ITINERARI

Politica

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Il governo in Italia

Profili costituzionali e dinamiche politiche

a cura di
FORTUNATO MUSELLA

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

il Mulino

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Progetto di ricerca di Ateneo *The Personal Leaders in Contemporary Party Politics*. Coordinatore e responsabile scientifico: Prof. Fortunato Musella.

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

ISBN 978-88-15-27897-5

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

Indice

Introduzione. Il governo in Italia tra partiti e presidenti, *di Fortunato Musella* 11

1. L'incerta definizione del governo italiano 11
2. Forma di governo: questioni di metodo 16
3. Governare senza il parlamento 20
4. Il futuro del governo 24

PARTE PRIMA ASSETTO DI GOVERNO

1. La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo, *di Sandro Staiano* 29

1. Dottrine della forma di governo 29
2. Forma di governo e partiti: i caratteri originari 30
3. Forma di governo, partiti e convenzioni costituzionali 33
4. L'esperienza costituzionale 43
5. Tenere a fuoco un concetto utile di «forma di governo» 68

2. Il governo tra norma e mutamento istituzionale, *di Luca Verzichelli e Francesco Marangoni* 71

1. Cambiamento politico e istituzione governo: un nesso cruciale 71
2. Il governo italiano dopo la Prima Repubblica: ipotesi e interpretazioni 75
3. Cambiamento verso quale modello? 77

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

4. Il governo dalla fase dell'alternanza alla «coalizione populista»: le evidenze empiriche 83
5. Governo del cambiamento o cambiamento del governo? 90

3. Il governo nelle decisioni della Corte costituzionale, *di Michela Troisi* 95
1. Una delimitazione dell'indagine 95
2. Governo, parlamento e forma di governo: l'approccio minimalista della Corte 99
3. I poteri normativi del governo 106
4. La struttura: il governo come organo complesso 109
5. Suggestioni dalla materia elettorale: le ragioni di un interesse 114
6. La Corte conserva e rimodella il sistema 121

4. La macchina dell'esecutivo e la sua difficile evoluzione, *di Annarita Criscitiello* 123
1. Opportunità e limiti di un organo flessibile 123
2. I primi trent'anni (1948-1979) 124
3. Anni Ottanta: alla ricerca della governabilità 127
4. Anni Novanta: un decennio chiave 133
5. Anni Duemila: dalla Seconda alla Terza Repubblica 139
6. Due questioni ancora aperte 147

PARTE SECONDA ATTUALITÀ

5. L'espansione dei poteri normativi del governo, *di Tommaso Edoardo Frosini* 153
1. Una premessa di metodo e di merito 153
2. La legislazione governativa come deroga alla separazione dei poteri 154
3. Il decreto legge come avrebbe dovuto funzionare e come invece ha funzionato 156
4. Il decreto legislativo come ha funzionato e come avrebbe dovuto funzionare 157
5. Il freno all'espansione dei poteri normativi governativi: il ruolo della Corte costituzionale 160

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

6. Torniamo alla Costituzione: per i poteri normativi del governo 162

6. L'attività regolamentare, *di Giovanni Tarli Barbieri* 165

1. Il potere regolamentare in una fase di grandi trasformazioni istituzionali 165
2. La rilevanza potenziale della l. n. 400/1988 166
3. La potestà regolamentare nell'art. 17 l. n. 400/1988 168
4. I problemi: la natura non costituzionale della l. n. 400/1988 170
5. Le tipologie regolamentari e il loro ridimensionamento nella prassi; le tipologie regolamentari fuori dalla l. n. 400/1988 171
6. I fenomeni di delegificazione e il comma 4-*bis* dell'art. 17 174
7. Il potere regolamentare nella prassi; un tentativo di periodizzazione: verso una débâcle della fonte regolamentare? 177
8. L'art. 117, comma 6, Cost. 181
9. I nuovi fenomeni di fuga dal regolamento: i decreti di natura non regolamentare e la loro progressiva assimilazione da parte della giurisprudenza più recente 183
10. La «carica» dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri 187
11. Le prospettive: ripensare (in parte) i contenuti dell'art. 17 l. n. 400/1988 191

7. Il governo tra Roma e Bruxelles, *di Nicola Lupo* 195

1. Ogni governo europeo di uno Stato membro dell'Unione Europea ha sede in due capitali 195
2. Il governo italiano come componente essenziale del Consiglio (dei ministri) dell'Unione Europea 197
3. Il presidente del Consiglio dei ministri come componente del Consiglio europeo (e il rafforzamento di questa istituzione) 200
4. L'intreccio tra le forme di governo e le sue conseguenze sugli equilibri italiani 202

copyright © 2019 by Società editrice Il Mulino, Bologna

5. L'esecutivo «frammentato» dell'Unione Europea e il nodo della responsabilità politica nei sistemi a più livelli: verso un sistema parlamentare euro-nazionale 205
6. Il nodo del controllo parlamentare del Consiglio europeo e il sistema parlamentare euro-nazionale 207
7. L'assetto del governo italiano quando si relaziona con Bruxelles 212
8. Un diverso equilibrio tra vincoli tecnici e indirizzo politico? 216

8. Il «decision making» dell'esecutivo, *di Michelangelo Vercesi* 219
1. Caso italiano e «core executive» 219
2. Vincoli e opportunità degli esecutivi italiani 220
3. Alla ricerca del coordinamento: il «decision making» nella Prima Repubblica 224
4. Centralizzazione e verticalizzazione: il «decision making» nella Seconda Repubblica 227
5. 2011-2018: il «decision making» tra continuità e ritorno al passato 233
6. Il governo di fronte alla ridefinizione dei partiti 240

PARTE TERZA SFIDE

9. Governo, leader personali e autonomia del politico, *di Fortunato Musella* 245
1. Governo monocratico: concetto e tendenze 245
2. Il laboratorio dei partiti personali 248
3. Direttismo e legittimità popolare 251
4. L'Italia dal mito dell'efficienza alla ricerca della governabilità 256
5. Presidenti in business 259
6. Le sfide del governo democratico 262

10. Costituzionalismo e populismo al governo, *di Gennaro Ferraiuolo* 265
1. Diritto costituzionale, populismo, interdisciplinarità 265
2. Dall'impossibile definizione alla definizione di alcune coordinate analitiche 266

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

3. Populismo e dimensioni della rappresentanza 269
4. La degenerazione populista (in senso «proprio» e in senso «improprio») 271
5. Dinamiche populiste e ordinamento costituzionale 275
6. Populismo, «democrazia del pubblico», disuguaglianze 278
7. Le degenerazioni populiste della forma di governo italiana 282
8. La l. n. 52/2015 come (tentativo di) istituzionalizzazione del «presipopulismo» 287

11. Il governo tra frammentazione e destrutturazione partitica, *di Marco Valbruzzi* 295

1. Il governo dopo la partitocrazia 295
2. Il mondo nuovo: scongelamenti e disallineamenti 297
3. Partiti destrutturati, governi frammentati 301
4. Nuovi partiti per nuovi governi 307
5. Le alternative italiane al governo di partito 314

Conclusioni. Il governo al tempo del potere personale, *di Mauro Calise* 319

Riferimenti bibliografici 325

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

CAPITOLO 3

Il governo nelle decisioni della Corte costituzionale

1. UNA DELIMITAZIONE DELL'INDAGINE

Interrogarsi circa il ruolo che la Corte costituzionale ha rivestito nel consolidamento di una certa teoria del governo (e, dunque, di un determinato assetto della forma di governo italiana) pone la necessità di chiarire una serie di aspetti preliminari.

In primo luogo, è la stessa Corte a essere parte della forma di governo[1]. In tal senso, non può non rilevarsi come sia la sola presenza di un organo di giustizia costituzionale a connotare e condizionare di fatto gli equilibri della forma di governo [Cheli 1982; 1997], quale espressione di quel «parlamentarismo vincolato» [Ackerman 2000; trad. it. 2003, 40 ss.][2] che vede proprio nella presenza della giustizia costituzionale uno dei suoi tratti maggiormente connotativi. Ciò, invero, tanto più se si considera la tradizionale natura «bifronte» della Corte costituzionale italiana[3], volta, seppur con alterni risultati, al raggiungimento di quel giusto punto di equilibrio tra politica e giurisdi-

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

Questo capitolo è di Michela Troisi.

[1] Tra gli ultimi, cfr. Simoncini [2005, 241]; *contra*, cfr. Luciani [2010, 570].

[2] L'autore sostiene che il regime parlamentare vincolato sia un regime parlamentare nel quale il potere del circuito governo-maggioranza parlamentare sia *embedded* in un insieme di correttivi (tra i quali, come evidenziato, la giustizia costituzionale e gli istituti di partecipazione mediante referendum, soprattutto per la revisione della Costituzione) volti a limitare il peso preponderante del potere di governo.

[3] Cfr., *ex aliis*, diffusamente, Romboli [2017].

zione, al fine di evitare «tanto la "politicizzazione" della giurisdizione che la "giurisdizionalizzazione" della politica» [Cheli 1996, 31][4]. D'altronde, non poche perplessità in ordine alla configurazione del sistema di giustizia costituzionale erano emerse già nel dibattito in Assemblea costituente[5], nel corso del quale persistette a lungo l'opposizione alla previsione di un sindacato di costituzionalità sulle leggi, in ragione di un'auspicata valorizzazione del principio di sovranità del parlamento.

In secondo luogo, non può non evidenziarsi il ruolo della giurisprudenza costituzionale quale strumento privilegiato per l'analisi dell'evoluzione di un ordinamento. In tal senso, «ciò che le corti effettivamente faranno» [Holmes 1897; trad. it. 1975, 260][6] costituisce, tra gli altri, uno dei canali di osservazione di maggiore interesse per guardare alla dinamica effettiva delle relazioni che intercorrono tra organi supremi di uno Stato, anche e soprattutto in chiave diacronica. A titolo esemplificativo, può essere opportuno ricordare il peso che la Corte suprema ha rivestito nel processo di consolidamento della «presidenzializzazione» del regime americano [Musella 2012a, 35 ss.], legittimando deleghe al Congresso prive di adeguati criteri direttivi e riconoscendo al governo nuovi poteri, sulla base di un'interpretazione estensiva del concetto di *implied power* [Fisher 1991].

In relazione a tale profilo, tuttavia, non possono essere taciute alcune perplessità sul rilievo che il formante giurisprudenziale, benché di livello costituzionale [Staiano 2012b], riveste nella produzione del diritto [Staiano

[4] Nella prospettiva dell'autore, la peculiarità del caso italiano, un ibrido tra il modello americano e il modello austriaco, ha condotto alla nascita di una Corte costituzionale né di tipo kelseniano, «custode di valori razionali e delle esigenze del diritto come momento che supera le contingenze di una politica» [Cheli 1996, 15], né di stampo schmittiano, «come soggetto destinato a operare nella sfera politica in funzione di mediazione dei conflitti sociali» [*ibidem*].

[5] Come noto, fu la seconda sezione, costituita in seno alla Seconda Sottocommissione competente in materia di «Organizzazione costituzionale dello Stato», ad affrontare il dibattito concernente l'istituzione di un giudice costituzionale e il suo funzionamento. Tuttavia, evidentemente, la ricostruzione della genesi della Corte costituzionale non può limitarsi all'analisi del periodo costituente. In particolare, di interesse si rivela la relazione della Commissione, presentata il 12 gennaio 1953 (relatore Tesauro), sulla l. n. 87/1953, in cui viene evidenziata l'assoluta giurisdizionalità dell'istituenda Corte. Sul punto, cfr. D'Orazio [1981], Bisogni [2004], Simoncini [2004] e De Siervo [2008].

[6] La citazione completa di Oliver Wendell Holmes è «le profezie di ciò che le corti effettivamente faranno, e nulla di più pretenzioso, sono ciò che intendo per diritto».

copyright © 2019 by Società Editrice Il Mulino, Bologna

2018a, 3 ss.][7]; ancor più se a essere coinvolte sono le prerogative di un altro organo costituzionale. Tale esito, seppure a volte necessitato dall'inerzia di un decisore politico debole [Staiano 2015, 697], espone, infatti, la Corte costituzionale al rischio di una crisi di legittimazione, stante il suo pieno ingresso (almeno di fatto) nell'agone politico.

Invero, pare opportuno riconoscere che, almeno potenzialmente, quasi tutte le decisioni della Corte costituzionale, stante la sua intrinseca «sensibilità politica» [Ruggeri 2011, 363], possono considerarsi idonee a incidere sull'«assetto di governo», locuzione, questa, adatta a ricomprendere la nozione di «esecutivo» sia nel quadro dei poteri costituzionali, così come declinato nella forma di governo italiana, sia in quanto tale. La politicità delle decisioni della Corte [Luciani 1989, 78], infatti, quale categoria ampiamente indagata [Martines 1957], deriverebbe, innanzitutto, dalla natura politica degli atti soggetti al suo scrutinio [Ruggeri 1996, 279 ss.; Saitta 2014, 855]. Da ciò, quindi, conseguirebbe che, quando la Corte controlla la legittimità di una norma, il suo sindacato si estenderebbe «a quel settore dell'indirizzo politico della maggioranza del quale la norma è espressione» [Martines 1957, 208].

All'inverso, se si pone l'attenzione sulla disciplina costituzionale del governo, risultano evidenti, innanzitutto, la lacunosità, nonché l'elasticità, della stessa [Bartole e Bin 2008, 829]. Come noto, infatti, al governo la Costituzione dedica specificamente il Titolo III della Parte II, limitando, tuttavia, al contenuto degli artt. 92-96 l'assetto della sua articolazione (quale organo complesso che ricomprende organi individuali, il presidente del Consiglio e i ministri, e un organo collegiale, il Consiglio dei ministri) [D'Andrea 2006, 1779] e di alcuni principi relativi al suo funzionamento, con particolare riguardo al procedimento di formazione [Pitruzzella 1994][8]. Le decisioni della Corte costituzionale, che, quindi, utilizzano tali parametri di giudizio, potrebbero rivelarsi, anche a livello numerico, non del tutto esaustive per lo svolgimento dell'analisi in oggetto[9].

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[7] Con particolare riferimento all'attività di indirizzo politico, cfr. Tripodina [2018, 51-52].

[8] In chiave problematica, con particolare riferimento ai recenti accadimenti, cfr. Morrone [2018b], Salerno [2018] e Staiano [2018b].

[9] Paolo Barile [1982, 541 ss.] scriveva: «meno rilevante è indubbiamente l'influenza della Corte costituzionale, sia sul governo, sia sulla pubblica amministrazione».

Si ritiene, quindi, che i principali fattori di trasformazione del governo e della sua posizione nell'ordinamento[10], anche e soprattutto nell'interpretazione che ne ha dato il giudice costituzionale, siano da intendersi nel quadro di un approccio giuridico che non può prescindere dalla realtà costituzionale [Volpi 2000, 4 ss.] all'interno della quale gli organi di direzione politica interagiscono[11]. Ciò, invero, tanto più in ragione del fatto che le stesse disposizioni che disciplinano la forma di governo parlamentare italiana sono «a fattispecie aperta» [Elia 1970, 634 ss.], cosicché, come evidenziato anche in una prospettiva più generale, le strutture governative appaiono «relative», suscettibili di essere modificate «dalla semplice evoluzione del rapporto tra le forze politiche all'interno del Paese» [Duverger 1951; trad. it. 1961, 456]. In tale sede, d'altronde, riveste un certo interesse ricordare che alcuni dei più recenti studi dedicati all'analisi del governo in Italia hanno utilizzato una prospettiva *diacronica* [Calandra 1996; Cotta e Marangoni 2015][12], che pone al centro della riflessione le trasformazioni del sistema dei partiti[13], che, a loro volta, incrociano un considerevole, quanto deleterio, ipercinetismo in materia elettorale [Lanchester 2017, 2; Tarli Barbieri 2017][14].

Partendo da tali premesse, che attengono anche al metodo dell'indagine qui proposta, sono stati individuati due blocchi giurisprudenziali, attraverso i quali guardare al tema del governo.

[10] Da ultimo, cfr. Lupo [2018a, 25 ss.].

[11] In tal senso, seppure con elementi di diversità, cfr. Elia [1970], Luciani [2010] e Staiano [2012a].

[12] Da ultimo, con sfumature diverse, cfr. Merlini e Tarli Barbieri [2017].

[13] Su cui, in una prospettiva interdisciplinare, cfr. Staiano [2014].

[14] A tal proposito, il Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, c.d. «Commissione di Venezia», nel corso della 52ª sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002), prevede, *ex* par. 58, che «il diritto elettorale deve beneficiare di una certa stabilità, al fine di non apparire come oggetto di manipolazioni partitiche». Lo stesso, *ex* par. 63, precisa quindi che «la stabilità del diritto è un elemento importante per la credibilità di un processo elettorale, ed è essa stessa essenziale al consolidamento della democrazia. Infatti, se le norme cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non capirle, specialmente se presentano un carattere complesso; a tal punto che potrebbe, a torto o a ragione, pensare, che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manovrano a proprio favore, e che il voto dell'elettore non è di conseguenza l'elemento che decide il risultato dello scrutinio».

Copyright © 2020 by Società Editrice Il Mulino, Bologna

Innanzitutto, si considererà il governo in chiave relazionale, analizzando quelle decisioni della Corte costituzionale che investono le dinamiche concernenti la relazione fiduciaria e i rapporti interorganici come configurati dall'assetto delle fonti del diritto.

Quindi, l'attenzione verrà dedicata a quella giurisprudenza costituzionale che, più o meno direttamente, lambisce il governo come organo a sé, con uno specifico riferimento alla struttura del governo quale organo complesso e ai risvolti che discendono dalla materia elettorale, nella tensione tra rappresentatività e governabilità.

2. GOVERNO, PARLAMENTO E FORMA DI GOVERNO: L'APPROCCIO MINIMALISTA DELLA CORTE

Nonostante vi siano state «pronunce molto importanti sui poteri dei singoli organi costituzionali politici», sostenere che «la forma di governo parlamentare razionalizzata sia stata definita da pronunce della Corte costituzionale pare davvero difficile» [Dogliani 1997, 303]. Ciò, invero, pur nella consapevolezza che il giudice costituzionale, fortemente legittimato dallo smaltimento dell'arretrato sotto la presidenza Saja [Caravita 1990, 44 ss.], avvertì la necessità di monitorare, a partire dagli anni Novanta, la vita politico-istituzionale (caratterizzata da una crisi senza precedenti che coinvolse, a vario titolo, partiti e istituzioni), anche attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato [Elia 2006c, 318].

A ogni modo, occorre evidenziare come, nel corso della sua attività, la Corte si sia limitata a proporre una nozione «minimale» di «forma di governo parlamentare» [Simoncini 2005, 244], in base alla quale il governo è politicamente responsabile nei confronti del parlamento. In particolare, come evidenziato [Mortati 1973, 430], si tratterebbe di una forma di governo «monistico-maggioritaria», in quanto la funzione di indirizzo politico si concentrerebbe nel governo, che deriva la sua investitura dalla fiducia del parlamento con l'approvazione del programma da parte di ciascuna camera; allo stesso sarebbe riconosciuta la qualifica di «organo direttivo», anche nell'esplicazione della funzione legislativa.

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

Tuttavia, non può non rilevarsi come il giudice costituzionale abbia tentato (in varie forme) di salvaguardare la «centralità del parlamento»[15], nonostante la nozione si rivelasse caratterizzata da «una certa dose di ambiguità e di indeterminatezza» già nel risalente dibattito della dottrina [Onida 1981, 19 ss.]. Tale centralità, infatti, che pur pareva aver trovato la sua canonizzazione nella riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, individuandosi nel parlamento «l'asse portante dell'intera vita istituzionale» [Cheli 1981, 344], aveva cominciato a vacillare proprio in ragione della progressiva trasformazione del governo e del suo ruolo, stante l'utilizzo sempre più frequente della decretazione d'urgenza e dei «vertici di maggioranza» quale strumento rivolto al raggiungimento di mediazioni più celeri.

A ogni modo, e con particolare riguardo alla sfera dei diritti, la Corte precisa che «ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura», cosicché la «valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite» deve «competere al parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato»[16]. In senso analogo, con riferimento al segreto di Stato, il giudice costituzionale, dopo aver evidenziato il ruolo del presidente del Consiglio nella gestione di tutto ciò che attiene ai supremi interessi dello Stato, evidenzia che:

> rimane sempre, invero, la responsabilità generale e istituzionale di ogni governo, ribadita esplicitamente negli articoli 94 e 95 della Costituzione, responsabilità che può essere fatta valere dal parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione. È quella la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare

copyright © 2015 by Società editrice il Mulino, Bologna

[15] In senso critico, cfr., *ex aliis*, Mazziotti di Celso [2001, 111-112].

[16] Corte cost., sent. n. 4/1962, punto 2 del Considerato in diritto. In senso analogo, Corte cost., sent. n. 383/1998, punto 4.1.1 del Considerato in diritto. Sul tema, cfr. Puccini [1990], nonché, più recentemente, Cavasino [2006, 123 ss.].

> che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi[17].

La Corte, quindi, chiamata a risolvere un conflitto di attribuzione tra il presidente del Consiglio dei ministri e il Consiglio regionale della Regione Liguria, riconosce al parlamento la qualificazione di «sede della sovranità popolare», la sola in cui si esprime quella rappresentanza politica nazionale che consiste, innanzitutto, nelle fondamentali funzioni di indirizzo e controllo del governo e di garanzia della Costituzione[18].

Almeno in un caso, risulta possibile rinvenire nella giurisprudenza costituzionale la qualificazione espressa della forma di governo parlamentare italiana come «monista». Ci si riferisce alla sent. n. 23/1989, in cui il giudice costituzionale, sancendo l'inammissibilità di una questione di legittimità avente a oggetto un provvedimento di natura regolamentare [Di Cosimo 2000, 4399 ss.], coglie l'occasione per ricordare che:

> finché l'evoluzione storica del sistema costituzionale, pur nel crescente pluralismo delle forme di produzione normativa, conserverà l'attuale *configurazione monistica* di forma di governo con potere legislativo riservato al parlamento e non riconosciuto in via originaria e concorrente anche all'esecutivo o ad altri organi, il controllo, demandato a questa Corte dall'art. 134 della Costituzione deve intendersi limitato alle sole fonti primarie. I regolamenti, privi di abilitazione parlamentare, ne restano esclusi[19].

Ciò, invero, con decisivi risvolti riguardanti la stessa natura del sindacato di costituzionalità, pervaso, come d'altronde evidenziato [Groppi 2003, 15 ss.], da un «privilegio» espresso nei confronti del legislatore.

copyright © 2019 by Società Editrice Il Mulino, Bologna

[17] Corte cost., sent. n. 86/1977, punto 8 del Considerato in diritto.

[18] Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 4 del Considerato in diritto, in cui si legge che «solo il parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica e infungibile». In senso analogo, già Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 4.2 del Considerato in diritto, in cui la Corte precisa che «la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare».

[19] Corte cost., sent. n. 23/1989, punto 3 del Considerato in diritto.

In un altro caso, invece, riguardante un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria nei confronti del presidente del Consiglio dei ministri, avente a oggetto un regolamento di delegificazione, è la difesa della Regione Veneto a ricordare che «in una forma di governo parlamentare *tendenzialmente monistica* il potere normativo è riservato al parlamento, e il governo ne dispone soltanto ove gli sia conferito»[20].

Circa la dinamica del rapporto fiduciario, non può non farsi riferimento alla decisione n. 7/1996[21], autentica «pietra miliare» [D'Amico 2006, 15] della Corte sul tema. Si tratta di uno dei pochi casi in cui le parti del conflitto di attribuzione sollevato dinanzi alla Corte siano il governo e il parlamento[22]. Pur nella consapevolezza che lo strumento del conflitto di attribuzione sembra non rivelarsi decisivo nella configurazione dell'assetto della forma di governo [Bin 1996], lo stesso, nel caso considerato, riveste «natura precipuamente politico-costituzionale»[23]. In tale sede, infatti, la Corte precisa i confini della propria giurisdizione rispetto alla sfera politica, statuendo che il suo compito è «accertare solo se il potere di controllo del parlamento sia stato legittimamente esercitato, nel rispetto dei limiti derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello Stato»[24]. Il giudice costituzionale, dopo aver evidenziato che «il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale»[25] [Simoncini 2000, 581 ss.; Carnevale 2014, 47 ss.], chiarisce che «nella forma di governo parlamentare, la relazione tra

[20] Corte cost., sent. n. 364/2003, punto 4.2 del Ritenuto in fatto.

[21] Come noto, la vicenda trae origine da un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'allora ministro di Grazia e giustizia Filippo Mancuso nei confronti del Senato della Repubblica, che aveva approvato nei suoi riguardi una mozione di sfiducia individuale, e nei confronti del presidente della Repubblica, che aveva conferito al presidente del Consiglio l'incarico di ministro della Giustizia *ad interim.* La decisione è ripresa anche nella sent. n. 12/2006, punto 4 del Considerato in diritto.

[22] Se si tiene conto della giurisprudenza costituzionale sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato relativa all'anno 2017, sono solo 5 le ordinanze con cui la Corte si è pronunciata sull'ammissibilità dei conflitti sollevati.

[23] Corte cost., sent. n. 235/2005, punto 2.1 del Considerato in diritto.

[24] Corte cost., sent. n. 7/1997, punto 11 del Considerato in diritto.

[25] Corte cost., sent. n. 7/1997, punto 7 del Considerato in diritto. In senso analogo, Corte cost., sent. 129/1981, sulla sottrazione di organi costituzionali alla giurisdizione contabile della Corte dei conti; nonché, Corte cost., sent. n. 140/2008, su una «consuetudine di diritto parlamentare».

Copyright © 2019 by Società Editrice il Mulino, Bologna

parlamento e governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità […] e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario»[26]. Ne consegue che:

> l'attività collegiale del governo e l'attività individuale del singolo ministro – svolgendosi in armonica correlazione – si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono parlamento e governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero governo ovvero del singolo ministro; quanto del parlamento, attraverso la sfiducia, atta a investire, a seconda dei casi, il governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli[27].

In definitiva, la Corte, quantomeno in una prima fase, pare descrivere una nozione «essenziale» di «forma di governo parlamentare», in cui emerge in via preponderante l'aspetto monista, derivante, innanzitutto, dal raccordo tra parlamento e governo nella realizzazione dell'indirizzo politico, da cui consegue la responsabilità politica del governo, complessivamente considerato, nei confronti del parlamento e di cui è corollario il rapporto di fiducia con le sue implicazioni. La Corte, in altri termini, sottolinea il collegamento che intercorre tra indirizzo politico, responsabilità e rapporto fiduciario.

2.1. La giurisprudenza: spunti dal dato quantitativo

La giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo, soprattutto laddove se ne volessero rinvenire riferimenti espliciti nelle decisioni della Corte, pare rivestire una scarsa incidenza dal punto di vista quantitativo.

copyright © 2016 by Società editrice il Mulino, Bologna

[26] Corte cost., sent. n. 140/2008, punto 7 del Considerato in diritto. Sul punto, anche, Corte cost., sent. n. 6/1970, punto 6 del Considerato in diritto, in cui si legge che «Il governo della Repubblica è organo costituzionale di indirizzo politico e amministrativo, posto al vertice dell'intera organizzazione amministrativa dello Stato, legato dal *rapporto fiduciario* con le Assemblee legislative direttamente rappresentative del popolo, di fronte alle quali può quotidianamente esser chiamato a rispondere».

[27] Corte cost., sent. n. 6/1970, punto 7 del Considerato in diritto.

Se si guarda al numero di pronunce in cui il giudice costituzionale utilizza espressamente la locuzione «forma di governo» [28], tale numero si rivela relativamente esiguo. A oggi, sono solo 70 le decisioni in cui la Corte adopera il lemma «forma di governo» o «forme di governo»[29].

In alcuni casi, invero, l'utilizzo delle formule rappresenta un mero artificio retorico, di cui la Corte si serve per rendere coerente e consequenziale la motivazione delle sue pronunce, anche utilizzando la tecnica delle autocitazioni [Saitta 1996, 160 ss.].

A ciò, inoltre, va aggiunto che, a partire dalla riforma del 1999[30], l'espressione «forma di governo» viene inserita in Costituzione, seppure con riferimento all'ambito regionale. Pur nella consapevolezza della difficile trasposizione della suddetta categoria a livelli diversi da quello statale, e dunque del «rimarchevole mutamento di senso che essa subisce nella trasposizione dagli assetti del potere centrale agli ordinamenti derivati» [Staiano 1998, 51-52], stante l'intrinseco collegamento con l'idea di «sovranità» [Olivetti 2002, 127 ss.; Ferraiuolo 2014, 1-6], a partire da quel momento, le pronunce che trattano dell'argomento subiscono un consistente incremento. Si registra, in particolare, un aumento degli accessi in via principale[31], anche per il collegamento della materia «forma di governo regionale» con la disciplina del «sistema di elezione» che, ai sensi dell'art. 122 Cost., deve essere disciplinato con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica[32] [Luciani 2010, 572].

[28] L'indagine giurisprudenziale è stata condotta con l'ausilio del motore di ricerca presente sul sito ufficiale della Corte costituzionale.

[29] Si tratta delle decisioni nn. 34/1985, 69/1985, 70/1985, 190/1986, 210/1987, 1060/1988, 23/1989, 470/1992, 63/1995, 7/1996, 205/1996, 360/1996, ord. 305/2000, 446/2000, 496/2000, delle sentt. nn. 106/2002, 304/2002, 306/2002, 49/2003, 196/2003, 313/2003, 364/2003, 2/2004, 154/2004, 372/2004, 378/2004, 379/2004, 469/2005, 3/2006, 12/2006, 232/2006, 370/2006, 171/2007, 188/2007, 25/2008, 38/2008, 201/2008, 352/2008, 149/2009, 337/2009, 4/2010, 68/2010, 170/2010, 45/2011, 188/2011, 81/2012, 198/2012, 1/2013, 219/2013, 220/2013, 1/2014, 23/2014, 35/2014, 39/2014, 44/2014, 181/2014, 275/2014, dell'ord. n. 39/2015, delle sentt. nn. 44/2015, 64/2015, 81/2015, 158/2015, 193/2015, 52/2016, 243/2016, 35/2017 e dell'ord. n. 280/2017.

[30] Ci si riferisce, evidentemente, alla l. cost. n. 1/1999, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

[31] Si considerino, a livello esemplificativo, le sentt. nn. 496/2000, 196/2003, 372/2004, 378/2004, 201/2008, 170/2010, 44/2014, 44/2015 e 81/2015.

[32] Si considerino, a livello esemplificativo, le sentt. nn. 49/2003, 3/2006, 25/2008, 4/2010, 45/2011, 275/2014 e l'ord. n. 39/2015.

Copyright © 2018 Società Editrice Il Mulino, Bologna

È pur vero che, comunque, dalla giurisprudenza costituzionale riguardante la forma di governo regionale possono essere tratti taluni elementi rilevanti per la riflessione condotta in questa sede.

In primis, la Corte pare accogliere una nozione ampia di «rappresentanza», in relazione alla quale, pur salvaguardando il legame parlamento-sovranità popolare che «costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi»[33], riconosce l'apporto di novità derivante dalla nuova formulazione del Titolo V Cost., segnatamente nella vigente formulazione dell'art. 114, nel quale «gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»[34].

Allo stesso modo, il giudice costituzionale, pronunciandosi in merito alla legittimità dello Statuto della Regione Calabria, ricorda che «la stessa forma di governo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio immodificabile del sistema costituzionale statale»[35], ancor più dal momento che è lo stesso Titolo V, *ex* art. 123, a prevedere esplicitamente la possibilità di diverse forme di governo, seppure a livello regionale [Olivetti 2004, 435 ss.; Musella, 2009].

Infine, come si avrà modo di precisare meglio in seguito, non può non rilevarsi come il modello regionale, anticipato, invero, dalle trasformazioni che hanno caratterizzato il sistema istituzionale degli enti locali[36] [Scudiero 1993, 636 ss.; Staiano 2012c], abbia aperto la strada a quella visione «verticistica» della forma di governo (si parla di «premierato regionale» in Viceconte [2010, 81 ss.]) alimentata dall'adozione di sistemi elettorali *majority assuring* anche a livello statale[37], con conseguenze di non poco rilievo circa la configurazione del governo e, in particolare, della figura del presidente

copyright © 2019 by Sofia Ronchetti, Giulino, Bologna

[33] Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 3 del Considerato in diritto.

[34] Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 3 del Considerato in diritto.

[35] Corte cost., sent. n. 2/2004, punto 6 del Considerato in diritto.

[36] Sul punto, *ex multis*, ord. n. 305/2000, in cui la Corte esamina la legittimità della legge elettorale della Regione Sicilia, che prevedeva l'elezione diretta del sindaco.

[37] In tal senso, seppure con i dovuti distinguo, si pensi alla l. elettorale n. 270/2005 e l. elettorale n. 52/2015. La Corte costituzionale, tuttavia, tende a salvaguardare la «peculiarità» dell'assetto statale, distinguendo il parlamento dalle altre assemblee elettive (Corte cost., sentt. n. 275/2014 e n. 1/2014).

del Consiglio dei ministri. Ciò, probabilmente, con l'obiettivo di una transizione verso una democrazia maggioritaria [Bartole 2001; Chessa 2004; Ceccanti 2016], nei confronti della quale, tuttavia, la Corte costituzionale non è limitata al ruolo di mera spettatrice.

3. I POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO

L'esame della produzione di fonti di rango primario da parte del governo [Lupo 2003a] (cfr., in questo volume, Frosini, cap. 5, al quale si rinvia per considerazioni più sistematiche), costituisce uno dei canali di osservazione di maggior rilievo per comprendere la declinazione attuale della forma di governo parlamentare italiana[38] e, soprattutto, la funzione in essa rivestita dal governo nei suoi rapporti con il parlamento [Cocozza e Staiano 2001]. In tal senso, risulta esemplificativo evidenziare che, nei primi otto mesi della XVIII legislatura, sono state approvate 15 leggi (delle quali ben 9 di conversione di decreti legge) e sono stati emanati 14 decreti legge, 35 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione[39]. L'attività normativa del governo, quindi, conferma un ruolo di primo piano nell'assetto delle fonti e la sua notevolissima entità.

In tale sede, alla luce della (invero, amplissima) giurisprudenza costituzionale sul tema, si propongono solo alcune indicazioni essenziali, nella convinzione che la Corte debba interpretare con rigore il proprio ruolo di garante dell'effettività delle prescrizioni costituzionali riguardanti il procedimento legislativo[40] complessivamente considerato, da cui si può inferire, evidentemente, lo stesso stato della democrazia [Carlassare 2000, 75 ss.].

Guardando alla decretazione d'urgenza e alla prassi del suo abuso, la Corte, almeno in una prima fase, ascrivibile al periodo storico comunemente denominato «Prima Repubblica», ha circoscritto il suo intervento, mostrandosi rispettosa delle scelte del legislatore, in ossequio all'art. 28 l. n. 87/1953, secondo cui «il controllo di legittimità della Corte costitu-

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[38] In tal senso, Corte cost., sent. n. 171/2007 e già sent. n. 32/1961.

[39] Cfr. Studi Camera-Osservatorio legislativo e parlamentare-Politiche della legislazione, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?_1540266699537, 31 ottobre 2018.

[40] Così, già Corte cost., sent. n. 9/1959.

zionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del parlamento»[41]. In seguito, in concomitanza con la mutazione dell'assetto politico-istituzionale che si è verificato nei primi anni Novanta con l'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e la trasformazione del sistema partitico, il ricorso sempre più consistente (quantitativamente) ed eterogeneo (qualitativamente) alla decretazione d'urgenza [Celotto 1997a; Musella 2012b] ha fatto sì che la Corte si riappropriasse di un ruolo di primo piano nel sindacare il rispetto dell'art. 77 Cost., posto in seria discussione da una prassi oramai consolidata di segno contrario, tale da incidere in maniera problematica sulla forma di governo [Rauti 2006, 80].

Con la decisione n. 360/1996, in cui ha sanzionato la prassi della reiterazione (che non solo priva del carattere della straordinarietà i requisiti di necessità e urgenza, alterando di fatto la natura provvisoria del provvedimento, ma lede il principio di certezza e gli stessi equilibri della forma di governo), la Corte ha contribuito alla drastica riduzione dell'emanazione dei decreti legge [Simoncini 2003, 27 ss.; 2006]. A partire dalla pronuncia n. 29/1995, invero, il giudice costituzionale, dopo aver manifestato molte oscillazioni in materia, aveva già riconosciuto, in linea di principio, il potere di sindacare l'*evidente* «mancanza» o «carenza» dei presupposti di necessità e urgenza, anche successivamente all'avvenuta conversione, quale *vizio in procedendo* della legge di conversione stessa. Tale orientamento ha oggi raggiunto, dopo alterne vicende, una certa stabilità con le pronunce n. 171/2007 e n. 128/2008, in cui la Corte ha evidenziato come la legge di conversione non abbia «efficacia sanante di eventuali vizi del decreto legge» e sia «caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare»[42].

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[41] In tal senso, e con riguardo specifico all'efficacia sanante della legge di conversione, Corte cost., sentt. nn. 108/1986 e 243/1987.

[42] Corte cost., sent. n. 171/2007, punto 5 del Considerato in diritto. Circa il sindacato da parte della Corte sul difetto evidente dei presupposti di validità del decreto legge, da ultimo, Corte cost., sentt. nn. 10/2015, 133/2016, 287/2016 e 170/2017. Nella decisione n. 5/2018, invece, in tema di vaccinazioni obbligatorie, l'evidente mancanza dei presupposti non è stata riconosciuta dal giudice costituzionale, punto 6 del Considerato in diritto, in cui la Corte ricorda di dover circoscrivere il suo sindacato alla evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle camere in sede di conversione dei decreti legge.

Nella direzione di rendere a maglie più strette il sindacato in materia di decretazione d'urgenza si colloca anche la decisione n. 22/2012[43], che ha aggiunto una ulteriore precisazione circa l'interpretazione dell'art. 77: «la necessaria omogeneità del decreto legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal governo e controllato dal parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione»[44], con conseguenze sul potere emendativo delle camere. L'omogeneità, quindi, quale coerenza materiale e teleologica, deve caratterizzare l'intero procedimento formativo, al fine di non spezzare il legame essenziale tra decreto legge e legge di conversione[45].

Per ciò che riguarda la delegazione legislativa, il cui utilizzo ha subito una importante espansione nelle legislature più recenti (e proprio a seguito della stretta giurisprudenziale sulla decretazione d'urgenza), il giudice costituzionale, pur in un atteggiamento generale di *self restraint*, è parso suffragare sin dalle origini il concetto di «eccezionalità» dell'esercizio del potere delegato da parte del governo [Staiano 1990, 135 ss.][46]. Successivamente, la giurisprudenza costituzionale in materia [Anzon Demming 2009; Rossi 2009] ha rafforzato la portata del controllo circa il rispetto dei contenuti necessari della legge di delega, circoscrivendo lo spazio d'azione tanto del governo quanto del parlamento[47]. Si può, dunque, considerare definitivamente superata l'idea secondo la quale «quasi sempre, se *ex* artt. 76-77 Cost. si è dichiarata l'incostituzionalità d'una legge, lo si è fatto […] perché sotto premevano altri motivi costituzionalmente rilevanti quantunque non indicati» [Branca 1970, 29]. In tale ambito, tuttavia, non pare ancora pienamente soddisfacente il sindacato da parte della Corte sulla legge di delega indeterminata[48], che si riflette, evidentemente, sull'estensione del potere normativo conferito al governo[49].

copyright © 2019 by Società Editrice il Mulino, Bologna

[43] In senso analogo, più recentemente, Corte cost., sent. n. 32/2014.
[44] Corte cost., sent. n. 22/2012, punto 4 del Considerato in diritto.
[45] In senso analogo, Corte cost., ord. n. 75/2015.
[46] Sin da Corte cost., sent. n. 3/1957.
[47] Con la decisione n. 127/2017, che pur rigetta le questioni sollevate, la Corte manifesta una particolare attenzione nei confronti dei lavori preparatori della legge di delega e del parere parlamentare espresso sullo schema di decreto legislativo.
[48] In tale direzione, non pare aver avuto un adeguato seguito la sent. n. 280/2004.
[49] Sul problematico rapporto tra ampiezza della delega e discrezionalità del legislatore, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 250 e 259/1991, 237 e 355/1993, 126 e 163/2000.

Sul piano delle fonti primarie, dunque, pare potersi sostenere che la Corte costituzionale, progressivamente, abbia interpretato a maglie più strette, ma forse non ancora abbastanza [Di Cosimo 2008, 89 ss.; Calvano 2013, 21 ss.], il ruolo di garante del rispetto della disciplina costituzionale concernente l'esercizio della potestà legislativa da parte del governo, almeno sino a un certo momento (1993) rimessa alla «custodia dei soggetti politici» [Manetti 2012, 5].

4. LA STRUTTURA: IL GOVERNO COME ORGANO COMPLESSO

Come anticipato in premessa, il governo è un organo complesso, composto dal presidente del Consiglio, dai ministri e dal Consiglio dei ministri, organi necessari, indefettibili e garantiti dalla Costituzione, ciascuno dei quali autonomo e con pari dignità formale. La Corte costituzionale, infatti, nella decisione n. 7/1975, dopo aver chiarito che le peculiari caratteristiche dei diversi organi costituzionali dello Stato consentono discipline non sempre tra loro uniformi, aveva avuto modo di precisare che «a differenza delle Assemblee legislative e della Corte costituzionale, il governo non si esaurisce nell'organo collegiale "consiglio dei ministri", ma è un organo complesso»[50]. Tuttavia, si tratta di un organo complesso, un «sistema ordinato unitariamente» [Barone 1995, 108], ma, allo stesso tempo, «ineguale» [Paladin 1998, 405], in quanto le sue componenti non sono su un piano di parità, né quanto alla struttura, né quanto ai compiti esercitati, né quanto ai rapporti reciproci [Bartole e Bin 2008, 863].

La Costituzione, pur accogliendo i tre tradizionali principi circa l'assetto di governo (ossia: il principio collegiale, il principio monocratico e quello di responsabilità dei singoli ministri), non specifica quale debba essere il rapporto tra di essi [Merlini 1982, 13 ss.]. Nel tempo, si sono susseguite diverse ricostruzioni che hanno evidenziato, da un lato, la preminenza della figura del presidente del Consiglio, anche in ragione del rilievo autonomo attribuito all'indirizzo politico del primo ministro e al potere di direzione della politica generale di cui all'art. 95 Cost. [Predieri 1951; Mortati 1969,

Copyright © 2015 by Società editrice il Mulino, Bologna

[50] Corte cost., sent. n. 7/1975, punto 3 del Considerato in diritto.

521-525; Rizza 1970, 76 ss.]; dall'altro, la prevalenza del principio della collegialità. Ciò, in particolare, sulla base della convinzione secondo la quale la complessità dell'organo governo rinvenga «nell'articolazione del consiglio dei ministri il suo momento più significativo» [Ferrara 1973, 157-158], anche perché il rapporto fiduciario lega il governo *nel suo complesso* alle camere [Cuocolo 1961, 242 ss.], sino a ritenere, in maniera radicale, che l'organo governo si identifichi completamente con il Consiglio dei ministri, che ha, a sua volta, struttura bipolare, in quanto costituito dal presidente del Consiglio e dai ministri che «*uti singuli* [...] non si confondono nel collegio (che pure "*insieme*" costituiscono) ma l'uno dà un apporto determinato e distinto da quello fornito dall'altro» [Ruggeri 1981, 79 ss.].

L'impostazione oggi prevalente tende ad adottare una soluzione di compromesso tra le due diverse tesi [Cheli 1969, 12], che provi a tener conto della flessibilità del dettato costituzionale in materia e degli sviluppi della prassi, sulla base di un approccio di tipo procedimentale[51], che attribuisca un autonomo rilievo alle diverse attività che connotano la funzione costituzionale di governo [Cheli e Spaziante 1977, 44 ss.], senza omettere di considerare, tuttavia, la «dinamica politica» all'interno della quale questi procedimenti si inseriscono [Pitruzzella 1994, 22; Arcidiacono 2001] (*contra*, da ultimo, Merlini e Tarli Barbieri [2017, 201]), la «forza politica» del presidente del Consiglio e del suo partito di riferimento[52] [Ventura 1998, 64] e, non da ultimo, l'autorevolezza e la personalità dei soggetti coinvolti [Ciolli 2018, 80].

La flessibilità della disciplina costituzionale e la varietà delle ricostruzioni in dottrina fanno sì che le decisioni della Corte costituzionale in materia, seppur non sempre univoche, possano fornire qualche elemento di interesse.

In un caso, infatti, come precedentemente precisato, la Corte evidenzia il carattere «complesso», ma differenziato al suo interno, dell'organo gover-

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[51] In tal senso, e con specifico rilievo al profilo della promozione e del coordinamento dell'attività normativa del governo, si pensi all'impostazione della l. n. 400/1988. In materia, anche circa il problematico processo di attuazione, cfr. Nardella [2011, 175 ss.]. Sul punto, in una prospettiva più generale, cfr. anche Ciarlo [1989, 312 ss.].

[52] A tal proposito, Esposito [1954, 215] parlava di un «potere di direzione politica spettante ai partiti».

no[53]; in altre circostanze, il giudice costituzionale pare rafforzarne la natura collegiale, soprattutto in una prospettiva di carattere processuale [Ferrara 1982, 252 ss.], quando riferisce al governo, «inteso nella sua unità e identificato, ai sensi dell'art. 92 Cost., con il Consiglio dei ministri»[54], l'impugnativa delle leggi regionali[55].

Se si guarda alla legittimazione ad agire in giudizio per la rivendicazione della propria competenza in sede di conflitto di attribuzioni, nella consapevolezza che sia legittimato al conflitto «ogni organo cui la Costituzione assegni una quota di potere riservato» [Zagrebelsky 1988b, 369], la Corte, in un primo momento, aveva affermato che, guardando ai requisiti di cui all'art. 37 l. n. 87/1953, il «potere esecutivo non costituisce un potere "diffuso", bensì si risolve […] nell'intero governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nel primo comma dell'art. 95 della Costituzione»[56]. Nella decisione n. 7/1996, invece, il giudice costituzionale, pur precisando che «la logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella

[53] Corte cost., sent. n. 7/1975, punto 3 del Considerato in diritto.

[54] Corte cost., sent. n. 54/1990, punto 2 del Considerato in diritto. In tale decisione, la Corte richiama la pronuncia n. 147/1972, in cui la stessa aveva riconosciuto al presidente del Consiglio dei ministri, ma solo nel caso in cui fossero state accertate l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo, la possibilità di provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare.

[55] In tal senso, già Corte cost., sent. n. 119/1966, punto 2 del Considerato in diritto, in cui si legge che il ricorso del presidente del Consiglio deve essere proposto dopo la deliberazione collegiale del Consiglio dei ministri, e ciò perché solo a questo organo è attribuito «il potere di deliberare l'impugnativa per illegittimità costituzionale di una legge. Dal che discende che l'ordine degli atti collegiale e presidenziale risponde […] a una esigenza non formale, ma sostanziale, al rigoroso rispetto, cioè, delle competenze relative a una attività alla quale sono connessi gravi effetti costituzionali. Una successiva deliberazione del Consiglio dei ministri, nella specie adottata dopo la scadenza del termine, appare perciò non idonea a sanare un vizio che deriva dall'assoluto difetto del potere del presidente».

[56] Corte cost., sent. n. 420/1995, punto 2.3 del Considerato in diritto. In tale decisione, tuttavia, la Corte dichiara il conflitto in esame ammissibile, pur non essendo stato lo stesso sollevato contro il governo, sul presupposto di una scissione tra soggetto sostanziale (il ministro dell'Interno) e legittimazione processuale (il Consiglio dei ministri). In tale senso, cfr. Pesole [1995, 3204 ss.]. Sul punto, anche, Corte cost., ordd. nn. 123/1979 e 38/1986.

Copyright © 2017 by Società editrice il Mulino, Bologna

collegialità dell'organo di cui essi fanno parte»[57], riconosce la possibilità che sia approvata una mozione di sfiducia individuale (emblema dell'autonoma responsabilità politica dei singoli ministri rispetto a quella del governo [Bartole 1996, 70] ma, allo stesso tempo, del necessario raccordo tra gli organi preposti all'elaborazione e all'attuazione dell'indirizzo politico [Donati 1997, 366]), ammettendo una legittimazione al conflitto in capo al ministro sfiduciato[58]. Può dunque intravedersi il tentativo da parte della Corte di contemperare il principio monocratico, quello collegiale e, soprattutto, quello di responsabilità dei singoli ministri, sulla base di una visione comunque unitaria, ma articolata e policentrica al suo interno, dell'assetto di governo. Con la decisione in oggetto, non si assiste a un rafforzamento della figura del presidente del Consiglio [Mezzanotte 2001, 338], anche in ragione del fatto che la pronuncia in esame escluderebbe la possibilità di revoca dei ministri su proposta del presidente del Consiglio, tanto più se si considera che l'istituto della sfiducia individuale, di per sé considerato, è maggiormente funzionale al principio di collegialità [Siclari 2017, 8] e, si aggiunga, alla «tenuta» del governo nel suo complesso.

Ulteriori spunti di riflessione potrebbero essere tratti da quella giurisprudenza costituzionale che guarda alla figura del presidente del Consiglio nella qualità di titolare di atti propri. Con riferimento specifico alla disciplina del settore delle informazioni e del segreto di Stato, la Corte, dichiarando incostituzionale la disciplina censurata[59], nella parte in cui prevedeva che il procuratore generale informasse il ministro di Grazia e giustizia e non il presidente del Consiglio, precisa che, in tale settore, quando si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti, «non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale»[60], ribadendo che «torna [...] applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale il presidente del Consiglio dei ministri "dirige la politica generale del governo e ne è re-

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[57] Corte cost., sent. n. 7/1996, punto 3 del Considerato in diritto.

[58] Sul tema, in chiave problematica, già Corte cost., sent. n. 379/1992.

[59] Ossia gli artt. 342 (riguardante il segreto politico o militare) e 352 (riguardante segreti politici o militari dello Stato o altre notizie che possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato) c.p.p.

[60] Corte cost., sent. n. 86/1977, punto 7 del Considerato in diritto.

sponsabile". In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna e interna dello Stato»[61].

Invero, se si pone attenzione alla posizione del presidente del Consiglio nell'assetto di governo, non mancano i riferimenti allo stesso quale *primus inter pares*. In tal senso, utilizzando come canale di osservazione privilegiato la giurisprudenza costituzionale riguardante le limitazioni all'esercizio della funzione giurisdizionale nei suoi confronti, già nella pronuncia n. 262/2009, la Corte, censurando un'ipotesi di sospensione del processo penale che si risolveva (di fatto) in una prerogativa non disciplinata da fonti di rango costituzionale [Ferraiuolo 2009, 4], aveva avuto modo di precisare che:

> non è [...] configurabile una preminenza del presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*[62].

Nella decisione n. 23/2011, in cui il giudice costituzionale si pronuncia sulla l. n. 51/2010 riguardante il c.d. «legittimo impedimento», viene precisato, alla luce del necessario bilanciamento tra esercizio della giurisdizione e tutela delle funzioni costituzionali di governo [Giupponi 2017] e di una lettura costituzionalmente conforme della disciplina censurata, che il giudice debba valutare caso per caso la concreta sovrapposizione dell'udienza con attività coessenziali a uno specifico impegno istituzionale connesso alla funzione. E, con riferimento specifico alla figura del presidente del Consiglio, la Corte evidenzia che:

> la disciplina elettorale, in base alla quale i cittadini indicano il «capo della forza politica» o il «capo della coalizione», non modifica l'attribu-

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[61] Corte cost., sent. n. 86/1977, punto 7 del Considerato in diritto. In senso analogo, anche, Corte cost., sent. n. 106/2009.

[62] Corte cost., sent. n. 262/2009, punto 7.3.2.3.1 del Considerato in diritto. La decisione in oggetto si pone in continuità con la pronuncia n. 24/2004. Per una ricognizione sistematica delle due pronunce, cfr. Sgrò [2009]. Sulla nozione di *primus inter pares*, riferita però al presidente della Giunta regionale, Corte cost., sent. n. 70/1985.

zione al presidente della Repubblica del potere di nomina del presidente del Consiglio dei ministri, operata dall'art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest'ultimo[63].

Pur nella consapevolezza che le pronunce analizzate siano intervenute in un periodo storico a elevata conflittualità politica [Catelani 2017, 293 ss.], la Corte, anche e soprattutto in forza della disciplina dettata dal testo costituzionale, pare non assecondare il processo di rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio e di verticalizzazione dell'esecutivo; lo stesso atteggiamento emergerà anche in relazione all'esame della materia elettorale, soprattutto per come scrutinata nella sede del controllo di legittimità.

5. SUGGESTIONI DALLA MATERIA ELETTORALE: LE RAGIONI DI UN INTERESSE

La materia elettorale [Trucco 2011] e la giurisprudenza costituzionale a essa relativa [Vuolo 2017], presupponendo che «chi agisce sul sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti tra i poteri e gli organi costituzionali» [Luciani 2010, 572], costituiscono un oggetto di analisi di indubbio interesse per il presente contributo. L'analisi della narrazione costituzionale riguardante la materia elettorale, infatti, riveste un ruolo chiave per la comprensione delle trasformazioni della forma di governo e, soprattutto, dello stesso assetto di governo.

La consultazione popolare (e, soprattutto, le regole attraverso le quali questa si svolge) rappresenta il momento immediatamente antecedente all'assegnazione dell'incarico, «strada obbligata» per la concretizzazione della disciplina di cui all'art. 92 Cost. [Paladin 1970, 683-684] e inizio del procedimento che conduce alla formazione del governo[64]. Tale procedimento, come evidenziato in chiave problematica [Staiano 2018c, 3 ss.], è disci-

Copyright © 2019 by Società editrice Il Mulino, Bologna

[63] Corte cost., sent. n. 23/2011, punto 5.2 del Considerato in diritto.

[64] Appare evidente che questa ipotesi non ricomprenda i casi, invero frequenti nella storia repubblicana italiana, in cui il governo si sia formato nel corso della legislatura. Per una ricognizione, cfr. *I Governi dal 1943 ad oggi*, http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191.

plinato da formanti sia legislativi sia convenzionali. Per tali ragioni, anche le indicazioni derivanti dalla legislazione elettorale, così come interpretata dalla Corte costituzionale, possono fornire suggestivi elementi di riflessione per comprendere sino a che punto il grado di legittimazione del governo (e, in particolare, del presidente del Consiglio) sia da considerarsi legato al momento elettorale. Sin da ora, infatti, è doveroso evidenziare che l'adozione di leggi elettorali di stampo prevalentemente maggioritario mira non solo a far sì che i cittadini individuino i propri rappresentanti, ma, soprattutto, a «designare una maggioranza di governo e il suo leader», che, nella fisiologia delle cose, andrà a ricoprire la carica di presidente del Consiglio [Lupo 2018a, 31].

La formazione elettorale dei governi [D'Alimonte 2011, 55 ss.], stante la presunta «decisività» dello stesso momento elettorale ai fini della designazione di un vincitore[65], potrebbe rivestire una portata tale da mutare il rapporto tra elettori e partiti, nonché il ruolo del parlamento nel processo di formazione del governo. In particolare, tale aspetto emergerebbe nel corso dello svolgimento delle consultazioni, con la tendenza ad attribuire l'incarico al leader della coalizione di maggioranza[66], così da orientare, a livello convenzionale, l'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica [Lippolis e Salerno 2016, 28].

Nel corso degli ultimi venticinque anni, la legislazione elettorale italiana è stata caratterizzata da frequenti modifiche, a partire dall'adozione, nel 1993, di un sistema (prevalentemente) maggioritario, «sotto dettatura della volontà popolare» [Morrone 2016, 24]. È proprio la fase referendaria dei primi anni Novanta ad aprire la strada alla transizione in chiave maggioritaria, con l'intento di incidere sulle dinamiche della forma di governo parlamentare.

[65] In particolare, nel contributo *de quo*, D'Alimonte sostiene che gli effetti della decisività del voto siano due: *a*) la creazione di una maggioranza; *b*) la selezione del capo del governo.

[66] In tale direzione, risultano esemplificative le dichiarazioni ufficiali di Carlo Azeglio Ciampi al momento del conferimento dell'incarico a Silvio Berlusconi (8 giugno 2001). Lo stesso così si pronunciava: «Ho registrato nella maggioranza una conferma di piena coesione sul programma di governo e il riconoscimento da parte di tutte le componenti della leadership dell'on. Berlusconi che mi è stato indicato unanimemente come la persona alla quale affidare l'incarico». Sul punto, cfr. Presidenza della Repubblica, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi al termine delle consultazioni per la formazione del nuovo governo*, http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=15102.

copyright © 2019 by Società editrice Il Mulino, Bologna

Nel 2005, la l. n. 270 introduce, per la prima volta a livello statale, il premio di maggioranza (destinato a essere attribuito anche in assenza del raggiungimento di una soglia minima di voti) e l'indicazione del capo della forza politica o della coalizione[67]. Quasi dieci anni dopo, con la decisione n. 1/2014, la Corte, adita in via incidentale nella sua veste di giudice delle leggi, si pronuncia sulla disciplina censurata, per ciò che riguarda i profili del premio di maggioranza e delle liste bloccate, dichiarandone l'illegittimità. A ciò segue l'approvazione della l. n. 52/2015 (operante solo per la Camera dei deputati), la cui disciplina prevede che il premio di maggioranza, da assegnare alla lista vincente che ottenga almeno il 40% dei voti al primo turno o che vinca al secondo turno, attribuisca alla stessa la quota di 340 seggi. In seguito all'intervento ablativo della Corte (sent. n. 35/2017), il legislatore approva la l. n. 165, il cui impianto, di stampo prevalentemente proporzionale (un sistema elettorale «misto a un voto» [Chiaramonte 2005]), avrebbe tentato, con risultati, invero, poco funzionali[68], di garantire l'osservanza dei *dicta* della Corte in materia [Luciani 2017, 12], che pure generano una serie di perplessità dal punto di vista sistematico.

Guardando al ruolo della giurisprudenza costituzionale in tale processo, occorre distinguere l'ampia fase temporale in cui la Corte è stata coinvolta quale giudice dell'ammissibilità del referendum abrogativo da quella (più recente) in cui la stessa è intervenuta quale giudice di legittimità.

5.1. L'ammissibilità del referendum abrogativo

Nella prima fase, la Corte osserva le trasformazioni del sistema politico-istituzionale attraverso la lente opaca del controllo di ammissibilità del referendum abrogativo [Gigliotti 2009].

copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna

[67] L'art. 1, comma 5, l. n. 270/2005, di modifica dell'art. 14, d.p.r. n. 361/1957, prevedeva che i partiti o i gruppi politici organizzati «che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», ovvero «quando collegati in coalizione […] il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione».

[68] Cfr., *ex aliis*, Troisi [2018].

A partire dalla decisione n. 47/1991, il giudice costituzionale chiarisce la sottoponibilità a referendum della legislazione elettorale, seppure con una serie di limitazioni, naturale conseguenza dello «statuto particolare» [Bartole 1999, 4] di questa tipologia legislativa. Si precisa che la legislazione elettorale riveste natura di legge «costituzionalmente necessaria»[69], in quanto indefettibile per il normale funzionamento degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale.

Con le pronunce del 1993[70], la Corte apre la strada, accompagnandola, a quella svolta maggioritaria che trova la sua prima estrinsecazione nelle leggi elettorali n. 276 e n. 277 dello stesso anno, con riflessi di non poco momento sulla configurazione del panorama politico italiano. Anche se le richieste referendarie del 1995 e del 1997 sono giudicate inammissibili (dalle pronunce n. 5/1995 e n. 26/1997), la sensazione è che, almeno in questa fase, il giudice costituzionale assecondi i processi di transizione istituzionale, delineando una serie di principi vincolanti per il legislatore ordinario, sulla base di «parametri valvola» del sistema [Vuolo 2017, 80], quali la ragionevolezza, la proporzionalità e l'uguaglianza. Nelle occasioni successive, la Corte giudica ammissibili quei quesiti referendari[71] che, nel rispetto della omogeneità del quesito, della presenza di una normativa di risulta direttamente applicabile e dell'assenza di manipolatività, miravano alla completa trasformazione del sistema in chiave maggioritaria.

A una *ratio*, invero, differente (in cui si intrecciano i profili dell'ammissibilità con quelli dello scrutinio di legittimità costituzionale [Trucco 2012]), sembrano invece rispondere le richieste referendarie del 2008 e del 2012, nelle cui pronunce di riferimento, tuttavia, la Corte precisa che la pre-

[69] Circa la categoria della legge elettorale come legge «costituzionalmente necessaria», anche Corte cost., sent. n. 13/2012; in senso analogo, sentt. nn. 29/1987, 47/1991, 32/1993, 5/1995, 26/1997, 13/1999, 15 e 16/2008.

[70] Ci si riferisce, evidentemente a Corte cost., sentt. nn. 32 e 33/1993. In particolare, nella sent. n. 32/1993, punto 2 del Considerato in diritto, la Corte esplicita i requisiti ai fini dell'ammissibilità di un referendum in materia, ossia: «sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative a organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo».

[71] Con le decisioni, di carattere analogo, n. 13/1999 e n. 33/2000.

Copyright 2019 by Società Editrice Il Mulino, Bologna

tesa illegittimità della normativa di risulta o, ancora, della stessa normativa vigente non dà alla Corte la possibilità di intervenirvi[72].

5.2. Il giudizio di legittimità

Come noto, la Corte, quale giudice di legittimità, interviene per la prima volta in materia elettorale solo nel 2014 e poi nel 2017, superando quelle non poche perplessità di ordine sistematico relative all'ammissibilità di un accesso al giudizio costituzionale[73], alla cui origine si pone un'azione di accertamento [D'Amico 2018]. Tale via di accesso, d'altronde, è stata tentata di recente anche in relazione alla l. elettorale n. 165/2017, con sfumature di carattere processuale ancora differenti, dal momento che diversi elettori hanno intentato davanti ai tribunali di Firenze, L'Aquila e Roma azioni di accertamento, accompagnate da inedite richieste cautelari *ex* art. 700 c.p.c., con l'obiettivo di consentire che la Corte venisse investita della questione prima dello svolgimento delle elezioni politiche del 4 marzo 2018[74].

Le decisioni n. 1/2014 e n. 35/2017 forniscono talune indicazioni di rilievo circa l'auspicabile (almeno nella prospettiva della Corte) assetto della forma di governo parlamentare e la portata da attribuire ai concetti di stabilità dell'esecutivo e di rapidità dei processi decisionali di quest'ultimo.

[72] Tuttavia, non mancano i riferimenti alla problematicità costituzionale della l. n. 270/2005. Nella decisione n. 15/2008 (punto 6.1 del Considerato in diritto) e n. 16/2008 (punto 6.1 del Considerato in diritto) la Corte afferma che «L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento, sia pure a livello regionale, di una soglia minima di voti e/o di seggi»; nella sent. n. 13/2012, punto 3 del Considerato in diritto, si evidenziano i profili di irrazionalità della l. n. 270/2005, legati «all'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi».

[73] Tra gli ultimi, cfr. Repetto [2017] e Lieto [2018].

[74] Ci si riferisce ai procedimenti cautelari instaurati presso il Tribunale di Firenze (r.g. n. 17940/2017), presso il Tribunale di L'Aquila (r.g. n. 3197/2017) e presso il Tribunale di Roma (r.g. n. 84682/2017). Le richieste, tuttavia, sono state rigettate, sul presupposto della mancanza del requisito dell'urgenza, nonché della strumentalità della tutela cautelare richiesta, così da risultare distorsive della funzione del giudizio cautelare. In tal senso, ord. del 25.01.2018 del Trib. civ. Firenze, ord. del 23.02.2018 del Trib. civ. Roma e ord. del 05.02.2018 del Trib civ. L'Aquila.

Copyright © 2019 by Società Editrice il Mulino, Bologna

Nel quadro del binomio rappresentatività/governabilità[75], infatti, la Corte pare proporne un «bilanciamento *ineguale*» [Dogliani e Massa Pinto 2015, 325], quasi a lasciare intendere che sussista una sorta di «primarietà assiologica» della prima sulla seconda [Pinelli 2017, 225 ss.] (*contra*, Morrone [2017]), con risvolti di carattere problematico circa l'esercizio della discrezionalità legislativa in materia [Tondi della Mura 2018] (che pure viene richiamata dalla Corte quale limite al suo stesso scrutinio di legittimità)[76].

Recuperando il concetto di «rappresentatività» (da cui potrebbe dedursi il tentativo di recupero della centralità dell'organo rappresentativo per eccellenza, ossia del parlamento), il giudice costituzionale attribuisce allo stesso un «valore costituzionale»[77], evidenziando che la sua «illimitata compressione», con riguardo all'assemblea parlamentare, risulta

> incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, e in virtù di ciò a esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica e infungibile» (sent. n. 106/2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)[78].

Nella stessa direzione, la Corte richiama la portata dei «principi costituzionali della necessaria *rappresentatività* della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto»[79].

[75] Per conclusioni diverse, cfr. Alberti [2017] e Pastore [2018].

[76] La locuzione «discrezionalità legislativa» viene citata 6 volte nella decisione n. 1/2014 e 12 volte nella decisione n. 35/2017.

[77] Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

[78] Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto.

[79] Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 6 del Considerato in diritto [corsivo nostro]. In tale decisione, inoltre, pare scorgersi un passo ulteriore della Corte rispetto alle sue argomentazioni in merito contenute nella decisione n. 1/2014. In quest'ultima, il premio è dichiarato illegittimo perché contrastante con la *ratio* di una legge elettorale con impianto proporzionale. Nella sent. n. 35/2017, invece, la rappresentatività e l'uguaglianza del voto, anche in uscita, paiono essere principi (e quindi parametri costituzionali) di per sé. Sull'uguaglianza del voto «in uscita», così come prospettata per la prima volta dalla Corte nella decisione n. 1/2014, cfr. Ermanno [2018, 200 ss].

copyright 2019 by Società editrice Il Mulino, Bologna

Per ciò che riguarda la stabilità, a cui pare connettersi, evidentemente, la finalità di rendere più rapidi i processi decisionali, la Corte parla di «obiettivo costituzionalmente legittimo»[80]. La stessa, quindi, precisa che:

> in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un *governo stabile*, non può che essere *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività[81].

Nella decisione n. 35/2017, in particolare, il giudice costituzionale, guardando all'attribuzione del premio di maggioranza nel turno di ballottaggio, pur riconoscendo «il legittimo perseguimento dell'obbiettivo della stabilità di governo, di sicuro interesse costituzionale», richiama «l'esigenza costituzionale» di non comprimere il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e di non sacrificare l'uguaglianza del voto[82]. In tal senso, viene chiarito che

> il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.[83]

[80] Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto. Il riferimento agli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale riveste un carattere dirimente per salvare la discrezionalità del legislatore circa la scelta dell'introduzione della soglia del 40% per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno nella l. n. 52/2015 (così in Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 6 del Considerato in diritto). Nella sent. n. 193/2015, tuttavia, riguardante la legge elettorale della Regione Lombardia n. 17/2012, la Corte, nel punto 4.2 del Considerato in diritto, statuisce che «La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla *governabilità*» [corsivo nostro]. Sul meccanismo di attribuzione del premio e sulla conseguente alterazione della rappresentanza, quali strumenti non irragionevoli e, pertanto, funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, Corte cost., sent. n. 275/2014, punto 3.2 del Considerato in diritto.

[81] Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

[82] Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

[83] Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

Copyright © 2020 by Società Editrice Il Mulino, Bologna

L'intervento della Corte, in questa fase, sembrerebbe quindi finalizzato a salvaguardare un assetto (per così dire) «tradizionale» della forma di governo parlamentare, concretizzandosi nel tentativo di porre un freno a quelle evoluzioni del sistema nella direzione della «democrazia di investitura» [Gambino 2016], con conseguenze di rilievo anche in relazione al posizionamento del governo nell'ordinamento costituzionale. Ciò, invero, pur nella consapevolezza che il controllo del giudice costituzionale in materia può spingersi solo fino a sindacare soluzioni che si rivelino irragionevoli e non tollerabili dal sistema costituzionale stesso[84], così da salvaguardare, almeno in teoria, la necessaria discrezionalità delle scelte del legislatore.

6. LA CORTE CONSERVA E RIMODELLA IL SISTEMA

L'esame della giurisprudenza costituzionale sembra rivelare il carattere oscillatorio della stessa o, meglio, il suo procedere per fasi.

In un primo momento, infatti, gli interventi della Corte sulla forma di governo e, specificamente, sul governo appaiono limitati, complice la «tenuta» del sistema politico-istituzionale nel suo complesso, anche grazie alla presenza di una serie di convenzioni costituzionali, in forza delle quali gli attori politici riescono a interpretare in modo costituzionalmente conforme le prerogative loro assegnate dal testo costituzionale.

In un secondo momento (e ciò, evidentemente, a partire dalla svolta maggioritaria del 1993), il giudice costituzionale pare accompagnare la tentata transizione verso un modello di democrazia di investitura, soprattutto a guardare le pronunce concernenti l'ammissibilità dei referendum in materia elettorale. In tale fase, tuttavia, nella quale si assiste a un processo di progressiva personalizzazione della politica e di gestione leaderistica del potere [Calise 2010], a cui si accompagna l'utilizzo improprio di taluni strumenti[85],

copyright © 2018 by Società editrice il Mulino, Bologna

[84] Sul punto, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto, laddove si legge che «il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole». In giurisprudenza, già Corte cost., sent. n. 1130/1988, punto 2 del Considerato in diritto.

[85] Si aggiungano, a tal proposito, l'abuso nell'utilizzo della questione di fiducia e la prassi delle questioni di fiducia sui maxiemendamenti. Sul punto, Corte cost.,

la Corte, gradualmente, tende a stringere le maglie del suo sindacato. Ciò può dedursi sia dall'osservazione della giurisprudenza costituzionale riguardante l'esercizio dei poteri normativi da parte del governo, sia da quelle decisioni che evidenziano la natura collegiale dell'esecutivo.

Di recente, la Corte, investita nella sua attribuzione costituzionale di giudice di legittimità in materia elettorale, prova a frenare non la svolta suddetta, ma i rischi di deriva provenienti dalla stessa. In relazione a ciò, è interessante evidenziare che, in sede di conflitto di attribuzioni, il giudice costituzionale non forza le strettoie del giudizio e, come prevedibile [Aa.Vv. 2017], dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevati da una serie di cittadini elettori e di parlamentari in carica, nella loro duplice qualità di elettori e di rappresentanti della nazione[86].

Dunque, la «rete costituzionale», che pure sembrava essere messa a dura prova dalla ricerca di un «efficientismo istituzionale» a tutti i costi [D'Andrea 2012, 168], pare aver «tenuto», e ciò anche grazie al ruolo di garanzia interpretato (seppure con sfumature diverse e con talune perplessità di ordine sistematico di non poco rilievo) dalla Corte costituzionale.

sent. n. 251/2014, punto 5 del Considerato in diritto, in cui la Corte richiama la «pur problematica prassi del ricorso da parte del governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia».

[86] In tal senso, Corte cost., ordinanze di inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato n. 277 e n. 280 del 12 dicembre 2017, aventi a oggetto la l. n. 52/2015 e la l. n. 165/2017. Da ultimo, con l'ord. n. 181/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile anche il ricorso n. 8/2017 (la cui camera di consiglio si è tenuta il 4 luglio 2018, giudice relatore Cartabia). In tale sede, il giudice costituzionale ha specificato che «ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato non è sufficiente censurare l'illegittimità costituzionale dell'atto impugnato, ma occorre che il ricorrente individui con chiarezza la sfera di potere asseritamente lesa, avendo cura di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi». In senso analogo, cfr. anche Corte cost., ord. n. 17/2019.

COPYRIGHT © 2019 BY SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO, BOLOGNA

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

Finito di stampare nel giugno 2019
presso la Tipografia Casma, Bologna

Stampato su carta Arcoprint Milk di Fedrigoni S.p.A.
prodotta nel pieno rispetto del patrimonio boschivo

DTP: Liligraf sas, San Lazzaro di Savena (Bo), www.liligraf.it

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna