZA, N. GUZMÁN, D. IPPOLITO, L. MARAFIOTI (a cura di), *Verità e giustizia nel processo penale. Atti del convegno di studi giuridici organizzato dalle Università di Bologna, Buenos Aires e Roma Tre (18-22 gennaio 2024)*, 2025
51. S. BENVENUTI, G. ROSSETTI (a cura di), *La Garanzia. Tradizioni storiche e modelli*, 2025
52. F. BORLIZZI, S. ZOLEA (a cura di), *Cliniche legali, culture giuridiche e trasformazioni sociali. Un dialogo italo-cubano*, 2025
53. B. BICHI RUSPOLI FORTEGUERRI, F. BONITO (a cura di), *Law and Social Change*, 2025
54. F. CARDARELLI, T.E. FROSINI, E. POILLOT, G. RESTA, S. SICA, A. ZOPPINI (a cura di), *Il valore del dissenso. Riflessioni con Vincenzo Zeno-Zencovich*, 2025
55. F. NAPPI, *Giurisprudenza. Valore teoretico e formativo dell' "arte del giudice"*, 2026
56. A. CARRATTA, B. POZZO (a cura di), *Metodi innovativi per la didattica nei corsi di giurisprudenza. Un dialogo interdisciplinare*, 2026
57. M. SINISI (a cura di), *Territorio e digitalizzazione. Dialoghi italo-spagnoli di diritto pubblico*, 2026
58. P. ALVAZZI DEL FRATE, MARIA D'ARIENZO, P. LATTANZI, M. RICCI, E. ROSAFIO, R. TARCHI (a cura di), *Il futuro dell'università italiana. Problemi e prospettive*, 2026
59. V. ZENO-ZENCOVICH, *Upside Down, Inside Out, Back to Front. Stravaganze metagiuridiche*, 2026



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

COLLANA L'UNITÀ
DEL DIRITTO 60

LE TRANSIZIONI DELLA COSTITUZIONE MATERIALE NEL XXI SECOLO

a cura di
SIMONE BENVENUTI, GIANPAOLO FONTANA,
SIRIO ZOLEA



Roma TriE-PRESS
2026

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grotesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, settembre 2026

ISBN: 979-12-5977-664-8

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto

La Collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo, perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi, ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare un'adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la Collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanei, atti di convegni e seminari, ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La Collana entra a far parte della struttura di Roma TrE-Press, che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in formato cartaceo quella in formato digitale in *open access*, contribuisce ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Antonio Carratta
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

SIMONE BENVENUTI, GIANPAOLO FONTANA, SIRIO ZOLEA, <i>Introduzione. La costituzione in senso materiale in transizione</i>	11
--	----

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E POTERI PRIVATI DI FRONTE ALLA RIVOLUZIONE DIGITALE

ELIA AURELI, <i>L'impatto della Rivoluzione Digitale sulla Costituzione materiale</i>	37
VALENTINA CAVANI, <i>Unicorni e Leviatani nella trama della nuova costituzione materiale</i>	53
MICAELA DI GIORGIO, <i>L'involuzione del sistema partitico: storia e prospettive al tempo della transizione digitale</i>	69
SILVIA FILIPPI, <i>Costituzione materiale e rappresentanza politica: cosa fare del partito?</i>	81
STEFANO GUERRA, <i>Costituzione materiale, geopolitica e innovazione digitale: riflessioni a partire dall'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania</i>	95

COSTITUZIONE ECONOMICA E VINCOLO ESTERNO

LUCA BARTOLUCCI, <i>Evoluzioni del "vincolo esterno" nella Costituzione materiale europea</i>	111
VINCENZO DELLI PRISCOLI, <i>La progressività è ancora un principio immanente del nostro ordinamento?</i>	129
LORENZO RICCI, <i>Trasformazioni e trasfigurazioni della costituzione economica italiana: dall'economia mista all'egemonia neoliberale</i>	141

LE TRASFORMAZIONI DELLA COSTITUZIONE POLITICA TRA VINCOLO ESTERNO E TECNOCRAZIA

FLAVIANA CERQUOZZI, <i>Il limite oltre il quale la Costituzione materiale non può discostarsi dalla Costituzione formale. La funzione della Teoria dei controlimiti in una prospettiva comparata del principio democratico</i>	167
--	-----

LORENZO DE CARLO, *L'eclissi del ruolo delle Camere in tempi di crisi economico-finanziaria tra integrazione europea e decretazione d'urgenza* 187

LUCA DELL'ATTI, *Il vincolo esterno come cuneo fra Costituzione formale e materiale. Due declinazioni della governabilità come fattore di condizionamento della prassi in materia di forma di governo* 201

GIULIO DI DONATO, *Il destino dell'Italia tra vincolo esterno e vincolo interno* 213

VINCENZO PELUSO, *Crisi della costituzione materiale e "totalizzazione" nell'età globale* 225

PROSPETTIVE DALLA TAVOLA ROTONDA FINALE

ROBERTO BARATTA, *Brevi riflessioni sulla dimensione costituzionale del processo di integrazione europea* 239

ALESSANDRA DI MARTINO, *Ripensare alla costituzione in senso materiale, oggi* 245

PIETRO FARAGUNA, *La costituzione materiale fra assolutezza e transizione* 261

PAOLO PILUSO, GEMINELLO PRETEROSSO, *Aporie del primato del diritto europeo. Il punto di vista di una teoria critica del diritto* 267

ALESSANDRO SOMMA, *Un dispositivo neoliberale di successo. Sull'Unione europea e la sua incompletezza dal Piano Marshall alla guerra russo ucraina* 293

Indice Autori 307

Lorenzo De Carlo

*L'eclissi del ruolo delle Camere
in tempi di crisi economico-finanziaria
tra integrazione europea e decretazione d'urgenza*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La decretazione d'urgenza nel contesto della crisi del debito sovrano – 3. La decretazione d'urgenza come (inevitabile?) strumento di risposta alle crisi strutturali – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Italia e l'Europa a cavallo del 2010, e che tuttora continua a riverberare i propri effetti, è stata foriera di significative conseguenze nei rapporti tra Camere ed esecutivo. Come si vedrà in seguito, tale periodo ha registrato un netto accentramento della funzione legislativa in capo all'esecutivo, diretto interlocutore delle istituzioni sovranazionali nell'ambito delle strategie multilaterali di contrasto alla crisi finanziaria, a tutto svantaggio del Parlamento, già oggetto di una progressiva perdita di centralità rispetto ai governi. Di conseguenza, anche a fronte dell'esigenza di effettuare riforme strutturali, lo strumento privilegiato è stato il decreto-legge, che senza dubbio garantisce una maggior rapidità e una tendenziale certezza delle tempistiche nell'attuazione del programma di governo, ma comporta un'inversione del rapporto tra eccezione e regola all'interno della gerarchia delle fonti, con la legge ordinaria, soprattutto se di iniziativa parlamentare, sempre meno valorizzata. Il massiccio impiego del decreto-legge è stato agevolato anche dall'assenza di un effettivo accertamento nel merito dei presupposti di necessità ed urgenza (nonostante la giurisprudenza della Consulta sul punto, in ultimo la sentenza n. 146/2024), pur non bastando come elemento di giustificazione la mera sussistenza di una crisi economico-finanziaria.

Ci si domanda dunque se, in un contesto tuttora caratterizzato da una 'continua emergenza' dotata di significativi risvolti sotto il profilo economico-finanziario, l'esecutivo sia ormai stabilmente divenuto il vero e proprio motore dell'*iter* legislativo, relegando così le Camere a una mera funzione di

ratifica. Per quanto la dottrina concordi sulla magnitudine e sulla ricorrenza delle violazioni del dettato costituzionale in materia, non ci si può esimere dal chiedersi se, in situazioni di crisi economica e finanziaria così connotate, il verificarsi di simili dinamiche sia addirittura inevitabile e se la prassi e le circostanze storico-politiche siano di per sé idonee a fondare un superamento in via di fatto della disciplina della Carta. L'attenzione si concentrerà pertanto soprattutto sul tema della recente crisi economico-finanziaria, innescata da fattori esogeni ma significativamente aggravata da elementi endogeni e strutturali (ad esempio, l'eccessivo ammontare del debito pubblico o il dissesto del sistema bancario), che ne hanno reso scarsamente definibile l'estensione dal punto di vista delle materie da trattare e la potenziale durata a livello temporale. Laddove, infatti, sia chiaramente configurabile un ripristino dello *status quo ante* entro un termine sufficientemente chiaro (es. catastrofi naturali, pandemie, conflitti armati), il connotato patologico di un *modus operandi* accentratore da parte del Governo emerge più nitidamente, mentre è proprio qualora manchi una proiezione temporale prevedibile che il tema si pone con maggior problematicità.

2. La decretazione d'urgenza nel contesto della crisi del debito sovrano

La crisi finanziaria interna all'Eurozona, che ha colpito in modo particolarmente grave l'Italia, ha avuto invece inizio nel 2010, anche se i presupposti sono da rinvenire nella crisi dei *subprime* innescatasi negli USA alla fine del 2006, che ha avviato una fase di recessione a livello globale. Nel caso in specie, l'economia italiana ha sofferto conseguenze assai pregiudizievoli in ragione della crisi del proprio debito sovrano, caratterizzato da un elevato disavanzo e da un sempre crescente rapporto debito-PIL a fronte di una crescita economica assai ridotta, tale da far venir meno la fiducia degli investitori internazionali sulla capacità di rispettare gli impegni assunti, con un incremento esponenziale dei rendimenti dei titoli di Stato. Gli effetti della crisi finanziaria, tuttavia, hanno continuato a prodursi anche quando il *trend* globale si è riassetato verso una ripresa dopo il 2013, tant'è che solo alla fine del 2023 il PIL reale italiano ha raggiunto nuovamente i livelli antecedenti alla crisi del 2007¹.

In situazioni di crisi come quella in esame, le esigenze contrapposte sono da un lato quella di garantire la massima speditezza all'*iter* di

¹ Dati ISTAT, *Rapporto Annuale 2023. La situazione del Paese*.

approvazione di misure percepite come particolarmente urgenti per risolvere o quantomeno alleviare le conseguenze nefaste derivanti dall'andamento negativo del ciclo economico, dall'altra quella di condividere con le forze politiche rappresentate in Parlamento la responsabilità dell'introduzione di disposizioni potenzialmente di grande impatto sotto molteplici profili, soprattutto qualora si tratti di politiche di *austerità*. Un ulteriore elemento da considerare è rappresentato dal sempre crescente influsso delle istituzioni eurounitarie nella definizione della politica economica degli Stati membri, specialmente in presenza di una moneta unica e in contesti di crisi, nonché del ruolo di primaria importanza ricoperto dagli operatori dei mercati finanziari sotto il profilo della valutazione di sostenibilità del debito pubblico², tanto da far dubitare che il Parlamento sia ancora dotato di una piena e autentica funzione di indirizzo in materia, come dimostra la revisione costituzionale 'd'urgenza' operata con legge costituzionale n. 1 del 2012, volta all'introduzione del principio di equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost.

Al di là della necessità di ottenere preventivamente il parere favorevole della Commissione Europea con riferimento ai documenti programmatici di bilancio, l'influenza delle istituzioni sovranazionali si esprime anche attraverso *soft law*: si pensi a tale proposito alla lettera rivolta al Governo italiano il 5 agosto 2011 dal Governatore uscente della Banca Centrale Europea Trichet e dal suo successore Mario Draghi con la richiesta di attuare una serie di politiche specifiche di riduzione della spesa pubblica³. In linea generale, poi, primario interlocutore delle istituzioni europee per ovvie ragioni è il Governo, che partecipa ai consessi nei quali si concordano gli indirizzi macroeconomici da perseguire a livello di Unione o di Eurogruppo. Tutto ciò considerato, non c'è da stupirsi se, specialmente durante la crisi dei primi anni 2010, in ambito di politica economica emergenziale l'esecutivo ha svolto le funzioni di 'comitato direttivo' della propria maggioranza parlamentare, relegando le Camere a una funzione di mera ratifica⁴.

Se è vero che, a fronte dell'alternativa tra il modello di parlamentarismo compromissorio di matrice kelseniana e quello tendenzialmente funzionalista

² Sul punto si è parlato di una vera e propria 'doppia fiducia' che il Governo deve ottenere tanto dalle Camere quanto dai mercati, cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al XXVIII convegno annuale AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, p. 4.

³ *Funditus*, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, p. 82 ss.

⁴ F.S. MARINI, *L'abuso del decreto-legge tra intensificazione dei controlli e prospettive di riforma*, in *La Rivista nel Diritto*, 8, 2014, p. 1570 ss.

propugnato da Max Weber⁵ e ripreso successivamente da Parsons⁶ e Luhmann⁷ e finalizzato alla valorizzazione dell'efficienza della decisione, il quadro costituzionale si rispecchia nella prima teoria, rifiutando la seconda soprattutto con riferimento alle scelte in materia di spesa pubblica, che a lungo tempo sono state appannaggio esclusivo delle Camere e in virtù della loro funzione di mediazione con le istanze sociali anche mediante il ruolo dei partiti, è altrettanto innegabile che una simile dinamica non risulta più applicabile a una realtà caratterizzata dalla presenza nella Carta di un vincolo di equilibrio di bilancio *ex art. 81*⁸. Anche tale previsione, introdotta mediante una revisione costituzionale portata avanti a tappe forzate⁹ nel 2012 e approvata con il voto favorevole di più di due terzi dei componenti delle Camere (sottraendola così all'ipotesi di referendum confermativo), è stata concepita in funzione dell'applicazione del Patto di bilancio europeo o *fiscal compact*, un trattato volto a favorire l'adozione di politiche tendenti a raggiungere il pareggio di bilancio negli Stati dell'UE che lo hanno sottoscritto, specialmente a fronte della crisi del debito sovrano¹⁰. Di conseguenza, non si può non notare come a fronte di ciò l'autonomia decisionale delle Camere risulti gravemente compressa: ciò accade non solo sotto il profilo dell'eterodeterminazione¹¹ dell'indirizzo in tema di politica economica, come dimostra l'introduzione del meccanismo di coordinamento e sorveglianza in materia finanziaria e di bilancio degli Stati membri dell'Eurozona rappresentato dal semestre europeo, ma anche in relazione alle scelte legislative a livello nazionale e perfino alla prassi parlamentare.

⁵ M. WEBER (1919), *Parlamento e governo. Per una critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, trad. di F. Fusillo, Laterza, Roma-Bari 1993, p. 57 ss.

⁶ T. PARSONS, *The Structure of Social Action*, McGraw Hill Book Co., New York 1937, p. 228 ss.

⁷ N. LUHMANN (1999), *I diritti fondamentali come istituzione*, trad. it. G. Palombella, L. Pannarale, Edizioni Dedalo, Bari 2002, p. 171 ss. e 306 ss.

⁸ G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, pp. 2-3.

⁹ L'iter di approvazione durò soltanto sei mesi, una rarità se si considerano gli aggravati procedimentali posti dall'art. 138 Cost.

¹⁰ Tale accordo giunge all'esito di una serie di accordi (patto *Europlus* con impegno degli Stati membri a recepire nella legislazione interna le regole di bilancio dell'UE) e atti (*Six Pack* e *Two Pack*, volti a fornire interpretazioni ancora più restrittive delle regole del patto di stabilità e del vincolo di bilancio) adottati a partire dall'inizio del 2011. *Funditus*, RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, cit., pp. 5-6.

¹¹ R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013, p. 11.

In linea generale, pare potersi affermare senza particolari difficoltà che nel corso della crisi che ha colpito l'Italia tra la fine degli anni 2000 e l'inizio degli anni 2010 il Governo ha ricoperto un ruolo di primissimo piano nella gestione dell'emergenza, con particolare concentrazione di poteri e responsabilità nella figura del Presidente del Consiglio Mario Monti, che appariva l'unico interlocutore credibile dinnanzi alle istituzioni europee e ai mercati. Tali dinamiche coincidevano con una grave crisi del sistema dei partiti – si verificava infatti in quegli anni il declino politico di Silvio Berlusconi, cui non corrispondeva però un'ascesa netta dello schieramento di centrosinistra anche a causa dell'emersione di una formazione antisistema quale il Movimento 5 Stelle – e con una stagione di fortissima delegittimazione dell'istituzione parlamentare e della classe politica in generale. La tendenza a rifuggire dalle responsabilità di adottare misure drastiche di riduzione della spesa pubblica è stata comune a entrambi gli opposti schieramenti rappresentati in Parlamento, che hanno accettato senza colpo ferire la nomina a Presidente del Consiglio di un soggetto estraneo al circuito partitico quale Mario Monti e soprattutto si sono dimostrati pronti a garantire una rapida conversione dei molteplici decreti-legge approvati dal Governo, auspicando (e immaginando) di scaricare *aliunde* la responsabilità politica delle scelte più impopolari. La presenza di un governo 'tecnico'¹², o meglio apartitico, ha infatti reso ancor più semplice la scelta da parte delle forze politiche, dal momento che, anche agli occhi dell'elettorato, diretto responsabile delle misure di austerità appariva il Presidente del Consiglio, privo di un partito di riferimento e asseritamente non interessato a candidarsi alle successive elezioni politiche¹³. Per altro verso, era diffusa la consapevolezza che, qualora in Parlamento si fosse coagulata una forte opposizione all'esecutivo, Mario Monti avrebbe presentato le proprie dimissioni, mettendo i partiti di fronte alle proprie responsabilità.

¹² Sulle ricorsività nelle esperienze dei governi tecnici si veda LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2015, pp. 57-120.

¹³ In realtà, Mario Monti fonderà il proprio partito, Scelta Civica, e si presenterà alle elezioni del 2013 come *leader* della coalizione centrista e liberale «Con Monti per l'Italia», ottenendo tuttavia un risultato non all'altezza delle iniziali aspettative (10,56% alla Camera e 9,13% al Senato)

3. *La decretazione d'urgenza come (inevitabile?) strumento di risposta alle crisi strutturali*

A fronte, dunque, delle pressanti richieste provenienti dalle istituzioni europee di adottare in tempi brevi politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, lo strumento apparentemente più agevole risultava essere la decretazione d'urgenza da parte del Governo, nonostante mal si prestasse a veicolare riforme ad ampio spettro, anche grazie alla pressoché assoluta garanzia, soprattutto in caso di apposizione della questione di fiducia, di un'approvazione da parte delle Camere entro il termine certo di 60 giorni¹⁴, nonché alla possibilità di predefinire il contenuto in preliminari colloqui interistituzionali in modo tale da assicurare il buon esito dell'*iter* legislativo¹⁵. Tuttavia, il contesto di emergenza economico-finanziaria ha fatto sì che l'esecutivo intervenisse appropriandosi del potere legislativo in modo spesso disorganico per non dire caotico, con una normazione sovente contrassegnata da una scarsa intellegibilità a causa dei frequenti rinvii e da un'eccessiva eterogeneità contenutistica dei decreti¹⁶, spesso predisposti rapidamente e senza un'adeguata ponderazione degli effetti sulle discipline preesistenti. Ne consegue che più volte si rendono necessari ulteriori interventi correttivi, operati sempre con decreto-legge, per porre rimedio alle aporie che si erano verificate con la precedente riforma, tutto ciò a scapito dell'esigenza di dettare discipline organiche e internamente coerenti¹⁷. Il massiccio impiego del decreto-legge è agevolato anche dall'assenza di un effettivo accertamento dei presupposti di necessità ed urgenza, che spesso appaiono integrati dalla mera sussistenza di una situazione di crisi economico-finanziaria, salvo ipotesi macroscopiche; al contempo, anche lo strumento della delega legislativa¹⁸ è caratterizzato

¹⁴ Dinamica già osservata da A. PREDIERI, *Il governo co-legislatore*, in *Il decreto-legge tra Parlamento e Governo*, a cura di A. Predieri, G. Priulla, F. Cazzola, Giuffrè, Milano 1975, p. 20.

¹⁵ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. Duilio, Il Mulino, Bologna 2013, p. 54.

¹⁶ Sul punto si vedano anche le considerazioni, utili anche per una ricostruzione dal punto di vista storico del requisito dell'omogeneità a partire dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988 in P. CARNEVALE, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, pp. 3-6.

¹⁷ L. CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, pp. 2-3,

¹⁸ *Amplius*, L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, pp. 1-17; CIMINO, MORETTINO,

dalla diffusa presenza di principi e criteri direttivi assolutamente vaghi e indefiniti, tali da accentrare ulteriormente nelle mani dell'esecutivo la funzione di normazione primaria.

Inoltre, non è da trascurare come la celerità del decreto-legge permetta di manifestare speditamente non solo ai mercati l'intenzione dell'esecutivo di attivarsi per garantire il rispetto dei propri impegni e dunque per rendere più credibili le prospettive di solvibilità¹⁹, ma più in generale anche ai *partner* internazionali e agli *stakeholders* sia interni sia esteri²⁰, soprattutto in un contesto caratterizzato da una iper-mediatizzazione della cronaca politica. Si pensi semplicemente all'impatto che le semplici dichiarazioni di un Presidente del Consiglio o di un Ministro dell'Economia possono avere sull'andamento dei titoli quotati in Borsa o sull'evoluzione dello *spread*: non v'è dubbio che l'immediata efficacia delle misure rappresenti un elemento di assicurazione per gli investitori, che tenderanno magari a occuparsi con minor attenzione del successivo *iter* parlamentare di conversione.

Nello specifico, si è osservato come con il governo Monti si sia verificata per la prima volta un'inversione nei rapporti tra manovra economica e decreti legge, che di solito rispondevano a una relazione di generalità-specialità: data l'urgenza di attuare più speditamente misure di natura assai eterogenea, durante la XVI Legislatura si è diffusa la prassi di intervenire anticipatamente su determinate materie con decreti-legge *omnibus*, provvedendo poi a dettare la disciplina di dettaglio o di attuazione con la manovra²¹. Si possono trarre indicazioni interessanti a questo proposito già dal decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008 e risalente al governo Berlusconi: con tale provvedimento si anticipava la manovra finanziaria per il triennio seguente, collegata all'approvazione del Documento di programmazione economica e finanziaria per il quadriennio 2010-2013. Non solo, all'interno del decreto erano inserite anche misure di natura finanziaria (nello specifico, la riduzione delle dotazioni di spesa di ciascun Ministero, c.d. 'tagli lineari' con esclusione solo di alcune voci specificamente predeterminate) estranee

TANCREDI, *La delegazione legislativa*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 107 ss.

¹⁹ L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, pp. 3-4.

²⁰ G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, EUM, Macerata 2006, p. 72.

²¹ D. FIUMICELLI, *Dalla "Urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti Costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, p. 1 ss.

rispetto alla manovra, che tuttavia sono state comunque stabilizzate mediante la legge di conversione, all'insegna di una massima eterogeneità di contenuto, tale da richiedere l'intervento di tutte le commissioni parlamentari permanenti e l'apposizione della questione di fiducia in tre letture, oltre al ricorso in due casi al maxi-emendamento²². Appare chiaro come l'estrema delicatezza dal punto di vista politico dell'operazione di individuazione quantomeno dei criteri e dei principi di selezione delle voci di spesa da tagliare non sia stata accompagnata da un adeguato esame da parte delle Camere, che difficilmente avrebbero acconsentito all'approvazione di misure così draconiane. Peraltro, tale decreto ha permesso alla Consulta di esprimersi con la sentenza n. 10 del 2015 sul tema della retroattività degli effetti di una pronuncia di accoglimento, limitati *pro futuro* per evitare di generare la necessità di ricorrere a una manovra aggiuntiva o correttiva per far fronte alla restituzione di versamenti tributari in base a una norma dichiarata incostituzionale, con conseguente rischio per la tenuta delle finanze pubbliche²³.

Tale prassi si è consolidata anche con i successivi decreti-legge volti a favorire la stabilizzazione della situazione finanziaria del Paese, caratterizzati da dimensioni assai cospicue degli articolati, estrema eterogeneità delle materie e utilizzo della questione di fiducia e del maxiemendamento, con una persistente confusione tra decretazione d'urgenza e leggi di stabilità.

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, è stato uno dei primi interventi strutturali per il contenimento della spesa pubblica in risposta alle tensioni finanziarie post-crisi del 2008, volto a ridurre la spesa pubblica con particolare riferimento alla dotazione finanziaria delle amministrazioni centrali e degli organi di autogoverno della magistratura, nonché del Sistema Sanitario Nazionale. L'urgenza fu giustificata dal Governo con la necessità di «rassicurare i mercati» e dare attuazione alle raccomandazioni dell'Unione Europea. Sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2012, ha avuto modo di esprimersi sulla previsione relativa al blocco e alla decurtazione, anche progressiva, delle retribuzioni e degli scatti stipendiali dei dipendenti pubblici, con particolare riguardo ai magistrati. Il giudice delle leggi, infatti, ha chiarito che financo una misura con potenziali impatti significativi su un valore cardine dell'ordinamento come l'indipendenza dei

²² CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, cit., pp. 6-7.

²³ Sulla pronuncia in esame, *ex multis*, R. ROMBOLI, *L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 aprile 2015, pp. 1-22.

magistrati (sotto lo specifico profilo della neutralizzazione di eventuali ingerenze politiche sul trattamento economico mediante l'adeguamento automatico delle retribuzioni) può non integrare una violazione dell'art. 3 Cost. in momenti di gravi congiunture economiche, a condizione che «i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso»²⁴. In parallelo, nel censurare l'imposizione di un contributo di solidarietà ai soli dipendenti pubblici per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la Consulta ha avuto modo di riaffermare l'insussistenza di una discrezionalità assoluta in capo al legislatore anche in situazioni economiche eccezionali, dovendosi sempre garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra i quali vi è senza dubbio quello di uguaglianza²⁵.

La dinamica di abuso della decretazione d'urgenza in funzione di contrasto alla crisi finanziaria si è spinta al punto di arrivare all'approvazione con d.l. n. 138 del 2011 (convertito con l. n. 148/2011) di una vera e propria nuova manovra, andando tanto a modificare e integrare le previsioni contenute nel precedente decreto quanto a inserire nuove misure volte a reperire nuove risorse dal punto di vista finanziario mediante i consueti tagli lineari²⁶.

Le stesse dinamiche si sono verificate anche a seguito dell'avvicendamento con il governo Monti, caratterizzato dall'anomala scelta del Presidente del Consiglio di conservare per sé anche la titolarità del dicastero dell'Economia e delle Finanze²⁷, decisione che denotava *ab origine* gli obiettivi che si prefiggeva il nuovo esecutivo, ovvero il risanamento della situazione economico-finanziaria del Paese e il contrasto alle varie articolazioni della crisi del debito sovrano. Ancora una volta, sono stati molteplici i decreti-legge aventi la sostanza di manovra finanziaria, sempre caratterizzati da contenuto estremamente eterogeneo e dall'adozione di riforme strutturali mediante la decretazione d'urgenza.

Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. 'Salva Italia'), convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha segnato un momento chiave nel rapporto tra Governo e Parlamento. Il provvedimento è stato adottato in un contesto di grave instabilità finanziaria e incremento drastico dei

²⁴ Corte Cost., sentenza n. 233 dell'11 ottobre 2012, *Considerato in diritto*, § 11.5.

²⁵ Condivide tale impostazione S.M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2012, p. 2.

²⁶ CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, cit., pp. 9-10.

²⁷ Sul punto N. LUPO, *I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventunesimo Secolo*, 36, 2015, pp. 9-37.

rendimenti dei titoli di Stato italiani, con il diretto coinvolgimento delle istituzioni europee (BCE, Commissione UE) nella definizione delle misure di risanamento. Il decreto conteneva un pacchetto organico di riforme strutturali, tra cui l'anticipazione dell'età pensionabile, la revisione del regime IVA e IRES, misure di contrasto all'evasione e liberalizzazioni. L'adozione del decreto è stata accompagnata da un dibattito dottrinale intenso, in quanto, secondo alcuni, esso ha rappresentato una sospensione di fatto della mediazione parlamentare, in nome di un'urgenza imposta più da vincoli esterni (i mercati e le istituzioni europee) che da una effettiva emergenza interna.

La Corte costituzionale, pur non essendosi pronunciata sull'intero impianto del decreto, ha in seguito avuto modo di censurare singoli profili, in primo luogo con la sentenza n. 220 del 2013, con la quale ha fornito indicazioni chiare sull'uso e abuso del decreto-legge in tema di *spending review*: rientravano nella seconda categoria le modifiche strutturali all'ordinamento delle Province apportate dal d.l. n. 201/2011 e dal d.l. n. 95/2012 in ragione dell'insussistenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza *ex art. 77* dell'intervento in questione, posto che la materia, per la sua latitudine e multidimensionalità nonché per l'esigenza di coinvolgimento e consultazione di Comuni e Regioni, non poteva essere correttamente riformata in modo organico e sistematico con le fonti dell'emergenza, risultando invece più opportuna la legge ordinaria o, se del caso, costituzionale²⁸. Particolarmente interessante la notazione sull'esigenza di immediata applicabilità delle disposizioni introdotte dai decreti-legge, come richiesto anche dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988, che pertanto escluderebbe l'impiego di tale fonte in esclusiva ragione dell'esigenza di ottenere risparmi di spesa subitanei, laddove fossero necessari processi attuativi più lunghi²⁹. Non v'è dubbio, pertanto, che tale sentenza rappresenti una pietra miliare per la giurisprudenza della Corte in materia, sebbene abbia registrato scarso seguito negli anni a venire.

Successivamente, la Consulta con sentenza n. 70 del 2015 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il blocco integrale e biennale dell'indicizzazione delle pensioni previsto dalla manovra in esame, una misura specificamente richiesta in sede europea, per violazione del

²⁸ Tale pronuncia ha riscosso il consenso della dottrina maggioritaria, mentre nel dibattito pubblico le reazioni non sono state spesso favorevoli (criticate da A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 settembre 2013, pp. 1-2).

²⁹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta Online*, 1, 2013, p. 4.

principio di proporzionalità e ragionevolezza³⁰. Per quanto qui di interesse, bisogna segnalare che la dichiarazione di incostituzionalità è stata fondata sull'insufficiente motivazione politica, giuridica ed economico-finanziaria della prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento tanto nel decreto-legge quanto nella legge di conversione³¹. La Corte, pertanto, ha richiesto al legislatore di motivare e documentare la situazione di crisi economico-finanziaria e di chiarire l'impatto delle singole misure di *austerità* sui conti pubblici: non basta più, infatti, allegare la sussistenza di una «contingente situazione finanziaria» per poter far legittimamente ricorso alla decretazione d'urgenza. Tuttavia, come è stato osservato, viene spontaneo chiedersi se, in caso di adeguato circostanziamento di tali elementi, il sindacato della Corte possa spingersi ad una valutazione assai prossima al merito politico ed economico e, conseguentemente, dell'effettiva sussistenza dell'emergenza stessa³².

Anche l'attività di *spending review* ha registrato la preminenza dell'impiego dello strumento del decreto-legge, tanto per quanto riguarda il d.l. n. 52/2012, volto a dettare una disciplina generale con riferimento alla riduzione della spesa pubblica, istituendo anche nuovi organi di controllo³³, ma contenente altresì misure sostanziali³⁴, quanto con riferimento al d.l. n. 95/2012, finalizzato a disciplinare in maggior dettaglio il taglio delle singole voci di uscita, seppur asseritamente «con invarianza dei servizi ai cittadini». Come prevedibile, in questo caso è stato necessario per il Governo porre la questione di fiducia sia alla Camera sia al Senato, così come avvenuto due anni dopo con il d.l. n. 66/2014, all'interno del quale si indicavano *passim* ulteriori settori non omogenei in riferimento ai quali razionalizzare la spesa pubblica. Tali considerazioni possono essere estese anche al decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, è noto soprattutto per aver introdotto il cosiddetto

³⁰ Sulle conseguenze interistituzionali della sentenza e sulla differenziazione profonda di funzioni tra Governo e Consulta si veda M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, maggio 2015, pp. 1-8.

³¹ Corte Cost., sentenza n. 70 del 30 aprile 2015, *Considerato in diritto*, § 10.

³² Si veda D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3, 2016, pp. 19-20.

³³ Nello specifico, si trattava del Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni o servizi.

³⁴ *Funditus*, RIVOSECCHI, *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica – Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2012, p. 917 ss.

‘bonus 80 euro’, un beneficio fiscale rivolto ai redditi medio-bassi. Si trattava di una misura strutturalmente rilevante dal punto di vista del gettito, con implicazioni politiche molto forti, adottata dal Governo Renzi a pochi giorni dalle elezioni europee. Anche in questo caso, il Parlamento è stato posto di fronte a un testo già definito e l’approvazione è avvenuta con tempi ristretti e ricorso alla fiducia.

I casi analizzati mostrano come la decretazione d’urgenza abbia progressivamente trasceso la dimensione della straordinarietà, per divenire strumento ordinario di intervento, anche in ambiti ad alta complessità economica e sociale. Se in alcuni casi il ricorso al decreto può apparire giustificato dalla pressione dei mercati o dalle scadenze internazionali, in altri il nesso con l’urgenza appare pretestuoso o quantomeno strumentale.

4. Conclusioni

Nel corso della crisi finanziaria del 2011-2012 e più recentemente della pandemia da COVID-19, si è assistito a una risposta a livello legislativo trainata in modo assai netto dal potere esecutivo. La crisi ha giustificato, anche da un punto di vista politico e mediatico, il ricorso a strumenti emergenziali anche in settori che avrebbero invece richiesto un confronto parlamentare ampio e meditato, come le riforme strutturali in materia di lavoro, pensioni, e fisco. Da parte sua, la Corte Costituzionale ha cercato di arginare questo fenomeno con una giurisprudenza progressivamente più rigida, operando un controllo più pregnante sui requisiti di necessità e urgenza, ma il suo sindacato non è apparso sufficiente a contenere efficacemente le dinamiche abusive, vuoi per l’incidentalità del giudizio, vuoi per la difficoltà a pronunciarsi su profili strettamente procedurali di approvazione di un atto legislativo, fatte salve ipotesi di violazioni macroscopiche. Neanche i Capi dello Stato sono intervenuti in modo omogeneo sul tema dell’abuso della decretazione d’urgenza in tempi di crisi, esercitando i propri poteri di rinvio con estrema prudenza e prediligendo interventi più mirati nella fase di elaborazione e redazione degli atti mediante l’utilizzo della propria *moral suasion*.

Il ricorso sistematico alla decretazione d’urgenza non può essere ricondotto unicamente alle contingenze, ma risponde anche a una logica strettamente politica affermata nell’esercizio della funzione legislativa. La tendenza ad accorciare i tempi del dibattito, a ricorrere sistematicamente

alla questione di fiducia e a concentrare nei decreti-legge misure sempre più eterogenee è senza dubbio sintomo di una debolezza strutturale della rappresentanza parlamentare e della conseguente crisi dei poteri tanto di indirizzo quanto effettivamente decisionali delle Camere; tuttavia, l'analisi non si può limitare a deprecare le dinamiche patologiche dell'*iter* deliberativo senza valutare adeguatamente gli elementi di contesto.

In simili situazioni di crisi, caratterizzate da una proiezione sovranazionale degli indirizzi di politica economica, è infatti pressoché inevitabile l'arretramento del ruolo del Parlamento, anche a costo di alcune torsioni rispetto al sistema costituzionale delle fonti del diritto. Un corretto estrinsecarsi del rapporto tra poteri dovrebbe favorire la salvaguardia delle prerogative delle Camere, soprattutto quando in esame vi sono misure caratterizzate da una proiezione contenutistica e temporale che va ben oltre l'emergenza che ne giustifica l'adozione; tuttavia, è innegabile come non tutte le situazioni di crisi siano circoscrivibili temporalmente in modo agevole. La crisi finanziaria si presenta sovente sotto molteplici profili, evidenziando certamente contesti di maggiore urgenza, ma comunque mal si presta a soli interventi puntuali, soprattutto se le cause che stanno a monte di essa sono strutturali e prescindono da circostanze temporalmente delimitabili. Risulta pertanto arduo immaginare una reviviscenza della centralità parlamentare e della legge ordinaria in un contesto di 'continua emergenza': è proprio il carattere permanente o comunque multiforme e interconnesso delle situazioni critiche, difficilmente suscettibile di individuazione di un *dies ad quem*, a rendere assai sfumato il margine di distinzione tra misure emergenziali e riforme ad ampio spettro. Ciò non toglie, ad ogni modo, che sia indifferibile l'esigenza di porre dei paletti agli abusi della decretazione d'urgenza in contesti di crisi: tanto l'aspetto procedurale quanto quello contenutistico devono essere oggetto di un'attenta riflessione sull'opportunità di introdurre quantomeno meccanismi più garantiti, tali da contemperare più efficacemente l'esigenza di speditezza con la tutela di diritti e libertà fondamentali, in particolare la certezza del diritto e la chiarezza e intellegibilità della legge.

Luca Dell'Atti

*Il vincolo esterno come cuneo fra Costituzione formale e materiale.
Due declinazioni della governabilità come fattore
di condizionamento della prassi in materia di forma di governo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il valore dei classici – 2. La governabilità come esigenza esterna: vincoli europei e mutamenti impliciti – 3. La governabilità come esigenza interna: il fattore del leader e i tentativi di mutamenti espliciti – 4. Tracce conclusive. Il principio sovranista nella concezione mortatiana.

1. Introduzione. Il valore dei classici

Il richiamo alla nota dottrina mortatiana della Costituzione materiale è, nel contesto di questo contributo e del convegno da cui prende le mosse, un autorevole pretesto per tracciare qualche spunto di riflessione in ordine ai movimenti della parte della Costituzione italiana relativa alla forma di governo, nel suo andamento ondivago e complementare fra testo scritto e sua vitalità nella prassi.

La nozione di Costituzione in senso materiale non solo torna utile per accomodare quest'ordine di riflessioni nelle acquisizioni relative ai rapporti fra ciò che nel testo costituzionale è scritto e lo spirito che ne promana, ma anche per richiamare la nozione di indirizzo politico e il rapporto fra la rigidità della Costituzione e la libertà delle forze politiche che, occupando gli organi detentori della funzione di indirizzo, sono espressive della sovranità democratica¹.

Di qui il duplice profilo attorno a cui si muove il contributo: il primo riguarda le pressioni che il vincolo esterno ha impresso alla forma di governo costituzionale, mentre il secondo i tentativi di mutare la forma di governo costituzionale in modo esplicito. Oltre a richiamare il rapporto fra sostanza e forma della Costituzione, questo duplice ordine di riflessioni, intende, più nel profondo, attingere il nucleo della materialità della Costituzione,

¹ In questi termini recentemente ne tratta G. PRETEROSSÌ, *Editoriale. Il plusvalore politico della costituzione materiale*, in *Filosofia politica*, 1, 2023, p. 3 ss., proprio con riferimento alla Costituzione materiale, declinando la questione della rigidità costituzionale nel preminente strumento del sindacato di costituzionalità.

inteso quale nucleo di fini e valori espressivi della concezione politica che si fa (o cerca di farsi) egemonica, per tramite degli strumenti previsti dalla Costituzione formale stessa: nella specie, l'art. 11 Cost. e l'art. 138 Cost.

Nella consapevolezza della complessità delle varie questioni che, intrecciate, farebbero oggetto di siffatte riflessioni, questo agevole contributo affronta, nel secondo paragrafo, l'impatto del vincolo esterno con precipuo riferimento all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle relative conseguenze sull'assetto delle relazioni istituzionali e la definizione dell'agenda politica interna, attraverso il riferimento a talune specifiche evoluzioni in via di prassi della forma di governo, contenute in uno scorcio temporale piuttosto vicino e contenuto. Il terzo, di seguito, contiene i riferimenti a taluni tentativi di modificare il testo costituzionale nel senso del rafforzamento in senso monocratico del sistema, mentre le brevi tracce conclusive provano a riannodare entrambi i profili grazie alla profondità della lettura mortatiana della Costituzione in senso materiale.

2. La governabilità come esigenza esterna: vincoli europei e mutamenti impliciti

Trattando dell'appartenenza dell'Italia all'ordinamento sovranazionale europeo si intende qui adottare una prospettiva complessiva e dinamica che sopravanza il solo aspetto giuridico-formale relativo al rapporto fra fonti e conseguente al primato del diritto europeo su quello interno. Si vuole invece considerare (anche) il profilo sostanziale relativo ai rapporti fra poteri, cioè fra centri decisionali, che qualificano l'assetto istituzionale della Ue come capace di condizionare vieppiù la definizione di *policies*, imprimendo una poderosa flessione all'intero corpo della forma di governo italiana.

Di quest'ordine di cose, le prassi che hanno connotato il procedimento di formazione del Governo negli ultimi 10-15 anni è cartina di tornasole, poiché l'iter in parola, oltre a portare alla formazione e al giuramento di un nuovo gabinetto, passa necessariamente dalla predisposizione del relativo programma, sul quale, del resto, l'esecutivo – già immesso nelle funzioni *ex art. 93 Cost.* – chiede e ottiene la fiducia, pena l'immediata riapertura della crisi. Dunque, il momento genetico del Governo riguarda egualmente le sue due componenti essenziali: la compagine governativa e il programma di governo².

² Circa la centralità del procedimento in parola negli studi sulla forma di governo v.

Ebbene, i governi cd. tecnici esplicitano nella massima intensità il condizionamento di derivazione europea: la formazione dei governi Monti e Draghi avveniva non solo per l'asserita esigenza di rispondere con immediatezza all'emergenza proveniente, rispettivamente, dalle crisi economico-finanziaria e pandemica, ma con l'obiettivo di garantire l'aderenza delle azioni di governo alle relative misure frattanto adottate (o in via di adozione) a livello europeo³. A tale scopo – oltre che per ragioni, per così dire, reputazionali – alla guida dei gabinetti venivano selezionati non già tecnici qualsiasi ma personalità che avevano svolto ruoli di primissimo piano nelle istituzioni europee.

Ma il fenomeno è naturalmente più strisciante, già in precedenza manifestatosi con diverse e minori intensità: anche nella formazione dei governi Amato I e Ciampi concorrevano argomenti legati alle impegnative conseguenze derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, mentre molte esperienze di governo della cd. seconda Repubblica vedevano al ministero dell'economia personalità tecniche⁴.

Ancora più generale rispetto alla necessità di aderire con prontezza e competenza a programmi di matrice sovranazionale, è, poi, l'esigenza di stabilità degli esecutivi: vero e proprio mito elevato a garanzia dell'affidabilità del debito sovrano verso i mercati⁵, tale esigenza è stata spesso declinata nei termini di invariabilità degli interlocutori italiani (su tutti, il presidente del Consiglio e il ministro dell'economia e delle finanze) a livello europeo,

G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino 2020. Per un ampio compendio delle prassi in materia si rinvia a S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino 2017, II ed.

³ *Ex multis* v. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in Id. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino 2017, p. 1 ss. In particolare, sul ruolo del capo dello Stato e delle emergenze v. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, 11, 2011, p. 25 ss.; sull'attitudine di condizionamento dei piani europei, con specifica attenzione al PNRR, v. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo*, 2, 2021, p. 51 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi*, 18, 2021, p. 235 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 1, 2022.*

⁴ Su ambo le questioni cfr. A. PIERINI, *I Governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi*, cit., p. 43 ss.

⁵ Per un inquadramento generale della trasformazione dallo Stato sociale allo "Stato debitore" v. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013; e A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma 2014.

nei cui consessi intergovernativi trova origine una significativa parte delle decisioni sovranazionali⁶.

È proprio rispetto all'esigenza da ultimo richiamata che autorevole dottrina ha notato come le molte crisi di governo della legislatura XVIII siano state sospinte dalla "governabilità a tutti i costi": pur di non sciogliere le Camere anticipatamente – si è scritto – venivano agevolate successioni di formule politiche molto diverse fra loro, ma soprattutto, distanti da (e distoniche con) gli esiti elettorali⁷. In effetti, dopo che le elezioni politiche del 2018 non avevano assegnato a nessuno degli schieramenti in campo la maggioranza assoluta dei seggi in nessuna delle Camere, veniva agevolato un gabinetto sostenuto da Movimento 5 stelle e Lega, che si erano presentati alternativi alle elezioni, smembrando la coalizione di centrodestra. Di seguito, venuta meno l'alleanza cd. giallo-verde, il presidente del Consiglio dimissionario riceveva un re-incarico, ma col mandato di formare una maggioranza inversa, coi gruppi del centrosinistra. Caduto anche il governo Conte II, veniva poi formato un gabinetto a guida tecnica e composizione mista tecnica e politica. Infine, solo alla caduta del governo Draghi, per via del venir meno del Movimento 5 stelle, che restava il partito di maggioranza relativa, si ricorreva allo scioglimento anticipato a pochi mesi dalla scadenza naturale della legislatura.

In questi avvicendamenti, insomma, l'obiettivo di assicurare la presenza di un esecutivo (quale che fosse) sembra aver prevalso su quello di assicurarne la rappresentatività: non tanto del gabinetto in quanto tale, quanto del circuito democratico nel suo complesso, e, in particolare, del *continuum* fra maggioranza e Governo che trova in Parlamento il necessario contrappunto dialettico nell'opposizione.

In altri termini, al ripristino della carica rappresentativa delle Camere, che può derivare solo dalle elezioni, allo scopo di rimettere alle nuove Camere il compito di risolvere la crisi di governo, si sostituiva il presidente della Repubblica, che invitava i partiti a trovare un accordo (qualche che

⁶ Così, fra gli altri, N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza 2022, p. 6471 ss. Inoltre, di recente, e con riferimento al dibattito sulla proposta di riforma relativa al cd. premierato elettivo, v. E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *Federalismi – Paper*; e G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, entrambi in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023; nonché A.M. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, Giappichelli, Torino 2024, *passim*.

⁷ A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 1, 2021.

fosse) sospingendoli nella direzione della governabilità.

L'ultima legislatura è stata, in effetti, anche commentata per la tendenza (complementare e correlata) dei presidenti del Consiglio e della Repubblica a svolgere un certo ruolo di primo piano, occupando una posizione decisamente più rilevante dei partiti e delle relative proiezioni parlamentari, tanto da potersi parlare di una sorta di rinnovata "diarchia"⁸. Ciò è specialmente vero con riferimento alla formazione del governo Draghi, nel corso della quale il capo dello Stato è l'incaricato (per esplicita affermazione di quest'ultimo) seguivano una lettura strettamente letterale dell'art. 92, comma 2 Cost., nella quale lo spazio d'intervento dei partiti della maggioranza risultava pressoché nullo⁹. Mentre nella formazione del primo gabinetto della legislatura il ruolo dell'incaricato risultava, all'opposto, significativamente compresso, emergeva il rilievo del capo dello Stato, che, proprio con riferimento all'appartenenza italiana all'Unione europea (e nella specie all'unione monetaria), motivava il rifiuto opposto alla nomina di Paolo Savona al ministero dell'economia e delle finanze¹⁰.

Che l'estensione del ruolo di garanzia del presidente della Repubblica ricomprenda oggi l'apertura della sovranità della Repubblica verso la dimensione internazionale e, in particolare, europea è stato annotato in dottrina con sguardo analitico e rigoroso¹¹; come pure, da più parti si è sostenuto che le esigenze intergovernative dei contesti internazionali (e specialmente europei) abbiano determinato una sovraesposizione del presidente del Consiglio rispetto agli altri componenti il collegio governativo¹². Probabilmente si tratta, per certi aspetti, di una esposizione

⁸ Ivi.

⁹ Favorevoli a tale lettura, per esempio, M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, su *La Repubblica*, 12 febbraio 2021 e S. CASSESE, *Le regole rispettate*, su *Il Corriere della sera*, 18 febbraio 2021; contrari, invece, G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, su *La Repubblica*, 25 febbraio 2021 e M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, su *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021.

¹⁰ La vicenda è ampiamente commentata in dottrina. Fra gli altri, per la posizione scettica nei confronti del rifiuto L. CARLASSARE, V. ONIDA e A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento delle scelte dei Ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, risp. pp. 991, 676 e 1002-4. *Contra*, fra i molti, A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi*, 12, 2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 giugno 2018.

¹¹ Cfr. M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

¹² Così, per esempio, E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*,

più mediatica che attinenti a profili di natura costituzionale¹³. Eppure, è possibile individuarne qualche traccia sul piano propriamente giuridico, di nuovo in conseguenza e per l'effetto di talune scelte di *policies* provenienti dall'assetto sovranazionale europeo: si pensi, per esempio, alla struttura di governance del PNRR, ri-strutturata dal governo Draghi con d.l. 77/2021 in senso marcatamente centralistico, assegnando al presidente del Consiglio un ruolo di primo piano¹⁴.

È d'altra parte vero – come chi scrive ha sostenuto a più riprese – che il paradigma normativo complessivo dell'organo presidente del Consiglio (nei suoi profili giuridici e politici) resta quello delineato dalla Costituzione e dalla struttura politica del sistema; che, pertanto, non possa certo dirsi improntato a quella logica che, diffusamente sul piano comparato, vede il premier al centro del sistema, fulcro fra elettorato, partito, maggioranza parlamentare e gabinetto¹⁵.

Si tratta, per l'appunto, di un paradigma destinato a essere integrato da fattori esterni al testo costituzionale in quanto tale: su tutti, i partiti, il loro modo d'essere, le strutture interne e i rapporti reciproci, con speciale riferimento alle convenzioni fra essi stipulate in grado di conformare l'attuazione di certe disposizioni costituzionali in materia di forma di governo in una delle varie interpretazioni rese parimenti legittime dal loro carattere “a fattispecie aperta”¹⁶.

Ebbene, mentre, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, i partiti si

Biblion, Milano 2019, p. 431 ss.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli 2018, *passim*.

¹³ Il riferimento è primariamente alle frequenti apparizioni, durante l'emergenza pandemica, del presidente del Consiglio Conte che spesso sui suoi canali social (oltretutto in diretta televisiva) era solito annunciare il contenuto dei provvedimenti tesi al contenimento del contagio.

¹⁴ Cfr. M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, p. 405 ss. E del resto, nella compagine ministeriale del governo Draghi non figurava un ministro senza portafoglio competente per gli affari europei, essendo il relativo dipartimento stato affidato alla direzione politica di un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

¹⁵ Su tali questioni sinteticamente sia consentito rinviare al mio *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, ESI 2022, *passim*.

¹⁶ Di vero e proprio “formante della forma di governo” discorre S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella, (a cura di), *Il governo in Italia*, Il Mulino, Bologna 2019, p. 30 ss. Per il dibattito sul rilievo costituzionale dei partiti e delle regole da questi elaborati si rinvia, su posizioni opposte, a L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1970, vol. XIX, p. 642 ss; e M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 2010, p. 538 ss.

sono indeboliti, de-strutturati e (in qualche misura) de-ideologizzati, il processo di progressiva integrazione europea ha rappresentato un fattore di condizionamento sempre più forte nei confronti della forma di governo interna, al punto da sostituirsi, quanto a rilievo conformativo del sistema di governo, a quello partitico¹⁷.

3. *La governabilità come esigenza interna: il fattore del leader e i tentativi di mutamenti espliciti*

Si è detto che le esigenze di stabilità dell'esecutivo sono da qualche tempo richiamate, specialmente con riferimento alla dimensione transazionale delle sfide contemporanee e dei consessi internazionali e sovranazionali chiamati ad affrontarle. Per esempio, nella relazione conclusiva dei lavori della commissione per le riforme insediata dal governo Letta¹⁸, veniva individuato come obiettivo prioritario assicurare all'assetto istituzionale «efficienza, capacità decisionale e tempestività», proprio in quanto «tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche», ritenendo a tal fine utili, fra l'altro, «meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo»¹⁹.

Stabilità ed efficienza decisionale, del resto, sono le componenti del più ampio (e invero polisemico) concetto di governabilità²⁰, autentico

¹⁷ È questa la tesi di N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, p. 916 ss., che non manca di sottolineare pure il rilievo delle leggi elettorali a tendenza maggioritaria. Più in generale, l'Autore assume una posizione lineare sul valore conformativo dell'Ue sulla forma di governo interna, che lo porta a discorrere di forma di governo euro-nazionale: cfr. *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido e N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna 2018, p. 3 ss.

¹⁸ Poiché la commissione in parola era composta esclusivamente da costituzionalisti, il rilievo della relazione è significativo poiché rappresentativo di opinioni diffuse (ma, si badi, non esaustive) della dottrina italiana sul tema.

¹⁹ Commissione per le riforme costituzionali, 2013, IV, 1, lett. a) e c).

²⁰ G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani 1994, vol. 4. Occorre precisare che rafforzare e stabilizzare l'esecutivo sono obiettivi spesso ricondotti alla possibilità di attuare il programma sulla base del quale i governi ricevono il mandato elettorale. Ora, a tacere del fatto che nel sistema italiano difficilmente può dirsi che un governo riceva un mandato diretto dall'elettorato, non mancano certo gli strumenti – a Costituzione vigente – per l'assunzione sollecita di decisioni da parte dell'esecutivo: si pensi, in particolare, alla combinazione fra decretazione d'urgenza, maxiemendamento e questione di fiducia che, anzi, solleva diffuse preoccupazioni in dottrina circa la tenuta

topos della riflessione dottrinale sulle prestazioni della forma di governo²¹, tanto ridondante da divenire oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale, dalle pronunce in materia elettorale a quelle sulle procedure di bilancio²², che torna oggi al centro del dibattito attorno al disegno di legge costituzionale del governo in carica che, mentre si scrive, giace in Parlamento in attesa della ripresa dell'esame.

Ebbene, la necessità di stabilizzare l'esecutivo e di rafforzare il suo vertice continua a essere sostenuta nondimeno l'apertura internazionale dell'ordinamento avrebbe – come detto – già agito in tal senso, a Costituzione invariata. Si aggiunga che, dopo un decennio di instabilità dell'assetto partitico che, lungo le legislature XVII e XVIII ha visto alternarsi maggioranze composite e formule politiche peculiari, le elezioni del 2022 hanno invece creato in ambo le Camere una maggioranza chiara e solida²³, riconsegnando al Governo una connotazione eminentemente politica e ai partiti un certo protagonismo nei rapporti istituzionali, nonché rinnovando la dialettica (quasi) bipolare fra maggioranza e opposizioni.

Così stando le cose, per comprendere davvero l'esigenza di realizzare *ex lege* quella normalizzazione del sistema parlamentare che, sul piano convenzionale ed elettorale, i partiti stanno già compiendo²⁴, occorre tener conto di un altro essenziale fattore che da trent'anni influenza il sistema politico-istituzionale: prima e più che altrove, lo scenario politico italiano ha visto la transizione dal modello partitico di massa e burocratico a quello personale e incentrato sul *leader*, sulla sua funzione propriamente

degli equilibri costituzionali fra Governo e Parlamento: cfr., fra 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*, Giappichelli, Torino 2011, p. I ss.; T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. Musella (a cura di) *Il governo in Italia*, cit., p. 153 ss. In particolare sulla combinazione fra i richiamati istituti del diritto (e della prassi) parlamentare v. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, in F. Bailo, M. Francaviglia (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, Jovene 2023, p. 3 ss.

²¹ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, p. 296 ss.

²² Cfr., rispettivamente, Corte cost., sentt. nn. 1/2014 e 35/2017; ordd. nn. 17/2019 e 60/2020.

²³ Tanto che Meloni ha accettato l'incarico senza riserva, come già Berlusconi dopo le altrettanto chiare elezioni del 2008.

²⁴ Così R. BIN, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023.

rappresentativa e non più solo di guida²⁵. Il riferimento è naturalmente all'innovativo e inedito modello aziendale e personale di partito sviluppato da Silvio Berlusconi, che – a tacere delle indubbie singolarità e irripetibilità legate alla sua persona – ha influenzato l'intero assetto partitico italiano²⁶, il sistema elettorale²⁷ e, infine, tentato la complessiva torsione costituzionale attraverso la riforma efficacemente etichettata in dottrina come “premierato assoluto”²⁸.

Non si è trattato, di certo, dell'unico tentativo di riformare le istituzioni repubblicane²⁹: anzi, proprio per via dell'inattuazione di quella parte dell'ordine del giorno Perassi relativa alla razionalizzazione del parlamentarismo italiano, i dibattiti sulle riforme istituzionali sono sempre stati animati dall'obiettivo di rafforzare e/o stabilizzare l'esecutivo e in particolare il suo vertice.

Ben al di là, tuttavia, il tentativo della riforma Berlusconi era quello di riarticolare l'intero sistema proprio attorno alla persona del presidente del Consiglio (che nella legge di revisione diveniva non a caso primo ministro), imprimendo al sistema democratico delineato dalla Costituzione una cifra leaderistico-plebiscitario che, a testo vigente, questa chiaramente rifiuta. Una cifra che sembra accomunare quel tentativo di riforma con altri, distanti per la loro provenienza politica e temporale, nonché soprattutto per le formule tecnico-giuridiche di realizzazione, ma assimilabili nello spirito, vale a dire nella legittimazione elettorale diretta non già del Governo ma in particolare del suo capo³⁰: pur sempre nominato dal presidente della Repubblica, ma in modo vincolato agli esiti elettorali nella riforma Berlusconi; *de facto* eletto in uno scontro “a due” nel secondo turno elettorale volto ad assegnare il premio di maggioranza nella riforma Renzi³¹; *de iure* eletto direttamente dai cittadini assieme alla sua maggioranza (resa

²⁵ Sul punto si rinvia a M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza 2010; e ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza 2016.

²⁶ Ci si può riferire all'abitudine di inserire i nomi dei leader di partito sul simbolo nel centrodestra e il ricorso alle elezioni primarie per selezionare il leader della coalizione nel centrosinistra.

²⁷ La l. 270/2005 contemplava espressamente la figura del capo della coalizione da indicare all'atto del deposito delle liste coalizzate.

²⁸ La formula è notoriamente di L. ELIA: *ex multis* nel Suo *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna 2005.

²⁹ Per un compendio dei quali tentativi si rinvia a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 431 ss.

³⁰ Per questa assimilazione, con riferimento alle prime due ipotesi, M. VOLPI, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane ... così vicine*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2016, p. 119 ss.

³¹ Come i cittadini sono abituati a fare coi sindaci: da cui la formula “sindaco d'Italia” coniata dai fautori di quella riforma.

tale per via del premio) nella riforma Meloni³².

In effetti, riforme ispirate a questa logica hanno il merito di superare le ambiguità di matrice pre-repubblicana circa il carattere autenticamente monista del nostro governo parlamentare³³, rispetto al quale, i condizionamenti di matrice europea hanno – come visto – pressato in senso espansivo il ruolo di garanzia del capo dello Stato. Sembrano, cioè, in grado di risolvere *ex ante* il problema (sempre che lo sia) della governabilità, senza cioè dover ricorrere a formule espansive dei poteri presidenziali, ma non quello (ben più profondo) della rappresentatività, sottraendo in modo definitivo ai partiti (presenti in Parlamento) l'onere di creare (e, se del caso, far cadere) i governi.

4. *Tracce conclusive. Il principio sovranista nella concezione mortatiana*

Si è tentato, in questo breve contributo, di dare luce al filo rosso – sottile ma robusto – che tiene assieme i due profili trattati: le spinte esogene derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e quelle endogene relative ai mutamenti che attingono il sistema dei partiti riposano su di una concezione della democrazia in senso decidente, sottesa a entrambi i movimenti, in grado di intraprendere canali diversi ma tesi al medesimo fine: in un vicendevole scambio dialettico, che in apparenza può apparire contraddittorio, il fattore europeo ha sin qui sospinto dei mutamenti impliciti verso la tenuta degli esecutivi e la primazia del presidente del Consiglio (o, quando è risultato impossibile, del capo dello Stato), obiettivi pure perseguiti per tramite di tentativi di modifiche esplicite, da perpetrare per mezzo di leggi elettorali e/o di revisioni costituzionali.

Risalente ma autorevole dottrina individuava il diritto (una volta) comunitario quale fonte fatto, proprio poiché proveniente *ab externo*, tramite l'interpretazione estensiva della clausola di cui all'art. 11 Cost. che qualifica la vocazione internazionalistica della Repubblica, in stretta connessione con quella pacifista. Spesso, tuttavia, il senso comune erra

³² Come i cittadini sono abituati a fare nella gran parte delle regioni: per questa similitudine sia consentito rinviare a L. DELL'ATTI, P. MELCHIORRE, *Su alcuni tratti distintivi delle forme di governo in Spagna e Italia. Sistemi nazionali e regionali a confronto alla luce della recente ipotesi del c.d. premierato elettivo*, in *Italian paper on federalism*, 3, 2024, p. 86 ss.

³³ Sul che sia consentito rinviare al mio *Continuità e ambiguità della forma di governo lungo la storia costituzionale italiana: appunti brevi sull'ipotesi presidenzialista*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023, p. 251 ss.

nel ritenere che il ripudio della guerra scolpito nella prima parte della disposizione in commento faccia della Costituzione italiana un testo pacifista nel senso di neutralista (come invece l'art. 9 della Costituzione giapponese), proprio perché conforma la qualificazione giuridica del fatto bellico a quella internazionale: la guerra è cioè intesa come strumento di difesa e, in particolare, di auto-difesa collettiva, rappresentando il gancio costituzionale per dispositivi quali l'art. 51 della Carta Onu e l'art. 5 del Trattato Nato.

È proprio l'appartenenza dell'Italia all'alleanza militare in parola ad aver connotato, nel corso delle evoluzioni storiche, un ulteriore fattore di condizionamento dell'agenda politica e degli equilibri istituzionali, tangendo l'indirizzo politico e, con esso, il modo d'essere delle relazioni fra gli organi ove l'indirizzo politico si estrinseca, cioè Parlamento e Governo: dall'estromissione delle sinistre dai governi di unità nazionale con la crisi del maggio 1947 e la formazione del quarto gabinetto De Gasperi alla *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci, il vincolo esterno derivante dall'appartenenza italiana all'alleanza atlantica ha retto le regole non scritte ma solidissime che hanno integrato le scarne disposizioni costituzionali in materia di forma di governo per lungo tempo: speculare alla condanna del Pci all'opposizione permanente non poteva che essere la centralità istituzionale della Dc, cui conseguiva, in un contesto multi-partitico dominato dalla formula proporzionale, la necessità istituzionale del governo di coalizione e il conseguente ruolo di mediazione del presidente del Consiglio, il quale, chiamato ad arbitrare l'accordo di coalizione che spartiva caselle ministeriali e delineava micro-punti di agenda politica, non poteva che dover differire dal leader del partito di maggioranza³⁴.

Astendere il robusto filo che lega disposizioni procedurali e ordinamentali con quelle fondanti di principio sono state le riflessioni dottrinali che hanno dato delle scarne disposizioni costituzionali in materia di forma di governo una declinazione sostanziale. A farlo nel modo più profondo, poiché in grado di argomentare a partire dall'art. 1 Cost., è proprio Costantino Mortati, lungo quel «percorso tortuoso» ma efficacissimo di ri-declinazione, nel contesto costituzionale democratico, della dottrina della Costituzione materiale, nel tentativo di conciliare la teoria della «parte totale» col nuovo principio di pluralismo democratico e anzitutto dei partiti, nonché la teoria dell'organo costituzionale supremo con le procedure tipicamente liberali delle elezioni parlamentari e la separazione

³⁴ Su tali questioni inevitabile il rinvio a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano 1973; e P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano 1975.

dei poteri³⁵. Il principio sovranista, in particolare, è interpretato come strumento in grado di fornire consistenza giuridica al «processo storico attraverso cui si realizza la preminenza di alcune forze sociali portatrici di una determinata concezione politica»³⁶.

Non è di certo questa la sede per riaprire riflessioni complesse di scienza giuridica e politica circa la dimensione della sovranità e i suoi rapporti con l'assetto sovranazionale europeo, né, men che meno, di forzare il significato di dottrine articolate e composite com'è quella della Costituzione materiale. Certo è che tenere a mente i classici del diritto pubblico è sempre utile a cogliere le trame di fondo che legano il diritto alla politica e, nel caso di specie, la Costituzione alla società. È a questo tipo di trame che, ben al di là delle congiunturali alleanze fra partiti che in un dato momento storico si contendono il governo del Paese alle regole date (o a quelle che decideranno di darsi), bisogna guardare per cercare la spinta vitale, l'autentico spirito di ciò che la Costituzione italiana è, frattanto, dinamicamente diventata.

³⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Costantino Mortati, La "Costituzione in senso materiale", La Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione*, in *Nomos*, 3, 2023. L'Autore si riferisce primariamente a C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, G. Zagrebelsky, (a cura di), Giuffrè, Milano 1998; e Id., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, E. Cheli (a cura di), Giuffrè, Milano 2000. Il riferimento di chi scrive all'art. 1 si riferisce invece a C. MORTATI, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.

³⁶ Op. ult. cit., p. 21. Secondo l'Autore il principio democratico-sovranista che inaugura la Carta impone, nei modi previsti da questa, la partecipazione del popolo alla formazione dell'indirizzo politico governativo. Da qui la stretta connessione dell'art. 1 con le formule della politica nazionale di cui all'art. 49 Cost. e della politica generale del Governo di cui all'art. 95 Cost.

Indice degli autori

ELIA AURELI, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la LUISS

ROBERTO BARATTA, Professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre

LUCA BARTOLUCCI, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università eCampus

SIMONE BENVENUTI, Professore associato di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre

VALENTINA CAVANI, Dottoressa di ricerca, Università di Modena e Reggio Emilia

FLAVIANA CERQUOZZI, Dottoranda di ricerca in Autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei diritti nella prospettiva europea ed internazionale presso l'Università Sapienza di Roma

LORENZO DE CARLO, Dottorando di ricerca in diritto presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa

LUCA DELL'ATTI, Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro"

VINCENZO DELLI PRISCOLI, Avvocato tributarista, giornalista pubblicista, dottorando di ricerca in Diritto tributario presso l'Università Mercatorum di Roma

GIULIO DI DONATO, Assegnista di ricerca in Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Macerata

MICAELA DI GIORGIO, Dottoranda di ricerca in Diritto comparato e processi d'integrazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

ALESSANDRA DI MARTINO, Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Sapienza di Roma

PIETRO FARAGUNA, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università di Trieste

SILVIA FILIPPI, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza

GIANPAOLO FONTANA, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, Direttore del Centro di Ricerca Interdipartimentale di Studi Politico-costituzionali e di Legislazione comparata

STEFANO GUERRA, Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Macerata, Università di Urbino

VINCENZO PELUSO, Dottorando in Scienze giuridiche presso l'Università degli studi di Salerno

PAOLO PILUSO, Dottorando in Scienze giuridiche e docente a contratto presso l'Università degli studi di Salerno

GEMINELLO PRETEROSSO, Professore ordinario di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, Direttore di studi dell'Istituto Italiano di Studi Filosofici

LORENZO RICCI, Dottore di ricerca, Università degli studi della Tuscia

ALESSANDRO SOMMA, Professore ordinario di Diritto comparato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Sapienza di Roma

SIRIO ZOLEA, Professore associato di Diritto privato comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, Direttore del Centro di Ricerca Interdipartimentale sulle Politiche Spaziali dell'Università Roma Tre

Il rapporto tra Costituzione formale e in senso materiale, a lungo analizzato da Mortati, acquista particolare rilevanza in un momento storico nel quale le condizioni essenziali della Costituzione sono sottoposte a spinte centrifughe sempre più accentuate. Il presente volume collettaneo vuole interrogarsi su alcuni aspetti di fondo che permettono di comprendere le cause profonde delle trasformazioni più recenti degli assetti costituzionali: in che misura dunque siano intervenuti mutamenti nel modo di essere, di concepirsi e di operare delle forze politico-sociali alla base del costituirsi dell'unità politica e del suo svolgimento, così come nei contenuti che esse mirano a realizzare nella comunità al fine di raggiungere una complessiva unità di interessi. Il libro intende, pertanto, studiare la dialettica tra identità del patto costituzionale ed evoluzione storica recente dei rapporti economici, sociali e politici, internazionali e nazionali.

SIMONE BENVENUTI

Simone Benvenuti è Professore associato di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, dove insegna sistemi giuridici comparati, comparative constitutional law ed eurasian legal systems. I suoi principali filoni di studio sono l'organizzazione della giustizia e i sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale.

GIANPAOLO FONTANA

Gianpaolo Fontana è Professore ordinario di diritto pubblico e costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, dove attualmente insegna istituzioni di diritto pubblico ed ha in precedenza insegnato diritto costituzionale, diritto regionale e diritto processuale costituzionale. È attualmente Direttore del Centro di Ricerca Interdipartimentale per gli Studi Politico-costituzionali e di Legislazione comparata "Giorgio Recchia" (CRISPEL). Si è occupato prevalentemente di fonti del diritto, tutela dei diritti fondamentali e rapporti tra scienza e diritto costituzionale.

SIRIO ZOLEA

Sirio Zolea è Professore associato di diritto privato comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, dove insegna corsi su diritto dello spazio, diritto dei dati e dell'IA. È Direttore del Centro di Ricerca Interdipartimentale sulle Politiche Spaziali (CRIPS) dello stesso ateneo. Nel filone di ricerca su diritto e geopolitica, ha recentemente pubblicato su Nomos l'articolo 'Una linea di continuità da Gladio al nuovo vincolo esterno: la geopolitica come fattore costituzionale implicito in Italia'.



Roma Tre