

Ar2

Problemi attuali di diritto costituzionale

Volume 2

a cura di

Mario Panebianco

Contributi di

Luciano De Vita

Giuseppe Di Genio

Andrea Gasparro

Amedeo Magno

Mario Panebianco





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXX
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3097-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2020

Indice

- 7 Premessa
Mario Panebianco
- 9 Sulla trasformazione della forma di governo parlamentare italiana
Mario Panebianco
- 39 Prospettive sul *drafting* normativo
Giuseppe Di Genio
- 59 L'inclusione scolastica fra Italia e Canada
Luciano De Vita
- 79 Le Regioni a Statuto Speciale: Prerogative e Specialità
Amedeo Magno
- 91 Cittadinanza e Costituzione
Andrea Gasparro
- 105 Autori

Premessa

MARIO PANEBIANCO*

Il secondo volume di *Problemi attuali di diritto costituzionale* dà conto di alcuni argomenti trattati nelle lezioni e nei seminari tenuti nell'ambito dei corsi di Diritto costituzionale, svolti presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, nell'anno accademico 2018–2019.

Il mio saggio riguarda l'evoluzione della forma di governo italiana, quello del Prof. Giuseppe Di Genio verte alcune prospettive sul *drafting* normativo, mentre il saggio del Dott. Luciano De Vita — assegnista di ricerca — ha ad oggetto il diritto scolastico in prospettiva comparata.

Il contributo del Dott. Amedeo Magno — Dottore in Giurisprudenza — propone alcune iniziali riflessioni sul regionalismo italiano, il contributo del Dott. Andrea Gasparro — Dottore in Giurisprudenza — affronta il ruolo della scuola nel rapporto fra cittadinanza e Costituzione.

Tutti gli autori hanno ideato e redatto i loro lavori in maniera del tutto autonoma.

* Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

Sulla trasformazione della forma di governo parlamentare italiana

MARIO PANEBIANCO*

I. Una riflessione fra teoria generale e prassi. Critica ad una visione post parlamentare

Una valutazione sullo stato della forma di governo come indirizzata, conformato e condizionata dalla Costituzione non può che ricostruire, in maniera non più che preliminare, la posizione ed il ruolo del Parlamento, trasformatisi in ragione di fattori endogeni ed esogeni che continuano a manifestarsi in forme nuove e diverse.

La soluzione non è definitiva, giacché collocata, come tutti i principali temi del diritto costituzionale, al limite del rapporto tra il diritto e il fatto, il dover essere e l'essere, il giuridico e il politico. Si tratta di un riflessione che coinvolge una quantità assai consistente di problemi, astratti e concreti, che una soluzione, almeno provvisoria, devono pur trovare. In ragione di un'inevitabile selezione dei temi coinvolti, i punti di partenza prescelti non possono non essere: in chiave giuridica e non politica-ideologica, la "posizione preminente" del Parlamento quale sede della sovranità popolare e istituzione caratterizzante l'ordinamento — sentenza n. 154/1985 della Corte costituzionale —, quale sede unica della rappresentanza politica nazionale — sentenza n. 106/2002 e n. 1/2014 della Corte¹; ancor più in generale, la piena valorizzazione della funzione legislativa parlamentare quale diretto prodotto di democrazia di base, dei rappresentanti del popolo che legiferano per il popolo. Del resto, «la democrazia richiede la predisposizione di procedure, o di regole del gioco, tramite le quali i cittadini elettori designano i titolari di organi costituzionali abilitati a compiere scelte politiche»², che a livello statale è esclusivamente il Parlamento.

* Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

1. Tali profili, in uno alla giurisprudenza parlamentare della Corte costituzionale, sono stati recentemente affrontati in G. BRUNELLI, *Il Parlamento*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2018, 3 giugno 2018.

2. C. PINELLI, *Diritto pubblico*, il Mulino, Bologna 2018, 185.

Anche a non volere condividere i toni perentori di chi parla di Camere “sotto attacco ed in crisi di identità”³ non può che condividersi la tesi per cui in questo primo scorcio di secolo «la condizione dei parlamenti e della democrazia rappresentativa ha subito un ulteriore deterioramento»⁴ sotto l’incalzare della rivoluzione tecnologica. Tale ultima riduce significativamente proprio quei processi di mediazione e confronto peculiari del parlamentarismo.

Il ridimensionamento dei parlamenti e del potere legislativo in favore dei governi e del potere esecutivo è da collocare, come recentemente ben affermato⁵, in una generale tendenza alla deparlamentarizzazione, che ha ragioni strutturali in quanto si è in presenza: di uno Stato sociale finalizzato alla creazione di un assetto ordinato, della trasformazione degli Stati nazionali in Stati membri di organizzazioni internazionali, del trasferimento di sovranità dagli Stati alle organizzazioni internazionali di cui sono membri. Essendo l’Unione europea un ordinamento decisamente integrato, l’erosione della funzione parlamentare si verifica molto nitidamente. A livello internazionale, il processo decisionale di tipo deliberativo viene sostituito da un procedimento di tipo negoziale. Sono soprattutto i governi a negoziare, mentre i parlamenti ratificano i risultati delle trattative. Se nel procedimento legislativo il Parlamento decide il contenuto della decisione anche quando l’iniziativa legislativa è governativa, nella ratifica il contenuto della decisione è già stabilito ed il diniego parlamentare sarebbe un disconoscimento del Governo, che è sostenuto dalla maggioranza del Parlamento. Il passaggio dalla deliberazione alla negoziazione deriva anche da ragioni interne, poiché lo

3. V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco ed in crisi di identità*, in www.federalismi.it, n. 3/2019, 15 aprile 2019.

4. V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.*, p. 247. L’Autore aggiunge, collocandosi in continuità con ampio filone dottrinario, che ulteriore causa del menzionato logoramento sia «l’emergere di movimenti politici populistici». Il populismo — 249 — “esalta il rapporto diretto tra il leader politico e il popolo visto come un’entità organica. Il populismo è disintermediazione della decisione politica, mentre la democrazia rappresentativa costruisce per gradi il processo decisionale. Il populismo propugna la c.d. *democrazia diretta* e il parlamento è visto in prospettiva come un qualcosa di inutile che si frappone allo stretto legame tra il capo e il suo popolo. Lo strumentario informatico fornisce oggi un mezzo pratico per credere di poter realizzare il mito *russoviano* anche in una dimensione politica di grande scala e non solo in situazioni circoscritte. Il parlamento è quindi sottoposto ad una sfida più aggressiva di quelle del passato”. La motivazione addotta appare non ancora convincente, nel senso che il tema del populismo è giuridicamente sfuggente in quanto essenzialmente politico. Invero, la presenza al governo, su scala nazionale ed europea, di nuovi movimenti politici portatori di bisogni, interessi, linguaggi e prassi non inquadrabili nel tradizionale schema parlamentare, nel collaudato schema popolari-socialisti, conservatori-progressisti, più che il tema dell’attacco in sé ai parlamenti, sollecita una riflessione in ordine a dette nuove manifestazioni di pluralismo politico che non hanno, rispetto al passato, una rappresentanza più o meno “simbolica”.

5. D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea*, anche in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 2/2015, in particolare il paragrafo introduttivo sulle “tendenze generali di deparlamentarizzazione”.

Stato non è più solo il garante di un ordine sociale preesistente, ma sviluppa e modifica continuamente quest'ordine, per adeguarsi a sfide mutevoli, a traverso nuovi strumenti. Lo Stato è chiamato ad attuare i propri doveri di cooperazione con i soggetti privati, in una logica negoziale. Se l'attuazione dei risultati del negoziato necessita una legge, non si può escludere il Parlamento, che, però, non può determinarne sostanzialmente il contenuto, ma solo confermarlo o respingerlo. In altri casi il Parlamento resta all'esterno della negoziazione.

Le ragioni di tale stato di cose sono varie e diverse: il “deconsolidamento” ovvero la fragilità del principio democratico nel sistema europeo ed americano⁶ — sempre più solo strumento e sempre meno il fine di un ordinamento costituzionale complesso —; la presenza condizionante di legislatori europei e regionali; un sottofondo anti-parlamentare ed anti-sistema in nome dei “costi” di funzionamento, del leaderismo e della privatizzazione della politica secondo forme “contrattuali” esterne alle Camere ed alla loro elezione. Non sfugge che il recente instaurarsi di una cultura e di una prassi della disintermediazione politica e l'affermarsi di un modello di democrazia immediata e centralizzata — supportato da nuove forme di comunicazione — rendono incerte le garanzie delle libertà e dei diritti costituzionali, dunque anche il sistema costituzionale dei *checks and balances*, su cui si scaricano dette dinamiche.

Invero, ciò pervade ogni Parlamento, pur con diversa intensità e modalità. Eppure, l'esperienza inglese, come anche recentemente testimoniato dal processo di recesso dall'Unione europea, registra tutt'altro che una marginalità delle Camere in un momento decisivo dell'evoluzione del sistema politico ed istituzionale inglese. Del pari, l'esperienza costituzionale tedesca, continuamente corroborata dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* che tende a preservare in maniera massima il ruolo del Parlamento all'interno e nel rapporto con l'ordinamento dell'Unione europea, denota un Parlamento che è, ed è percepito, ben solido.

Autorevole dottrina⁷, nell'ambito di una visione del Parlamento come elemento federatore ed integratore, parla di: riduzione significativa degli spazi per un'autentica ed autonoma funzione legislativa parlamentare in ragione dei nuovi legislatori; affievolimento della funzione parlamentare anche a causa della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale che condiziona la struttura di merito delle scelte legislative del Parlamento vertenti addirittura il suo stesso fondamento rappresentativo; accentuato de-

6. Y. MOUNK, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano 2018.

7. A. MANZELLA, *Prefazione. Dieci anni dopo*, in L. Gianniti, N. Lupo (a cura di), *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna 2018.

perimento per la funzione parlamentare di indirizzo politico cui concorrono sia il Governo mediante il ricorso alla consuetudine costituzionale della questione di fiducia, sia i poteri della Presidenza della Repubblica nella determinazione della politica nazionale e come garante del vincolo costituzionale con l'ordinamento dell'Unione europea; trasmigrazione dell'indirizzo politico dal Parlamento alle fonti europee in ragione di molteplici dati normativi e fattuali; Presidenza del Consiglio dei ministri e Presidenza della Repubblica come portatori–esecutori di un indirizzo politico “euronazionale”. In ultimo, il riferimento alla Grande Crisi economica, che conferisce un'incontestabile effettività al quadro. Si conclude, a mo' di “post parlamentarismo”, con la perdita, almeno nella pienezza del loro esercizio, delle funzioni di legislazione e di indirizzo del Parlamento e con il possibile recupero di una più intensa centralità all'interno del sistema, mediante le funzioni di controllo e coordinamento a livello ordinamentale interno ed esterno. Con dette funzioni, e soprattutto con quella federativa del coordinamento interno ed esterno, il parlamento è fattore antagonista rispetto ai rischi di deviazione del potere pubblico e della sua frammentazione, nonché rispetto ai rischi delle tendenze disgregatrici molto presenti nelle odierne comunità politiche.

Tale ricostruzione, già criticata in dottrina⁸, si segnala per la sua ampiezza, ma necessita di una precisazione di fondo in ordine ad una sorta di “rassegnazione post parlamentare” che si coglie in controtuce rispetto ad alcune funzioni fondamentali “perse” dal Parlamento, pur bilanciate da altre logiche “smendiane” da assumere e sviluppare. Tale perdita, cioè, sembrerebbe un dato di realtà, acquisito. Invece, a fronte di una “deparla-

8. Secondo le condivisibili tesi di V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco ed in crisi di identità*, op. cit., pp. 253 e 254, “quasi a compensare la perdita di peso nell'esercizio della funzione normativa e di quella di indirizzo, secondo una visione molto diffusa e non nuova, il parlamento dovrebbe rafforzare l'esercizio di quella di controllo. [...] Oggi si parla anche della ‘valutazione delle politiche pubbliche’ come di una nuova frontiera dell'attività parlamentare. In definitiva, il parlamento potrebbe, secondo la visione di Manzella, acquisire una più intensa centralità nel sistema attraverso le funzioni di controllo e di coordinamento. I fatti però sono ostinati nel mostrare che il nostro parlamento non mostra una propensione all'esercizio del controllo e la valutazione delle politiche pubbliche non ha assunto alcun concreto e significativo contorno nell'attività parlamentare. I parlamentari ancora oggi concentrano il loro interesse nella funzione legislativa. Per quanto essa possa aver perso la centralità del passato, ottenere l'approvazione di un emendamento alla legge di bilancio che favorisce il proprio elettorato è considerato più importante che analizzare il rendimento effettivo di una legge o il comportamento della pubblica amministrazione. La spiegazione è nel fatto che le assemblee elettive sono organi politici i cui componenti si impegnano nell'esercizio di determinate funzioni se vi è, per così dire, un ritorno di natura politica. Non è immaginabile che esse operino la valutazione delle politiche pubbliche, esprimano pareri o esercitino il controllo della qualità della legislazione, quasi come se fossero organi tecnici che agiscono in maniera politicamente asettica. Il fatto è che in attività di questo tipo, che pure sarebbero preziose, i parlamentari non vedono particolari vantaggi politici, salvo casi che hanno forte risonanza nell'opinione pubblica. La funzione di controllo per essere vitale deve avere una finalizzazione politica chiara ed immediata, per i partiti o per i singoli parlamentari. E ciò dipende dall'assetto complessivo del sistema politico”.

mentarizzazione”, potrà essere impegno della comunità degli interpreti il ritorno alla Costituzione, il ripristino della centralità delle Camere, pur in quadro diverso, il ripristino della dignità della legge quale atto che, pur ripetibile ed abrogabile, aspira a durare nel tempo, atto proveniente direttamente dalla volontà popolare e non dagli uffici governativi ratificati dai parlamentari. E se le Camere continueranno ad essere — o saranno poste nelle condizioni di essere — non sufficientemente “proattive” nel recupero di un esercizio della funzione legislativa adeguato e conforme a Costituzione, ecco allora che il circuito costituzionale interno, potrà svolgere, come ha iniziato a fare pur mantenendo un certo *self restraint*, un ruolo “compensativo”.

La seconda precisazione riguarda il ruolo assunto dalla Presidenza della Repubblica e dalla Corte costituzionale, altre vie in cui instradare la rivendicazione dei diritti a cui il processo politico non è capace di rispondere. La prima, preso atto della situazione in cui versa la capacità legislativa delle Camere, ha continuato nel seguire da vicino l’*iter legis*, in misura più prudente e riservata rispetto alla Presidenza Napolitano — che si è nitidamente delineata in un preciso momento storico come terza Camera —, ed ha individuato con chiarezza, negli evidenti profili di criticità costituzionale, la soglia del rinvio della legge alle Camere⁹. L’intervento del capo dello Stato per ragioni quantitative nell’ultimo quindicennio non è, non può e non vuole essere “risolutivo” ovvero anticipatore di quello della Corte costituzionale, anche perché deve bilanciare inevitabilmente — e più della Consulta — le ragioni della legittimità e della garanzia del diritto costituzionale e dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali con quelle della opportunità politica, nonché del portare ad effetto le disposizioni approvate dalle Camere a traverso

9. Comunicato su «Il Presidente Mattarella promulga la legge recante “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione” e scrive al Presidente Gentiloni», 17 ottobre 2017, reperibile in www.quirinale.it. Il Presidente, ha altresì rinviato alle Camere la legge riguardante l’adozione di «misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e sub munizioni a grappolo», motivando il rinvio in ragione di «profili di evidente illegittimità costituzionale», malgrado l’ampio consenso parlamentare ed il rapido *iter legis*. Sulla evanescenza della categoria della evidente illegittimità costituzionale, sul potere di rinvio al di sopra della lotta politica rispetto al rischio di una confusione con le categorie del controllo della Corte costituzionale: I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio su una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2018, 13 luglio 2018. In ultimo, il Presidente della Repubblica nel promulgare la legge recante «modifiche al codice penale ed in materia di legittima difesa», ha contestualmente inviato una lettera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri in data 26 aprile 2019. Il capo dello Stato, pur non sollecitando correzioni ovvero integrazioni, ha evidenziato che la nuova normativa: non indebolisce o attenua il compito dello Stato di tutela della incolumità e della sicurezza dei cittadini; «presuppone, in senso conforme a Costituzione, una portata obiettiva del grave turbamento e che questo sia effettivamente determinato dalla concreta situazione in cui si manifesta»; prevede che le spese di giudizio per i reati di legittima difesa “domiciliare” sono poste a carico dello Stato, laddove «analoga previsione non è contemplata per le ipotesi di legittima difesa in luoghi diversi dal domicilio». In ultimo, il Presidente della Repubblica rileva che l’art. 3 della legge pone un irragionevole trattamento sanzionatorio per i reati di furto in appartamento e furto con strappo rispetto al reato di rapina per il quale gli indici di pericolosità sono incrementati.

la legge. Quelli che sotto la Presidenza Napolitano erano comunicati ovvero percepibili ben più chiaramente come “atti di colegislazione” nella determinazione in positivo ed in negativo del contenuto della legge durante il suo *iter*, oggi, complessivamente, non sono atti di supplenza o di determinazione della politica nazionale — i quali più possono attagliarsi alla nomina dei Presidenti del Consiglio Monti nel 2011, Letta nel 2013 e Cottarelli nel 2018 —, ma pur definiscono un’attenzione vigile rispetto alla funzione legislativa, senza entrare nel fuoco vivo della contesa parlamentare. E non è detto che un Presidente della Repubblica che “viene dalla Corte”, come l’attuale, non possa stimolare, essere il primo anello di una leale e dialettica collaborazione istituzionale a tutela della tenuta complessiva della funzione legislativa parlamentare, utilizzando la logica di fondo dei giudici costituzionali nell’indicazione delle soglie del proprio intervento nel rapporto con la legislazione statale, magari anche vigilando maggiormente, in uno alle competenti istituzioni delle Camere, sugli emendamenti “parlamentari” del tutto eccentrici rispetto all’originario testo del decreto-legge. In altri termini, non è detto che all’interno di una partecipazione all’*iter legis*, la Presidenza della Repubblica non possa integrare *ex ante*, nei termini appena richiamati, una prima parte di un circuito “compensativo” rispetto ad alcune scelte parlamentari, un setaccio a maglie flessibili sulla procedura della conversione in legge dei decreti e, più in generale, sugli evidenti profili critici di illegittimità costituzionale. Tale ultimissimo profilo è *ex ante* nelle mani della Presidenza della Repubblica, ed in ultima battuta demandato più pienamente ad un successivo, eventuale intervento della Corte. Invero, se si stia delineando o vi possa essere un più o meno sostanziale e strutturato — *ex ante* — “parallelismo” fra capo dello Stato e Consulta¹⁰ ulteriore rispetto ad una mera cooperazione istituzionale utile al miglioramento delle decisioni, è questione che, al di là della suggestione e delle legittime aspettative, è davvero complessa e ancora tutta da verificare nei suoi profili reali, cioè in riferimento a singoli atti legislativi o tipologie di essi.

Per ora è sufficiente rilevare che la Costituzione ha già in sé alcuni “anticorpi” per bilanciare una realtà della forma di governo parlamentare che rischia di non essere più di tipo realmente rappresentativo. Ciò basta? Può davvero riequilibrarsi attraverso allargamenti di funzione ovvero interpretazioni evolutive un ordinamento se, sempre nell’ottica della democrazia di base, ad essere disarticolato, incrinato ovvero sfrangiato è il suo pilastro, un principio istituzionale positivamente adottato nell’ordinamento giuridico?¹¹

10. F. LANCHESTER, *I custodi della Costituzione e la loro azione parallela (Editoriale)*, in *Nomos*, n. 3/2018.

11. Come ricordato in V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano 1960, 612.

2. Ulteriori profili di deparlamentarizzazione

Lo stato attuale delle cose, premessa sostanziale delle tesi di Manzella e parziale premessa del disegno riformatore in corso nella XVIII Legislatura, merita qualche ulteriore considerazione, a volo di uccello. Con ogni evidenza il caso italiano possiede delle peculiarità ulteriori in termini di diversa declinazione della funzione legislativa, del principio democratico, dunque di precarietà e disarticolazione sistemica. Che si opti per il prisma della trasformazione della funzione legislativa delle Camere, o per quello del rapporto con altre competenze istituzionali all'interno ed all'esterno dello Stato, o per quello del rapporto con la società civile, la realtà delle cose non muta. Anche a fronte di dinamiche di disintermediazione delle decisioni politiche anticipate prima a traverso referendum e oggi con altre forme, il Parlamento in questo secolo non ha affatto la centralità che i Costituenti avevano costruito, non ha più un efficace ruolo di garanzia dei profili sostanziali dei diritti.

Sul punto, purtroppo, non pare avere ancora trovato adeguato riscontro “pratico” la pregevole prospettiva modugnana di legge, via ordinaria della integrazione della Costituzione¹². Essa nella sua opera di svolgimento della Carta appunto, è e deve essere — porsi — principalmente fonte sulla produzione, che nel ritrarsi — autolimitarsi — dalla disciplina di determinati settori, materie e rapporti, detta principi generali, regole inderogabili, limiti prestabiliti di produzione regolativa autonoma, anche di valore primario, al contempo demandando il dettaglio della produzione agli atti aventi forza di legge¹³. Pur in un ambito di pluralismo legislativo, l'atto legge ha perso posizione e ruolo. Pur dovendosi preservare il carattere innovativo come contenuto proprio delle leggi, deve registrarsi che l'impostazione della regolazione in materie legislative davvero rilevanti — ad esempio, economia e finanza, ordine e sicurezza pubblica — non avviene più a traverso la legge parlamentare.

Ogni discorso su un'efficace tutela dei diritti inevitabilmente si trasforma in una critica all'inefficienza della legislazione parlamentare. Come ricorda autorevole dottrina¹⁴, per riportare il modello costituzionale di tutela dei diritti ad un adeguato grado di tenuta e di funzionalità si dovrebbe puntare a un miglioramento delle prestazioni del legislatore, le cui lentezze e la cattiva qualità delle leggi in ordine — pure — alle rivendicazioni sociali dei

12. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2017, 156.

13. Tale tesi è ripresa — più volte — anche in F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2009, II.

14. R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2018, 30 dicembre 2018, 636.

diritti spostano, anche sulla Corte costituzionale, l'onere della risposta in ordine alle corrette interpretazioni delle leggi.

L'odierno stato delle cose è distante e non di rado in contrasto rispetto alle decisioni dell'Assemblea costituente, anche sul piano della elusione delle procedure legislative. Le ragioni di questi cambiamenti e delle ambiguità evocate sono varie. In particolare, è il cambiamento maggioritario 1993-1994 ad aver determinato un allontanamento rispetto alle norme costituzionali e regolamentari sul procedimento legislativo, avendo spostato sul rapporto più stretto tra maggioranza parlamentare e compagine governativa il baricentro della proposta legislativa e del potere di modifica-emendamento, determinandosi così un'alterazione delle prassi applicative in ordine a diversi procedimenti.

I fenomeni della crisi della legge e della fuga dalla stessa sono ben noti e da tempo sotto la lente della dottrina¹⁵, al pari dell'abuso del decreto-legge e delle leggi di delega malgrado gli interventi della Corte che si susseguono da oltre un decennio. Se la quantità di decreti legge emanati resta abbastanza costante, aumenta l'estensione dei singoli provvedimenti, spesso davvero eterogenei. Il numero e l'entità delle modifiche apportate dalle Camere in sede di conversione rimangono molto alti. Anche il ricorso alla questione di fiducia nella fase di conversione dei decreti sembra essere dovuto più alla volontà di evitare il decorso del termine di decadenza che a quella di impedire l'approvazione di emendamenti. I decreti legge sono oramai utilizzati in sostanziale fungibilità con un disegno di legge ordinario, tale scelta del Governo è motivata primariamente dai vantaggi procedurali e di celerità¹⁶.

Ordinario è il ricorso alla posizione del voto di fiducia. Ordinario è oramai diventato anche il ritardo con cui il Governo, mediante fonti secondarie, non riesce a dare piena e tempestiva attuazione alle leggi pur approvate dal Parlamento, anche a considerevole distanza di tempo. Invero, alcuni interrogativi vanno posti anche in ordine al Governo¹⁷ poiché se è indubi-

15. Da ultimo: P. CARNEVALE, *Le fonti del diritto sotto la lente del Comitato per la legislazione*, in www.federalismi.it, n. 3/2018, pp. 2 e ss.; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'era dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino 2017, a cui si rinvia anche per l'analisi dei profili che hanno determinato la "precarizzazione" della legge; N. LUPO, "Populismo legislativo?" *Continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, 2019, pp. 251-271, anche in <http://dx.doi.org/10.1017/9781017000000.003>; ID., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in www.federalismi.it, n. 3/2018, pp. 5 e ss.; G. RIVOSACCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in www.osservatorioaic.it, n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, pp. 78 e ss.

16. Da ultimo: E. AURELI, *L'uso del decreto legge nella XVII Legislatura*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2019, pp. 301 e ss.

17. S. CASSESE, *Così il Parlamento è diventato uno spettatore*, in *Corriere della sera*, 3 marzo 2019, 1. Sul punto evidenzia che "Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 28 febbraio scorso, ha, in 58 minuti, approvato dieci disegni di legge delega che spaziano su due terzi della nostra legislazione. Le materie su cui è data delega al governo sono varie e diverse, comunque fondamentali. Dunque, l'attività

tabile un crescente ruolo legislativo mediante atti con forza di legge ed un crescente abuso di meccanismi di diritto parlamentare quale la posizione del voto di fiducia, è lecito chiedersi anche se ad essere legislatore sia il Consiglio dei ministri ovvero altri organi ed uffici. Ciò anche in ragione della nuova e crescente prassi del ricorso alla formula “salvo intese” in accompagnamento alla delibera di approvazione del testo del decreto–legge. Non trascorrono, cioè, più alcuni giorni, i “tempi tecnici”, bensì settimane dalla deliberazione alla emanazione del Presidente della Repubblica ed alla successiva pubblicazione in Gazzetta ufficiale¹⁸.

Del pari problematica è la pratica del decreto–legge a doppia deliberazione, cioè l’intervallo di tempo intercorrente tra due distinte deliberazioni aventi ad oggetto il “medesimo” atto, del quale non è neanche noto o conoscibile il testo. Le conseguenze sono rilevanti, anche in termini di illegittimità costituzionale, in ordine alla effettiva deliberazione, al chi delibera cosa, in merito al testo votato e deliberato in Consiglio dei ministri rispetto a quello poi — e soprattutto in assenza di un ulteriore riunione del Consiglio dei ministri — oggetto di conversione da parte delle Camere¹⁹.

parlamentare si è ridotta a 16 leggi, molte delle quali di iniziativa governativa, che rappresentano poco più del 15 per cento della complessiva attività normativa (95 atti, che includono leggi, decreti legge, decreti legislativi, regolamenti di delegificazione). Se si considera che negli ultimi anni il Parlamento ha prodotto circa cento leggi per anno, si può dire che questo Parlamento ha ridotto la sua attività di circa due terzi, con una tendenza che solo in parte può spiegarsi con il periodo dedicato all’elezione dei presidenti delle Camere e degli altri titolari degli organi interni, e con quello dedicato alla difficile formazione del nuovo governo. Il consuntivo della legislazione nell’anno trascorso dalle elezioni politiche nazionali e il futuro che i dieci disegni di legge lasciano prevedere, sono segnali di una tendenza allo svuotamento del Parlamento, coerente con l’accento posto dal governo sulla democrazia diretta. L’intento di semplificare e codificare larga parte della nostra legislazione è meritorio ed è stato sempre auspicato. Ma il modo in cui ci si propone di realizzarlo è criticabile. Innanzitutto, per semplificare, si complicano le strutture: sono previsti una Commissione per la semplificazione, una riformata Unità per la semplificazione, un Comitato interministeriale, una Cabina di regia e apposite commissioni ministeriali. In secondo luogo, la semplificazione–codificazione avviene tutta per delega, con determinazione di principi e criteri direttivi molto generici. Questo è un ulteriore segnale della tendenza a far passare il Parlamento in secondo piano, perché così il governo avrà mano libera nel legiferare. I Parlamenti hanno due compiti fondamentali: quello di dare al Paese un governo e di controllarlo, e quello di dettare le regole della comunità. Questi due compiti sono svolti in contraddittorio, perché è nel Parlamento che si svolge la dialettica maggioranza–minoranza. Il Parlamento italiano ha finora svolto poco e male il compito di controllo, ma ha mantenuto un saldo comando dell’attività legislativa, e, principalmente, è stato il teatro nel quale si è svolta la concorrenza tra le forze politiche, che rende il potere visibile all’esterno. Con la svolta iniziata lo scorso anno, la dialettica politica si è spostata prevalentemente in televisione e nelle piazze, e il Parlamento ha visto ridurre il proprio compito di legislatore”.

18. Può assumersi come paradigmatico di questa nuova tendenza la deliberazione del Decreto–legge n. 32/2019 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, deliberato dal Consiglio dei ministri in data 20 marzo 2019 e pubblicato in Gazzetta ufficiale solo in data 18 aprile 2019.

19. M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto–legge n. 34/2019. Dall’emanazione differita alla “doppia” deliberazione*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2019, 4 giugno 2019, pp. 36 e ss.

«Sciopero delle leggi»²⁰ e «ozio che abita in Parlamento»²¹, «Parlamento spettatore»²² sono state espressioni utilizzate per qualificare la capacità legislativa più recente delle Camere²³. Più ampiamente, la democrazia populista, immediata e dis-intermediata, minaccia la democrazia rappresentativa e le istituzioni del costituzionalismo liberale e democratico ed è “agli antipodi della tradizione del parlamentarismo che aveva fatto della rappresentanza politica mediata dai partiti politici lo schema generale per ‘rendere presente’ l’informe popolo nelle istituzioni politiche e di governo. [...] La democrazia moderna si regge su due componenti: rappresentativa e plebiscitaria. La prima costituisce la regola e la seconda uno strumento per correggere o integrare la componente rappresentativa. Nella nuova *weltanschauung* la democrazia non può che essere immediata: il popolo non va rappresentato ma deve governare senza mediazioni [...]. In questo contesto un’istituzione come il parlamento, strumento di mediazione tra la società civile e le istituzioni di governo — lo Stato —, sede della rappresentanza di interessi generali, luogo per eccellenza del processo discorsivo di decisione democratica, non può che costituire un relitto del passato, da rimuovere e sostituire con un’“altra” forma di ‘democrazia’”²⁴.

Ulteriore profilo meritevole di attenzione è il frequente ricorso nel lessico politico attuale al c.d. contratto di governo. Il programma di governo è di solito

20. M. AINIS, *Lo sciopero delle leggi*, in *Repubblica*, 17 marzo 2019, 1.

21. Ivi, *L’ozio abita in Parlamento*, in *Repubblica*, 11 dicembre 2019, 1.

22. S. CASSESE, *Così il Parlamento è diventato uno spettatore*, *op. cit.*, 1.

23. In merito al rapporto fra parlamento e Governo non possono essere classificate come mere forme di velocizzazione alcune prassi che, viceversa, hanno diverso “sottofondo”. Merita segnalazione il fatto che il 5 febbraio 2019 si sono verificati due identici episodi durante le sedute della Camera e del Senato, apparentemente di contorno. Alla Camera, in apertura della discussione generale sul decreto-legge in materia di semplificazioni — C.1550 —, i relatori di maggioranza hanno chiesto alla Presidenza di non svolgere la relazione sul provvedimento e di poter consegnare il testo del loro intervento. Parimenti al Senato, il relatore del disegno di legge di riforma costituzionale finalizzato alla riduzione del numero dei parlamentari — S. 214 e abb. —, ha chiesto alla Presidenza di non svolgere il proprio intervento rimettendosi alla relazione scritta già predisposta. In entrambe i casi la finalità dei relatori era quella di velocizzare i tempi di esame. Alla Camera un caso analogo si era già verificato nella seduta del 28 dicembre 2018, all’atto dell’esame in terza lettura della legge di bilancio 2019, con i relatori di maggioranza che consegnarono i testi dei loro interventi senza svolgerli. La funzione della relazione per l’Aula è quella di informare l’Aula in seduta plenaria sull’attività svolta dalla Commissione in sede referente o redigente, sul contenuto del testo e sulle modalità con cui si è giunti alla presentazione di quel testo. I regolamenti di Camera e Senato divergono parzialmente ed anche alla luce della prassi instauratasi. Nei casi richiamati, i relatori alla Camera, non svolgendo i propri interventi, hanno costretto l’Aula a svolgere un dibattito “al buio”. Al Senato, invece, la relazione per l’Aula è sempre scritta. Ciò significa che quando inizia la discussione generale i senatori hanno disponibile un testo che relaziona sugli esiti dell’istruttoria svolta in commissione, testo per prassi comunque integrato dal relatore con un intervento in Aula. Al di là dei profili prettamente regolamentari e procedurali, i citati casi denotano un indebolimento delle modalità di svolgimento della funzione legislativa in Parlamento.

24. A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019, 257.

approvato dal Consiglio dei ministri subito dopo la formazione del Governo, è presentato dal Presidente del Consiglio al Parlamento, ed è approvato dalle Camere con il voto sulla mozione che concede la fiducia al nuovo esecutivo. Sulla forza giuridica e dunque sugli effetti dell'approvazione parlamentare del programma di governo controversa è la possibilità di farlo valere per impugnare atti o comportamenti difformi del Governo. Se la coalizione si è formata dopo le elezioni, la definizione del programma è stata l'oggetto di negoziati svolti dopo le stesse. A seconda delle circostanze, il negoziato ha condotto ad accordi di massima, da meglio articolare successivamente, o ad accordi dettagliati, riprodotti poi nel programma di governo, come avvenuto nella XVIII Legislatura. Le due forze politiche che, dopo le elezioni, hanno negoziato la formazione del Governo e del suo programma, hanno innovativamente stipulato un vero e proprio contratto bilaterale impegnativo per i contraenti, e avente come oggetto sia la prospettiva temporale del Governo — limitata alla legislatura —, che le scelte politiche, che, infine, il metodo e la procedura per la risoluzione di eventuali controversie.

La scelta dello strumento contrattuale nasce dalla consapevolezza che le due forze politiche rappresentano elettorati differenti e dalla intenzione di mantenere la legislatura come l'orizzonte temporale. Il programma di governo illustrato dal Presidente del Consiglio al momento della presentazione del Governo alle Camere, ha così ricalcato, puntualmente, il testo del contratto firmato dai vertici delle due forze politiche. Nel quotidiano esercizio delle attività di governo, il riferimento continua a essere al testo del contratto²⁵.

Potrebbe concludersi sul punto parlando di una mera coloritura comunicativa e propagandistica di un "istituto" irrualmente ed impropriamente applicato ad una "non privatistica" funzione quale quella dell'Esecutivo, che nella sua attività è controllato ed indirizzato quotidianamente dalle Camere nella loro interezza e non dai gruppi parlamentari più rappresentativi. Potrebbe anche liquidarsi tale esperienza come in alcun modo davvero "vincolante" per l'attività di governo stante non solo la fluidità delle politiche da implementare e del circuito maggioranza-Esecutivo, ma anche il sempre possibile mutamento di alcune politiche pure in ragione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, piuttosto che dagli interventi di altri organi costituzionali. Invero, non sfugge che si dipanano nel sistema ulteriori profili di compressione delle prerogative parlamentari²⁶.

25. Ad esempio, nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza del 2018 per tre volte — pp. 7, 52 e 77 dello stampato DOC. LVII n. 1-bis — si cita "il contratto firmato dai leader della coalizione di Governo" anziché il programma di governo esposto nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio.

26. Tale ultimo aspetto, all'interno di un'analisi di alcuni profili emergenti nella XVIII Legislatura, fra cui il contratto di Governo, si ravvisa in M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in www.rivistaic.it, n. 3/2019, 3 luglio 2019, pp. 360 e ss.

3. Prime considerazioni sulla revisione costituzionale della XVIII Legislatura

In assenza di un disegno di riforma che, in maniera organica, avrebbe dovuto essere caratterizzato da revisioni costituzionali, regolamentari e legislative tali da mantenere istituti che non hanno più un adeguato rendimento e tali da proporre risposte efficaci alle domande sul come risolvere tempi, procedure e qualità della legislazione, si sta delineando un *constitutional Compact* che tende, all'opposto, a marginalizzare il Parlamento e la sua interpretazione quale sede istituzionale in cui i cittadini eleggano e "vedano" i propri rappresentanti. Si fa riferimento ad atti *in itinere* che sono nella fase della prima deliberazione e nella seconda per quel che concerne la riduzione del numero dei parlamentari²⁷.

Tale ultima, peraltro sempre presente nella famigerata storia delle revisioni costituzionali degli ultimi trenta anni, non sorprende, ma merita una riflessione, a partire dal come si intende efficacemente bilanciare l'esigenza di rappresentanza con la riduzione dei rappresentanti — quattrocento deputati e duecento senatori —. Questo aspetto si salda con la Legge n. 51/2019. Essa, sotto la neutra dizione «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari» non solo conferma una tecnica legislativa già sperimentata nella precedente legislatura, ossia l'introduzione di un nuovo sistema elettorale — c.d. *Italicum*, poi dichiarato in parte incostituzionale dalla Corte — precedente ad una successiva revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, ma implica che, in ragione di un sistema elettorale in cui la distribuzione dei seggi è per il 36% maggioritaria e per il 64% proporzionale, i parlamentari eletti-scelti "direttamente" dal popolo, che avranno conseguito più voti degli altri nel collegio uninominale, diventeranno centoquarantasette alla Camera e settantaquattro al Senato, rispetto agli attuali trecentoquarantotto.

Ecco allora che il risultato ultimo sarebbe una riduzione non solo quantitativa, bensì qualitativa, in termini di rappresentanza reale ed effettiva, in termini di pienezza ed "incidenza" del diritto dell'elettore di eleggere il proprio rappresentante nell'unico organo immediatamente rappresentativo della volontà popolare a livello statale. Da cosa verrebbe bilanciato tutto ciò? Nell'intenzione del revisore costituzionale, da una iniziativa legislativa indiretta profilata nella modifica agli artt. 71 e 75 Cost. In breve, la revisione prevede che, a fronte della presentazione di una proposta di legge sottoscritta da almeno cinquecentomila elettori, le Camere abbiano diciotto mesi di

27. Premesso che il presente contributo viene licenziato dall'Autore nel luglio 2019, si fa riferimento alla Proposta di legge costituzionale AC 1173 ed abbinate recante «Modifiche all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare», nonché alla Proposta di legge costituzionale AS 214 ed abbinate sulla riduzione del numero dei parlamentari.