



16 GENNAIO 2019

L'affannoso avvio della XVIII
Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla
luce delle evoluzioni della forma di
governo italiana

di Francesco Paterniti

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Catania



L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana^{*}

di Francesco Paterniti

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Catania

Sommario: 1. Il difficile avvio della XVIII Legislatura. – 2. Le recenti problematiche riferibili alle dinamiche della forma di governo italiana, tra provocatorie proposte di rilettura e percorsi di neutralizzazione dei processi di decisione politica. – 3. Le radici storiche della nostra forma di governo ed il crescente rilievo dell'Esecutivo. – 4. Il peso (politico e giuridico) dell'Esecutivo nell'ambito dell'effettiva declinazione della nostra forma di governo. – 5. Attività di indirizzo politico e funzione normativa. – 6. Riforme elettorali e mutati equilibri politico-istituzionali tra gli organi di indirizzo politico. – 7. Il ruolo del Governo nell'attività di indirizzo politico. – 8. Spunti di riflessione sulla opportunità di rivedere la disciplina sulle funzioni di governo nel nostro sistema politico-istituzionale.

1. Il difficile avvio della XVIII Legislatura

Il recente avvio della XVIII Legislatura, dopo le elezioni del 4 marzo 2018, ha consegnato un quadro politico-istituzionale particolarmente complesso. Le problematiche sin da subito manifestatesi in merito alla definizione di una maggioranza politica, infatti, hanno determinato non poche difficoltà nel dare vita ad un Governo espressivo dei partiti maggiormente rappresentati in Parlamento.

La situazione venutasi a creare, tuttavia, non è apparsa del tutto nuova. Già dopo le precedenti elezioni del febbraio 2013 le Assemblee parlamentari avevano registrato analoghe difficoltà a cagione dall'affermazione di tre principali formazioni politiche, presentatesi alle consultazioni elettorali come tra loro alternative, nessuna delle quali però in possesso, in entrambi i rami del Parlamento, di una autonoma maggioranza in grado di sostenere la nascita di un Esecutivo. In tale contesto, segnato da una elevata frammentazione politica, particolarmente lunga e complessa fu l'attività di mediazione istituzionale dell'allora Presidente della Repubblica, grazie al cui fondamentale contributo si arrivò infine, non senza polemiche anche aspre, ad un accordo tra due delle tre formazioni prevalentemente rappresentate in Parlamento per sostenere la nascita di un Governo¹.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul punto, si veda I. NICOTRA, *La rielezione del Presidente Napolitano nel turbolento avvio della XVII Legislatura*, in F. Giuffrè-I.A. Nicotra (a cura di), *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, 23 ss.

In presenza del quadro poc' anzi accennato, nel corso della XVII legislatura da poco conclusa l'attività di governo è stata interessata da non poche turbolenze, spesso addebitate all'interventismo dell'Esecutivo, non di rado ritenuto eccessivo, che ha fortemente caratterizzato la produzione normativa, arrivando ad interessare pure il piano della revisione costituzionale e delle regole elettorali².

Pur in presenza di elementi di similitudine rispetto a quanto verificatosi nella precedente legislatura, il rinnovo delle Assemblee parlamentari degli scorsi mesi ha però immediatamente messo in luce elementi di ulteriore e maggiore instabilità politico-istituzionale.

Le consultazioni elettorali del 2013, infatti, come è ben noto furono celebrate sulla base di un meccanismo elettorale (l. n. 270/2005) che, seppur tendenzialmente proporzionale, prevedeva in favore della coalizione (o della lista) più votata l'assegnazione di un premio di maggioranza, su base nazionale per la Camera e su base regionale per il Senato. Da ciò derivando che, quantomeno presso la Camera dei Deputati, il responso elettorale ebbe modo di consegnare una maggioranza, partendo dalla quale si cercò poi di ampliare il consenso parlamentare per aggregare anche nell'altra Assemblea una corrispettiva maggioranza.

L'attuale legge elettorale (l. n. 165/2017), approvata sul finire della precedente legislatura dopo lunghe e travagliate vicende parlamentari, nonché a seguito di plurimi interventi della Corte costituzionale³, ha invece significativamente modificato il meccanismo di elezione delle Assemblee parlamentari introducendo un sistema misto, in parte maggioritario ed in altra e preponderante parte proporzionale, ma privo di premio di maggioranza. Tale sistema elettorale, seppur dotato di alcuni deboli elementi di

² In argomento, si rinvia ai plurimi spunti di riflessione diffusamente ricavabili da A. D'ANDREA-M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito delle Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, Bari, 2018, *passim*.

³ Sono a tutti ben note le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 con le quali la Consulta ha avuto modo di evidenziare i profili di incostituzionalità delle precedenti leggi elettorali, e segnatamente della l. n. 270/2005 e della l. n. 52/2015. In argomento, cfr. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 38 ss.; L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta online*, 1/2017.

razionalizzazione⁴, a seguito della prima applicazione nel marzo 2018, ha consegnato un esito quanto mai complesso, equivoco nei risultati⁵ e difficilmente gestibile nei numeri.

L'elezione di circa un terzo del Parlamento su base maggioritaria, infatti, ha fatto sì che (quasi tutti) i partiti realizzassero delle coalizioni pre-elettorali utili a contendersi la vittoria nei collegi uninominali. Gli schieramenti così costituiti hanno quindi proceduto ad individuare un orizzonte programmatico comune ed alternativo rispetto a quello delle altre formazioni. Tuttavia, poiché solo un terzo dei seggi è stato distribuito tramite il metodo maggioritario, le accennate coalizioni pre-elettorali non sono state in grado di tramutarsi in maggioranze parlamentari. A ciò dovendosi aggiungere il fatto che l'elezione dei restanti due terzi del Parlamento su base proporzionale ha per di più determinato una radicalizzazione identitaria dei vari partiti⁶, cui ha fatto seguito, all'indomani delle elezioni, l'enorme difficoltà degli stessi di addivenire a posizioni di sintesi utili ad aggregare una maggioranza politico-parlamentare.

All'esito delle ultime consultazioni elettorali, quindi, il detto sistema ha messo in luce la grande difficoltà di coniugare gli accordi di coalizione (pre-elettorali) con l'indispensabile confronto politico (post-elettorale) che, invece, i sistemi di stampo prevalentemente proporzionale (tra i quali pare annoverabile quello attualmente in uso nel nostro ordinamento) impongono ai vari gruppi parlamentari al fine di giungere a quei momenti mediazione utili a dare vita ad una maggioranza politica a sostegno di un Governo.

Nel quadro accennato, anche in questa legislatura le rinnovate Assemblee parlamentari hanno manifestato enormi difficoltà nel delineare il perimetro di una maggioranza in grado di dare avvio a tutte quelle attività

⁴ In tal senso possono essere citate le c.d. clausole di sbarramento introdotte dalla vigente legge elettorale al fine di scongiurare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare. In ragione di tali soglie di accesso un primo "sbarramento" riguarda le liste singole che, presentandosi nella quota proporzionale prevista per l'elezione del Parlamento, devono superare un coefficiente elettorale, pari al 3% dei voti a livello nazionale, per ottenere seggi. La seconda soglia riguarda invece le coalizioni composte da più liste. Ciascuna coalizione, infatti, deve superare lo sbarramento del 10% dei voti a livello nazionale, e, al suo interno, deve essere presente almeno una lista che abbia superato il 3%. Qualora all'interno di una coalizione vi sia una lista che raccoglie consensi in una percentuale inferiore al 3%, invece, si hanno due possibilità: nel caso in cui abbia ottenuto un risultato compreso tra l'1% e il 3%, alla detta lista non verranno attribuiti seggi per sé, ma contribuirà ad aumentare i seggi dei partiti (o del partito) più grandi della sua coalizione; diversamente, nel caso in cui il consenso raccolto si attesti al di sotto dell'1%, la lista, oltre a non ottenere seggi per sé, non incrementerà neanche i seggi degli altri partiti facenti parte della coalizione.

⁵ Il sistema elettorale, essendo in parte maggioritario ed in altra parte proporzionale, all'indomani delle elezioni ha prestato il fianco ad un equivoco politico irrisolto (e probabilmente irrisolvibile). In tal senso, a fronte di chi ha rivendicato la vittoria elettorale della coalizione (di centro-destra) che alle elezioni ha ottenuto più del 36% dei consensi, altri hanno invece asserito che il risultato vada letto come un premio in favore del partito più votato (il Movimento 5 stelle), capace di raccogliere più del 32% dei voti.

⁶ In argomento, quanto mai lucide e puntuali appaio le recenti riflessioni di A. RUGGERI, "Forma di governo" e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 3/2018, 600 ss., laddove l'A. evidenzia l'attuale impossibilità di ragionare sul "sistema dei partiti" secondo le classiche categorie di analisi del diritto costituzionale.



di indirizzo politico che, nella nostra forma di governo, impegnano Parlamento ed Esecutivo in uno schema di reciproca collaborazione.

2. Le recenti problematiche riferibili alle dinamiche della forma di governo italiana, tra provocatorie proposte di riletture e percorsi di neutralizzazione dei processi di decisione politica

Le difficoltà politiche di aggregare una maggioranza parlamentare in grado di far nascere e sostenere un Governo, allorché ebbero a manifestarsi all'avvio della XVII legislatura, da poco conclusa, vennero da qualcuno interpretate come elementi da cogliere per tentare di accreditare rinnovati elementi di funzionamento del nostro assetto istituzionale. In tal senso, all'indomani delle elezioni del 2013, avanzando soluzioni tanto innovative quanto a dire il vero invero poco convincenti, il leader carismatico di una delle principali formazioni politiche presenti in Parlamento ebbe modo di ipotizzare un ripensamento delle coordinate di fondo della nostra forma di governo, sostenendo che, mantenendo *pro forma* in carica il precedente Esecutivo uscente e dimissionario, pur in assenza di una maggioranza di governo stabile e definitiva, il Parlamento avrebbe comunque potuto legiferare su importanti questioni politiche e istituzionali⁷.

Nei termini sopra accennati, venne in sostanza ipotizzata la possibilità di accentrare nella sola sede parlamentare la determinazione dell'indirizzo politico, sulla base di maggioranze variabili, relegando conseguentemente il Governo a mero strumento esecutivo di decisioni e indirizzi maturati e definiti esclusivamente nelle Assemblee elettive.

Tralasciando in questa sede ogni rilievo circa l'incongruenza giuridica della tesi menzionata⁸, sembra tuttavia possibile inquadrare la stessa più come una *boutade* che quale effettiva proposta di riassetto istituzionale. Tanto che, in occasione del recente avvio della XVIII legislatura, il leader politico della medesima formazione – attualmente rappresentata in Parlamento dal gruppo parlamentare più numeroso – non solo non ha ripreso la suddetta idea, ma, per di più, è stato impegnato per più di due mesi nel tentativo di aggregare una maggioranza parlamentare a sostegno di un Esecutivo del quale ha a più riprese rivendicato la guida.

⁷ Cfr. *Grillo: "il Parlamento è sovrano e può lavorare anche senza governo"*, articolo apparso sul quotidiano *Il Fatto Quotidiano* del 28.03.2013, consultabile in rete su www.ilfattoquotidiano.it. Analogamente, *Grillo: "il Parlamento può lavorare anche senza il governo"*, articolo apparso sul quotidiano *Corriere della Sera* del 28.03.2013, consultabile in rete su www.corriere.it.

⁸ Basti accennare, al riguardo, che per la costituzione delle Commissioni parlamentari ed il conseguente avvio delle attività cui tali organismi sono chiamati è indispensabile la previa nascita di un Governo, con la conseguente definizione della maggioranza parlamentare a suo sostegno. Da ciò evidentemente derivando l'impossibilità di avviare le attività del Parlamento senza prima aver conferito la fiducia ad un Esecutivo.

Al di là delle provocazioni figurative a cui la dialettica politica a volte ricorre, comunque, le oramai croniche difficoltà di avviare i cicli di governo all’inizio di ogni nuova legislatura⁹ pongono al centro dell’attenzione la questione del funzionamento della nostra forma di governo e del ruolo che, all’interno della stessa, spetta alle istituzioni del circuito democratico-rappresentativo.

In modo particolare, le problematiche prima menzionate rendono evidente la necessità di riflettere su quale sia oggi il effettivo rilievo del Governo rispetto alla determinazione ed alla conseguente realizzazione delle politiche pubbliche nel nostro Paese.

La questione accennata appare quanto mai rilevante anche in ragione dell’iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica all’avvio dell’attuale legislatura, allorché, trascorsi oltre due mesi dal voto, dopo ripetuti tentativi di individuare una maggioranza parlamentare, a fronte della prolungata incapacità delle forze politiche di trovare una soluzione funzionale alla nascita di un Esecutivo, ipotizzò un possibile incarico ad un Governo definito “neutrale”¹⁰. Tale eventualità potendosi inquadrare come il tentativo di creare i presupposti per un momento di transitoria mediazione istituzionale tra le varie formazioni politiche, al fine di dare avvio alla legislatura e di approntare le indispensabili soluzioni utili a fronteggiare quantomeno le imminenti scadenze finanziarie¹¹.

In linea con l’accennata iniziativa del Capo dello Stato, infatti, sembra poter essere letto il brevissimo incarico affidato al Presidente Cottarelli a seguito del paventato fallimento del tentativo di costituire un Esecutivo, politicamente definito, sostenuto da una maggioranza parlamentare aggregata attorno a un orizzonte programmatico condiviso.

⁹ Sul punto, cfr. A. D’ANDREA, *Premessa*, in A. D’Andrea -M. Podetta (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito delle Camere “delegittimate” e l’avvio della XVIII Legislatura*, cit., 9, il quale A. ritiene che «la preoccupazione di ottenere un risultato in termini di distribuzione di seggi parlamentari, che consenta ad una forza politica o a partiti in qualche modo formalmente collegati (le coalizioni) di essere “maggioranza parlamentare” e di investire ex ante un leader chiamato a guidare l’Esecutivo espressione di quella maggioranza “garantita” per via elettorale, non è un’esigenza sottesa al sistema costituzionale. Quella investitura indiretta, destinata a durare sino a quando non si interrompe la relazione fiduciaria (richiesta come requisito permanente dal sistema costituzionale), potrà soltanto verificarsi in via fattuale e non certo a seguito di un congegno elettorale predisposto al raggiungimento di quell’obiettivo».

¹⁰ *Mattarella: governo neutrale di servizio fino a dicembre o voto a luglio o in autunno*, articolo pubblicato sul quotidiano *Corriere della Sera* del 07.05.2018, consultabile in rete su www.corriere.it. Il Presidente della Repubblica, facendo seguito a quanto dichiarato al termine del terzo ciclo di consultazioni con le forze politiche, quando ebbe a proporre come possibile soluzione della crisi la formazione del detto Governo “neutrale”, ha recentemente affermato che: «abbiamo appreso che ci sono momenti in cui l’unità nazionale deve prevalere sulle legittime differenze e si è compreso anche che vi sono momenti che richiamano a valori costituzionali, a impegni comuni, perché non divisivi delle posizioni politiche ma riferiti a interessi fondamentali del Paese, in questo senso neutrali». Tali dichiarazioni sono riportate nell’articolo *M5S-Lega, le garanzie che vuole il Colle. Mattarella: «Sovranismo inattuabile»*, pubblicato sul quotidiano *Il Sole 24 ore* del 10.05.2018, consultabile su www.ilssole24ore.com.

¹¹ In argomento, si rinvia alla puntuale analisi ricostruttiva offerta da A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

Per ciò che è di nostro interesse, in particolare, assume rilievo la menzionata ipotesi di Governo “neutrale” in quanto appare collocabile nel più ampio contesto segnato da una progressiva tendenza alla neutralizzazione della decisione politica. Il processo in questione, a ben vedere, è tutt’altro che nuovo ed è stato ben inquadrato da quell’attenta dottrina che ha messo in luce come «neutralizzare (...) significa disinnescare il conflitto politico e facilitare il mantenimento dello status quo»¹². Le dinamiche accennate, tra l’altro, possono essere inquadrate nel più complessivo proliferare di quei meccanismi autoregolativi della società civile¹³ che, soprattutto a partire dagli anni ’90, hanno comportato una graduale riduzione degli spazi di intervento della politica. La qual cosa, ovviamente, si è riflettuta anche sui luoghi e sui meccanismi della rappresentanza.

Il crescente ricorso a tali processi regolativi, accreditati di una presunta migliore capacità tecnica, ha di fatto comportato una progressiva tendenza alla menzionata neutralizzazione della decisione politica¹⁴. Tuttavia, è bene tenere presente che, a fronte di tale processo di neutralizzazione dello spazio pubblico, già ampiamente criticato nelle riflessioni di Schmitt¹⁵, il Parlamento non è apparso come una vittima, assumendo semmai le sembianze di consapevole connivente. Ciò perché l’esternalizzazione decisionale in capo ad istituzioni tecniche¹⁶, in definitiva, ha comportato per le classiche sedi della rappresentanza democratica il vantaggio di non doversi assumere il peso e la responsabilità della mediazione.

A fronte dello scenario accennato, però, il successivo riavvio del dialogo tra le forze politiche maggioritarie nell’attuale Parlamento ha poi consentito la nascita di un Governo “politico” a guida del Presidente Conte¹⁷, con il conseguente e definitivo accantonamento dell’opzione di un Esecutivo “neutrale” che, seppur per soli pochissimi giorni, aveva iniziato a prendere forma.

¹² M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon – F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 114.

¹³ È evidente in argomento il riferimento alla molteplici Authorities venutesi a creare nel corso degli ultimi anni. In argomento, tra i tanti contributi intervenuti in materia, si vedano le recenti riflessioni di F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello stato di diritto: il caso dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in I.A. Nicotra (a cura di), *L’Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016, 9 ss.

¹⁴ In argomento si vedano le considerazioni espresse da I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, Relazione svolta al XXXI Convegno AIC su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Trento, 11-12 novembre 2016, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 7, la quale Autrice si sofferma in modo particolare sulla “propensione ad affidare la regolamentazione dei conflitti ai tecnici e ai sapienti”.

¹⁵ C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972, 177 ss.

¹⁶ M. VOLPI, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, *passim*.

¹⁷ Non può non condividersi in argomento l’acuta analisi di A. RUGGERI, *“Forma di governo” e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?*, cit., 606, laddove l’A. precisa che, in occasione della formazione dell’attuale Governo, si è assistito ad un fatto nuovo rappresentato dal “sostanziale svuotamento dell’incarico”. In tale contesto, il rilievo nonché le sostanziali funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stati di fatto soppiantati da un “regime consolare di governo”, nel quale le maggiori decisioni vengono direttamente concordate dai *leaders* dei partiti alleati.

3. Le radici storiche della nostra forma di governo ed il crescente rilievo dell'Esecutivo

Il recente avvio della XVIII legislatura ha così visto la nascita di un Esecutivo sostenuto da due soggetti politici presentatisi però come antagonisti in occasione delle ultime consultazioni elettorali. In ragione di ciò, seppur accomunate dalla avversità alla linea politica perseguita nella scorsa legislatura dalla precedente maggioranza, le due formazioni in questione hanno da subito dovuto confrontarsi con la difficoltà di definire un programma di governo condiviso partendo da punti di vista inizialmente non poco distanti.

Il momento di incontro e di sintesi tra le rispettive posizioni è stato così individuato nella redazione di un c.d. *contratto di governo*, vale a dire di un documento politico che, se da un lato ha avuto lo scopo di mettere a fuoco i vari punti programmatici su cui impegnare la successiva attività politico-istituzionale, dall'altro ha assunto le sembianze di argine rispetto alle possibili tendenze centrifughe che avrebbero potuto manifestarsi a seguito dell'incontro tra forze politiche originariamente contrapposte.

Con particolare riferimento al suddetto *contratto di governo* è utile essere osservato che lo stesso, prima di essere presentato dall'Esecutivo al Parlamento quale base programmatica per richiedere la fiducia, è stato sottoposto ad una sorta di vaglio popolare. In tal senso, nella scorsa primavera, se la Lega ha predisposto degli appositi gazebo per verificare il consenso dei cittadini interessati ad esprimersi al riguardo, con il medesimo scopo anche il M5S ha aperto una consultazione on-line sulla piattaforma Rousseau.

Nei detti termini, dunque, i partiti di maggioranza hanno predisposto un iter quanto meno insolito¹⁸ all'esito del quale il menzionato *contratto di governo*, solo dopo essere stato espressamente avallato dai sostenitori delle dette formazioni, è stato poi tramutato in un programma riferibile alla futura attività politico-istituzionale. Quanto accennato, in particolare, appare significativo per il fatto che l'Esecutivo, nell'illustrare il programma sulla cui base richiedere la fiducia, si è presentato di fronte al Parlamento forte della legittimazione ricevuta dalla precedente consultazione popolare.

Quanto da ultimo ricordato assume particolare rilievo, non solo con riferimento all'orizzonte programmatico della nuova maggioranza politica, ma anche avendo riguardo agli strumenti da utilizzare per realizzare lo stesso. Ciò perché, la necessità di dare riscontro alle aspettative espresse dai sostenitori delle forze politiche dell'attuale coalizione di governo, non solo in sede di elezioni politiche ma anche in occasione del voto sul *contratto di governo*, si è tradotta nella volontà di realizzare nel più breve tempo possibile gli elementi maggiormente caratterizzanti i programmi elettorali delle forze politiche dell'attuale coalizione di governo, oramai tradotti nel detto *contratto di governo*.

A conferma di quanto appena accennato, infatti, i dati riferibili alla produzione normativa di questo primo scorcio di legislatura mettono in luce un evidente protagonismo del nuovo Esecutivo, cui è invece

¹⁸ Sul punto, cfr. F. PINTO, *Politica e contratti: un'anomalia italiana*, in *Federalismi.it*, 11/2018.

corrisposto un rilievo tutto sommato ridotto delle Assemblee parlamentari¹⁹. In tal senso, in particolare, è possibile notare come il Governo in carica, a poco più di sei mesi dalla sua nascita, se da un lato ha già prodotto ben 10 decreti-legge, non ha mancato di estendere la sua influenza anche sulle attività parlamentari che, infatti, laddove non si sono concretizzate nella produzione di leggi di conversione di decreti-legge, hanno comunque riguardato l'approvazione di leggi di iniziativa governativa²⁰.

I dati da ultimo riportati, invero, non rappresentano una novità nei rapporti e negli equilibri istituzionali che intercorrono tra Governo e Parlamento. Infatti, sebbene l'architettura costituzionale della nostra forma di governo parrebbe allocare il fulcro della produzione normativa all'interno delle Assemblee elettive, le statistiche parlamentari delle ultime legislature registrano come dato consolidato il crescente peso normativo dell'Esecutivo.

Per meglio inquadrare il fenomeno appena accennato appare quindi utile individuare preliminarmente quali sono i binari lungo i quali si snodano le relazioni tra gli organi di indirizzo politico nella nostra forma di governo, per poi ragionare sulle evoluzioni che nel corso degli anni si sono registrate su questo fronte. Al riguardo, è bene ricordare come di certo le radici del nostro sistema affondano nel costituzionalismo liberale ottocentesco²¹. Quest'ultimo, come è ben noto, ha offerto le basi per la teorizzazione della assoluta centralità del Parlamento che, in quanto sede ed espressione della volontà generale²², accentra in sé la funzione normativa. Da ciò derivando quella visione della legge intesa quale momento di sintesi e di espressione della detta volontà generale²³, a fronte della quale il Governo sarebbe da intendersi quale

¹⁹ Con particolare riferimento alle possibili criticità derivanti dalle interferenze tra il c.d. contratto di governo e l'attività parlamentare cfr. M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13/2018.

²⁰ In tal senso, cfr. *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, dossier realizzato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, aggiornato al 14 novembre 2018, consultabile in rete all'indirizzo: https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatra.html. Il documento in questione, in particolare, evidenzia che: «Dall'inizio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) sono state approvate 16 leggi (9 leggi di conversione di decreti-legge e 7 leggi ordinarie, 3 di iniziativa governativa - Rendiconto, Assestamento e una legge di ratifica - e 4 di iniziativa parlamentare, tra cui 2 leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta parlamentare); tutte le leggi sono state pubblicate in "Gazzetta Ufficiale"; sono stati inoltre emanati 14 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni e 10 dal governo Conte), 37 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione».

²¹ Sul tema si rinvia diffusamente alle ampie riflessioni di S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, 2014, in particolare 31 ss.

²² Volontà generale che, come è ben noto, grazie al contributo di Rousseau ha fatto breccia nelle riflessioni politologiche e giuridiche. In argomento, cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 6 ss., e M. TROMBINO, *Sovranità*, 201 ss., entrambi i contributi contenuti nel volume curato da A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 2005.

²³ In senso critico rispetto all'impostazione classica sopra riportata si pongono le riflessioni di M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 51, la quale Autrice osserva come oggigiorno «la legge – ed ancor più gli atti normativi ad essa equiparati – è di norma meglio definibile come espressione dell'indirizzo politico di una parte e come strumento essenziale della funzione governante, difficilmente riconducibile ad una ipotetica e mitizzata volontà generale».

organo deputato all'esercizio di un potere meramente esecutivo rispetto alle decisioni normative del Parlamento.

La raffigurazione accennata ha storicamente preso forma per il tramite della teoria della separazione dei poteri e del principio di legalità. Sulla scia di queste coordinate, infatti, da un lato si è cementificata la esclusiva competenza legislativa del Parlamento e, dall'altro, si è fatto sì che le competenze (amministrative) dell'Esecutivo dovessero trovare sempre nella legge parlamentare tanto la loro legittimazione quanto i limiti del loro svolgimento.

Nell'ambito della cornice generale sommariamente ricordata, il quadro tratteggiato nella nostra Carta costituzionale in materia di forma di governo ha certamente risentito anche dell'eredità politica e giuridica consegnataci dall'esperienza fascista. In tal senso, è chiaramente desumibile dal Testo l'intenzione che mosse i Costituenti nel senso di limitare, quanto più possibile, i poteri normativi del Governo²⁴, sottolineando al contempo la ritrovata centralità decisionale di quelle Assemblee parlamentari le cui funzioni erano state oscurate dall'esperienza totalitaria.

Il disegno appena riportato prese così forma attribuendo in via esclusiva la funzione legislativa alle Camere. A fronte di ciò, l'adozione di atti governativi di normazione primaria venne conseguentemente configurata come esercizio di poteri eccezionali²⁵ e, in quanto tali, derogatori rispetto al modello voluto dal Testo²⁶. Nei detti termini, la Carta ha concretizzato il principio della separazione dei poteri stabilendo che nessun altro organo oltre il Parlamento possa adottare norme con valore legislativo.

La nostra Costituzione, dunque, riconosce formalmente in favore del Governo dei poteri normativi fortemente circoscritti, non solo con riferimento alla produzione di fonti di rango primario, ma anche avendo riguardo agli atti regolamentari (riconducibili alla più ampia categoria degli atti amministrativi), ampiamente condizionati dal principio di legalità²⁷.

²⁴ F. CUOCOLO, *Il governo nell'esperienza repubblicana*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 371 ss.

²⁵ In tal senso, infatti, anche la Corte costituzionale ha precisato che «le ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali» (sent. n. 32/1961).

²⁶ In argomento, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, *Il sistema delle fonti*, Torino, 1992, 161 ss. L'A., in particolare, evidenzia come l'idea dei poteri normativi del Governo da intendersi quale deroga rispetto al modello ordinario che vuole la normazione primaria come esclusiva competenza del Parlamento è chiaramente desumibile dalla formulazione lessicale degli artt. 76 e 77 Cost. che, riconoscendo tali poteri normativi per il tramite di locuzioni negative (art. 76: «l'esercizio della funzione legislativa *non può* essere delegato al Governo se *non...*»; art. 77: «il Governo *non può*, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge...»), sottendono l'intendimento di manifestare in un certo qual senso la diffidenza rivolta agli atti di normazione primaria del Governo.

²⁷ Al riguardo, il dettato costituzionale ha voluto fare riferimento non solo alla declinazione formale di tale principio, tale per cui si richiede che sia la legge ad attribuire il potere regolamentare al Governo, ma altresì anche a quella sostanziale, in virtù della quale la stessa legge dovrebbe dettare anche la disciplina generale della materia

Il quadro tracciato mette quindi in evidenza come l'impostazione teorica dello Stato liberale, sorretta dai pilastri della separazione dei poteri e del principio di legalità, abbia fortemente influenzato anche la Costituzione repubblicana. Potendo così potenzialmente offrire argomenti utili a chi ritiene che il ruolo prevalentemente attribuito al Governo possa essere circoscritto all'ambito della sfera meramente esecutiva della legge.

Pur avendo ben presenti le coordinate di fondo prima richiamate, non può però essere sottaciuto che l'idea del Governo quale mero esecutore delle decisioni legislative del Parlamento non sembri oggi giorno convincente²⁸. Le statistiche parlamentari poc'anzi richiamate, in linea con l'andamento generale registrato anche nelle precedenti legislature, rendono infatti evidente che una impostazione di questo tipo rischi di apparire un'astrazione politica e giuridica piuttosto che un dato concretamente riscontrabile. Tanto che, già da tempo, attenta dottrina ha evidenziato come una raffigurazione di tal genere sia una sorta di mitizzazione²⁹, incapace di tenere nella dovuta considerazione come le esperienze concrete e, tra queste quella realizzatasi nel nostro Paese, pur in linea con i principi liberali, hanno preso forma discostandosi da quella rappresentazione della forma di governo ancorata alla rigida ripartizione delle funzioni che vorrebbe quella normativa del solo Parlamento a fronte di un Governo relegato alla sola fase meramente esecutiva³⁰.

4. Il peso (politico e giuridico) dell'Esecutivo nell'ambito dell'effettiva declinazione della nostra forma di governo

Per tentare di mettere a fuoco le concrete dinamiche della nostra forma di governo, e con essa delle funzioni di effettiva spettanza delle istituzioni politiche, è prioritariamente da tenere presente che il dato desumibile in materia dal nostro Testo costituzionale appare tutt'altro che rigido, mostrando anzi evidenti elementi di variabilità e flessibilità³¹. Significativo al riguardo è anche il fatto che nella Costituzione manchi una disciplina esplicita in argomento. Assenza che permane anche dopo la revisione del 1999 che, in apertura dell'art. 123 Cost., ha fatto per la prima volta menzione del concetto di forma di governo

interessata dal regolamento, in modo che quest'ultimo possa essere controllato anche con riferimento ai contenuti predisposti dal legislatore. Con riferimento allo stretto collegamento tra principio di separazione dei poteri e principio di legalità, con specifico riferimento alla potestà regolamentare, cfr. A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, Padova, 1995.

²⁸ In argomento, si rinvia alle attente riflessioni di G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

²⁹ M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 60.

³⁰ Al riguardo, cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1979, II, 182.

³¹ M. CARRER, *Quale forma di governo per il "Governo legislatore"? Brevi note tra prassi e modelli*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" svoltosi a Milano il 10 e 11 giugno 2011, Torino, 2011, 298.

esclusivamente con riferimento al contenuto necessario degli Statuti regionali. Da ciò potendosi dedurre che il silenzio formalmente serbato su tale tematica sia con ogni probabilità una scelta voluta al fine di non imbrigliare eccessivamente il tenore sostanziale della disciplina costituzionale in materia. Nei termini accennati parrebbe quindi che la Carta, rifuggendo una trattazione eccessivamente specifica e dettagliata, abbia preferito delineare la forma di governo statale per il tramite di una disciplina a maglie larghe, in tal modo consentendo agli attori istituzionali di modellare i rispettivi ruoli e comportamenti a seconda delle mutevoli e contingenti esigenze³².

A conferma dell'elasticità che traspare al riguardo dal Testo costituzionale, tra l'altro, in dottrina è stato evidenziato come neanche la Corte costituzionale ha mai mostrato in argomento un atteggiamento particolarmente rigido. Potendosi anzi osservare come il concetto di forma di governo sia stato utilizzato dalla Consulta in una accezione descrittiva piuttosto che con una finalità prescrittiva, così intendendolo come il «prodotto della spontanea interazione tra le (poche) regole costituzionali e la concreta vita del sistema politico» piuttosto che come una locuzione idonea ad «imporre positivamente (o a vietare) comportamenti agli organi di governo»³³.

In una cornice siffatta, la rigida raffigurazione del Governo quale mero esecutore della legge sembra quindi maggiormente assimilabile ad una astrazione teorica piuttosto che ad una rappresentazione concreta³⁴ del ruolo effettivamente spettante a tale organo. Ciò perché, sebbene il potere legislativo (inteso come capacità di creare le leggi) sia stato configurato come esclusiva attribuzione del Parlamento, non altrettanto può dirsi rispetto all'indirizzo politico, nella definizione del quale appare di assoluto rilievo il ruolo (anche) del Governo³⁵.

³² A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 511. L'A., al riguardo, osserva come «paradigmatica sul punto è la disciplina a dir poco laconica e stringata del Governo in Costituzione – formazione ed organizzazione – una disciplina destinata ab origine ad essere incisivamente integrata dalla prassi». A conferma di ciò, infatti, lo stesso A. afferma che «agendo sul piano dell'interpretazione costituzionale, si è fornita al tempo stesso una spiegazione del testo, ma anche una giustificazione dell'evoluzione, spesso innovativa, subita dagli istituti della forma di governo nella concreta storia dell'esperienza repubblicana».

³³ A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, in V. Tondi della Mura-M. Carducci-R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, in modo specifico nel § 3.1. Lo stesso A., tuttavia, precisa come l'atteggiamento di favore manifestato dalla Corte verso una lettura “minimale” e tendenzialmente “descrittiva” del concetto di forma di governo sia da circoscrivere all'ipotesi in cui l'ordinamento si manifesti sostanzialmente stabile. Diversamente, nei casi in cui si possa rinvenire un periodo di transizione del sistema politico, la stessa Corte appare preferire una accezione più “prescrittiva” di tale locuzione.

³⁴ Sulla inesatta rappresentazione del governo come potere adibito esclusivamente ad un ruolo meramente esecutivo, già nelle riflessioni filosofiche classiche di Locke e Montesquieu, cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 64.

³⁵ M. CARRER, *op. cit.*, 287.

Come da tempo messo in evidenza da attenta dottrina, infatti, non può essere ignorato il fatto che il Governo può di certo essere inteso come il centro di imputazione di attività, tanto amministrative (e, in tal senso, di esecuzione della legge), quanto – e, forse, soprattutto – di direzione politica³⁶. In questi termini, pur nella valenza del principio della separazione dei poteri posto a garanzia delle libertà dei cittadini, l'Esecutivo può considerarsi a pieno titolo partecipe di quella funzione di governo³⁷ che si materializza nella attività di indirizzo politico volta a determinare gli orientamenti e le finalità che i vari organi istituzionali dovranno perseguire nell'esercizio delle proprie competenze.

A conferma di quanto appena rilevato basti osservare il ruolo oggi ricoperto dal Governo con riferimento al d.d.l. di bilancio. Se infatti è oltremodo evidente che tale documento di programmazione economica e finanziaria rappresenta uno strumento fondamentale per la definizione dell'indirizzo politico del Paese, non può che osservarsi come l'effettiva capacità di determinarne i contenuti attribuisca all'Esecutivo un ruolo particolarmente importante nella definizione della direzione politica generale. Tale posizione di influenza, già formalmente ben percepibile, risulta quanto mai evidente laddove si presti attenzione alle iniziative concretamente e recentemente assunte al riguardo dall'attuale Governo. Rispetto alla concreta definizione delle politiche economiche nazionali, infatti, sebbene sia intervenuta dapprima nello scorso mese di ottobre l'esplicita bocciatura della nota di aggiornamento al DEF, da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio, cui ha fatto seguito alla fine di novembre il parere negativo sul d.d.l. di bilancio 2019, espresso dalla Commissione UE, l'Esecutivo ha per lungo tempo mantenuto con forza la linea economica progettata, fino ad arrivare alla possibilità di causare l'apertura di una procedura di infrazione in sede europea. Al fine di scongiurare l'ipotesi da ultimo menzionata, sono stati poi attivati una serie di contatti con le istituzioni europee allo scopo di rivedere le linee economiche progettate, mantenendole entro i parametri UE. Anche in tale fase, tuttavia, le iniziative assunte non hanno registrato alcuna previa interlocuzione tra Parlamento ed Esecutivo, offrendo così la rappresentazione della assoluta preminenza dell'Esecutivo e dell'evidente peso politico e giuridico che tale soggetto istituzionale riveste oggi nel nostro ordinamento.

Il peso dell'Esecutivo nella definizione delle politiche di bilancio, da ultimo, si è poi tradotto nei fatti in una assoluta (se non eccessiva) preponderanza di tale organo rispetto alle attribuzioni astrattamente spettanti alle Assemblee parlamentari. Infatti, dopo la presentazione alla Camera del d.d.l. di bilancio per il 2019³⁸ e l'approvazione del testo in prima lettura da parte di tale Assemblea³⁹, durante il successivo

³⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1968, 43 ss.

³⁷ Sulle novità derivanti dall'emersione della figura della *funzione di governo* si veda M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, 83.

³⁸ Il disegno di legge di bilancio è stato presentato alla Camera dei deputati il 31 ottobre 2018 ([A.C. 1334](#)).

³⁹ Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera in prima lettura l'8 dicembre 2018.

esame del provvedimento presso il Senato⁴⁰, all'approssimarsi della fine del mese di dicembre, il Governo ha presentato un c.d. maxi-emendamento con il quale ha sostanzialmente stravolto il contenuto del d.d.l. inizialmente presentato⁴¹, vanificando di fatto il dibattito e l'esame già svolto nelle sedi parlamentari. Quanto accaduto ha però di fatto reso impossibile un seppur minimo esame parlamentare del provvedimento, così come da ultimo modificato per mano governativa. Infatti, onde evitare una ritardata approvazione del bilancio statale, con la conseguente apertura dell'esercizio provvisorio, il Governo ha infine posto la questione di fiducia sul d.d.l. di bilancio, così come modificato dal menzionato maxi-emendamento, nei fatti costringendo la conseguente deliberazione parlamentare entro tempistiche strettissime ed incompatibili con il necessario esame nel merito del provvedimento⁴².

Il menzionato iter di approvazione della legge di bilancio⁴³ ha quindi dato origine alla conseguente proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato, sollevato da una minoranza parlamentare qualificata⁴⁴ e volto a contestare i modi di approvazione del detto provvedimento in ragione dell'evidente compressione delle attribuzioni parlamentari⁴⁵.

La Corte costituzionale, preliminarmente chiamata a pronunciarsi sulla ammissibilità del menzionato conflitto di attribuzioni, nelle more della pubblicazione della decisione con le relative motivazioni, con apposito comunicato dello scorso 10 gennaio 2019⁴⁶, pur rendendo noto di aver deliberato circa l'inammissibilità del detto conflitto, ha così approfittato dell'occasione per evidenziare elementi di non

⁴⁰ Il disegno di legge, approvato dalla Camera in prima lettura, è stato poi trasmesso al Senato l'8 dicembre 2018 ([A.S. 981](#)).

⁴¹ In data 22 dicembre 2018 è stato presentato dal Governo al Senato il c.d. maxi-emendamento (A.S. 981 II).

⁴² Il d.d.l. è stato infatti approvato al Senato, dapprima in data 22 dicembre in commissione e successivamente il 23 dicembre innanzi al Plenum. Quindi, trasmesso alla Camera, il provvedimento è stato poi approvato in commissione il 27 dicembre, per poi essere definitivamente approvato innanzi all'Assemblea plenaria il successivo 30 dicembre.

⁴³ L. n. 145 del 30.12.2018.

⁴⁴ I ricorrenti, invero, hanno deciso di presentarsi alla Corte sotto molteplici vesti. In questo senso, infatti, i detti ricorrenti hanno al contempo assunto le vesti, tanto di singoli parlamentari, in ragione del fatto che l'art. 67 Cost. attribuisce a ciascun parlamentare la rappresentanza nazionale nell'esercizio del proprio mandato; quanto di minoranza parlamentare e, più nello specifico, di minoranza di opposizione (al riguardo, non casualmente, il ricorso è presentato da 37 senatori, vale a dire da quella frazione dei componenti dell'Assemblea a cui la Costituzione attribuisce il potere di presentare una mozione di sfiducia, ai sensi dell'art. 94, co. 5, o di richiedere che un disegno di legge sia rimesso all'approvazione dell'Assemblea, ai sensi dell'art. 72, co. 3); quanto ancora di gruppo parlamentare, nello specifico il gruppo del PD.

Sul punto, è possibile leggere S. CURRERI, *Chi tutela le minoranze parlamentari se non la Consulta?*, articolo apparso sul blog Huffingtonpost del 04.01.2019, consultabile in rete su www.huffingtonpost.it.

⁴⁵ In argomento, cfr. C. FUSARO, *La Corte Costituzionale alla prova del ricorso del PD sulla manovra*, articolo apparso sul quotidiano Il Foglio del 07.01.2019, consultabile in rete su www.ilfoglio.it; A. MANZELLA, *Quel vuoto che indebolisce la democrazia*, articolo apparso sul quotidiano *la Repubblica* del 10.01.2019, consultabile in rete su www.repubblica.it.

⁴⁶ Consultabile in www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190110182534.pdf.

poco rilievo, che, andando oltre la vicenda contingente, segnano una importante linea di confine da non (più) oltrepassare per evitare (la riproposizione di) inammissibili abusi della funzione governativa⁴⁷.

A fronte anche di quanto da ultimo riportato, ad ogni modo, se il ruolo che l'ordinamento assegna all'Esecutivo nelle dinamiche della forma di governo non può prescindere dal prendere in considerazione il rilievo dallo stesso assunto nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale, questione fondamentale appare capire quale sia il perimetro ed il contenuto di tale indirizzo politico al fine di determinare quali attività siano corretta derivazione dello stesso.

Le teorizzazioni relative all'indirizzo politico – come è ben noto – sono state plurime, segnando tra loro anche sostanziali differenze⁴⁸. Le letture più spinte hanno identificato tale concetto come una sorta di quarta funzione dello Stato, che si sovrapporrebbe alle altre in una posizione di preminenza logica e giuridica. Ciò perché la funzione di governo, espressiva dell'indirizzo politico, sarebbe chiamata non solo a selezionare i fini al cui perseguimento debbono orientarsi le altre funzioni, ma anche ad imprimere alle stesse l'impulso ed il coordinamento necessari; in tal senso concretizzando il ruolo di guida unitaria dello Stato⁴⁹.

In una prospettiva più tenue, invece, pur riconoscendo l'inadeguatezza della risalente tripartizione dei poteri statali, si è riconosciuto nell'indirizzo politico non una funzione (ulteriore e sovraordinata rispetto alle altre) bensì una attività giuridicamente rilevante⁵⁰. Nel senso accennato, essendo finalizzato a valutare

⁴⁷ La Consulta, infatti, ha in primo luogo rilevato che «i singoli parlamentari sono legittimati a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro». Ciò detto, per chiarire i motivi delle accennate declaratorie di inammissibilità, la Corte ha rilevato come nel caso sottoposto «la contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 è stata determinata da un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedurali. Tutti questi fattori hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei». In ragione delle accennate contingenze, quindi, il Collegio «non riscontra nelle violazioni denunciate quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare il suo intervento». Alla luce di quanto considerato, ha tenuto a sottolineare la Corte, «resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità».

In argomento, per un primo commento circa la decisione della Consulta è possibile leggere S. CASSESE, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento*, articolo apparso sul quotidiano *Corriere della Sera* del 12.01.2019, consultabile in rete su www.corriere.it.

⁴⁸ Tra i maggiori studiosi di tale argomento, cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931 (di recente ristampato inalterato con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000); V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939 (recentemente riprodotto in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015); T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.

⁴⁹ In tal senso, cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 8; ID., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, 92; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1979, II, *passim*; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 64-65.

⁵⁰ In chiave critica rispetto all'analisi volta ad intendere l'indirizzo politico come una quarta funzione dello Stato si veda T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss.

su quali priorità orientare l'intervento pubblico, l'indirizzo politico sarebbe chiamato ad interagire in modo trasversale con le tutte altre funzioni statali, influenzando i contenuti delle stesse in ragione dei fini prestabiliti.

Ad ogni modo, a prescindere dalle variabili letture che hanno contraddistinto le teorie sull'indirizzo politico⁵¹, ciò che emerge come minimo comune denominatore è il necessario superamento della tradizionale declinazione del principio della separazione dei poteri⁵², oramai per larga misura non più in grado di cogliere la realtà politico-istituzionale che caratterizza le relazioni funzionali tra gli organi statali. Le teorizzazioni sull'indirizzo politico, infatti, concordano nell'individuare una attività di governo che, armonizzando i vari poteri pubblici, consente di imprimere agli stessi un determinato orientamento politico (vale a dire di parte).

In ragione di quanto considerato è quindi possibile ricavare come l'attività di governo si concretizzi nella selezione dei fini da perseguire e nella conseguente predisposizione degli strumenti utili al raggiungimento dei risultati preventivati. Cosicché, volendo riportare tali considerazioni al piano delle competenze istituzionali degli attori della nostra forma di governo, sembra possibile rilevare come tanto la legislazione parlamentare quanto la normazione governativa possano a pieno titolo essere annoverate tra le forme di esercizio della funzione di indirizzo politico⁵³.

5. Attività di indirizzo politico e funzione normativa

Rispetto al menzionato indirizzo politico e, in particolare, alla sua concretizzazione ed alle attività per il cui tramite lo stesso prende forma, è possibile evidenziare come siano plurimi i soggetti istituzionali chiamati in causa e che, nelle vicendevoli relazioni che caratterizzano il loro operato, danno vita al cosiddetto circuito dell'indirizzo politico⁵⁴. Quest'ultimo dapprima coinvolge il corpo elettorale che, in occasione delle periodiche consultazioni elettorali, viene chiamato in causa nella scelta delle proposte politiche. Concluso il momento elettorale è poi necessario trasformare i detti programmi, sulla base dei quali i partiti hanno riscosso il consenso, in indirizzo politico enunciato e realizzato dagli organi

⁵¹ Per un'approfondita panoramica delle differenti posizioni emerse in materia di indirizzo politico, inteso tanto come funzione dello Stato, quanto come attività, si vedano le accurate analisi di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, Napoli, 1985, 185 ss.; ID., *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 244 ss.

⁵² In questo senso, cfr. di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 185.

⁵³ In tal senso, cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, 227 ss.; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 64 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangeri – Quaderno 2010*, 83; G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 78.

⁵⁴ E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, II, 7 ss.

istituzionali. Questa fase, in particolare, verrà a concretizzarsi in quella dialettica fisiologica della forma di governo parlamentare tra Governo e Parlamento che si aziona in seguito al conferimento della fiducia. L'indirizzo politico è quindi inquadrabile come un concetto dinamico e plurisoggettivo. In questo senso, se in chiave temporale si sviluppa progressivamente in differenti fasi, con riferimento alla sua titolarità non è individuabile come attribuzione esclusiva di un solo soggetto istituzionale⁵⁵. Sulla base degli indirizzi espressi dal corpo elettorale, infatti, sia l'Esecutivo che il Parlamento appaiono compartecipi, tanto della sua determinazione, quanto della successiva realizzazione dello stesso.

A quanto detto va ulteriormente aggiunta la constatazione – che invero meriterebbe approfondimento più ampio di quanto questa sede possa offrire – in base alla quale oggi grande parte dell'indirizzo politico è etero-prodotto, rispetto ai tradizionali percorsi decisionali nazionali, in ragione della crescente influenza tanto delle istituzioni eurounitarie come pure di quelle internazionali⁵⁶, e della loro conseguente capacità di incidere sugli indirizzi che vengono sviluppati all'interno degli ordinamenti statali⁵⁷. Quanto da ultimo riportato, in particolare, rende evidente come sia sempre più significativo il compito cui è chiamato l'Esecutivo al fine di riportare anche in tali consessi sovranazionali gli interessi interni⁵⁸. Nei detti termini, in definitiva, di assoluto rilievo appare il ruolo ricoperto dal Governo al riguardo⁵⁹.

Strettamente collegata alla determinazione dell'indirizzo politico è conseguentemente anche la tematica delle fonti normative, tra le quali, in ragione di quanto fin qui evidenziato, rivestono specifica importanza quelle di matrice governativa. Anche tale questione, tuttavia, non sembra poter essere correttamente presa in considerazione laddove ci si fermi ad una lettura meramente formale del Testo costituzionale⁶⁰, essendo

⁵⁵ In argomento, cfr. G. FERRARA, *Indirizzo politico e forze politiche nel «contributo» di Martines*, in M. Ainis-A. Ruggeri-G. Silvestri-L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998, 58, il quale, nell'analizzare le riflessioni di Martines in materia di indirizzo politico, parla esplicitamente di titolarità dell'indirizzo politico "al plurale".

⁵⁶ A tal riguardo si rinvia a A. RUGGERI, *"Forma di governo" e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?*, cit., 601 ss., laddove l'A. individua plurimi fattori la cui compresenza determina oggi una metamorfosi della nostra forma di governo.

⁵⁷ Al riguardo, cfr. M. BELLETTI, *Lo Stato di diritto*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 42 ss., il quale A. evidenzia come gli elementi qui evidenziati – unitamente anche ad altri – possano oggi fare riflettere sul momento storico di transizione o, comunque, di trasformazione dei principi dello stato di diritto per come fin qui siamo stati abituati a conoscerlo.

⁵⁸ Cfr. A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta Online*, 3/2017, 492 ss.

⁵⁹ Sul punto, cfr. G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, cit., 3 ss.

⁶⁰ Con riferimento ai riflessi della forma di governo sugli atti normativi deve essere rilevato che, pur conferendo al Parlamento l'esclusiva competenza legislativa, la Costituzione non ha escluso – anzi, ha espressamente previsto – un potere normativo di rango primario in capo al Governo. L'esercizio di tale attribuzione, per di più, seppur forse originariamente pensato in termini di eccezionalità, non sembra però essere stato formalmente delineato in termini efficacemente restrittivi. In tal senso, sebbene in Assemblea costituente emerse l'esigenza di spingere fuori dall'ordinario la produzione legislativa del Governo, al fine di ripristinare un corretto rapporto tra Parlamento e Governo nell'ambito della produzione normativa, può essere notato che la limitazione per oggetto, tempo e contenuti dei decreti legislativi non si è dimostrata nella prassi applicativa una formulazione idonea a circoscrivere

invece necessario tenere presente che la valenza delle varie fonti risente inevitabilmente delle peculiari relazioni che il concreto dispiegarsi della forma di governo instaura tra gli organi costituzionali⁶¹. Da ciò potendosi ricavare, in tema di collegamenti tra forma di governo e sistema delle fonti, la sostanziale condivisibilità delle riflessioni espresse da chi ha rilevato come «agli spostamenti del baricentro della forma di governo corrisponda tendenzialmente una diversa dislocazione della produzione normativa»⁶². In particolare, nella nostra forma di governo, tenuto conto del ruolo che l'Esecutivo è chiamato a svolgere, l'utilizzo degli atti normativi di matrice governativa risulterà inversamente proporzionale alla forza ed alla compattezza della maggioranza politica in Parlamento. L'eventuale debolezza di quest'ultima come pure una sua eccessiva eterogeneità, infatti, si riverbererà in un accrescimento della normazione governativa. Diversamente, ove la maggioranza risulti omogenea e coesa, non è infrequente che le la realizzazione dell'indirizzo politico possa privilegiare la via parlamentare.

Comunque si svolga la menzionata attività normativa, va però tenuto presente che rispetto all'esercizio della stessa il Governo agisce non già quale mero esecutore, quanto piuttosto come organo di indirizzo politico. La qual cosa assume rilievo per il fatto che, consentendo di tradurre in atti concreti le scelte frutto dell'indirizzo politico, la produzione normativa rappresenta uno strumento indispensabile per la realizzazione di quest'ultimo.

A conferma di quanto appena osservato, il dato che emerge in modo pressoché costante negli ultimi anni e che appare confermato anche nel primo scorcio dell'attuale legislatura è rappresentato dalla assoluta rilevanza del Governo anche nella produzione delle fonti normative di rango primario. A fronte di ciò, altrettanto evidente è il progressivo arretramento del Parlamento e delle sue attribuzioni, così come (formalmente) predeterminate in Costituzione. L'esame delle attività parlamentari, tanto delle ultime

né la frequenza né le finalità di tali provvedimenti, il cui utilizzo, infatti, non è stato ristretto alle sole ipotesi eccezionali di riforme normative di particolare complessità tecnica oppure all'elaborazione di codici o testi unici. Analoghe considerazioni possono essere estese anche con riferimento al decreto-legge. Infatti, laddove è stato attribuito all'Esecutivo il potere di adottare norme primarie senza un previo vaglio parlamentare, seppure l'azionabilità di tali provvedimenti sia stata subordinata al verificarsi dei presupposti legittimanti indicati dall'art. 77 Cost., il Testo ha comunque utilizzato una formula quanto mai ampia (se non addirittura vaga), così consentendo che i «casi eccezionali di necessità e di urgenza» potessero essere letti e valutati in modo differente e, conseguentemente, legittimando plurime ed eterogenee interpretazioni degli stessi. In argomento, cfr. R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2/2010, 325. L'A., al riguardo, propende per una lettura volta a riconoscere il decreto legge come una «espressione di un "procedimento legislativo alternativo" che anticipa la manifestazione di volontà legislativa parlamentare». Ciò perché, non essendo possibile decifrare secondo canoni astratti e validi una volta per tutte l'esatta estensione dei limiti all'adozione di tale atto, non può che ricavarsi come la valutazione circa il corretto utilizzo dell'atto medesimo non può che ricondursi ad un giudizio di bilanciamento, da svolgersi in rapporto alle singole situazioni di fatto e comunque prevalentemente riconducibile alla responsabilità politica del governo.

⁶¹ C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 36 ss.

⁶² M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 83.

legislature quanto di quella di recente avvio, mette infatti in luce il fatto che la maggior parte delle fonti normative possono essere sostanzialmente imputate al Governo. In tal senso, unitamente ai decreti propriamente governativi con forza e valore di legge, anche le leggi ordinarie, di astratta spettanza parlamentare, risentono a vario titolo e in misura crescente del “ruolo normativo” del Governo⁶³ nella varie forme per il cui tramite lo stesso può essere esplicito⁶⁴.

6. Riforme elettorali e mutati equilibri politico-istituzionali tra gli organi di indirizzo politico

A fronte di quanto fin qui evidenziato in merito all'accresciuto – se non preponderante – ruolo del Governo, non sembra però che lo stesso possa essere additato come causa della debolezza del Parlamento, rappresentando semmai la conseguenza della stessa. Nel corso degli anni, infatti, l'Esecutivo si è trovato nei fatti quasi costretto ad occupare spazi di indirizzo politico colpevolmente lasciati senza presidio a causa della perdita di centralità delle Assemblee elettive per gran parte addebitabile alla crescente crisi dei partiti politici⁶⁵.

La crisi della rappresentanza⁶⁶ di cui si fa cenno, che a partire dall'avvento della c.d. “seconda Repubblica” ha caratterizzato in maniera progressiva gli ultimi venticinque anni della nostra storia repubblicana, con il conseguente depotenziamento delle Assemblee parlamentari, non può però essere individuata come

⁶³ In dottrina è stato ritenuto che il c.d. *ruolo normativo* del Governo possa essere inclusivamente considerato in quanto espressivo della unitarietà sostanziale della funzione normativa primaria dell'Esecutivo. In tal senso, tuttavia, a fronte di chi riconduce a tale ruolo complessivo l'adozione tanto dei decreti legislativi quanto dei decreti-legge (G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 2001, 106 ss.), altri hanno ritenuto opportuno includere in tale ambito non solo gli atti normativi primari di promanazione governativa ma, unitamente ad essi, anche i poteri con i quali l'Esecutivo interviene nel procedimento legislativo (N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 81 ss.; ID., *La potestà normativa del Governo: alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, 2007, 95 ss.)

⁶⁴ Il ruolo che il Governo può esercitare rispetto all'approvazione delle leggi può infatti essere ricondotto al fatto che, o si tratta di leggi di delega, o di leggi di conversione di decreti-legge, o perché si è in presenza di leggi originate da una iniziativa governativa, oppure ancora perché si tratta di leggi approvate a seguito della apposizione delle questioni di fiducia da parte del Governo. In argomento, cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 86 ss.; M. CARRER, *Quale forma di governo per il “Governo legislatore”? Brevi note tra prassi e modelli*, cit., 283 ss.; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, cit., 510.

⁶⁵ Sulla tematica della crisi dei partiti politici e dei riflessi della stessa sulla forma di governo si rinvia alle riflessioni di S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19/2015, *passim*; ID., *La rappresentanza*, Relazione svolta al XXXI Convegno AIC su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Trento, 11-12 novembre 2016, in *Rivista AIC*, 3/2017; A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 3 ss. In argomento, ulteriormente, sembrano particolarmente centrate le riflessioni proposte da M. CARRER, *op. cit.*, 300, laddove l'A. rileva che «la centralità del Parlamento corrisponde alla centralità dei partiti politici», di talché «con la crisi dei partiti (...) il Governo ha potuto occupare gli spazi di indirizzo politico rimasti orfani del ruolo delle ideologie». Ricche di spunti sul tema anche le riflessioni di S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, cit., 169 ss.

⁶⁶ Condivisibilmente, osserva al riguardo A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, cit., 5, che «nella crisi della rappresentanza (rectius, rappresentatività) è da vedere la radice da cui si sono alimentate (e incessantemente alimentano) alcune delle più gravi torsioni sia della forma di governo».

l'unico fattore determinante rispetto all'espansione del potere di influenza esercitato dal Governo. Elementi ulteriori, invero, sembrano avere parimenti concorso in tal senso, giungendo in definitiva ad incidere su quegli equilibri istituzionali sottesi alla previsione dell'art. 94 Cost. che, attribuendo al Parlamento il potere di dare e/o revocare la fiducia al Governo, dovrebbe comunque consentire alle Assemblee parlamentari di far valere la responsabilità politica dell'Esecutivo, così sottoponendo tale soggetto istituzionale, tanto al loro controllo, quanto al loro preminente indirizzo.

Rispetto a quanto desumibile dal Testo costituzionale, infatti, le concrete dinamiche dei rapporti tra l'organo legislativo e quello esecutivo hanno progressivamente registrato delle modifiche di assoluto rilievo che, pur non intaccando la Costituzione formale, hanno comunque fortemente interessato la declinazione effettiva del Testo.

Nel senso appena indicato appaiono in primo luogo di assoluto rilievo gli effetti della riforme elettorali susseguitesi negli ultimi anni⁶⁷, partendo da quella del 1993, per continuare con quella del 2005 e, passando per quella mai utilizzata del 2015, per arrivare infine anche a quella del 2017⁶⁸.

L'impostazione sostanzialmente maggioritaria sottesa alle prime due delle menzionate riforme⁶⁹, in particolare, ha radicalmente modificato le dinamiche politico-istituzionali del nostro ordinamento, accentuando grandemente l'influenza del Governo, i cui indirizzi hanno viepiù condizionato gli orientamenti e le attività della maggioranza parlamentare a suo sostegno.

Il maggior peso politico-istituzionale dell'Esecutivo ha così inevitabilmente contaminato anche la sua forza normativa, progressivamente accresciuta in ragione della capacità di tale organo di affermare una propria linea politica in conseguenza del consenso popolare sulla stessa ottenuto e del mandato ricevuto per la sua realizzazione. La sostanziale investitura popolare e diretta dell'Esecutivo⁷⁰ – o quanto meno del Presidente del Consiglio – avutasi per quasi venti anni (dalle elezioni del '94 a quelle del 2008), ha infatti di certo contribuito a determinare un ampliamento della responsabilità politica gravante sul Governo. Quest'ultimo, quindi, oltre a continuare ad essere – così come prescrive la Carta – politicamente responsabile nei confronti del Parlamento, si è trovato di fatto a dover rispondere del suo operato anche

⁶⁷ In argomento, cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, *passim*.

⁶⁸ Su punto si veda G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, cit., 6 ss. Interessante anche il contributo di S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, *passim*.

⁶⁹ O anche tre, se si considera l'impostazione ricavabile da quella del 2015, sebbene mai concretamente applicata.

⁷⁰ Al riguardo, cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1990, XVIII, 4, il quale, con riguardo alla determinazione dell'indirizzo politico, osserva come appaia di rilievo accertare se il Governo sia espressione diretta dalla sovranità popolare ovvero se sia la risultante di scelte e mediazioni politiche.

nei confronti degli elettori⁷¹ che, in virtù dei meccanismi elettorali prima ricordati, sono stati direttamente chiamati in causa nel confermare o bocciare la bontà delle politiche perseguite, valutando delle stesse non solo i contenuti ma anche i tempi realizzativi.

I riflessi delle menzionate riforme elettorali hanno dunque sostanzialmente mutato gli equilibri istituzionali tra gli organi di indirizzo politico del nostro ordinamento⁷², introducendo una sorta di responsabilità politica diretta del Governo innanzi agli elettori, da cui è derivata la necessità di attribuire all'organo su cui tale responsabilità grava anche gli strumenti idonei per realizzare il suo programma e, in ultima istanza, per farsi giudicare⁷³.

I menzionati sistemi elettorali, a ben vedere, non hanno incrementato la rilevanza del Governo unicamente in virtù del vincolo politico – più o meno diretto – introdotto tra tale organo e gli elettori. Al contempo, infatti, essi hanno progressivamente determinato anche una sempre maggiore dipendenza strutturale e funzionale del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo⁷⁴. Ciò perché nel corso degli anni i principali esponenti governativi, in quanto personalità di vertice del rispettivo schieramento politico, hanno avuto un peso assolutamente determinante anche nella composizione (e, quindi, nel periodico rinnovo) delle Assemblee elettive⁷⁵. Dapprima, potendo indicare chi candidare nei vari collegi uninominali introdotti con la riforma elettorale del '93 e, successivamente, ancor di più, gestendo il potere esclusivo

⁷¹ Al riguardo, cfr. M. MANETTI, *Governo versus Parlamento*, in *Italianienropei*, 1/2011, 19 ss., laddove si addebita all'avvento del maggioritario la istituzionalizzazione dell'autonomia del Governo nei confronti delle Camere «in nome del “rapporto diretto” che si istaurerebbe tra gli elettori e l'esecutivo espresso dalla coalizione vincente».

⁷² È stato condivisibilmente notato in argomento, anche assumendo una prospettiva comparata, come i sistemi elettorali rappresentano «una sorta di *trait d'union* tra forma di governo e sistema politico» (in tal senso, cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. Morbidelli–L. Pegoraro–A. Rinella–M. Volpi (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 460).

⁷³ In argomento, cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decritizzazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n 4/2011, *passim*.

⁷⁴ Cfr. A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in www.gruppodipisa.it.

⁷⁵ In tal senso, cfr. L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento*, A. D'Andrea (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, 2009, 92, laddove viene evidenziato che «non è più la legittimazione del Governo a dipendere dalla consonanza con il Parlamento, ma quella delle assemblee rappresentative a discendere dalla conformità con l'indirizzo politico impartito loro dall'esecutivo». Analogamente, G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro*, Milano, 2015, 127, il quale, con riferimento ai parlamentari ed all'assenza di vincolo di mandato che la Costituzione pone a garanzia della loro funzione, rileva come «per quasi tutti risulta difficilissimo votare senza vincolo mandato», poiché «se desiderano essere ricandidati in posizioni che ne garantiscano la rielezione il vincolo di mandato esiste eccome».

di scegliere tanto i candidati quanto l'ordine di apparizione degli stessi all'interno delle liste bloccate⁷⁶ previste tanto dal sistema elettorale adottato nel 2005, quanto da quello del 2017⁷⁷.

La caratteristica da ultimo evidenziata, pur sembrando attualmente accantonata la precedente tendenza maggioritaria del nostro sistema e la sostanziale investitura diretta dell'Esecutivo alla stessa correlata, è ancora ben presente anche nell'attuale sistema elettorale. In tal modo, contribuendo a mantenere gran parte delle ragioni che hanno fino ad oggi determinato la rilevante influenza del Governo rispetto alle funzioni del Parlamento.

7. Il ruolo del Governo nell'attività di indirizzo politico

Le ragioni dell'accresciuto peso istituzionale del Governo, cui fa da contraltare un progressivo arretramento del Parlamento, non sembrano però poter essere comprese appieno prestando esclusiva attenzione alla necessità di tradurre l'indirizzo politico in atti normativi. La legge, infatti, potrebbe ben rappresentare uno strumento funzionale alla attuazione di quell'indirizzo politico alla cui definizione concorrono tanto il Governo quanto il Parlamento, impegnandosi vicendevolmente per la realizzazione del medesimo.

Ancor di più, nell'epoca del parlamentarismo maggioritario, seppur – a quanto pare – oramai conclusa, la consonanza tra l'Esecutivo e la sua maggioranza parlamentare avrebbe potuto essere addirittura più solida, consentendo al primo di dirigere fortemente il senso di marcia della seconda.

Per meglio comprendere il fenomeno cui si fa riferimento è però opportuno notare che non sempre, o comunque non necessariamente, l'indirizzo politico governativo si manifesta del tutto coincidente con

⁷⁶ Sistemi elettorali di tal genere, tra l'altro, rendono ulteriormente impossibile per l'elettore far valere la responsabilità politica del parlamentare, anche se al riguardo è stato evidenziato che comunque l'elettore «potrebbe sempre far valere la responsabilità nei confronti del partito al quale quel candidato faceva riferimento» (in tal senso, M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aic* n. 4/2014, 22). In argomento, si vedano pure le riflessioni di S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi.it*, 7/2010, 2, che riferisce perplessità analoghe anche alle dinamiche interne dei partiti politici e, in particolare, al rapporto che si è venuto ad istaurare tra i leaders politici e l'apparto organizzativo degli stessi partiti. Lo stesso A., inoltre, rileva come nei sistemi elettorali fin qui avutisi il Premier/Leader di partito «distribuisce i ruoli, determina le carriere degli eletti, decide le carriere dei parlamentari e dei quadri locali secondo una legge di scambio fedeltà-promozione» (in tal senso, S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, cit., 3).

⁷⁷ A titolo meramente esemplificativo basti vedere come, in occasione delle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018, i *leaders* dei vari partiti abbiano sostanzialmente deciso in prima persona quali candidati inserire e quali altri escludere dalle liste elettorali. In argomento, tra gli altri, cfr. *M5s, esclusi in corsa alcuni candidati dalle liste. E DiMaio annuncia: "Lunedì 29 i candidati per uninominali"*, articolo apparso sul quotidiano *Il Fatto Quotidiano* del 26.01.2018, consultabile in rete su www.ilfattoquotidiano.it; *I signori delle liste*, articolo apparso su quotidiano *Il Foglio* del 07.09.2017, consultabile in rete su www.ilfoglio.it.

quello del Parlamento⁷⁸. Giova al riguardo essere evidenziato come non siano infrequenti le occasioni di divergenza tra i due organi. Ciò, in particolare, al verificarsi di due ipotesi.

In un primo caso, concretizzatosi di sovente nel periodo appena trascorso di parlamentarismo maggioritario, la presenza di coalizioni elettoralmente coese ma politicamente troppo frastagliate ha fatto sì che, al momento della traduzione dell'indirizzo politico in provvedimenti normativi, si manifestassero evidenti difficoltà.

Analoghe problematiche si possono però verificare anche in presenza di aggregazioni parlamentari (post-elettorali) di maggioranze politiche fortemente disomogenee, o perché nate a seguito dello sfaldamento delle originarie coalizioni elettorali⁷⁹, ovvero perché frutto dalla eccessiva frammentazione politica unita alla incapacità del sistema elettorale di consegnare una omogenea maggioranza politica in entrambi i rami del Parlamento⁸⁰.

In tutti i casi sopra evidenziati, minimo comune denominatore è dato dalla difficoltà di far emergere un solido di un indirizzo politico comune a tutta la maggioranza parlamentare e, conseguentemente, dall'impossibilità di far coincidere lo stesso con quello del Governo. Di talché, la combinazione dei fattori richiamati, dando luogo ad una evidente instabilità politica, determina la necessità di individuare strumenti alternativi per la realizzazione del programma di governo, che spesso si concretizzano in un utilizzo crescente dei poteri normativi dell'Esecutivo.

La prassi venutasi a consolidare nel corso degli anni ha così collocato il ricorso agli atti normativi del Governo quasi nell'ambito dell'ordinario esercizio della funzione che è propria di tale organo. Tale risultato, a ben vedere, è stato per larga parte facilitato anche dalla asserita eccezionalità degli stessi, formalmente declamata dalla lettera della disciplina posta dall'art. 77 Cost. La qualificazione di tale potere in termini di non meglio definita eccezionalità, infatti, ha finito per rendere di fatto poco controllabili le modalità di esercizio dello stesso⁸¹ e, conseguentemente, per offrire poca efficacia ai limiti posti nel Testo costituzionale⁸².

Nel quadro fin qui tratteggiato le dinamiche concretamente derivanti dalla evoluzione della nostra forma di governo hanno messo in evidenza la sussistenza di un equilibrio, tanto necessario quanto variabile,

⁷⁸ Al riguardo, cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 88-89, la quale non esclude l'ipotesi che «la produzione normativa in parlamento sia frutto di un processo di integrazione politica non necessariamente coincidente con quello che conduce all'approvazione di atti normativi all'interno del governo».

⁷⁹ È ben noto come siffatta ipotesi si sia più volte concretizzata nel corso della c.d. "seconda Repubblica" e, nello specifico, con riferimento al Governo Dini (1995/96), ai Governi D'Alema e Amato (1998/2001) ed al Governo Monti (2011/2013).

⁸⁰ L'ipotesi in questione ha ampiamente caratterizzato l'intera XVII Legislatura (nel 2013, con il Governo Letta; nel 2014, con il Governo Renzi; nel 2016, con il Governo Gentiloni).

⁸¹ A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, cit., 9.

⁸² N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 100.

intercorrente tra i poteri formali, così come ricavabili dall'organizzazione costituzionale, e le forze reali progressivamente affermatesi nel mutato contesto istituzionale⁸³. Da ciò derivando che ove si modifichi tale equilibrio sarà inevitabile conseguenza lo spostamento dei poteri formali, e con essi anche la gestione del sistema delle fonti, verso le forze reali del sistema costituzionale⁸⁴.

Appare quindi evidente che nel nostro ordinamento i processi decisionali e, conseguentemente, anche quelli di produzione normativa, non possono non risentire dei mutati rapporti istituzionali sottesi alla nostra forma di governo. In ragione di ciò, anche al fine di evitare situazioni di potenziale distonia rispetto all'indirizzo impresso dall'organo da cui – come prima osservato – di fatto promana per gran parte l'investitura dei componenti delle Assemblee parlamentari, l'Esecutivo ha nei fatti e per larga parte eroso la funzione del Parlamento con riferimento alla concreta gestione dell'attività normativa⁸⁵.

L'attività di indirizzo politico, rispetto alla quale il Governo assume una posizione di assoluto rilievo, non può quindi essere confinata alla sola fare progettuale, consistente nella selezione degli obiettivi da perseguire, necessitando invece imprescindibilmente di includere al suo interno anche il momento della adozione di quegli atti indispensabili affinché i fini prescelti possano venire a concreta attuazione⁸⁶.

La funzione di governo inerente l'attività di indirizzo politico e la funzione normativa appaiono, quindi, inscindibilmente e strumentalmente collegate. La prima senza poter usufruire della seconda si risolverebbe in mera e sterile astrazione. La seconda, al converso, ove scissa dalla prima si presenterebbe caotica e non funzionale⁸⁷.

Nei termini accennati perde consistenza la tesi volta circoscrivere le funzioni normative dell'Esecutivo in una un'ottica di eccezionalità. Ciò perché, essendo strumento di realizzazione di quell'indirizzo politico della cui definizione il Governo è a pieno titolo compartecipe, anche l'attività normativa non può che rientrare tra le attribuzioni istituzionali di tale organo.

Conseguenza diretta di quanto appena rilevato e che oggi giorno i provvedimenti normativi non possono più essere configurati come atti condivisi dall'intero organo legislativo, in ragione dell'ideale aspirazione a che tutti i destinatari debbano in essa riconoscersi. Diversamente, essi necessariamente prendono forma

⁸³ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 6.

⁸⁴ E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959, 516 ss.

⁸⁵ A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, cit., 510.

⁸⁶ In tal senso, cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss.; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 83-84.

⁸⁷ In ragione di ciò, si appalesa in pieno l'inconsistenza della proposta – riportata nel precedente § 2 – avanzata dal leader carismatico del Movimento 5 stelle all'indomani delle elezioni del 2013, allorché, a fronte delle difficoltà politiche legate alla nascita di un nuovo Esecutivo, venne avanzata l'ipotesi di poter mantenere pro forma il precedente Governo Monti, uscente e dimissionario, al fine di consentire al Parlamento di poter legiferare su importanti questioni politiche e istituzionali.

come atti di parte e, nello specifico, di quella parte politica, sociale ed ideologica che, risultando maggioritaria nel Paese, è in grado di esprimere una maggioranza parlamentare e – per il suo tramite – un Governo. Fuoriuscendo dal risalente dogma della volontà generale che ha influenzato il parlamentarismo liberale, dunque, la normazione primaria non può più essere assunta a parametro (e limite) dal quale far derivare (ed entro il quale contenere) l'attività governativa, assumendo invece le sembianze di strumento funzionale alla realizzazione dell'indirizzo politico determinato anche (se non addirittura prioritariamente) dal Governo⁸⁸.

A fronte del ruolo effettivamente spettante all'Esecutivo nell'attuale perimetro della nostra forma di governo, dunque, il problema riferibile all'esercizio della funzione normativa del Governo non parrebbe legato al *quantum*, riferito alla sua frequenza ed intensità, bensì al *quomodo*, vale a dire al rispetto delle modalità procedurali prestabilite dal Testo costituzionale⁸⁹. Nei detti termini, sembra quindi evidente la necessità di una riorganizzazione delle competenze degli organi coinvolti nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale. Un intervento di tal genere potrebbe così riconoscere, anche formalmente ed a livello costituzionale, il rilievo acquisito nei fatti dall'Esecutivo, ancorando la sua rinnovata funzione a precisi e puntuali percorsi di garanzia in grado di perimetrarne l'ampiezza e le modalità espressive.

8. Spunti di riflessione sulla opportunità di rivedere la disciplina sulle funzioni di governo nel nostro sistema politico-istituzionale

Volendo proporre qualche considerazione conclusiva rispetto alle riflessioni fin qui riportate sembra non si possa prescindere dal riconoscere che l'accresciuto peso (anche normativo) dell'Esecutivo,

⁸⁸ G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1970, 118.

⁸⁹ Allo stato attuale, infatti, la normazione di matrice governativa (non solo di rango primario) presenta degli indubbi elementi critici. Tali possono essere considerati, per esempio, la mancanza di adeguate forme di pubblicità dei lavori preparatori che precedono l'emanazione degli atti governativi; i tempi di adozione, quanto mai rapidi, che possono consentire l'introduzione di norme "a sorpresa" che, proprio perché non preventivabili, mancano di adeguati strumenti di attuazione; lo svilimento del ruolo dell'opposizione, impossibilitata ad incidere all'interno del Consiglio dei Ministri. Unitamente a quanto rilevato, ulteriori problematiche sembrano imputabili alle forzature procedurali che, non di rado, caratterizzano l'utilizzo di tali fonti governative. In argomento, cfr. M. CARRER, *op. cit.*, 300; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 111 ss. e, in particolare, con riferimento al decreto legge (111-114), relativamente al decreto legislativo (115-116), avendo riguardo ai regolamenti governativi (116-118) nonché con riferimento agli influssi del Governo sul procedimento ordinario di approvazione della legge parlamentare (118-120). Rileva tali criticità anche A. SAIITA, *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo. Qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 486 ss. Con particolare riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti del Governo che, pur non essendo atti di normazione primaria, rientrano di fatto tra i poteri normativi dell'Esecutivo, presentando peculiari criticità, cfr. S. AGOSTA, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 212 ss.

progressivamente affermatosi nel corso degli anni, rappresenti oggi un elemento strutturale e non eccezionale della nostra forma di governo.

Altrettanto evidente è però che, in assenza di una adeguata disciplina costituzionale in grado di definire compiutamente l'effettivo ruolo di tale organo, non di rado si sono manifestati degli eccessi rispetto ai quali sarebbe quanto mai opportuno porre dei correttivi. Al riguardo, invero, non pare possa essere sufficiente un accresciuto impegno degli organi di garanzia costituzionale al fine ripristinare il corretto equilibrio tra i soggetti istituzionali del nostro ordinamento⁹⁰. Una soluzione di tal genere, infatti, rischierebbe di scontare un eccessivo tasso di astratto formalismo. Ciò perché il mero richiamo al rispetto formale delle disposizioni e delle procedure proposte dal Testo del '48 non sarebbe in grado di tenere nella dovuta considerazione i motivi che, nelle evoluzioni che hanno interessato la forma di governo, hanno portato ad uno scollamento tra le prescrizioni astratte e gli equilibri concretamente instauratisi tra le istituzioni politiche.

Non si può mancare di evidenziare al riguardo come la progressiva preponderanza dell'Esecutivo, fin qui registratasi, non sembra poter essere additata come la causa dei detti squilibri, essendo semmai meglio configurabile come la conseguenza degli stessi.

Nell'ottica accennata, pur non sembrando percorribile la strada indirizzata ad offrire *ex post* una copertura formale ai cambiamenti (ed alle forzature) registrati nella prassi, pare non di meno necessario intervenire sul piano costituzionale al fine di razionalizzare un sistema⁹¹ che, per larga parte, può addebitare gli scompensi che lo interessano alla sostanziale vecchiaia di parte degli strumenti dallo stesso proposti⁹². In ragione di ciò, pare quanto mai evidente l'utilità di una complessiva riorganizzazione istituzionale⁹³ capace di incidere, tanto sulla razionalizzazione della dialettica politico-istituzionale che deve intercorrere tra forze di governo e di opposizione, quanto sulla disciplina costituzionale relativa alla forma di governo e, in modo particolare, alla funzione normativa.

Nella direzione accennata, anche alla luce di quanto accaduto a seguito delle ultime consultazioni elettorali del marzo 2018, prioritaria attenzione dovrebbe probabilmente essere prestata alla necessità di riformare la legge elettorale, anche in ragione della inscindibile relazione che intercorre tra la stessa ed il concreto

⁹⁰ D. GALLIANI, *Cambiare le regolarità politiche per preservare le regole costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, il quale richiama l'opportunità di adeguare la regolarità alle regole.

⁹¹ In tal senso, cfr. A. RUGGERI, *Dal caos delle fonti, secondo forma, all'ordine delle norme, secondo valore: note dolenti su un'annosa e spinosa questione*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 474 ss.

⁹² Emblematiche al riguardo appaiono le riflessioni di A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, cit., 10, il quale osserva come «la legge, così com'è, sia un autentico ferro vecchio, arrugginito, bisognoso di essere complessivamente rifatto, nella forma-procedimento così come nella sostanza, nei contenuti».

⁹³ Ci sentiamo di concordare in questa analisi con le riflessioni espresse da A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, cit., 4 ss.

funzionamento della forma di governo⁹⁴. Il meccanismo elettorale, invero, se già si è dimostro largamente deficitario nella versione consegnataci dal legislatore del 2005, a seguito della nuova legge del 2017 è andato ad iniettare nel sistema istituzionale ulteriori ed evidenti elementi di instabilità. In ragione di ciò, pur non essendo questa la sede per approfondire l'argomento, sembra che ove si voglia raggiungere l'obiettivo del corretto esercizio delle funzioni non si possa prescindere dall'offrire certezza dei ruoli. A tale scopo, una rinnovata legge elettorale dovrà quindi necessariamente essere capace di indicare, già all'indomani delle consultazioni elettorali, a chi spetti la responsabilità di governo e a chi, invece, il compito di fare opposizione.

Nella direzione tracciata, a ben vedere, l'obiettivo è duplice. Da un lato, offrire certezza nella definizione di una maggioranza parlamentare e nella conseguente realizzazione dell'indirizzo politico dalla stessa determinato. Dall'altro, superare la logica datata dell'*opposizione-funzione*, finalizzata a calibrare il grado di contrapposizione parlamentare all'esclusivo fine di negoziare il contenuto dei provvedimenti da adottare, in favore di una *opposizione-istituzione* che, perseguendo il fine di elaborare un programma politico alternativo a quello della maggioranza allo scopo di tentare di ottenere su questo il consenso maggioritario alla successiva tornata elettorale⁹⁵, veda comunque garantito il suo ruolo di minoranza parlamentare per il tramite di un apposito "statuto dell'opposizione".

Parimenti necessaria appare inoltre l'adozione di una disciplina che, in linea con l'art. 49 Cost., offra una regolamentazione in materia di democrazia interna ai partiti politici⁹⁶. In tal modo, infatti, potendosi ipotizzare di introdurre strumenti utili ad arginare il problema relativo alla preponderante influenza dei leaders politici nella compilazione delle liste elettorali bloccate, così come previste dai sistemi elettorali susseguitisi negli ultimi anni⁹⁷.

La ricerca di rimedi correttivi, ulteriormente, non sembra possa prescindere dal prendere in considerazione anche la necessità di operare una razionalizzazione dell'attività legislativa del Parlamento⁹⁸

⁹⁴ Quanto mai attuali, al riguardo, sono le riflessioni di L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione a M. Cerutti-M. Pizzari-G. Schepis, *Codice elettorale*, Empoli, 1951, il quale A. evidenziava come «dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese».

⁹⁵ La questione non appare secondaria poiché in assenza di una reale alternanza di governo la democrazia è esposta a seri problemi di efficienza ed affidabilità. In argomento, cfr. G. PASQUINO - M. VALBRUZZI, *Il potere dell'alternanza*, Bologna, 2011, 36.

⁹⁶ F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 6/2015.

⁹⁷ Sul punto, si vedano le riflessioni di A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, in particolare 9 ss.

⁹⁸ Cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 106 ss. In argomento, si veda anche S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, 772, il quale A. individua come segnali di difficoltà del Parlamento «la scarsa incisività della partecipazione al processo ascendente della produzione normativa comunitaria; il ruolo marginale svolto dalle camere nel dirimere i conflitti di competenza insorti tra Stato e regioni nella ripartizione della potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V del 2001, a tutto vantaggio degli accordi

che, come è stato notato, più che vittima degli eccessi dell'Esecutivo sembra colpevolmente compartecipe degli stessi⁹⁹.

Sul piano della funzione normativa, quindi, parrebbe necessaria una complessiva revisione che, salvaguardando i diritti delle opposizioni, sia finalizzata ad incidere sui tempi e sui modi delle procedure legislative parlamentari. Nella direzione accennata, prioritaria importanza assume l'opportunità di costituzionalizzare il ruolo del Governo in Parlamento, ciò allo scopo di introdurre strumenti di impulso e direzione capaci di definire e realizzare compiutamente un indirizzo politico effettivamente condiviso tra i due organi.

La razionalizzazione della relazione tra i detti organi, anche sul piano dell'attività normativa, non dovrà ignorare la necessità di porre rimedio anche all'abuso dei decreti governativi d'urgenza con forza di legge¹⁰⁰. A tale scopo, potrebbe essere valutata l'utilità di intervenire, quanto meno, sui regolamenti parlamentari¹⁰¹ al fine di assicurare "corsie preferenziali" ai disegni di legge del Governo¹⁰². La mancanza di tali canali di ascolto privilegiato, infatti, appare come una delle cause non solo dell'eccessivo ricorso all'uso del decreto-legge ma, unitamente a questo, anche della prassi dei c.d. maxi emendamenti nonché del ricorso alla questione di fiducia¹⁰³ che oggigiorno spesso accompagnano l'utilizzo di tali provvedimenti governativi.

stipulati direttamente dal Governo con le regioni e del ruolo che la Corte costituzionale si è trovata a dover assumere; il deferimento ad autorità indipendenti del potere di regolazione di materie particolarmente complesse che, in mancanza di una aggiornata normativa di settore e di una specifica regolazione processuale, rischia di tradursi in una sostanziale abdicazione della politica».

⁹⁹ Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, 132-134. ID., *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 548. L'A., in particolare, sottolineando la responsabilità anche del Parlamento e ragionando sulla necessità di intervenire in chiave correttiva sulle attività decisionali di tale organo, rileva che «non è agendo sul solo Governo, magari in nome di un preteso ritorno al suo ruolo meramente "esecutivo" della volontà del legislatore, che si può pensare di fronteggiare tali degenerazioni. E' inevitabile che in una forma di governo parlamentare al Governo spetti un ruolo di guida del procedimento legislativo e di concorso attivo alla produzione normativa. E a maggior ragione tale ruolo gli spetta oggi, in un ordinamento a più livelli, in cui il Governo è attore protagonista in tutte le sedi di raccordo, sia nelle istituzioni dell'Unione europea, sia nei confronti di regioni ed enti locali». Analogamente critiche le osservazioni proposte da G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, cit., 77.

¹⁰⁰ Quanto mai opportune, in argomento, le riflessioni proposte da G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 12/2012, 2494 ss., laddove l'A., oltre a criticare l'abuso della decretazione d'urgenza, evidenzia ulteriormente l'inadeguatezza del procedimento parlamentare di conversione in legge dei decreti governativi.

¹⁰¹ In tema di riforme regolamentari, cfr. A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009.

¹⁰² A. SAIITA, *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo. Qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, cit., 487.

¹⁰³ R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il d.l. tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, overosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. Lupo (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del convegno tenutosi alla Luiss Guido Carli



Ove ci si muova nella direzione accennata, maggiormente percorribile sarà la strada volta ad arginare la normazione di stretta matrice governativa, così permettendo di attivare la stessa in una prospettiva di corretta collaborazione e non di impropria sostituzione rispetto alla legge parlamentare¹⁰⁴.

il 1 ottobre 2009, Padova, 2010, 27; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 10.

¹⁰⁴ In questa direzione, anche per fronteggiare la necessaria celerità che deve connotare il sistema sulla produzione normativa nel più ampio scenario europeo nel quale il nostro ordinamento è inserito, ricca di spunti è la tesi sostenuta da chi propone di riservare alla legge la determinazione di disposizioni essenzialmente di principio, rimettendo ad altri gli svolgimenti degli stessi ritenuti più opportuni. In tal senso, cfr. A. RUGGERI, *Dal caos delle fonti, secondo forma, all'ordine delle norme, secondo valore: note dolenti su un'annosa e spinosa questione*, cit., 476.