

MODELLO COSTITUZIONALE E TRASFORMAZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI NELLE CRISI ECONOMICA E PANDEMICA. EMERGENZA E PERSISTENZA*

ANDREA CARDONE**

Sommario

Sezione I. 1. Le fonti a rischio di “contagio antidemocratico”? – 2. Ha ancora senso ragionare di “sistema delle fonti”? – 3. Il contenuto essenziale del “modello costituzionale”; Sezione II. 4. La ricerca delle “persistenze” nelle stagioni della forma di governo parlamentare. – 4.1 (segue): le fonti dall’attuazione costituzionale alla “stagione d’oro” del parlamentarismo. – 4.2 (segue): il “pentapartitismo” e la degenerazione del sistema delle fonti. – 4.3 (segue): le fonti come strumento di governo nell’avvento della c.d. “Seconda Repubblica”. – 4.4 (segue): le delusioni della “svolta maggioritaria” nel campo delle fonti. – 4.5 (segue): l’arrestamento della centralità parlamentare/assembleare in alcune ulteriori prassi (1993-2010) in ambito Ue, costituzionale e regionale. – 4.6 (segue): le fonti nella forma di governo “a tre poli”. – Sezione III. 5. L’accentramento dei processi di produzione normativa nelle mani del Governo nelle relazioni con i livelli della normazione non statale. – 6. I convergenti effetti dei “fattori esogeni” di condizionamento della produzione normativa. – 7. La lezione della “persistenza”: la dislocazione del “baricentro normativo” della forma di governo.

Abstract

This essay will address the most important dichotomy that the conference title suggests, that is, 'emergencies/persistencies'. A combination that refers to the need to distinguish, in the transformations that practice has imposed on the 'constitutional model', long-term trends from the phenomena triggered by the economic crisis and the pandemic.

Based on these considerations, the initial part of this contribution (Section I) will be devoted to an attempt to clarify whether the 'constitutional model' of the 'system of sources' accepted by the Constituents in 1948 exists and what its structural and founding characteristics are.

This will be followed by a central body of reflection in which an attempt will be made to analyze what evolutions and changes the system of sources has undergone in the more than 70 years of the history of our Republic (Section II) and to give an overall reading from the point of view of the levels of normative production and the incidence of the external factors that have conditioned it (Section III).

Suggerimento di citazione

A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione introduttiva tenuta al Convegno annuale dall’Associazione «Gruppo di Pisa» dal titolo *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza* svoltosi a Firenze il 17 e 18 giugno 2022. Si pubblica in questa sede una versione parziale del testo apparso sul sito dell’Associazione, limitata agli aspetti che sono stati oggetto della Relazione introduttiva ivi presentata.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Firenze.

Contatto: andrea.cardone@unifi.it

Sezione I

1. Le fonti a rischio di “contagio antidemocratico”?

La mera lettura del programma dei lavori della prima giornata del Convegno annuale della nostra Associazione rende ragione, in maniera piuttosto immediata, della grande varietà dei temi che verranno analizzati dalle relazioni delle due sessioni. Tale varietà è senza dubbio il frutto del taglio che è stato dato alla riflessione che torniamo a sviluppare sul sistema delle fonti attraverso il titolo del nostro incontro, che fa espresso riferimento a due complesse dimensioni problematiche, quella dell'economia e quella della pandemia, con cui le fonti del nostro ordinamento costituzionale si sono trovate ad interagire, per lo meno, a partire dagli ultimi quindici anni.

Entrambe queste sfere ci hanno indotto ad acquisire familiarità con una parola che mi pare, più di altre, si presti a tematizzare le conseguenze che le due crisi, quella economica e quella pandemica, hanno prodotto negli ordinamenti costituzionali nazionali. Si tratta della parola “contagio”¹. Infatti, se il ricorso a questo termine è divenuto un ossessionante *refrain* all'interno della gestione normativa della pandemia, già in occasione della crisi economico-finanziaria del 2007-2010, la medesima espressione è stata spesso utilizzata per spiegare come la vertiginosa espansione del mercato immobiliare americano abbia determinato l'esplosione dei mutui *sub-prime*, come le banche americane, al fine di ridurre l'esposizione rispetto a questi prodotti finanziari sempre più rischiosi, abbiano ceduto a terzi i mutui in questione parcellizzandoli e inserendoli in altri prodotti finanziari (destinati inizialmente agli investitori istituzionali, ma poi anche alle banche e ai risparmiatori privati), come questa “cartolarizzazione” abbia “infettato” – torna qui l'analogia con i lemmi della pandemia, che si spinge fino alla qualificazione dei titoli così formati come “tossici” e “patogeni” – l'intero sistema finanziario mondiale, determinando così il crollo della borsa (il cui momento più drammatico è stato il fallimento di *Lehman Brothers*) e, per questa via, la recessione dell'economia reale, caduta in una spirale di contrazione dei consumi, dei risparmi e degli investimenti².

Come accennavo, ho scelto di insistere sul sintagma “contagio” perché esso facilita la percezione di uno dei tratti distintivi che le due crisi (quella economica e quella pandemica) hanno in comune e che si ripercuote più

¹ In una prospettiva non dissimile, muovendo dall'ultima riflessione pasoliniana, utilizza l'analogico concetto di “malattia” per indagare gli effetti della pandemia sulla democrazia costituzionale, P. CAPPELLINI, *La Costituzione Invisibile. Costituzione e democrazia alla prova dell'emergenza: riflessioni di un melanconico*, in *História do Direito*, vol. 2, n. 3, 2021, 55 ss.

² In argomento, cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2008). Il caso italiano*, Cedam, Padova, 2009, *passim*.

direttamente sul sistema delle fonti, ovvero che la pervasività di questi due fenomeni supera – se non squarcia – i confini segnati dall’unitarietà e dall’autonomia del corpo politico di riferimento; intendendo con queste espressioni la caratteristica, che è tendenzialmente propria di tutti i sistemi pluralistici contemporanei – e, quindi, anche del nostro – e che deriva essenzialmente dalla pluralità degli ordinamenti giuridici³, per cui i soggetti della produzione normativa e i destinatari delle norme sono perimetrati e definiti dalla condivisa circostanza di operare all’interno di una medesima comunità politica, potrebbe dirsi, “costituita in ordinamento”, ossia in una realtà politico-costituzionale in cui le norme giuridiche assicurano la partecipazione dei destinatari dei processi normativi e impongono ai titolari delle potestà normative di ogni ordine e grado di “considerare” quest’ultimi *nella* loro elaborazione e *per* la loro elaborazione⁴, nonché di rispondere ad essi del loro operato di “legislatori”.

Questo affinché alla base della produzione giuridica sia sempre quella dialettica – appunto, politica – che si instaura, proprio per effetto delle previsioni giuridiche dell’ordinamento, tra governanti e governati. E ciò indipendentemente dal fatto che la comunità politica di riferimento sia quella internazionale, quella sovranazionale dell’Ue, quella statale, quella di uno degli ordinamenti territoriali (regionali e/o locali) o non territoriali (si pensi, ad esempio, alle confessioni religiose o agli ordinamenti sportivi) che operano all’interno della Repubblica. In tutte queste dimensioni, infatti, perché la produzione del diritto risulti legittimata democraticamente è necessario e imprescindibile che ogni innovazione dell’ordinamento giuridico – ogni nuova norma – sia riconducibile alla dialettica tra governati e governanti per come essa è strutturata dalle previsioni del medesimo ordinamento, le quali, per un verso, ne individuano l’autore e ne disciplinano il procedimento di formazione, esprimendone la legittimazione c.d. “per *input*”, per l’altro, ne definiscono le conseguenti forme di responsabilità, concretandone la legittimazione c.d. “per *output*”.

In un corpo politico che voglia vantarsi di avere forma democratica, difatti, non v’è spazio né per l’idea che il malato debba essere “salvato da se stesso”⁵,

³ Per una recente panoramica, relativa ad alcuni ordinamenti settoriali (sportivo, sindacale, universitario, parlamentare, militare e penitenziario), volendo, si può vedere D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2020, *passim*.

⁴ Su questo profilo cfr., per tutti, G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 22 ss., che nel consentire il soddisfacimento di questa condizione individua il *proprium* del meccanismo della rappresentanza politica.

⁵ In questo senso, di un’Unione europea le cui politiche anticrisi sembrano giustificate «dal solo scopo di salvarci da noi stessi» ragiona M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica: la prospettiva della Costituzione repubblicana*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI,

né per la deresponsabilizzazione politica che deriva dall'imposizione di vincoli esterni⁶. E da questo punto di vista, il discorso costituzionalistico sulle fonti, lungi dal ridursi alla mera "entomologia giuridica", cui rischia di appiattirsi se l'analisi della prassi resta fine a se stessa e si limita a segnalare e censire le tipologie normative e le loro patologie, come farebbe appunto un entomologo con gli insetti, rivela tutta la propria centralità nella teoria democratica⁷.

A ben vedere, pare di poter dire che proprio quello appena tematizzato è il filo rosso che lega il modo in cui i tre "fattori esogeni" di condizionamento della produzione normativa, di cui Giuliano Serges, Anna Alberti e Cecilia Siccardi si occuperanno nella sessione di oggi pomeriggio (ovvero, rispettivamente, l'emergenza, i vincoli finanziari e la tecnica), producono i loro effetti nei tre contesti normativi che saranno presi in considerazione dalle tre relazioni della mattina, dedicate alla dimensione sovranazionale ed internazionale (oggetto di quella di Antonello Lo Calzo), alla dimensione territoriale (su cui interviene Sara Lieto) e alla proliferazione della *soft law* (su cui verte la relazione di Fabio Pacini). Gli esempi che è possibile trarre al riguardo dalla prassi sono diversi e verranno in considerazione nel prosieguo della trattazione, ma soprattutto saranno oggetto della riflessione dei relatori, per cui su di essi non merita dilungarsi in sede introduttiva.

Rispetto a tutti e tre i contesti normativi considerati, infatti, è agevole constatare che l'emergenza, i vincoli finanziari e la tecnica espongono il nostro sistema delle fonti a diffusi fenomeni e rapporti di eteronomia negli ordinamenti di tutti i livelli territoriali ed anche negli ordinamenti sprovvisti di base territoriale (torna utile, al riguardo, il caso degli ordinamenti sportivi e delle confessioni religiose, i cui meccanismi di produzione normativa, ad esempio, sono stati profondamente incisi dalla normativa anti-Covid). Lo dimostra che molte delle prassi e dei fenomeni che considereremo sono caratterizzati dalla circostanza che i destinatari delle norme e i soggetti della loro produzione, quand'anche non ci si trovi dinnanzi alla creazione di diritto ad opera di soggetti privati⁸, destano la perplessità di non appartenere a quella medesima

Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno annuale AIC 2011, Jovene, Napoli, 2014, 100, nota 361.

⁶ Sempre con riferimento ai condizionamenti economico-finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 25 ss.

⁷ Sul punto cfr., per tutti, L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 10. Seminario 1999*, Giuffrè, Milano, 2000, 75 ss.

⁸ Fenomeno tradizionalmente inquadrato come autoregolazione dei rapporti privatistici "in mancanza, o nell'insufficienza della legge statuale" (così W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963, 3, ma si veda, in senso concorde, anche T. ASCARELLI, *Il negozio indiretto*, in

comunità politica “costituita in un ordinamento” la cui autonomia e compiutezza consentono, di per se stesse, di ritenere assolute “a monte” le imprescindibili questioni di legittimazione democratica che ogni attività nomopoietica pone.

Questa notazione spalanca le porte alla riflessione che la parte iniziale del titolo del nostro Convegno suggerisce quando associa la problematica delle trasformazioni che il “sistema delle fonti” ha subito per effetto delle crisi economica e pandemica alla considerazione del “modello costituzionale”; espressioni che, in questa fase iniziale della riflessione, assumerò tra virgolette proprio perché riprese dal titolo e in attesa di una definizione contenutistica, che proverò a dare di qui a poco. Sarà necessario, infatti, chiedersi se i fenomeni analizzati dalle singole relazioni siano compatibili o meno con il “modello costituzionale” o se, piuttosto, i condizionamenti espressi dall'emergenza, dai vincoli finanziari e dalla tecnica non siano la manifestazione di come il “sistema delle fonti” del nostro ordinamento sia stato “contagiato” da quella particolarmente grave patologia che si manifesta attraverso il *deficit* di legittimazione democratica dei processi di produzione normativa. È appena il caso di dire che il tema si inserisce in una problematica assai più ampia – già da tempo all'attenzione della dottrina costituzionalistica, ma che non potrà essere trattata in questa sede per la vastità delle sue implicazioni teoriche e pratiche – la quale attiene, in termini più generali, alla compatibilità costituzionale dei poteri tecnici ed economici, quindi anche privati, con la forma democratica⁹.

Anche se si resta sul “solo” piano delle fonti, come ovvio, diversi sono comunque gli approcci che è possibile seguire per rispondere all'interrogativo di fondo che si è appena posto. Un'indicazione metodologica chiara mi pare derivi, però, ancora una volta, dal titolo del nostro Convegno; stavolta dalla

ID., *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1979, 71 ss.) ed in sempre maggiore crescita. In proposito si vedano, per una prima ricognizione dell'ampiezza della casistica offerta dalla prassi, A. MOSCARINI, *Fonti dei privati e Globalizzazione*, LUISS University Press, Roma, 2015, *passim* e M. PALAZZO, *Il contratto nella pluralità degli ordinamenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 69 ss.

⁹ In una letteratura sul punto ormai terminata, e per quanto attiene più direttamente alle problematiche affrontate dal Convegno, una prima ricognizione delle questioni sullo sfondo delle presenti riflessioni si può condurre, anche a fini bibliografici, a partire dai saggi raccolti in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2017. Democrazia, oggi. Atti del XXXII convegno annuale dell'AIC, Modena, 10-11 novembre 2017*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, in particolare, quelli di P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, *ivi*, 41 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, *ivi*, 95 ss.; L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, *ivi*, 255 ss.; M. ESPOSITO, *Rilievi critici sull'uso economicistico del diritto pubblico*, *ivi*, 583 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Potere economico e Costituzione materiale*, *ivi*, 595 ss., cui *adde* i contributi contenuti nel recente fascicolo di *Dir. pubbl.*, 3/2021, *I poteri privati*, in particolare quelli di M. BETZU, A. CERRI, G. DI GASPARE, M.R. FERRARESE, M. LIBERTINI, A. PIOGGIA, A. SANDULLI.

sua parte finale, in cui si contrappongono “emergenza” e “persistenza”, suggerendo così l’idea che l’indagine debba fare particolare attenzione a distinguere, nelle trasformazioni del sistema delle fonti, quelle linee di tendenza che si erano già manifestate in passato per ragioni non congiunturali da quelle evoluzioni che, invece, possono essere più direttamente ricondotte ai fenomeni di crisi di cui si è detto.

Occorre sul punto una precisazione di ordine terminologico, necessaria per evitare pericolose confusioni. Nella trattazione, si ricollegheranno i fenomeni normativi delle “crisi” economica e pandemica alla sfera delle relative “emergenze” non per negare che, dal punto di vista teorico, tra “crisi” ed “emergenza” sussista uno scarto, legato schmittianamente al carattere evolutivo o meno della rottura dell’ordine legale¹⁰ (come ricordano le relazioni di Sara Lieto, Antonello Lo Calzo e Giuliano Serges), ma perché, dal punto di vista storico, che comprende quello della prassi, i fenomeni puntuali che manifestano un nesso eziologico con la recessione economica e con la pandemia vanno tenuti distinti da quelli, di più lungo periodo, che si sono strutturati prima e indipendentemente da quelle crisi – *considerande* innanzitutto come fatti storici – e che, presumibilmente, sopravviveranno ad esse, anche se con una fenomenologia diversa. Non si tratta, dunque, di disconoscere che le trasformazioni del sistema delle fonti innescate dalle crisi economica e pandemica possano stabilizzarsi determinando un’evoluzione permanente dell’ordinamento, ma di distinguere quali evoluzioni siano in rapporto di causa/effetto con esse e, quali, invece, siano da ricollegare ad eziologie diverse.

Dal punto di vista di queste pagine, dunque, la “vera” dicotomia che il titolo del nostro Convegno suggerisce non è tanto quella “crisi/emergenza”, ma quella “emergenze/persistenze”, che rimanda, appunto, alla necessità di distinguere, nelle trasformazioni che la prassi ha imposto al “modello costituzionale”, le tendenze di lungo periodo dai fenomeni innescati dalla crisi economica e dalla pandemia.

In forza di tali considerazioni, la parte iniziale di questa introduzione (Sezione I) sarà dedicata al tentativo di chiarire se esista e quali siano le caratteristiche strutturali e fondative del “modello costituzionale” di “sistema delle fonti” accolto dai Costituenti nel 1948.

Ad essa seguirà un corpo centrale della riflessione in cui si proverà ad analizzare quali evoluzioni e cambiamenti il sistema delle fonti abbia subito negli oltre 70 anni di storia della nostra Repubblica (Sezione II) e a darne una lettura complessiva dal punto di vista dei livelli della produzione normativa e dell’incidenza dei fattori esterni che la hanno condizionata (Sezione III).

¹⁰ Su cui, per tutti, P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 106; ID., voce *Crisi costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1989, 479 ss.

Come si avvertiva, infatti, solo distinguendo e isolando in premessa i mutamenti che lo hanno caratterizzato nel lungo periodo sarà possibile che i lavori del Convegno favoriscano l'individuazione di quelle trasformazioni che possono essere ricondotte alle crisi sanitaria ed economica senza operare mistificanti confusioni tra le linee evolutive che erano già in atto nel nostro ordinamento per ragioni non congiunturali e i fenomeni che, invece, si sono sviluppati sotto forma di reazione alla contingibilità e all'urgenza o che si sono limitati a slantizzare e/o accelerare tendenze in essere.

2. Ha ancora senso ragionare di “sistema delle fonti”?

Nella ricerca del “modello costituzionale”, anche per chiarire le coordinate logico-concettuali dell'indagine, giova prendere le mosse dalla constatazione che, come noto, vi è sostanziale concordia in dottrina sulla conclusione che l'attuale fisionomia assunta dalle fonti repubblicane sia, innanzitutto, il frutto della crisi dell'idea che le medesime possano essere considerate qualcosa di autonomo e autosufficiente, tali appunto da costituire un “sistema”. Tale “disarticolazione” è stata ricondotta a molteplici fattori, dalla posizione assunta dalle fonti delle autonomie territoriali, specie dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001¹¹, all'erompere delle fonti esterne, in particolare quelle europee¹², e, più in generale, ai processi legati alla globalizzazione e all'influenza di questi ultimi sui meccanismi di produzione normativa¹³.

Nello stesso senso è andata anche la riflessione di chi, come Franco Modugno, muovendo dalla distinzione tra l'insieme delle norme sulla normatività e sulla produzione giuridica, da un lato, e le norme sugli istituti giuridici, dall'altro, ha proposto di superare il cortocircuito derivante dall'«impossibilità di costruire un vero e proprio sistema delle fonti» (l'insieme di cui si è detto) attraverso l'individuazione di «un sistema delle norme vigenti, in quanto soggetto a regole di formazione – nella specie rappresentate, con formula volutamente sintetica e comprensiva, dalla consuetudine costituzionale – e regole di trasformazione – [...] rappresentate dall'apporto di e dalle relazioni con altri ordinamenti normativi – »¹⁴. Un «sistema delle norme», quindi,

¹¹ Cfr., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767 ss.

¹² *Ex multis*, cfr. F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996, 76 ss.

¹³ A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008, 8 ss.; e ID., *Le fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Artt. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, XXII.

¹⁴ F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 7.

che, secondo questa prospettiva, «non è, in tal modo, affatto condizionato da un impossibile sistema “chiuso” delle fonti»¹⁵.

Ancora di recente, Roberto Bin ha evidenziato come sia difficile discutere oggi di un “sistema delle fonti” perché ciò presupporrebbe che si possa sempre distinguere tale “sistema” da «altri sistemi, con cui quello delle fonti deve rapportarsi mantenendo la propria “chiusura autoreferenziale”, ma anche mettendo in chiaro i punti di contatto e di scambio»; il ché fa carico all’interprete di dover «ispezionare le zone d’ombra del sistema delle fonti, le aree in cui il contatto con altri sistemi appare confuso, privo di linee di confine [...]»: cioè di determinare ciò che è fonte, ed è quindi capace di produrre norme che vincolano la collettività, e ciò che non lo è»¹⁶.

Dalla riflessione della dottrina proviene in maniera molto netta l’indicazione a ricercare le cause di questa “deflagrazione” del sistema delle fonti principalmente nelle trasformazioni della sovranità statale¹⁷ ed anche dagli approfondimenti che emergono dai testi scritti delle relazioni risulta la medesima prospettiva. Questa indicazione metodologica non meraviglia. La stessa idea che le fonti costituiscano un sistema, infatti, è innanzitutto dal punto di vista storico ampiamente tributaria dei dogmi della sovranità statale¹⁸, di cui la Costituzione italiana si è certamente nutrita, per quanto rechi ampie aperture alla dimensione internazionale e sovranazionale e abbia riconosciuto il pluralismo nella sua versione istituzionale, territoriale e sociale, ponendo così le basi per l’ampliamento del catalogo delle fonti ben al di là di quanto previsto dalla Costituzione stessa e dal codice civile.

Per considerare adeguatamente le ragioni di questa prospettiva è necessario non trascurare che, come noto, la sovranità che è posta alla base delle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra – alla cui crisi assistiamo da tempo – è qualcosa di molto diverso da quello che la sovranità dello stato rappresentava nel contesto teorico della modernità giuridica. Essa, infatti, come noto, non si radica nell’idea dell’ordinamento giuridico dello stato come *superiorem non recognoscens*, ma si alimenta dal convincimento che il circuito della rappresentanza politica sia il principale – se non esclusivo – canale di legittimazione democratica deputato a dare forma e contenuto all’unità

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Franco Angeli, Milano, 2021, 66-67, cui si riferisce anche il virgolettato che precede.

¹⁷ Cfr., per tutti, U. DE SIERVO, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015, 1 e A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *ult. cit.*, 63 ss.

¹⁸ Basti pensare al classico A. MERKL, *Das doppelte Rechtsantlitz. Eine Betrachtung aus der Erkenntnistheorie des Rechts*, in *Juristische Blätter*, 47, 1918, trad. it. C. Geraci, *Il duplice volto del diritto*, in ID., *Il duplice volto del diritto. Il sistema kelseniano e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1987, 217 ss.

politica dello stato¹⁹. Al riguardo, la constatazione di detta crisi si è spinta fino a rilevare che è ormai necessario «discostarsi dal fondamentale ed originario nesso tra sovranità e stato»²⁰ nella convinzione della «perdita di effettività proprio della funzione politica della sovranità, sia essa o meno impegnata da vincoli, obblighi e pressioni materiali generati dalla rete di relazioni sovra- ed ultra-statali»²¹, così come è necessario liberarsi della «contrapposizione strumentale, frequente in realtà nella letteratura recente e nel discorso politico contemporaneo, tra politica e giurisdizione»²².

In una prospettiva differente, meno svalutativa della forza unificante della sovranità, è stato, altresì, osservato che la sua crisi si manifesta a partire dalla considerazione che nella società sono «in atto forze, poteri, istituzioni che manifestano 'pretese sovraniste', reclamando giurisdizioni autonome e indipendenti» e che «la cd. sovranità economica e la cd. sovranità del *bios* sono quelle che meglio caratterizzano la *lotta per la sovranità* nel nostro tempo presente»²³. Secondo altra dottrina, invece, la sovranità conserverebbe la sua funzione costitutiva dell'ordine politico, ma «in senso oggettivo», ovvero non come manifestazione di autorità allocata in capo all'uno o all'altro soggetto costituzionale in contesa tra loro, ma come «sovranità dei valori [...] sorretta, di volta in volta, da un soggetto istituzionale che in quel momento e in quella situazione incarna la sovranità oggettiva»²⁴.

Tanto, però, sono divenuti evanescenti i suoi tratti caratteristici che, una volta escluso che la sovranità si identifichi con l'ordine costituzionale delle competenze, si pone il problema di precisarne la fisionomia, che si atteggia altrimenti come il «grande noumeno del diritto pubblico: una cosa in sé di cui si postula la presenza ma che non è conoscibile», tanto da potersi dire che «sappiamo che c'è, ne affermiamo la necessaria esistenza, ma non sappiamo dire che aspetto abbia»²⁵.

La problematicità di questo orizzonte teorico non lascia indenne la nostra

¹⁹ Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 114 ss. e, più di recente, M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, 97.

²⁰ F. BILANCIA, *Sovranità (relazione di discussione)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio, Atti del XXXI Convegno Annuale Trento, 11-12 novembre 2016*, Jovene, Napoli, 2017, 158.

²¹ *Ivi*, 197.

²² *Ivi*, 210-1.

²³ A. MORRONE, *Sovranità (relazione introduttiva)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., 143-4.

²⁴ G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 72.

²⁵ O. CHessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale (relazione di sintesi)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., 251.

esperienza costituzionale perché la Costituzione repubblicana, come le altre Costituzioni europee del secondo dopoguerra, è una costituzione della liberaldemocrazia parlamentare, che si fonda sulla rappresentanza politica generale (e, quindi, sui partiti²⁶) come principale circuito espressivo della sovranità statale. Per dirla con la dottrina tedesca, è una *Parteienstaatliche Verfassung*. Può non essere del tutto privo di utilità ricordarlo per tenere a mente che, anche a fronte del disordine che oggi lo caratterizza²⁷, quello delle fonti è stato concepito dai Costituenti come un sistema, non nella prospettiva di affermare la chiusura dell'ordinamento costituzionale verso l'esterno, ma per sottolineare che tutte le fonti del diritto devono trarre, direttamente o indirettamente, il loro fattore di legittimazione democratica dal circuito della rappresentanza politica.

Esiste, infatti, un legame che accomuna le elaborazioni della rappresentanza politica che, a partire dalla fondamentale teorizzazione di Gerhard Leibholz²⁸, esaltano la sua accezione di strumento di integrazione del popolo sovrano²⁹ e quelle che – lungo il filo rosso che si dipana, in contesti teorici diversissimi, da James Madison³⁰ e John Stuart Mill³¹ attraverso Carl J. Friedrich³² ed Hans Kelsen³³ fino a Robert A. Dahl³⁴ – hanno fatto leva sulla sua complementare funzione di tendenziale viatico per l'approssimazione all'ideale della democrazia diretta. Sia la dimensione integrativa che quella

²⁶ Emblematico in questo senso il dibattito in Assemblea Costituente, di cui piace ricordare la nota posizione di Lelio Basso (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VI, Camera dei deputati, Roma, 1970, 709), come anche l'idea di Giorgio La Pira che il significato costituzionale dei partiti derivasse da una concezione organica della società (*ivi*, I, 322), nonché la qualificazione operata da Costantino Mortati dei partiti politici come elemento strutturale che costituisce la base dello stato democratico (*ivi*, III, 1882) e la sottolineatura effettuata da Giuseppe Saragat (*ivi*, I, 228) del ruolo dei partiti come chiave della concezione moderna della democrazia rappresentativa. In dottrina, cfr., per tutti, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 295 ss.

²⁷ Già R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Franco Angeli, Milano, 2013, 8 ss.

²⁸ G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie* (1973), trad. it. S. Forti, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 109 ss.

²⁹ Come in V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 1954, 418 ss.

³⁰ J. MADISON, *The Federalist n. 14* (1787), trad. it. L. Levi, in A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997, 215 ss.

³¹ J.S. MILL, *Considerations on representative government* (1861), trad. it. P. Crespi, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946, 82 ss.

³² C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy* (1941), trad. it. M. Grego, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1950, 375.

³³ H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1920), trad. it. G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998, 74.

³⁴ R.A. DAHL, *On democracy* (1998), trad. it. C. Paternò, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 112 ss.

mimetica, che contraddistinguono il ruolo servente che la rappresentanza politica svolge nei confronti della sovranità popolare, infatti, trasferiscono legittimazione democratica ad una sola tra le fonti dell'ordinamento giuridico, per l'appunto la legge formale del Parlamento; al contrario, le fonti e gli atti governativi scontano il proprio *deficit* d'investitura democratica attraverso uno stato di minorità *sub-primaria* che li obbliga sempre ad esprimere una volontà conforme a quella manifestatasi nella sede democratico-rappresentativa. Solo l'assemblea elettiva rappresenta la nazione e dispone di un potere originario, tutti gli altri sono poteri derivati ed i loro atti presuppongono un'autorizzazione legislativa del Parlamento³⁵. Per tale motivo, come sottolinea Giuseppe Ugo Rescigno, «la legge formale viene discussa e deliberata in pubblico, da tutti i rappresentanti della volontà popolare (sempre che il sistema elettorale sia sufficientemente rappresentativo), mentre i regolamenti vengono elaborati e decisi in segreto, soltanto dagli esponenti della maggioranza con il concorso, quasi sempre segreto, dei gruppi di pressione (e cioè di coloro che dai regolamenti traggono o sperano di trarre benefici e vantaggi)»³⁶.

Ha senso, in questo quadro, richiamare il tema dell'esistenza di un "sistema delle fonti" perché essa è, potremmo dire kantianamente, la condizione logico-trascendentale di pensabilità di un "modello costituzionale" delle fonti. Non è possibile, infatti, concepire l'esistenza di un "modello costituzionale" tutt'ora vigente senza provare a pensare ancora oggi alle fonti del diritto dell'ordinamento costituzionale italiano come un sistema, inteso per lo meno in una accezione minima, se non come qualcosa di rigidamente ordinato in base a criteri prefissati, almeno come insieme di elementi che trovano comunque un comune fattore di riduzione ad unità³⁷. Detto altrimenti, può predicarsi che l'assetto costituzionale delle fonti può ispirarsi a un modello, piuttosto che ad un altro, a condizione di essere pensato come qualcosa che ha delle regolarità strutturali che ne definiscono il contenuto essenziale e minimo e, in questa accezione, lo compongono in "sistema". In questa prospettiva, dunque, parlare ancora di "sistema delle fonti", pur nella consapevolezza dell'epifania di nuovi atti e processi normativi, continua ad avere un senso per lo meno come ipotesi di ricerca per comprendere se esiste un "modello

³⁵ Sul punto inequivoca la riflessione di R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, 1931, 30.

³⁶ G.U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 153 ss.

³⁷ Sul punto si vedano le condivisibili osservazioni di M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, in ID., L. IMARISIO, *Trattato di diritto costituzionale italiano*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 26, secondo cui «la comprensione dell'ordinamento giuridico è possibile soltanto attraverso lo studio del sistema delle fonti del diritto. O, meglio, attraverso la riduzione a sistema dei rapporti che intercorrono tra le fonti del diritto».

costituzionale” e quale sia il suo contenuto. Come è stato efficacemente scritto, infatti, «l’articolazione del sistema in “sottosistemi” non equivale a negazione del ... sistema stesso: tutt’all’inverso, è un modo di essere e di divenire dell’unità, di un’unità che si fa e senza sosta rinnova – come suol dirsi – “dal basso”, attraverso la valorizzazione – la massima possibile alle condizioni di contesto – delle risorse proprie dell’ordinamento pluralista, conformemente alle indicazioni risultanti dal quadro costituzionale»³⁸.

3. Il contenuto essenziale del “modello costituzionale”

Ciò che merita rilevare è che, ai fini dell’individuazione di quale può essere considerato questo fattore di *reductio ad unitatem* nel caso della Costituzione repubblicana, la ricordata constatazione che la crisi del sistema delle fonti è, innanzitutto, crisi della liberaldemocrazia parlamentare e dei suoi modi di produzione giuridica imperniati sulla rappresentanza politica non è risolutiva, perché se, per un verso, la transizione che da decenni interessa la forma di stato democratico-rappresentativa concorre a spiegare molti e complessi aspetti dell’evoluzione del sistema delle fonti, primi tra tutti la perdita di centralità della legge³⁹, la rimodulazione del rapporto tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale⁴⁰, la diffusione del “diritto dei privati”⁴¹, l’apertura dei procedimenti normativi ai contributi degli interessati⁴², l’affermarsi dei poteri normativi delle autorità indipendenti⁴³, per l’altro, il riferimento alla democrazia rappresentativa non è di per sé sufficiente ad identificare il *proprium* che contraddistingue le singole, diverse e specifiche esperienze costituzionali

³⁸ A. RUGGERI, *ult. cit.*, 67.

³⁹ Cfr., per tutti, F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, *passim*, part. 283 ss.

⁴⁰ Cfr., per tutti, P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*. Lectio magistralis di Paolo Caretti, Esi, Napoli, 2016, *passim*.

⁴¹ Per usare la felice espressione, già citata, di W. CESARINI SFORZA, *op. e loc. ult. cit.*

⁴² Su cui si vedano, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, le riflessioni monografiche di R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, Napoli, 2006, 79 ss.; E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, Ets, Pisa, 2010, 331 ss.; L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, 244 ss.

⁴³ Sul tema cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Ets, Pisa, 1996, 243 ss.; G. DE MINICO, *Regole. Comando e consenso*, Giappichelli, Torino, 2004, 9 ss.; R. MANFRELOTTO, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 17 ss., e, da ultimo, F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. 207 ss. Inoltre, per una disamina riferita alle singole autorità si veda il Volume dell’Osservatorio sulle fonti relativo agli anni 2003-2004, P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2005, *passim*.

che gravitano intorno a quella forma di stato.

Nel caso dell'ordinamento repubblicano, ai fini di detta individuazione possono ancora una volta utilmente soccorrere alcune note considerazioni di carattere storico, che concorrono a definire l'identità costituzionale della Repubblica ed aiutano a rintracciare il fattore unitario di quella concezione minimale del sistema delle fonti che legittima la ricerca del suo "modello costituzionale". Due, in particolare, sono le ulteriori e complementari (rispetto a quelle della liberaldemocrazia) premesse storiche della Costituzione repubblicana cui si intende fare riferimento.

La prima è che essa nasce, come molte delle altre costituzioni del secondo dopoguerra, come una "costituzione compromissoria dello Stato dei partiti"⁴⁴. È, cioè, come si usa dire, il frutto del compromesso politico tra le forze politiche che avevano alimentato l'antifascismo e condotto la resistenza all'interno del Comitato di liberazione nazionale. È, quindi, innanzitutto, il prodotto, situato nel tempo, dell'accordo storico tra sei partiti politici (Democrazia cristiana, Democrazia del lavoro, Partito comunista, Partito socialista, Partito d'azione, Partito liberale)⁴⁵. Nella misura in cui appare contrassegnata da questa genesi, sembra corretto affermare che la vera scelta di fondo operata dai Costituenti fu quella per la forma di governo imperniata sulla centralità parlamentare, che ha portato con sé – secondo l'insegnamento kelseniano – quelle sulla giustizia costituzionale accentrata e sul ruolo del Presidente della Repubblica⁴⁶ e che ha tradotto in chiave istituzionale l'assunto – sempre *à la Kelsen*⁴⁷ – della tendenziale coincidenza tra forma di stato democratica e forma di governo parlamentare, basata sull'esaltazione del compromesso politico come fondamentale fattore di legittimazione democratica.

La seconda premessa è che la Costituzione del 1948 è, per usare una felice

⁴⁴ Sulle coordinate teoriche della nozione cfr., per tutti, O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 851 ss., part. 879 ss., dove l'Autore sviluppa l'idea che «L'esperienza storica delle democrazie europee dimostra che il compromesso non è ciò che deriva dalla regola di maggioranza, ma è ciò che lo fonda. Anzi, contrariamente a quanto Kelsen riteneva, in tanto la regola di maggioranza può produrre compromesso in quanto sia oggetto, a sua volta, di un compromesso costituzionale che le forze partitiche concludono a garanzia reciproca».

⁴⁵ Cfr., per tutti, il classico E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 15 ss., nonché, sull'idea del compromesso storico «in positivo», come «incontro di una pluralità considerevole di tradizioni politiche e costituzionali», animato da partiti concepiti in senso mortatiano come «parti totali», M. FIORAVANTI, *Il compromesso costituzionale. Riflessioni sulla genesi e sulla attuazione della Costituzione repubblicana*, in *Astrid on line*, 2008, 3 ss.

⁴⁶ H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cit., 87 ss.

⁴⁷ Come sottolinea efficacemente A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, 60 ss.

espressione di Enzo Cheli, nata per unire⁴⁸. Ad essa, cioè, i Costituenti hanno affidato primariamente il compito di unificare la nazione che era uscita dall'esperienza del regime e dalla guerra spaccata tra monarchici e repubblicani, tra fascisti e antifascisti, tra Nord e Sud. I due aspetti appena evidenziati devono essere letti nelle loro reciproche implicazioni, perché il senso più alto del compromesso politico raggiunto in Assemblea Costituente fu proprio la sintesi di visioni del mondo tra loro molto diverse, che i partiti politici seppero mediare e comporre per creare quell'unità politica nazionale che ai loro occhi rappresentava l'obiettivo principale che la classe dirigente post-bellica non poteva fallire⁴⁹. Il risultato di quel compromesso, come noto, è stato da molti definito attraverso l'espressione "Costituzione programmatica", proprio per dare risalto alla circostanza che la Carta fondamentale fu intesa come un programma politico di trasformazione della società italiana; programma affidato essenzialmente al legislatore, ossia a quel Parlamento in cui sarebbero state rappresentate quelle stesse forze politiche che l'avevano voluta (come altrettanto noto, con l'eccezione del Partito Comunista per effetto della *conventio ad excludendum*)⁵⁰.

Rispetto a questo obiettivo, la forma di governo parlamentare voluta dai Costituenti, completata da una legge elettorale di tipo proporzionale, doveva rappresentare il sistema istituzionale ideale per il raggiungimento del compromesso politico tra i partiti di massa per l'attuazione del "programma" scritto nella prima parte della Costituzione (principi, diritti e doveri) e per riempire di contenuti auspicabilmente stabili e duraturi l'unità politica realizzata solo "in potenza" dalla Carta del 1948. Dato il carattere pluralistico della Costituzione repubblicana, infatti, il modo di intendere l'unità politica segnava un marcato scarto rispetto all'impostazione tipica del decisionismo politico, essendo l'identità costituzionale dell'ordinamento più un obiettivo da raggiungere nella quotidiana implementazione dell'ellittico tessuto pluralista disegnato dai Costituenti⁵¹, che un'un'entità politica presupposta da difendere contro gli attacchi del nemico/straniero⁵². Conseguentemente, i riferimenti

⁴⁸ E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, *passim*.

⁴⁹ Per tutti, si veda, nel primo numero dei *Quaderni costituzionali*, G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss.

⁵⁰ Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 41 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 73 ss.; M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 295 ss.

⁵¹ G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 52 ss.

⁵² Sul punto si veda la nota critica helleriana alla *Verfassungslehre*, sviluppata in H. HELLER, *Staatslehre* (1934), trad. it. U. Pomarici, *Dottrina dello Stato*, Esi, Napoli, 1988, 255.

alla “nazione”, operati dalle norme costituzionali (artt. 9, 67, 98 Cost.), vedevano del tutto depurata la propria precettività dalla dimensione nazionalistica in senso vetero-ottocentesco⁵³ e rimandavano, piuttosto, in chiave smendiana⁵⁴, al processo di integrazione di una comunità politica di senso che si riconosce nell’interpretazione, anche evolutiva, e nell’attuazione dei principi fissati in Costituzione.

Per tutte queste ragioni, si può affermare che quello delle fonti è stato concepito come “un sistema” il cui “modello” risulta imperniato sulla centralità dell’Assemblea rappresentativa come sede della composizione politica dei conflitti di interesse e dimensione nazionale ovvero come luogo di raggiungimento del compromesso politico-partitico a garanzia dell’unità della Repubblica, in una prospettiva secondo la quale la disciplina costituzionale del sistema delle fonti è, innanzitutto, il cuore dei processi e dei meccanismi di integrazione politica⁵⁵. Emblematica in questo senso la previgente disciplina del controllo di merito sulle leggi regionali sospettate di essere in contrasto con l’interesse nazionale di cui all’originario testo dell’art. 127 Cost. e quella del (poi) novellato procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie di cui all’art. 123 Cost., che, come noto, prevedevano entrambe l’intervento parlamentare proprio come momento di composizione politica dei conflitti derivanti dalle istanze potenzialmente confliggenti dei diversi livelli di governo territoriale⁵⁶. Così come testimoniavano la volontà di non gettare ombre sulla signoria del Parlamento sul sistema delle fonti anche i silenzi del Costituente su atti normativi ampiamente noti all’esperienza dell’età liberale, ma fuori dalla disponibilità delle Camere, come i regolamenti dell’Esecutivo⁵⁷,

⁵³ In questo senso cfr. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 787 ss. Più di recente, si vedano M. GREGORIO, *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica repubblicana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell’identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, 231 ss.; C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 55 ss., e, infine, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli, Torino, 2021, 1 ss. e 24 ss.

⁵⁴ R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), trad. it. F. Fiore e J. Luther, in ID., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 75 ss.

⁵⁵ Sul punto cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume primo. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, 22.

⁵⁶ Sul punto si vedano, a commento della mutata logica sottesa alla l. cost. n. 1 del 1999, le considerazioni di G. VOLPE, *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, 240, e, per quanto riguarda il testo originario dell’art. 127 Cost., E. GIZZI, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Edizioni di Comunità, Milano, 1973, 163 ss.

⁵⁷ Cfr., per tutti, E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 151 ss.

le ordinanze di necessità e urgenza⁵⁸ e lo stato di assedio⁵⁹. La stessa impostazione, del resto, veniva adottata anche in relazione alle fonti regionali, dominate dal ruolo che al Consiglio regionale derivava dalla forma di governo assembleare e dalla contestuale titolarità del potere legislativo e regolamentare secondo l'originario testo dell'art. 121 Cost.⁶⁰.

Non può, dunque, essere considerato un caso che la declinazione della centralità parlamentare come fattore di legittimazione democratica sia dei processi di produzione normativa che degli strumenti legislativi di controllo dell'indirizzo politico del Governo sia il filo rosso che lega ancora oggi tutti gli altri istituti espressamente considerati dalla Costituzione in tema di fonti del diritto, che «costituiscono una categoria che attraversa diagonalmente sia le norme sull'organizzazione dello stato, sia le norme sui rapporti tra stato e cittadini»⁶¹. Questo, infatti, è quanto emerge concordemente dalla dottrina che ha indagato la *ratio* delle numerose riserve di legge in materia di diritti e libertà (artt. 13, 14, 15, 16, 17, etc., Cost.)⁶², delle varie declinazioni del principio di legalità (artt. 25, co. 2, 97, 101, co. 2 Cost.)⁶³, come anche del bicameralismo perfetto e paritario del procedimento legislativo (art. 70 Cost.)⁶⁴,

⁵⁸ La cui disciplina statutaria, non a caso, fu tacciata di incostituzionalità sopravvenuta da G. AMATO, *La difficile agonia dell'art. 2 t.u. leggi di P.S.*, in *Democrazia e diritto*, 1961, 301; C. LAVAGNA, *Sull'illegittimità dell'art. 2 t.u.l.p.s. come testo legislativo*, in *Giur. cost.*, 1961, 901 ss.; V. CRISAFULLI, *Il "ritorno" dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, *ivi*, 891 ss.

⁵⁹ In proposito si vedano P. STELLACCI, *Costituzionalità dello stato d'assedio*, in *Giust. pen.*, 1951, I, 332 ss.; G. MOTZO, voce *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, 250 ss.; B. CHERCHI, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'assemblea costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1108 ss.

⁶⁰ M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, I, 2, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2002, 168 ss.

⁶¹ Come sottolinea R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1993, 77.

⁶² Per tutti, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, 283 ss., e più di recente, G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovratatuali*, Giappichelli, Torino, 2019, 24 ss.

⁶³ Su cui, rispettivamente, F. BRICOLA, *Art. 25, 2° e 3° comma*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1981, 237 ss.; P. CARETTI, *Art. 97, 1° comma, parte I*, *ivi*, 1994, 5 ss.; R. GUASTINI, *Art. 101*, *ivi*, 1994, 159 ss.

⁶⁴ Si vedano al riguardo i fondamentali contributi di S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, 154 ss.; L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961, ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 205 ss.; ID., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, XXIX, 1961, 42 ss.

della riserva di assemblea (art. 72, co. 4, Cost.)⁶⁵, del referendum abrogativo (art. 75 Cost.)⁶⁶, della delegazione legislativa per l'esercizio del potere normativo primario da parte del Governo (art. 76 Cost.)⁶⁷ e della conversione del decreto-legge per la stabilizzazione degli effetti delle norme introdotte nei «casi straordinari di necessità e urgenza» (art. 77 Cost.)⁶⁸, come ancora della concessione legislativa dell'amnistia e dell'indulto (art. 79 Cost.)⁶⁹, dell'autorizzazione con legge della ratifica presidenziale dei trattati internazionali (art. 80 Cost.)⁷⁰, dell'approvazione legislativa del bilancio (art. 81 Cost.)⁷¹, dell'approvazione con legge costituzionale degli statuti delle Regioni speciali (art. 116 Cost.)⁷² e delle modifiche territoriali di cui agli artt. 132 e 133 Cost.⁷³,

⁶⁵ S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Vallecchi, Firenze, 1969, 613 ss.

⁶⁶ Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova, 1974, 125 ss., e, soprattutto, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, I, 2, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 66 ss. Sul punto si veda, però, anche il recente A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Il Mulino, Bologna, 2022, 529 ss., il quale ricollega alla prassi referendaria della storia repubblicana la dimostrazione di una «eccedenza teleologica» dell'istituto che lo avrebbe portato «fuori» dalla logica rappresentativa e ne avrebbe fatto un «altro modo del processo politico democratico», un «dispositivo di partecipazione politica funzionale alla decisione», nell'ambito di un fenomeno «che si pone come fattore determinante della politica nazionale, come elemento della democrazia politica senza ulteriori aggettivazioni».

⁶⁷ Su cui, per tutti, le monografie di A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972, 14 ss.; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, 208 ss., e G. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, 57 ss.

⁶⁸ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 835 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Cedam, Padova, 1997, 240 ss., e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 348 ss.

⁶⁹ G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, 116 ss., e, più di recente, anche per la considerazione che la l. cost. n. 1 del 1992 rafforza la logica compromissoria attraverso l'attrazione dei due istituti nell'orbita parlamentare, A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quad. cost.*, 2007, spec. 787 ss.

⁷⁰ V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli editore, Rimini, 1989, 41 ss.

⁷¹ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 165 ss., e A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, 218 ss.

⁷² O. CHessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi regionali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Giuffrè, Milano, 2010, 114 ss.

⁷³ M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni: contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, vol. II, *Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova, Cedam, 1991, 108 ss. Sull'art. 133 cfr. G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 143 ss.

come infine della comunicazione alle Camere delle decisioni di accoglimento della Corte (art. 136, co. 2, Cost.)⁷⁴ e del monopolio riconosciuto alle medesime nel procedimento di revisione della Costituzione (art. 138 Cost.)⁷⁵.

A partire da tutti questi istituti, e dalla dottrina che li ha analizzati, dunque, si apprezza che un “modello costituzionale” del “sistema delle fonti” esiste e si radica nell’imprescindibile funzione di legittimazione democratica che il Parlamento esprime nei procedimenti normativi sia sotto forma di proposizione di un autonomo indirizzo politico, che di controllo su quello del Governo, secondo le dinamiche proprie della forma di governo parlamentare. Ciò che può essere non del tutto privo di utilità rimarcare è che individuare, come si propone di fare, il tratto essenziale e qualificante di detto “modello” nella centralità del Parlamento significa rivenire il cuore della concezione minimale di cui si discute in una nozione sensibilmente diversa e più ampia di quella che gravita intorno al “mero” legicentrismo, cui, come abbiamo visto⁷⁶, conduce una lettura ancorata esclusivamente al terreno della liberaldemocrazia parlamentare e che non scende sul piano della forma di governo. Affermare, infatti, che il fattore fondamentale di riduzione ad unità del “modello costituzionale” delle fonti è rappresentato dalle implicazioni della forma di governo parlamentare e non tanto – *rectius*, non soltanto – dalla centralità della legge consente di raggiungere due rilevanti conclusioni, che vanno oltre l’imprescindibile riconoscimento della funzione integrativa di quest’ultima rispetto al dettato costituzionale⁷⁷.

Da un primo punto di vista, permette di ritenere che quel “modello” non si può considerare definitivamente superato, né per effetto dell’incrinatura dei dogmi della sovranità statale, né delle revisioni costituzionali che possono essere lette come uno scostamento dalla logica della centralità della legge parlamentare nei processi di produzione normativa, come l’abbandono del modello assembleare nella forma di governo regionale e la regionalizzazione integrale del procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie, disposti con la legge costituzionale n. 1 del 1999, o la costituzionalizzazione del potere regolamentare, il capovolgimento del rapporto di residualità tra legge statale e legge regionale e l’abrogazione del controllo di merito del Parlamento sulle leggi regionali (peraltro mai praticato e soppiantato dalla giurisdizionalizzazione del limite dell’interesse nazionale), operati con la legge

⁷⁴ R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 53 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. (Contributo ad una teoria dell’invalidità costituzionale della legge)*, Cedam, Padova, 1997, 110 ss.

⁷⁵ S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972, 91 ss.

⁷⁶ *Supra*, § 2.

⁷⁷ Su cui, per tutti, si veda il fondamentale lavoro di F. MODUGNO, voce *Legge in generale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 884 ss.

costituzionale n. 3 del 2001. A fronte di queste revisioni, infatti, l'impianto complessivo che risulta dalle ricordate norme costituzionali, per quanto "in-crinato", non può considerarsi abbandonato.

Da un secondo punto di vista, consente di sostenere che residuano significativi margini di compatibilità con l'architettura costituzionale dei processi normativi in relazione a tutti quei fenomeni evolutivi del "sistema delle fonti" che, nonostante testimonino la recessività della legge, non determinano per ciò stesso una definitiva estromissione del Parlamento dal circuito della legittimazione democratica della produzione giuridica, quando tale legittimazione si esprime attraverso istituti diversi da quelli della funzione legislativa in senso proprio. Alcuni esempi si possono trarre in questo senso, con riferimento alle fonti dell'Unione europea, dalla disciplina della partecipazione dell'Italia alla fase c.d. "ascendente" di formazione e a quella c.d. "discendente" di attuazione del diritto Ue⁷⁸ e, con riferimento ai poteri normativi delle Autorità indipendenti, dalle norme delle leggi istitutive che prevedono, oltre a meccanismi di nomina che coinvolgono le istituzioni parlamentari⁷⁹, anche l'obbligo di riferire annualmente alle Camere⁸⁰. Entrambi i casi, infatti, in disparte ogni giudizio sull'efficacia che i ricordati istituti hanno dimostrato nella prassi⁸¹, testimoniano che un raccordo con la centralità parlamentare è possibile anche fuori dal "mito", definitivamente sfatato, del legicentrismo.

Del resto, guardando "in negativo", recessività della legge in senso formale e marginalizzazione del Parlamento non possono essere considerati fattori equivalenti nemmeno nel campo "stretto" delle fonti primarie statali, come dimostra l'esistenza nella legislazione ordinaria di istituti che permettono

⁷⁸ Su cui, volendo, si vedano sin da subito, salvo quanto si dirà *infra*, § 4.6, S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli, Torino, 2008, 72 ss., e P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837 ss.

⁷⁹ Sul ruolo del Parlamento in funzione di legittimazione e di raccordo col sistema democratico rappresentativo, cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione*, cit., 92 ss., e G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, 70 ss.

⁸⁰ M. MANETTI, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Politica del diritto*, 1997, 666 ss.

⁸¹ Sul primo profilo, in relazione alla prassi delle fasi "ascendente" e "discendente", si vedano sin d'ora i contributi raccolti in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018, in particolare quelli di E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statali nella integrazione costituzionale europea*, *ivi*, 37 ss., e G. PISTORIO, *Lo strumento della legge annuale*, *ivi*, 67 ss. Sulla prassi delle relazioni annuali delle Autorità indipendenti, invece, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2020, 63 ss.

l'intervento parlamentare in funzione di legittimazione democratica dei processi di produzione giuridica anche in relazione agli atti normativi primari del Governo. Emblematica in questo senso la previsione dei pareri delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia sugli schemi di decreto legislativo di cui all'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400⁸². Anche in questo caso, infatti, impregiudicata ogni questione sull'efficacia dell'istituto nella prassi⁸³, si può concludere che, pure in relazione alla legge in senso sostanziale, residua un non irrilevante spazio per l'attuazione del "modello costituzionale" anche al di fuori dello strumento legislativo per eccellenza.

Da quanto fin qui sommariamente evidenziato pare, dunque, potersi ricavare la conclusione che, pur avendo la Costituzione posto le premesse perché l'apertura internazionalistica e il pluralismo istituzionale, territoriale e sociale determinassero un progressivo ampliamento del novero delle fonti, essa ha comunque consegnato all'ordinamento un "modello costituzionale"⁸⁴, imperniato sui corollari della forma di governo parlamentare, in grado di sopravvivere all'abbandono della centralità della legge delle Camere.

Sezione II

4. La ricerca delle "persistenze" nelle stagioni della forma di governo parlamentare

Questo "modello", conseguentemente, nonostante la "crisi" della legge e della sovranità statale, può ancora – anzi deve – essere assunto come parametro per valutare le trasformazioni che il "sistema delle fonti" ha subito nei decenni per effetto della prassi⁸⁵. Chiarito, infatti, se ed in quale misura si possa, come propone di fare il titolo del nostro Convegno, ragionare di "modello costituzionale" e di "sistema delle fonti" – il che consente finalmente di dismettere il faticoso utilizzo delle virgolette – è possibile coltivare il secondo degli obiettivi di questa introduzione che ho dichiarato in premessa, ovvero

⁸² Sulla genesi dell'istituto, cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, 71 ss.

⁸³ Su cui vedi *infra*, § 4.6.

⁸⁴ Sul punto cfr. A. MORRONE, *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, 65, secondo cui «Nonostante il venir meno di molte certezze della modernità, nonostante la crisi della legge e della primarietà della legge, nonostante l'apertura dell'ordinamento costituzionale e l'ingresso di fonti e norme provenienti da altri ordinamenti, nonostante l'emersione di nuovi fatti normativi la cui natura e collocazione è incerta, nonostante queste e altre problematiche che spingono alcuni interpreti a ritenere impossibile mettere ordine nel disordine delle fonti, il costituzionalista non può rinunciare al compito di tracciare le coordinate di un sistema giuridico proprio a partire dalla costituzione, nonostante essa stessa possa essere percepita come il principale fattore di perturbamento».

⁸⁵ Il che non significa necessariamente, però, che qualsiasi scostamento da detto modello debba essere considerato sintomo di illegittimità costituzionale della prassi.

provare a fare un punto, inevitabilmente sintetico e approssimativo data la sede, sullo stato dell'arte delle vicende che hanno interessato le fonti del nostro ordinamento fino alla stagione delle crisi economica e pandemica, affinché dalle relazioni delle due sessioni possa, poi, emergere con la maggiore chiarezza possibile quali dei fenomeni analizzati costituiscono "persistenze" e quali costituiscono "emergenze".

Al riguardo, non dovrebbe risultare difficile apprezzare come, nella prospettiva definita dai concetti di modello costituzionale e di sistema delle fonti fin qui messi a punto, appaia particolarmente proficua la proposta, già da tempo avanzata in dottrina⁸⁶, di ricercare le cause dei numerosi scostamenti del secondo dal primo proprio nelle degenerazioni della forma di governo parlamentare che hanno contrassegnato la storia della Repubblica. In altra sede si è già avuto modo di tentare di mettere in luce che questa diversa tematizzazione della crisi del sistema delle fonti non conduce ad esiti sostanzialmente difforni da quelli raggiunti da coloro che, come prima ricordato⁸⁷, propongono di leggere detta crisi "in parallelo" con la recessività della sovranità statale e della centralità della legge, delineando così un percorso ricostruttivo in larga parte sovrapponibile a quello qui proposto e distinguibile da esso solo sotto forma di espediente espositivo, potendo ben considerarsi le due tematizzazioni indicate come due facce della stessa medaglia rappresentata dalla crisi del parlamentarismo basato sulla rappresentanza politica generale, soprattutto se inteso nel ricordato senso kelseniano, accolto dai Costituenti, di comune precipitato della forma di stato della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare⁸⁸.

⁸⁶ Soprattutto da E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2003, 127 ss.; ID., *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010; M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 140 ss.; P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 361 ss.

⁸⁷ Vedi *supra*, § 2.

⁸⁸ A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO (dir.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, vol. IV, 25 ss., in cui, come si accennava nel testo, chi scrive ha provato ad evidenziare che la degenerazione del sistema delle fonti trova puntuale giustificazione nelle evoluzioni del sistema politico-partitico e nei condizionamenti che esso esprime proprio nei confronti della forma di governo parlamentare e che tale giustificazione è pienamente coerente con gli approdi cui si giunge se si muove dalla crisi della sovranità statale. Il percorso di riflessione che si origina dalle trasformazioni di quest'ultima e quello che si sviluppa a partire dalla ricostruzione delle involuzioni della forma di governo parlamentare, infatti, sono sostanzialmente sovrapponibili e restituiscono la stessa conclusione in punto di crisi del sistema delle fonti essenzialmente perché tale crisi è

Ciò che, invece, si vuol provare ad indagare in questa sede è quanto e come il sistema delle fonti sia cambiato alla luce delle evoluzioni e delle crisi che la forma di governo parlamentare ha conosciuto per rispondere a esigenze e problemi sempre nuovi rispetto al periodo in cui è stato “pensato” e “costruito” dai Costituenti. Dal punto di vista del diritto costituzionale, questo significa, in estrema sintesi, interrogarsi sulle prestazioni di stabilità che il modello costituzionale del sistema delle fonti ha fornito alla vita civile e politica del nostro ordinamento, ovvero quanto esso è risultato rigido, nel senso di capace di resistere sia ai cambiamenti sociali ed economici, che a quelli politici, che hanno interessato il paese⁸⁹. E questo, naturalmente, anche al di là delle modifiche formali che lo hanno espressamente riguardato e che sono state precedentemente richiamate⁹⁰. Tali cambiamenti, infatti, come noto, vanno ben oltre le revisioni formali della costituzione e si annidano principalmente nella prassi e nella giurisprudenza, perché l’esperienza, non solo europea⁹¹, ci

strettamente dipendente dalla difficoltà che il meccanismo della rappresentanza politica incontra nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei, non più ordinati per classi sociali e animati da individui sempre più monistici nelle proprie istanze e preferenze [sul punto cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, 109 ss., e S. NICCOLAI, *Il governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 39. *Contra*, per l’opposta tesi secondo cui la crisi della rappresentanza sarebbe «sempre crisi del rappresentante», perché «Il rappresentato (il popolo, la classe, la nazione...) può certo sfarinarsi, liquefarsi, frammentarsi [...]. Ma questo significa solo che non c’è un rappresentante che lo renda “uno”, che riesca a farlo essere “uno” (certo nel pluralismo, come oggi pretendiamo)», cfr. I. MASSA PINTO, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *MediaLaws*, 1/2020, 185]. E l’inceppamento di tale meccanismo produce effetti nefasti sia sul piano della forma di stato della democrazia rappresentativa, che su quello della forma di governo parlamentare, proprio perché quest’ultima, come si è detto nel corpo della riflessione, è stata concepita dai Costituenti come l’ideale completamento della prima, secondo i postulati tipici della liberaldemocrazia parlamentare.

⁸⁹ Su questa accezione della rigidità, sia consentito un rinvio a A. CARDONE, «*Dimmi quanto è rigida la tua costituzione e ti dirò come intendere il suo procedimento di revisione*». *Brevi note sul rapporto tra forma e sostanza nella revisione costituzionale*, in ID. (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, 261 ss.

⁹⁰ Alle leggi di revisione costituzionale precedentemente citate, si devono aggiungere, innanzitutto, tre leggi costituzionali che hanno derogato la disciplina dell’art. 138 Cost.: le leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e 1 del 1997 (di cui si dirà, *infra*, § 4.3), in tema di procedimento di revisione costituzionale, che hanno istituito le note commissioni bicamerali per le riforme, e la legge costituzionale n. 2 del 2001, in tema di modifiche al procedimento di formazione degli statuti delle Regioni speciali, che ha escluso il referendum di cui all’art. 138 Cost. dall’*iter* di modifica degli statuti speciali. Al medesimo “elenco” va sommata, infine, la l. cost. n. 1 del 2012, la quale ha introdotto il principio dell’equilibrio di bilancio e ha tipizzato il contenuto della legge rinforzata attuativa del nuovo art. 81 Cost. (sul punto si tornerà *infra*, § 4.6).

⁹¹ Si pensi al dibattito che i costituzionalisti americani hanno alimentato in ordine al fenomeno del costituzionalismo c.d. “*free form*”: cfr., per tutti, i classici di C. WOLFE, *The rise of modern judicial review. From constitutional interpretation to judge made law*, Basic Books, New York, 1986 e B.

insegna – e in questo senso proprio le vicende della forma di governo parlamentare, come si dirà, sono paradigmatiche – che le costituzioni cambiano e si trasformano anche senza essere modificate formalmente, perché ogni costituzione è qualcosa di molto diverso ed ulteriore rispetto a un mero insieme di norme gerarchicamente superiori alla legge: è una vera e propria forma di vita, più precisamente – potrebbe dirsi, forse – la forma che la convivenza civile e politica tra gli individui assume in un determinato momento storico in un determinato luogo.

Per quanto si debbano evocare questioni assai note e che richiederebbero ben altra trattazione, dunque, per comprendere quale fosse lo stato del sistema delle fonti su cui la pandemia e la crisi economica sono intervenute, può essere utile tentare di esplicitare, in relazione alle varie stagioni della storia repubblicana, come si è sviluppato il nesso tra detto sistema e le vicende della forma di governo parlamentare. Una periodizzazione in tal senso consente, infatti, di isolare e rendere distinguibili, all'interno di una vicenda assai articolata e estesa nel tempo, come quella repubblicana delle fonti, quelle discontinuità e quelle linee di tendenza di medio e lungo periodo che altrimenti potrebbero risultare confuse ed essere scambiate le une per le altre.

4.1 (segue): le fonti dall'inattuazione costituzionale alla “stagione d'oro” del parlamentarismo

Già l'inizio dell'esperienza repubblicana testimonia quanto diretti siano i condizionamenti che il sistema delle fonti subisce ad opera delle dinamiche di funzionamento della forma di governo. Nella seconda metà della prima legislatura, le dinamiche interne alla Democrazia cristiana e la difficoltà di dar seguito contestualmente ad una pluralità di iniziative legislative parzialmente dissonanti della maggioranza di governo portano ad un «intasamento» dei lavori parlamentari⁹² e in occasione dell'approvazione della “legge truffa” del 1953 si pone, per la prima volta, la questione di fiducia sull'approvazione di quello che sarebbe divenuto comune chiamare, parecchi anni dopo, un *maxi-emendamento*⁹³.

ACKERMAN, *We The People. Transformations*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1998, 279 ss.; ID., *The living Constitution*, in *Harvard Law Review*, vol. 120, 2007, 1742 ss.

⁹² P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il Mulino, Bologna, 1977, 426 ss.

⁹³ Sulla vicenda parlamentare citata nel testo cfr. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953. Dibattiti storici in Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 68 ss.; M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna, 2003, 103 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 87 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, 72 ss.; M. COSULICH, *La legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca*

Nel loro complesso, come noto, gli anni '50 e '60 sono, per un verso, gli anni della “defascistizzazione” dell’ordinamento⁹⁴, realizzata grazie anche al decisivo apporto della giurisprudenza della Corte costituzionale⁹⁵, ma sono anche, per altro verso, gli anni della c.d. “inattuazione costituzionale”, determinata dal prevalere in Parlamento di orientamenti politici di tipo conservatore, che partoriscono l’esperienza dei governi a guida della Democrazia cristiana, i quali temono che l’inveramento della parte più progressista della Costituzione possa aumentare i consensi delle forze di sinistra e del Partito Comunista in particolare⁹⁶.

Come altrettanto noto, gli effetti complessivamente negativi di questa difficoltà nell’avvio del percorso parlamentare di attuazione della Costituzione repubblicana vengono alimentati dalla giurisprudenza comune, prodotta da una classe magistratuale scarsamente sensibile ai valori costituzionali perché formata in età liberale⁹⁷, la quale nega la diretta precettività delle norme costituzionali, richiedendo nella generalità dei casi l’*interpositio legislatoris* ai fini della concreta azionabilità in giudizio dei diritti e delle libertà garantiti dalla Parte I. Dal punto di vista delle fonti del diritto, emblematica già la notissima sentenza delle sezioni unite penali della Cassazione del 7 febbraio 1948, *Marcianò*, in cui si distinguono le norme costituzionali in tre categorie, quelle “direttive o programmatiche”, quelle “precettive di immediata

del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded, Franco Angeli, Milano, 2020, 366 ss.

⁹⁴ Che si realizza principalmente, come noto, attraverso la rimozione degli effetti della legislazione antirazziale e la “defascistizzazione” dei codici: sul primo profilo, si veda A. CARDONE, P. CARETTI, *La parabola della legislazione razziale. Alcuni appunti in tema di fonti del diritto*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Jovene, Napoli, 2009, 2246 ss.; sul secondo G. TARLI BARBIERI, *La «defascistizzazione» dei codici*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, II, Carocci, Roma, 2004, 184 ss. Inoltre, per una visione di insieme che sottolinei anche le differenze di approccio nei due ambiti, cfr. P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, 175 ss.

⁹⁵ Su cui si veda l’efficace ricostruzione contenuta in L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004, 140 ss.

⁹⁶ In particolare, sul ruolo della Dc si veda la ricostruzione offerta da L. ELIA, *La peculiarità e l’evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici* (1975), in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2010, spec. 258-9, dove la Democrazia cristiana viene qualificata come «un partito a carattere preponderante [nel sistema politico], ma un partito che pur essendo preponderante non copre tutta l’area di destra o di centro-destra, elettoralmente parlando, del Paese. Non avendo la maggioranza assoluta ha quindi bisogno, per governare, di coalizioni e soprattutto si trova nei confronti del maggior partito di opposizione, che è il Partito comunista, in un atteggiamento, più o meno fermo, di pregiudiziale preclusione».

⁹⁷ Cfr., per tutti, P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1955, I, 252 ss., che addebita tale scarsa sensibilità all’ingiustificato omaggio al tradizionale metodo di interpretazione delle leggi basato sull’art. 12 disp. prel. cod. civ.

applicazione” e quelle “precettive ad applicazione differita”⁹⁸; sentenza che, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 1956, subito dopo l’insediamento della Corte costituzionale, viene definita dal Procuratore generale Antonio Manca come espressiva di una «distinzione, che, sebbene discussa, corrisponde tuttavia al sistema; ed è stata sempre applicata con rigorosa cautela, per rendere, il più possibile, operanti le nuove disposizioni [costituzionali]»⁹⁹.

Se ne ha una conferma in occasione della celebrata “svolta” del convegno di Gardone dell’Associazione Nazionale Magistrati del 25-28 settembre 1965 (anno durante il quale, per la prima volta, otto donne entrano in servizio nella magistratura italiana), in cui il dibattito che segue alla relazione introduttiva di Giuseppe Maranini, significativamente intitolata *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, si conclude con l’approvazione unanime di una mozione che impegna la magistratura ad «essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un’applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione»¹⁰⁰.

Nonostante una certa tendenza all’ipertrofia legislativa delle primissime legislature e nonostante la Corte costituzionale fosse intervenuta con la sua prima storica pronunzia a relativizzare, per lo meno sul piano del controllo di costituzionalità¹⁰¹, la nota distinzione tra «norme programmatiche»,

⁹⁸ Corte di Cassazione, Sez. Un. Pen., 7 febbraio 1948, *Marcianò*, in *Foro it.*, 1948, II, 57 ss., spec. 62, per cui «le norme consacrate nella Costituzione – fatta eccezione di quelle che ne costituiscono il preambolo – sono precettive come tutte le norme giuridiche; ma alcune sono di immediata applicazione, altre non». In dottrina, per la distinzione tra norme a efficacia «immediata» e «differita», cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 45 e 55-6.

⁹⁹ A. MANCA, *Discorso per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 1956*, Tipografia delle Mantellate, Roma, 1956, 10.

¹⁰⁰ Impegno da cui viene fatta discendere la rivendicazione che «spetta pertanto al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all’esame della Corte costituzionale, anche d’ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell’ordinamento giuridico statuale» (ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI, *XII Congresso nazionale, Brescia-Gardone 25-28 settembre 1965. Atti e commenti*, Arti grafiche Jasillo, Roma, 1966, 309-10). In dottrina, per tutti, si vedano le riflessioni di A. PIZZORUSSO, *L’ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1974, 31 ss., e M. FIORAVANTI, *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2016, 13 ss.

¹⁰¹ È il citatissimo passaggio di Corte cost., sent. n. 1 del 1956, in cui si afferma che «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non

espressive di un vincolo solo per il legislatore ma insuscettibili di essere applicate fino a che la legge non fosse intervenuta ad attuarle, e «norme precettive», direttamente applicabili dal giudice al caso concreto¹⁰², l'attivazione della fonte legislativa viene diffusamente avvertita come insufficiente ai fini dell'attuazione del programma costituzionale e inizia in dottrina, già dagli anni '60, la riflessione sulle cause dell'inerzia del Parlamento.

Costantino Mortati constata al riguardo l'assenza di qualsivoglia forma di condizionamento sull'azione politica dei partiti da parte degli aderenti e/o degli iscritti¹⁰³. Leopoldo Elia rileva che i partiti mostrano difficoltà a «conciliare quelle funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l'autorità statale, che corrispondono alla loro vocazione di fondo»¹⁰⁴. Vezio Crisafulli, con una sensibilità straordinariamente precorritrice dei tempi, tradisce negli stessi anni quei sentimenti di disillusione e avversione che erano destinati a cucire addosso ai partiti politici italiani l'immagine di catalizzatori di clientele e dispensatori di prebende¹⁰⁵.

L'acutezza di queste riflessioni mostra chiaramente come sia in quegli anni già matura la consapevolezza che la messa a regime del sistema delle fonti disegnato dai Costituenti risenta inevitabilmente degli equilibri della forma di governo parlamentare di cui si è detto. Le cause dell'inattuazione si intrecciano con quelle della mancata pianificazione economica, tanto che Paladin individua la sola istituzione del C.i.p.e., disposta con la legge n. 48 del 1967, come eccezione ad una legislatura, la IV (1963-68), la cui agenda politica era stata definita da Fanfani come «un libro dei sogni, in cui tutto è previsto, anche i numeri da giocare»¹⁰⁶. In questa direzione spingevano, per un verso, la

conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria vogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione».

¹⁰² Su cui si vedano i classici studi di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 55 ss.; C. LAVAGNA, *Efficacia della Costituzione con particolare riguardo all'art. 25, comma 2°*, in *Giustizia penale*, 1948, I, 169 ss.; F. PIERANDREI, *La Costituzione e le sue norme di competenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 1948, II, 257 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sull'efficacia abrogante delle norme della Costituzione italiana*, in *Foro Padano*, 1950, IV, 153 ss.; P. BARILE, A. PREDIERI, *Efficacia abrogante delle norme della Costituzione*, in A. LEVI, P. CALAMANDREI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, 69 ss.

¹⁰³ C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Problemi di politica costituzionale, Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, 166.

¹⁰⁴ L. ELIA, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, 131.

¹⁰⁵ Colpiscono in questo senso le parole di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 223.

¹⁰⁶ Citato in L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 206.

«chiusura manifestata dai governi e dalla maggioranza di centro-sinistra, nei rapporti con le minoranze, [che] aveva reso frontale l'opposizione del Partito comunista; [...] per un altro verso, il dissenso delle destre [che] era sfociato in un clamoroso ostruzionismo»¹⁰⁷. Nella perdurante inerzia del legislatore nell'attuare il programma costituzionale, la prassi denota comunque, fin dalla prima legislatura¹⁰⁸, alcune disfunzioni, come la ricordata ipertrofia legislativa¹⁰⁹, ma anche l'accentramento dell'iniziativa legislativa nelle mani del Governo (unita alla progressiva diminuzione della percentuale di successo dei disegni di legge governativi)¹¹⁰ e la proliferazione di leggi dal carattere provvedimentale approvate spesso in Commissione in sede legislativa¹¹¹. Tanto che si fa spazio l'idea di risolvere tali disfunzioni attraverso puntuali riforme, sia legislative che costituzionali: tra le prime, il ricorso *ante litteram* alla delegificazione di vasti settori dell'ordinamento giuridico¹¹² e l'ampliamento dell'utilizzo delle deleghe legislative per le grandi riforme economico-sociali¹¹³; tra le seconde, la limitazione dell'obbligo di copertura delle leggi recanti nuove

¹⁰⁷ *Ivi*, 192.

¹⁰⁸ Su cui, in particolare, si veda, quanto alla copiosa legislazione, anche provvedimentale, di «messa in moto della macchina amministrativa del nuovo Stato», A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004, 151 ss. (la citazione è a pagina 180).

¹⁰⁹ Per i dati sulla produzione legislativa cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in AA.VV., *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2007, 182 ss. Si veda anche E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 86, per la constatazione che, nel periodo 1948-1972, «in ventiquattro anni il Parlamento produce più di 8.000 leggi, a fronte di un numero di decreti-legge che [...] non sfiora neanche le trecento unità».

¹¹⁰ Per entrambi i profili v. C. BRUNELLI, *Osservazioni sull'iniziativa di legge*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Giuffrè, Milano, 1968, 141 ss. Come osserva, infatti, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., 193, non deve ingannare neppure che il dato delle iniziative governative che hanno concluso il proprio *iter* sia alto in alcuni frangenti (ad esempio, l'83,7% nel primo Governo Moro, in carica dal 5 dicembre 1963 al 23 luglio 1964), poiché «i programmi governativi, pur costantemente preceduti da laboriosi accordi di coalizione, rimanevano spesso sulla carta; così da far concludere [...] che quanto il Governo presentava e difendeva in Parlamento avesse poco a che fare con i programmi stessi».

¹¹¹ In media nel 75% dei casi nelle prime cinque legislature, come ricostruito da E. LONGO, *ult. cit.*, 96 ss., spec. 98, il quale evidenzia che «il Parlamento di quelle legislature [è] soprattutto produttore di una legislazione di dettaglio contenuta in leggi "microsezionali", disorganiche e frammentarie».

¹¹² P. BARILE, *Sulla delegificazione*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità*, cit., 141 ss.

¹¹³ Proposta che viene condizionata all'attribuzione di poteri di intervento nel corso dell'elaborazione delle norme delegate ad apposite Commissioni parlamentari consultive, cfr. M. D'ANTONIO, *Gli orientamenti della Commissione sulla riforma parlamentare*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità*, cit., 47. Sulla prassi istitutiva di tali Commissioni già negli anni '50, cfr. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., 61-65, che nota come le leggi deleganti non fossero precise «nell'indicare i compiti delle commissioni "consultive", né in quale momento esse [dovessero] essere "sentite"».

spese¹¹⁴, considerato responsabile della difficoltà incontrata dal legislatore nell'attuazione delle scelte ordinamentali richieste dalla parte programmatica della Costituzione sui temi dell'economia e del sociale.

Negli anni '70, quando la "rivoluzione" del 1968 fornisce ai partiti in Parlamento una chiara indicazione riformista, invece, quello stesso sistema parlamentare produce la nascita delle Regioni e le grandi riforme economico-sociali, dallo statuto dei lavoratori al nuovo diritto di famiglia, dall'istituzione del sistema sanitario nazionale all'introduzione del divorzio e dell'aborto, dalla riforma del sistema radiotelevisivo al conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative¹¹⁵. In questa fase, i meccanismi di produzione normativa del sistema delle fonti non solo operano in piena aderenza alle premesse della forma di governo parlamentare, ma paiono in grado di innovare qualitativamente il tessuto dell'ordinamento. Ne è una delle rappresentazioni più significative l'introduzione della legge finanziaria, disposta dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 per operare quelle modificazioni e integrazioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti collegati alla finanza statale necessarie per il perseguimento dell'indirizzo politico e per indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario a fini di indebitamento¹¹⁶. È la stagione d'oro della Costituzione repubblicana, non solo perché essa viene attuata nella sua parte più progressista, ma perché le istituzioni che essa aveva disegnato danno la migliore prova di sé¹¹⁷.

I sostanziali cambiamenti sul piano del "disgelo costituzionale", come noto, vengono raggiunti anche attraverso il decisivo apporto delle minoranze parlamentari nell'approvazione delle leggi di attuazione della Costituzione: così accade per gli istituti di democrazia diretta (*referendum*, petizione e iniziativa legislativa popolare), per lo statuto dei lavoratori e per la legge sulla casa. Il rilievo istituzionale assunto dal Parlamento come «arena di compensazione e come forma di composizione in maniera arbitraria degli scontri che avvenivano tra forze di maggioranza e di opposizione, o come luogo per disinnescare la protesta sociale e studentesca di quegli anni»¹¹⁸ fa percepire alle forze

¹¹⁴ M. D'ANTONIO, *ult. cit.*, 49 ss. Sui primi anni del centro-sinistra come anni di avvio e di sperimentazione del «deficit spending, attraverso una progressiva "elusione" dell'art. 81», cfr. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993, 85.

¹¹⁵ Per un approfondito esame di questi interventi si veda, per tutti, U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, 160 ss.

¹¹⁶ Per tutti, cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, 115 ss.

¹¹⁷ Sul punto si vedano, almeno, E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 95 ss.; AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1982, *passim*; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazione della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 210 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 239 ss.

¹¹⁸ Così E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 111.

politiche la necessità di modificare i regolamenti parlamentari per disciplinare istituti sorti in via di prassi o regolati frammentariamente dopo il 1948¹¹⁹.

Il passaggio è particolarmente pregnante dal punto di vista dell'attuazione del modello costituzionale del sistema delle fonti. La riforma dei regolamenti del 1971, infatti, recepisce la logica compromissoria propria dell'architrave costituzionale pensato nel 1948¹²⁰, valorizzando al massimo le sedi e gli istituti di composizione del conflitto politico, con funzione di legittimazione democratica dei processi normativi e di controllo sull'indirizzo politico del Governo come strumento di emersione della responsabilità politica¹²¹.

L'effetto della riforma dei regolamenti parlamentari sulla prassi della produzione normativa non tarda a manifestarsi, non soltanto dal punto di vista qualitativo, attraverso le grandi riforme economico-sociali di cui si è detto e che, in buona parte, vengono approvate dopo la novella del 1971, ma anche dal punto di vista quantitativo. In particolare, una decisa contrazione del numero complessivo delle leggi, anche per effetto delle elezioni anticipate del 1972, del 1976 e del 1979, testimonia l'inversione di tendenza rispetto all'ipertrofia legislativa che aveva caratterizzato gli anni Sessanta, che, come nota Predieri, sono contraddistinti dal «grande galoppo finale della chiusura di legislatura»¹²², con impennata della produzione legislativa totale proprio nella seconda metà di ogni quinquennio¹²³.

Sempre dal punto di vista quantitativo, parallelamente, si registra, però, anche un deciso aumento del ricorso al decreto-legge¹²⁴, che inizia ad

¹¹⁹ Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia*, Annali, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 596 ss.; A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, 11 ss.

¹²⁰ Oltre ai contributi citati nella nota precedente cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, 15 ss., e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 128 ss.

¹²¹ Senza che si possa in queste sede indulgere sulle complesse questioni teoriche e pratiche che la responsabilità politica pone negli ordinamenti pluralistici contemporanei, sulle forme di emersione della responsabilità politica ulteriori rispetto al momento elettorale, cfr. già G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 263 ss.; ID., voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 1341 ss., e C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, 95 ss., nonché, in tempi più recenti, V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 57 ss.; ID., *La difficile convivenza tra responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 3 ss.; P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, XXVII, Treccani, Roma, 1991, 1 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹²² Così A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, 18.

¹²³ Ancora E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 119.

¹²⁴ Un fenomeno registrato anche da A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge*, cit., 250 ss., secondo una tendenza che si può far risalire già agli anni finali della IV legislatura (1967-1968).

assumere le vesti di strumento privilegiato per il «governo politico della complessità sociale»¹²⁵ e, soprattutto, di mezzo per forzare la sintesi politica su questioni particolarmente conflittuali e raffreddare, così, le tensioni partitiche all'interno della maggioranza di governo¹²⁶. È, con ogni probabilità, questo il sintomo più chiaro che il quadro politico comincia a denotare i primi significativi cambiamenti, destinati a manifestarsi, con tutti i loro dirompenti effetti sul sistema delle fonti, nel decennio successivo.

4.2 (segue): il “pentapartitismo” e la degenerazione del sistema delle fonti

Negli anni Ottanta, infatti, dopo – e, in una certa misura, anche per effetto del – fallimento del compromesso storico, in un quadro caratterizzato dalla proliferazione di “piccoli” partiti politici, dalla frammentazione parlamentare e dalla sempre più evidente crisi della rappresentanza politica generale, il sistema politico-partitico italiano conosce l'esperienza del c.d. “pentapartitismo”, che altera profondamente la logica di funzionamento che la forma di governo parlamentare aveva conosciuto nella “stagione d'oro” del parlamentarismo¹²⁷. L'instabilità degli Esecutivi e l'affermarsi di compromessi politici di sempre più basso profilo logorano la fiducia nel sistema dei partiti. La crisi dei partiti politici che avevano voluto la Costituzione, e nel decennio precedente ne avevano sorretto l'attuazione, diventa la crisi della Costituzione stessa e, per quanto qui di più prossimo interesse, innesca un inarrestabile processo di involuzione della forma di governo, che, a sua volta, costituisce la premessa della degenerazione del sistema delle fonti¹²⁸. Torna a riecheggiare la feroce critica schmittiana nei confronti dell'astrattezza della legalità parlamentare¹²⁹. Il parlamentarismo dei partiti non è più percepito come il contesto privilegiato per il raggiungimento del compromesso politico, necessario e ricercato per riempire l'unità della nazione dei contenuti tratti dalla prima Parte della Costituzione, ma il simbolo della autoreferenzialità e della

¹²⁵ Compensando anche la diminuzione delle leggi a carattere provvedimentale sopra richiamate: su questo aspetto, in particolare, cfr. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 1981, 448 ss.

¹²⁶ Come rilevano P. BARILE, C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una ricognizione trent'anni dopo*, Einaudi, Torino, 1979, 29 ss.

¹²⁷ Sul punto cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 126 ss.

¹²⁸ Di recente, sul rapporto tra crisi dei partiti e crisi del sistema delle fonti, con particolare riferimento alla legge e alla nozione di indirizzo politico, cfr. A. RUGGERI, *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021, 590 ss.

¹²⁹ C. SCHMITT, *Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre von den Souveränität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1922, 24-5; ID., *L'epoca delle neutralizzazioni e delle politicizzazioni* (1932), in ID., *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, 223 ss.

burocratizzazione dei partiti in senso weberiano¹³⁰, della corruzione e del predominio degli interessi di casta, se non dei singoli. La ricordata disillusione crisafulliana rivela tutto il suo carattere profetico, lo stesso «immaginario costituzionale» viene capovolto¹³¹ e con l'idea del compromesso politico iniziano a tramontare anche le idee di legge e di fonti che i Costituenti avevano in mente¹³².

Ecco perché questa involuzione della forma di governo parlamentare, come detto, produce immancabili effetti anche sul sistema delle fonti. Dilagano le leggi-provvedimento per la cura degli interessi di singoli o di particolari categorie di soggetti¹³³. Prolifera il ricorso alla decretazione d'urgenza in sostanziale carenza di qualsivoglia eccezionale situazione di necessità e urgenza¹³⁴. Nasce la prassi della reiterazione del decreto-legge¹³⁵. La legge di conversione diventa il «treno» cui agganciare i «vagoni» più disparati e con contenuti radicalmente disomogenei rispetto al decreto-legge¹³⁶. Si consolida

¹³⁰ Come noto, infatti, si deve a M. WEBER, *Politik als Beruf* (1919), trad. it. A. Giolitti, *La politica come professione*, in ID., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1966, 88 ss., la critica per cui la burocratizzazione dei partiti politici, sorti per organizzare la rappresentanza dei gruppi e delle classi sociali, ha determinato la nascita di «politici di professione», i quali hanno trasformato i rappresentanti eletti in un «branco ben disciplinato» e dominano il parlamento, governando una «democrazia con leadership plebiscitaria» in cui gli unici limiti sono rappresentati dal «mercato dei voti» e dalle resistenze degli apparati amministrativi.

¹³¹ Per usare l'espressione di M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016, 159 ss.

¹³² Come rileva, con riferimento alla stagione maggioritaria che di lì a poco avrebbe contraddistinto l'evoluzione della forma di governo italiana, F. BILANCIA, *La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, *passim*.

¹³³ Sul punto S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 100 ss., e G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013, XII ss., anche per una ricostruzione delle posizioni della dottrina giuspubblicistica, che, non a caso, sul finire degli anni Ottanta, torna a occuparsi del tema dopo i classici studi degli anni Cinquanta e Sessanta.

¹³⁴ Dall'«incremento inaudito» del periodo finale della VII legislatura (1978-1979) – così lo definiscono A. BALDASSARE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 34 –, durante il quale si arriva ad avere quasi cinque decreti al mese, si passa nella VIII legislatura alla media di sei decreti al mese, per un totale di 275 decreti tra il giugno 1979 e il giugno 1983: una vera e propria «alluvione» per riprendere l'espressione usata da F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Giuffrè, Milano, 1981, spec. 15 ss., tanto che, secondo C. FRESA, *Provvisorieta con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981, 13, si arriva addirittura a configurare una sorta di «riserva di provvedimento d'urgenza».

¹³⁵ Una prassi di cui si trovano le prime tracce già nella V legislatura, come rilevano A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 240 ss. e 279, e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 3 ss.

¹³⁶ Sul punto, per tutti, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 287 ss.

nella decretazione d'urgenza a fronte di calamità naturali la prassi di nominare un commissario *extra ordinem*, attribuendo ad esso tutti i poteri contingibili e urgenti necessari per fronteggiare l'emergenza¹³⁷. La legge finanziaria assume le caratteristiche di uno strumento "*omnibus*", comprensivo di tutti gli aggiustamenti e le innovazioni alla legislazione vigente che per ogni esercizio finanziario si ritengono necessari per il compromesso politico del momento, spesso raggiunto su questioni microsettoriali e in contrasto con gli indirizzi generali di politica economica¹³⁸ e varato con questioni di fiducia apposte su maxi-emendamenti¹³⁹.

Per effetto delle degenerazioni della logica compromissoria sottesa alla riforma dei regolamenti del 1971¹⁴⁰, il Governo non riesce a influenzare la programmazione dei lavori parlamentari e, soprattutto, a incidere sui tempi di approvazione dei disegni di legge, che si allungano in misura considerevole¹⁴¹. L'aspirazione all'unanimità, presente nella disciplina regolamentare dell'approvazione del programma dei lavori (artt. 23, co. 2, reg. Cam. e art. 54, co. 2, reg. Sen.)¹⁴², infatti, si scontra con alcuni ambienti della realtà politica

¹³⁷ Su cui, già all'indomani degli eventi calamitosi del 1980, G. ROEHRSEN, *La legislazione in materia sismica*, in *Rassegna del lavoro pubblico*, 1981, 313 ss. Per la ricostruzione storica dei poteri commissariali di protezione civile, sia consentito rinviare a A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, 149 ss.

¹³⁸ In merito, cfr. G.M. SALERNO, voce *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1998, 14 ss., e P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1996, Giappichelli, Torino, 1997, 19 ss. Come fanno notare entrambi gli Autori, lo stesso criterio della rilevanza ex art. 81 Cost. delle singole disposizioni per il loro inserimento nella legge finanziaria diventa recessivo, perché allo strumento di finanza pubblica si fa ricorso anche per adottare norme di tipo organizzativo, prive di dirette implicazioni in termini di aumento o di diminuzione delle spese e delle entrate.

¹³⁹ Sul punto cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, 246 ss., tra i primissimi a contestare la legittimità costituzionale della prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, insieme a G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 139; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 4; L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, 225 ss.; S. LABRIOLA, *Editoriale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, 593. Sul punto si veda anche la successiva dottrina, citata in proposito, *infra*, note in calce ai §§ 4.4, 4.5, 4.6, 6.

¹⁴⁰ Definita senza mezzi termini come un «fallimento» da G. FERRARA, *Riforma del parlamento e produzione delle leggi*, in *Democrazia e diritto*, 1983, 17.

¹⁴¹ Su cui cfr., già nei primi anni '80, V. LIPPOLIS, *La «corsia preferenziale»: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e società*, 1982, 760 ss., e, più di recente, R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, 112 ss.

¹⁴² Poi riformata nel senso dell'introduzione della regola di maggioranza, con un destino a stretto giro condiviso con la disciplina dei regolamenti, in particolare di quello della Camera, sul rilievo paritario dei gruppi e sui tempi per la trattazione delle questioni incidentali, novellata ai fini della loro riduzione: cfr. C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, in *Quad. cost.*, 1991, 291 ss., spec.

italiana del tutto estranei allo spirito “assemblearistico” dei regolamenti e conduce, in alcune circostanze, fino alla quasi totale paralisi dell’attività parlamentare a causa dell’ostruzionismo delle forze politiche minori e dell’ampio ricorso al voto segreto¹⁴³. Si comprende, dunque, perché prenda piede in questi anni il dibattito sulla “governabilità”, destinato a calamitare nei decenni successivi, da un lato, l’attenzione della dottrina¹⁴⁴, dall’altro, le doglianze del sistema politico-partitico¹⁴⁵.

Parimenti, al medesimo contesto risponde la circostanza che proprio negli stessi anni inizi anche il dibattito sulle riforme costituzionali, con i primi tentativi falliti di riformare le istituzioni repubblicane, come quello condotto dalla Commissione Bicamerale “Bozzi” nel 1983¹⁴⁶. Dal limitato punto di vista delle considerazioni qui svolte, quell’esperienza rileva anche perché rappresenta il momento d’avvio di una linea di tendenza che sarà destinata ad avere successive intensificazioni nei decenni seguenti e che trova, fin da questo primo passaggio, il proprio punto di emersione nelle deroghe alla rigidità del procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 Cost., che, come si è avuto modo di evidenziare, rappresenta uno dei più rilevanti corollari della forma di governo parlamentare di cui si trova traccia nel modello costituzionale del sistema delle fonti¹⁴⁷. Così come si inserisce nella medesima logica di coimplicazione tra forma di governo e sistema delle fonti che il progetto predisposto in quella sede contenga, in particolare, una prima distinzione tra leggi necessariamente bicamerali – cui si prevede di far ricorso in un’ampia gamma di ipotesi a partire dalle leggi costituzionali ed elettorali¹⁴⁸ – e

305-306; D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Giuffrè, Milano, 1991, 139 ss.

¹⁴³ Su questo profilo cfr. S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati, con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *ult. cit.*, 151 ss.

¹⁴⁴ A partire dai pionieristici studi di G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980, *passim*, part. 9 ss., e S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, *passim*, part. 107 ss. e 305 ss.

¹⁴⁵ Come sottolinea l’allora Vicesegretario della Camera S. TRAVERSA, *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, 49 ss.

¹⁴⁶ In via preliminare, sui lavori della Commissione Bozzi cfr. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 113 ss., e C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, spec. 464 ss.

¹⁴⁷ Vedi *supra*, § 3, part. nota 75.

¹⁴⁸ Le altre categorie di leggi necessariamente bicamerali previste dal progetto sono quelle sull’organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, quelle di bilancio o tributarie, quelle che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, quelle che tutelano le minoranze linguistiche, quelle di attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione, quelle che determinano i principi fondamentali delle “leggi cornice”, quelle di approvazione degli statuti regionali, quelle di conversione di decreti legge e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

monocamerale, per le materie residue, con possibilità, tuttavia, di esame da parte del Senato e pronuncia definitiva della Camera. Si propone, inoltre, una riformulazione dell'art. 77 Cost. con la specificazione dei casi di necessità ed urgenza – limitati alle calamità naturali, la sicurezza nazionale e l'emanazione di norme finanziarie dall'immediata entrata in vigore – e l'indicazione della decorrenza degli effetti temporali degli emendamenti alla legge di conversione, che sono considerati inammissibili se non strettamente attinenti all'oggetto del decreto¹⁴⁹.

In seguito al fallimento di questo primo conato di riforma, l'estremo tentativo di razionalizzare la forma di governo parlamentare, e di contenerne le degenerazioni, viene, come noto, realizzato con la legge 23 agosto 1988, n. 400, la quale contiene la prima vera grande attuazione legislativa della disciplina costituzionale del sistema delle fonti, a riprova proprio della consapevolezza ordinamentale degli strettissimi collegamenti tra i due pilastri del sistema istituzionale e della necessità di implementare il modello sul piano della legislazione ordinaria, facendo leva contestualmente sulle vicende del rapporto fiduciario e sui meccanismi di produzione normativa, oltretutto sui loro reciproci condizionamenti¹⁵⁰.

Così come nello stesso senso si deve interpretare la contestuale riforma operata con la legge 23 agosto 1988, n. 362, con cui, per reagire alla ricordata prassi delle finanziarie *omnibus*, si tenta nuovamente di limitare il contenuto della legge finanziaria alle regolazioni quantitative strettamente necessarie a realizzare la manovra di politica economica e a prefissare il livello teorico massimo dell'indebitamento a medio e lungo termine al fine della copertura di tutte le spese iscritte nel bilancio¹⁵¹, abbozzando così una tendenza destinata a vedere la sua massima concretizzazione, in tempi a noi più vicini e per effetto

¹⁴⁹ Per quanto riguarda, invece, l'esercizio del potere regolamentare, si propone l'introduzione di un art. 77-*bis*, recante, da un lato, la tipizzazione dei regolamenti governativi di esecuzione, dall'altro, la previsione della possibilità che il Governo, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, autorizzi le Regioni ad emanare regolamenti sull'esecuzione delle leggi quando la materia non necessiti di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Altre proposte di modifica riguardano, infine, l'art. 80 in tema di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e l'art. 81 in tema di legge di bilancio.

¹⁵⁰ Sul punto cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1989, 3 ss., e A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1*, cit., 95 ss.

¹⁵¹ Cfr. P. DE IOANNA, M. MESCHINO, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quad. cost.*, 1989, 205 ss. In particolare, come noto, al fine di risolvere i problemi incontrati durante il decennio precedente, con la riforma del 1988 le disposizioni di modifica sostanziale, inserite nelle leggi finanziarie in elusione dell'art. 81, co. 3, Cost., vengono "trasferite" all'interno di diversi e appositi provvedimenti, i c.d. "collegati", che diventano oggetto di distinta approvazione parlamentare e i cui effetti sono riportati nella legge finanziaria.

dei vincoli finanziari derivanti dall'Ue, nell'introduzione a livello costituzionale del c.d. "pareggio di bilancio"¹⁵².

Un terzo tentativo organico di sciogliere i nodi dei rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti è rappresentato, infine, dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, c.d. "La Pergola", che introduce lo strumento della legge comunitaria, ad iniziativa necessariamente governativa e con termine di presentazione al 31 gennaio di ogni anno. Orientano verso l'introduzione dell'istituto, da un lato, l'esigenza di contrastare i ritardi nel recepimento delle direttive comunitarie¹⁵³, dall'altro, la crescita dei volumi della legislazione, per contenere la quale viene prevista la potestà di attuare le direttive anche attraverso regolamenti, in caso di materie già regolate dalla legge¹⁵⁴. Un meccanismo, quest'ultimo, figlio della medesima fiducia nei confronti delle fonti secondarie che la legge n. 400 ha posto alla base della disciplina dell'art. 17 e con il quale si intende realizzare un "alleggerimento" del peso delle fonti primarie a vantaggio della sede regolamentare, ritenuta più funzionale alle esigenze di una regolazione in continuo cambiamento. Allo stesso modo, il Parlamento viene maggiormente coinvolto anche nella fase "ascendente", con l'accentuazione dei doveri informativi del Governo, in modo da riservare alle Camere un ruolo comunque significativo nell'intera dinamica dei rapporti comunitari; dinamica che, fino a quel momento, era apparsa sostanzialmente riservata all'Esecutivo¹⁵⁵.

¹⁵² Cfr., in proposito, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 89 ss.

¹⁵³ Su cui, per tutti, A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Passigli, Firenze, 1987, 7 ss.

¹⁵⁴ Cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 567; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea*, cit., 254 ss.

¹⁵⁵ Sul punto si vedano A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di «legge comunitaria»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 54 ss. Parallelamente, sia il regolamento della Camera, nel 1990, che quello del Senato, nel 1988, adeguano le proprie norme a quanto previsto dalla legge "La Pergola", fornendo al Parlamento una vasta serie di strumenti conoscitivi e di indirizzo. Alla Camera, in particolare, viene creato un organismo apposito (la Commissione per le politiche comunitarie), si disciplina espressamente l'esame della legge comunitaria (art. 126-ter) e quello delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 127-bis), ricalcando lo schema procedurale previsto rispettivamente per l'esame del bilancio e per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale.

4.3 (segue): le fonti come strumento di governo nell'avvento della c.d. "Seconda Repubblica"

Le tre "riforme di sistema" appena citate¹⁵⁶, per il loro potenziale impatto ordinamentale e per l'impostazione legata alle mutue implicazioni tra concreto sviluppo del rapporto fiduciario e processi normativi, possono essere considerate il "canto del cigno" di quel modello costituzionale di sistema delle fonti immaginato e costruito dai Costituenti intorno alla logica compromissoria dello "stato dei partiti" e alla forma di governo parlamentare. Ne è una significativa conferma che, negli stessi anni in cui vengono approvate, prenda avvio un percorso incrementale di riforme dei regolamenti parlamentari finalizzato a "depurare" i regolamenti del 1971 dalla loro originaria vocazione assembleare e compromissoria, avvertita sempre più come "consociativa"¹⁵⁷. Emblematiche, in questo senso, sono appunto le novelle del 1988, le quali generalizzano il voto palese come regola di *default* delle votazioni, nonché le misure anti-ostruzionistiche in relazione alla programmazione dei lavori adottate alla Camera con la riforma del 1990.

All'inizio del decennio successivo, infatti, due grandi novità spingono la crisi della forma di governo verso quella che, a trent'anni di distanza, si può considerare una vera e propria trasformazione costituzionale "a testo invariato"¹⁵⁸. La prima, come noto, è la stagione di repressione penale (l'inchiesta c.d. "Mani Pulite") legata ai reati di corruzione, concussione e finanziamento illecito dei partiti (la c.d. "Tangentopoli"), che colpisce l'intero sistema politico-partitico italiano e, in un solo colpo, spazza via dal panorama parlamentare tutti i partiti politici che fin dagli anni dell'Assemblea Costituente erano stati rappresentati in Parlamento. La seconda, come ovvio, è il referendum del 18 aprile del 1993 sulle leggi elettorali di Camera e Senato, che porta la forma di governo parlamentare italiana ad evolversi in senso maggioritario e che traduce in termini istituzionali il diffuso clima di sfiducia nei confronti del sistema elettorale proporzionale, ritenuto da molti responsabile di aver causato la degenerazione della rappresentanza, la corruzione, l'instabilità e

¹⁵⁶ Ma cfr. E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, cit., 131, che individua come tentativo di razionalizzazione del sistema delle fonti anche la l. n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali.

¹⁵⁷ Per un bilancio su cosa è sopravvissuto del nucleo originario dei regolamenti del 1971, cfr. A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, *passim*, con particolare riferimento alle *Conclusioni* di P. RIDOLA; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, *passim*; nonché, più di recente, i contributi raccolti in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*. Il Filangieri, Quaderno 2021, Jovene, Napoli, 2021.

¹⁵⁸ Cfr. G. ORSINA, *I nodi di un difficilissimo biennio*, in AA.VV., *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, I, Edizioni della Normale, Pisa, 2021, 138 ss.

l'inefficacia dei governi, nonché la degenerazione del sistema delle fonti¹⁵⁹.

In particolare, anche in relazione alle prassi “torsive” del sistema delle fonti, il tema della “governabilità” s’impone come ineludibile e radicalizza in termini nuovi quella permanente tensione tra liberalismo e democrazia che, nel secolo precedente, si era strutturata intorno alla polemica nei confronti della tirannia della maggioranza, che viene progressivamente sostituita dall'accusa di «incapacità dei governi democratici di dominare convenientemente i conflitti di una società complessa»¹⁶⁰. Quello delle fonti, conseguentemente, cessa di essere un tema di attuazione e implementazione dell'ellittico tessuto costituzionale della convivenza civile e politica e diviene, prevalentemente, un segmento della più generale problematica degli strumenti della funzione governante¹⁶¹, in una prospettiva che non pare azzardato definire schumpeteriana¹⁶², proprio per il suo carattere servente rispetto al modello della c.d. “democrazia maggioritaria”¹⁶³.

Nella nostra esperienza costituzionale, si determina così quella vera e propria trasformazione della forma di governo che comunemente viene definita attraverso l'espressione di “Seconda Repubblica”, proprio per indicare la nuova logica di funzionamento del sistema costituzionale, con partiti nuovi (ad es. Forza Italia, Lega, Alleanza Nazionale, che governano insieme nella coalizione di centro-destra dopo le prime elezioni maggioritarie del 1994) e ispirato alla logica della “democrazia maggioritaria” o dell'alternanza, giudicata più rispondente all'esigenza di favorire la governabilità e l'emersione della responsabilità politica dei partiti. Il compromesso cessa di essere, così come lo avevano concepito i Costituenti, il metodo privilegiato per la

¹⁵⁹ Sul punto cfr. N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Dal referendum alla legge Mattarella*, *ivi*, 237 ss. Per una prospettiva che valorizza l'avvio della «stagione antipartitocratica» del referendum cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 119 ss., spec. 128, in particolare per la constatazione dell'«unicità dei referendum elettorali delle tornate 1991-93 rispetto alle esperienze pregresse, sia per l'incidenza sul sistema partitico [...] sia per l'esaltazione massima delle virtualità del referendum abrogativo, non più mero strumento di “legislazione negativa”, ma mezzo di innovazione normativa dalle immediate ricadute istituzionali».

¹⁶⁰ N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2006, 103 ss.

¹⁶¹ Cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 50 ss.

¹⁶² Come noto, infatti, l'idea che la legislazione sia soltanto uno dei modi in cui il Parlamento conferma o revoca il proprio sostegno all'indirizzo politico del governante di turno si deve a J. SCHUMPETER, *Capitalism, socialism and democracy* (1942), trad. it. E. Zuffi, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas, Milano, 1967, 266, laddove si replica all'obiezione secondo cui il Parlamento non si limita a «nominare e licenziare governi», ma «legifera e amministra», evidenziando che «fondamentalmente la produzione corrente di decisioni parlamentari su problemi nazionali è il metodo con cui il parlamento mantiene o rifiuta di mantenere al potere un governo, o con cui accetta o rifiuta di accettare la guida del primo ministro».

¹⁶³ Nel senso, ormai classico, definito da A. LIJPHART, *Pattern of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, trad. it. L. Verzichelli, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, 29 ss.

legittimazione democratica dei processi normativi e diviene, all'opposto, il simbolo dell'autoreferenzialità dei partiti e della loro deteriore tendenza alla ricerca di un consenso connotato in termini sempre più spregiativamente consociativistici.

Pur in un quadro di così radicale delegittimazione e mutamento delle istituzioni repubblicane, falliscono, però, i due ulteriori tentativi di riformare la Costituzione del 1948 condotti dalla Commissione "De Mita-Iotti" nel 1993 e dalla Commissione bicamerale "D'Alema" nel 1997; progetti che, non a caso, ripropongono entrambi deroghe al procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 Cost. e contengono entrambi significative misure di contenimento delle alterazioni subite dal sistema delle fonti¹⁶⁴.

Nel quadro di imponenti riforme dell'architettura costituzionale¹⁶⁵, del primo progetto vale la pena ricordare, innanzitutto, l'introduzione di nuove regole in materia di decretazione d'urgenza, che comportano una profonda revisione dell'art. 77 Cost. volta a restringere il campo di intervento della fonte ad una serie di fattispecie definite, ovvero «la sicurezza nazionale, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari». Viene, inoltre, costituzionalizzata la disposizione dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 nella parte in cui prevede che i decreti debbano contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo, stabilisce la non reiterabilità dei decreti non convertiti in legge e fa divieto ai provvedimenti di urgenza di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale¹⁶⁶. Altre proposte, infine, concernono il

¹⁶⁴ Sulle vicende richiamate cfr., anche per ulteriori riferimenti, A. PIZZORUSSO, *Le stagioni della Costituzione. Prefazione al volume conclusivo del «Commentario della Costituzione»*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1995, XXXI ss., e P. CIARLO, *Parlamento, governo e fonti normative*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno annuale. Roma 6-7 novembre 1998*, Cedam, Padova, 1999, 257 ss.

¹⁶⁵ Si pensi, per tutte, alla definizione di una forma di governo "neoparlamentare" che prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri ed introduce l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva", nonché all'ampia revisione del rapporto Stato-Regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza accolto nel testo allora vigente della Costituzione.

¹⁶⁶ Per quanto concerne, invece, la decisione parlamentare sulla conversione in legge dei decreti, si prevede espressamente che le Camere li debbano convertire in legge entro sessanta giorni e si introduce la non emendabilità dei decreti-legge, salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

potere regolamentare del Governo¹⁶⁷ e la legge di bilancio, con l'introduzione dell'obbligo per i bilanci dello Stato di rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente¹⁶⁸.

Nel testo della seconda Commissione, invece, come si ricorderà, il progetto distingue tre tipi di procedimento legislativo ordinario¹⁶⁹. La distinzione è una conseguenza della decisione di individuare nella sola Camera dei deputati la sede propriamente "politica" e di riservare al Senato poteri paritari nel procedimento legislativo solo per un limitato numero di ambiti materiali, sostanzialmente afferenti alle questioni istituzionali e ai diritti e alle libertà. Per un secondo ambito di materie è, inoltre, previsto un procedimento misto: si tratta delle questioni per le quali il procedimento legislativo richiede la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie. I progetti di legge rientranti in tale ambito sono necessariamente trasmessi ad approvati dal Senato, che delibera nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie. Per tutte le altre materie, infine, il procedimento legislativo si svolge e si conclude di norma alla Camera, salva la facoltà, data al Senato, di "richiamare" i progetti approvati dalla "Camera bassa" e di proporre modifiche, sulla quali tuttavia la decisione definitiva spetta alla stessa Camera dei deputati. Come si accennava, dunque, vengono così individuati tre distinti procedimenti, che corrispondono ad altrettante tipologie di leggi: leggi bicamerali paritarie, leggi bicamerali non paritarie e leggi monocamerali¹⁷⁰.

Allo stesso tempo, coerentemente con la "svolta maggioritaria", vengono incrementati i poteri governativi nel procedimento legislativo. Il testo di riforma riconosce ampi poteri al Governo nella determinazione dell'ordine del giorno delle Camere e nell'ambito del procedimento legislativo. L'art. 95, co. 4, prevede, infatti, che il Governo possa chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata. La medesima disposizione riconosce altresì al Governo la facoltà di chiedere che, decorso il termine, la Camera deliberi sul testo proposto o accettato dal Governo articolo per articolo e con votazione finale (c.d.

¹⁶⁷ In relazione al quale il testo prevede l'introduzione in Costituzione di un nuovo articolo 95-bis, il quale stabilisce che il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge, secondo modalità e forme stabilite con legge ordinaria.

¹⁶⁸ Il testo dell'art. 81 Cost. riformato, inoltre, conferma il carattere formale della legge di bilancio e prevede che il Governo presenti annualmente per l'approvazione parlamentare, oltre al rendiconto consuntivo, un bilancio di previsione annuale e pluriennale.

¹⁶⁹ In via preliminare, sui lavori della Commissione cfr. i contributi raccolti in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Cedam, Padova, 1997, e, in particolare, U. DE SIERVO, *Alcune discutibili scelte in tema di bicameralismo e sistema delle fonti*, *ivi*, 55 ss.

¹⁷⁰ Sul punto si veda la sistematizzazione proposta da M. CECCHETTI, *La disciplina generale del procedimento legislativo: l'iter parlamentare di formazione della legge*, *ivi*, 179 ss.

“voto bloccato”). Risultano rafforzati anche i poteri del Governo in merito alle decisioni di spesa deliberate dal Parlamento: in particolare, l'art. 103, co. 5, stabilisce che, in caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri solo a maggioranza assoluta dei propri componenti. In tema di decretazione d'urgenza viene introdotto un generale divieto di emendamento in sede di conversione e, a bilanciamento di tale limitazione delle prerogative parlamentari, si prevede – replicando alcune proposte, come visto, già fatte dalla precedente Commissione – che il Governo possa approvare decreti-legge solo in una serie limitata di fattispecie (sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie).

Il processo di adeguamento istituzionale alla nuova dinamica maggioritaria, fallito sul piano della revisione costituzionale, raggiunge, invece, un primo approdo sul piano dei regolamenti parlamentari per effetto del tentativo, operato con la riforma del regolamento della Camera del 1997 e con gli interventi più puntuali di revisione del regolamento del Senato degli anni 1999-2002, di tenere insieme, da un lato, regole volte a garantire tempi certi nella discussione e nella decisione parlamentare, dall'altro, prescrizioni tese a consentire un effettivo confronto tra maggioranza e opposizione/i, secondo una logica di garanzia dello “statuto dell'opposizione”¹⁷¹. In particolare, alla necessità di rafforzare i poteri del Governo in Parlamento si ispirano la nuova disciplina del contingentamento dei tempi di discussione in Commissione e in Assemblea, nonché quella della definizione del programma dei lavori e quella del filtro di ammissibilità degli emendamenti¹⁷².

4.4 (segue): le delusioni della “svolta maggioritaria” nel campo delle fonti

La restante parte degli anni '90 e i successivi anni 2000 sembrano, però, dimostrare che l'evoluzione della forma di governo parlamentare in senso maggioritario non è in grado di curare miracolosamente i mali delle istituzioni repubblicane, dalla crisi della rappresentanza politica alla scarsa qualità delle politiche pubbliche e delle leggi¹⁷³, dall'instabilità dei governi all'inefficacia della loro azione nell'affrontare i problemi economico-sociali, soprattutto

¹⁷¹ Sul tema, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. 401 ss.

¹⁷² Cfr., per tutti, G. RIVISECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, 27 ss.

¹⁷³ Inevitabile, conseguentemente, la crescita di attenzione della dottrina nei confronti del tema della qualità della legislazione, su cui si vedano, almeno, dopo il pionieristico lavoro di M. AINIS, *La legge oscura*, cit., gli studi monografici di P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Esi, Napoli, 2007; D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010; B. MALAISI, *La conoscibilità della legge*, Cedam, Padova, 2012 e, più di recente, L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

quelli derivanti dall'incremento del debito pubblico – che proprio le ricordate prassi in materia di legge finanziaria avevano alimentato – e dalla crisi economica del 2007.

Una significativa conferma della mancanza di qualsivoglia virtù taumaturgica del maggioritario si ha proprio dalle perduranti “torsioni” del sistema delle fonti. In particolare, verso questa conclusione sembrano orientare alcuni fenomeni emergenti dalla prassi, i quali sembrano poter essere tematizzati sotto tre distinti e concorrenti angoli prospettici: da un primo punto di vista, il fallimento del tentativo di razionalizzazione esperito con la legge n. 400 del 1988; da un secondo punto di vista, l'incapacità delle modifiche dei regolamenti di Camera e Senato di far definitivamente transitare i procedimenti normativi verso la nuova logica maggioritaria; da un terzo punto di vista, infine, l'incancrenirsi di alcuni fenomeni per effetto proprio delle rinnovate dinamiche dei rapporti tra maggioranza e opposizione/i.

Dal primo dei tre punti di vista, quanto alla delega legislativa, si assiste al suo incremento quantitativo, legato ad un sempre maggiore ricorso all'istituto per interventi di ampia portata riformatrice¹⁷⁴ e nella c.d. “testunificazione”¹⁷⁵, e al diffondersi di prassi difficilmente compatibili con il dettato costituzionale dell'art. 76 Cost., quali la previsione di principi e criteri direttivi generici¹⁷⁶, l'adozione di decreti-legislativi oltre il termine¹⁷⁷, il massiccio utilizzo di deleghe integrative e correttive, anche previste da leggi diverse da quelle di conferimento della delega principale¹⁷⁸, che intervengono dopo notevole lasso di

¹⁷⁴ Per una ricostruzione analitica della prassi in materia, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003, 47 ss.

¹⁷⁵ Una stagione in cui il testo unico si pone come «minimo comune denominatore» di diverse altre figure normative tra cui «il codice, le fonti di riassetto, le fonti di riordino e anche fonti che pur omettendo, nel titolo, ogni riferimento ad operazioni di manutenzione e coordinamento della normazione sono parimenti l'esito (anche) di un'opera di consolidazione»: così M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 152 ss., spec. 153. Dello stesso A. cfr. anche ID., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Giappichelli, Torino, 2004, 11 ss.

¹⁷⁶ Così, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa*, cit., 68 ss.

¹⁷⁷ Sul punto P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007* in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 106 ss.

¹⁷⁸ N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 45 ss., e G. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2002, 190 ss.

tempo¹⁷⁹ e che vengono inserite in sede di conversione dei decreti-legge¹⁸⁰.

Quanto, invece, alla decretazione d'urgenza, emblematica e notissima, tanto che ad essa sarà sufficiente un mero accenno, è la vicenda normativa seguita alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale¹⁸¹, che si caratterizza, per un verso, per l'esplosione delle ordinanze di protezione civile¹⁸², per l'altro, per un diverso utilizzo della fonte, comunque al di fuori dei presupposti costituzionali, come mezzo che il *continuum* maggioranza parlamentare-Governo utilizza per attuare il programma politico e che la trasforma in una sorta di iniziativa legislativa rafforzata dall'immediata entrata in vigore e dai tempi certi dell'esame parlamentare¹⁸³.

Nella medesima prospettiva meritano, infine, di essere ricordate anche le prassi in materia di esercizio del potere regolamentare¹⁸⁴, che denotano il proliferare di una particolare categoria di atti, sconosciuti al modello della legge n. 400 del 1988, qualificati espressamente dalla legge come "decreti di natura non regolamentare". Il ricorso a quest'ultimi è uno dei sintomi più evidenti della «fragilità»¹⁸⁵ della disciplina dettata in relazione ai poteri normativi del Governo, che finisce per produrre, fin da subito, quel fenomeno proteiforme di "fuga dal regolamento"¹⁸⁶ che si manifesta nelle più diverse deviazioni dal modello procedimentale tipico dei regolamenti governativi e ministeriali, per

¹⁷⁹ V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 25 ss.

¹⁸⁰ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *ult. cit.*, 65 ss.

¹⁸¹ Per una ricognizione degli sviluppi successivi alla decisione della Corte, cfr. A. SIMONCINI, *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 17 ss.

¹⁸² Di cui si dirà più approfonditamente, ad altro fine, *infra*, § 6.

¹⁸³ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID., *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, 1 ss. Inoltre, si vedano i dati raccolti in V. DI PORTO, *I numeri delle leggi*, cit., 192.

¹⁸⁴ In relazione al quale si comincia a configurare una prima affermazione dell'autonomia normativa della Presidenza del Consiglio, come emerge dalla prassi analizzata in M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 161 ss.

¹⁸⁵ Così G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, 332. Sul tema, già nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge 400, cfr. G. PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in U. DE SIERVO (a cura di), *ult. cit.*, 25 ss.

¹⁸⁶ Sul quale, tra i primi, E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 69-70, e U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988)*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro. Stato e Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1991, 279 ss.

come disciplinati dall'art. 17 della medesima legge¹⁸⁷. In particolare, si affermano nella prassi ampi fenomeni di delegificazione condotti al di fuori dello schema dell'art. 17, co. 2, cit., che diviene un modello assolutamente recessivo nelle scelte del legislatore¹⁸⁸, con ogni conseguente ricaduta problematica in punto di rispetto del principio di legalità e della gerarchia delle fonti¹⁸⁹.

In questo contesto, peraltro, l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, di cui si dirà di qui a poco, rappresenta un fattore di intensificazione delle deroghe al regime formale dei regolamenti: da un primo punto di vista, perché la limitazione del perimetro di operatività della potestà regolamentare dello Stato alle sole materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva "incoraggia" tentativi di elusione del riparto attraverso atti diversi dai regolamenti¹⁹⁰; da un secondo angolo visuale, perché l'esplosione del contenzioso costituzionale in via principale stimola il tentativo del Governo di sottrarre una parte consistente della produzione normativa alla possibile giurisdizionalizzazione del conflitto con le Regioni¹⁹¹.

Dal secondo dei punti di vista che si sono anticipati, relativo alle prassi conseguenti alle riforme dei regolamenti di Camera e Senato, giova evidenziare che il tentativo di razionalizzare le procedure parlamentari nel senso di favorire una più piena dialettica tra maggioranza e minoranza/e, a questo punto "costituita/e in opposizione/i" per effetto della nuova logica

¹⁸⁷ Da ultimo, per una classificazione delle forme della "fuga dal regolamento", cfr. G. RIVOSECCI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 92 ss. Per la distinzione tra "decreti a contenuto normativo non aventi la forma di regolamento" e "decreti aventi contenuto normativo ma espressamente definiti «non regolamentari» dalla legge" v. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 365 ss.

¹⁸⁸ Il quale, contravvenendo alla logica di semplificazione normativa propria dell'istituto, introduce adempimenti procedurali non richiesti dalla disciplina dell'art. 17, co. 2, cit. come l'intervento consultivo delle Commissioni parlamentari: sul punto cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *ult. cit.*, 93 ss.

¹⁸⁹ G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2006, cit., 301 ss. Inoltre, per limitarsi agli studi monografici, cfr. ID., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, 24 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, 43 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, 25 ss.; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001, 11 ss.

¹⁹⁰ G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *ult. cit.*, 187 ss.

¹⁹¹ Cfr., per tutti, N. LUPO, *La potestà regolamentare del governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino, Giappichelli, 2003, 261; R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Jovene, Napoli, 2004, 295 ss.; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quad. cost.*, 2003, 820 ss.

dell'alternanza, o della "democrazia decidente"¹⁹², va incontro ad alcuni fenomeni distorsivi che testimoniano un progressivo appannamento proprio di quei caratteri tipici del procedimento legislativo – quali la trasparenza, la pubblicità e l'apertura del confronto dialettico maggioranza/opposizione/i¹⁹³ – che quelle riforme regolamentari intendevano esaltare: si pensi al ricorso ai maxi-emendamenti da parte dell'Esecutivo¹⁹⁴, all'abuso delle questioni di fiducia unite alla richiesta della maggioranza di iscrivere all'ordine del giorno dell'Assemblea provvedimenti che non hanno ancora esaurito il loro *iter* in Commissione¹⁹⁵ e, più in generale, al ridimensionamento del ruolo di queste ultime, che finiscono per non essere né la sede di elaborazione delle politiche legislative, né la sede per un effettivo controllo sull'indirizzo politico del Governo¹⁹⁶.

Dall'ultimo dei tre punti di vista indicati, quello relativo agli effetti delle rinnovate dinamiche dei rapporti tra maggioranza e opposizione/i su alcuni fenomeni già abbozzati dalla prassi degli anni precedenti al 1993, infine, vale la pena ricordare come con l'evoluzione della forma di governo non siano state contenute, ma anzi risultino aggravate, alcune tendenze della prassi alla marginalizzazione del Parlamento nei processi normativi, come l'accentramento dell'iniziativa legislativa nelle mani del Governo¹⁹⁷, il massiccio inserimento di emendamenti, anche governativi, in sede di conversione dei decreti-legge¹⁹⁸, sempre più di frequente accompagnato dall'utilizzo della questione di fiducia¹⁹⁹, il consolidarsi del fenomeno dei decreti legislativi integrativi e

¹⁹² Sull'utilizzo di questa nozione cfr., per tutti, S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, 346 ss.

¹⁹³ Su tali caratteristiche, centrali ai fini dell'emersione della responsabilità politica, cfr. A. RUGGERI, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Giappichelli, Torino, 2003, 234 ss., che sviluppa il ragionamento nel senso della ravvisabilità di una motivazione legislativa.

¹⁹⁴ Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, nella dottrina della prima decade del secolo, cfr. L. CUOCOLO, *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 4753 ss.; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1391 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, 13 ss.

¹⁹⁵ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 41 ss.

¹⁹⁶ Ancora, N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 a oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 32 ss.

¹⁹⁷ Cfr. R. DICKMANN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 3 ss.

¹⁹⁸ Nell'ambito di un uso del decreto-legge che comincia a connotarsi come strumento per superare le lungaggini parlamentari, la frammentazione in assemblea e/o le divisioni interne alla stessa maggioranza di governo, come rileva, dopo la fine della prassi della reiterazione, A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., 53.

¹⁹⁹ G. RIVOSECCI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento III, Utet, Torino, 2008, 17 ss.

correttivi²⁰⁰, il ricorso a deleghe “tecniche” e “in bianco”, funzionali in alcuni casi a delegare poteri normativi alle autorità indipendenti²⁰¹, più in generale, lo strutturarsi attraverso la delegazione di una sorta di “colegislazione” tra Parlamento e Governo²⁰², il costante permanere della legislazione provvedimentale²⁰³, l’allungamento dei tempi del procedimento legislativo²⁰⁴, il ricorso a provvedimenti *omnibus* nell’ambito delle manovre di bilancio²⁰⁵.

Il complesso di tali fenomeni dimostra la difficoltà del sistema politico-partitico di partorire nella nuova logica maggioritaria una dialettica maggioranza/opposizione/i che consenta lo sviluppo di prassi normative conformi al modello costituzionale, come conferma la circostanza che, nel solo settennato di Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006), il rispetto della disciplina costituzionale delle fonti in più occasioni viene in considerazione come motivo di rinvio delle leggi alle Camere *ex art. 74 Cost.*, con censura, tra le altre cose, dell’approvazione di corposi emendamenti senza discussione, della proroga di un termine scaduto per l’esercizio di una delega quando il Governo ha già presentato un disegno di legge per il conferimento di una nuova delega, dell’inserimento in sede di conversione di norme eterogenee rispetto al contenuto del decreto-legge, della presentazione di iniziative di dubbia costituzionalità su materia su cui pende già una proposta legislativa²⁰⁶, dell’approvazione di

²⁰⁰ M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Cedam, Padova, 2010, 269 ss.

²⁰¹ E. FREDIANI, *La progressiva “torsione” di un modello tra deleghe “tecniche”, deleghe “in bianco” e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 327 ss.

²⁰² Sul punto cfr., per tutti, E. CHELI, *La produzione normativa*, cit., 129.

²⁰³ Nel decennio 1996-2006, le leggi provvedimento assommano a circa il 15% della legislazione parlamentare, secondo la ricostruzione operata da V. BONCINELLI, *Analisi empirica della produzione delle leggi-provvedimento negli ultimi dieci anni*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 313 ss., che sottolinea come il ricorso a tale istituto avvenga per le finalità più varie, tra le quali particolarmente significativa appare quella di tipo emergenziale, volta a regolare in via transitoria oggetti che richiederebbero una disciplina stabile e organica.

²⁰⁴ Ben documentato dai dati contenuti in E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 197 ss., che evidenziano come, a partire dalla XIII legislatura, il tempo medio di approvazione sia compreso tra i 450 e i 500 giorni.

²⁰⁵ Sul punto v. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1597 ss. In particolare, sulla prassi delle leggi finanziarie con unico articolo cfr. B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 2006, 783 ss.

²⁰⁶ Sui citati profili sia consentito rinviare alla ricostruzione della prassi dei rinvii di Ciampi contenuta in A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e diritto*, 2004, 181 ss., in cui cerco di mostrare come detta prassi trovi una chiave di lettura nel nuovo ruolo – ridimensionato in estensione, ma accentuato in intensità dal punto di vista delle garanzie (come sottolineano, tra gli altri, E. CHELI, *La riforma mancata*, Il Mulino, Bologna, 2000, 68; G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul presidente della repubblica italiana*, in *Id.*, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 490; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra*

maxi-emendamenti che inseriscono articoli con decine di commi²⁰⁷. Durante le presidenze successive, invece, l'utilizzo del potere di rinvio per questioni attinenti l'uso delle fonti subisce un'attenuazione che, tuttavia, risulta compensata da un più ampio ricorso al potere di messaggio²⁰⁸, ivi compreso quello degli "auguri" di fine anno: in particolare, nel corso del primo mandato di Giorgio Napolitano, numerose sono le "note del Quirinale" e ricorrenti sono gli invii di lettere ai Presidenti delle Camere che denunciano l'uso distorto delle fonti del diritto, in particolare della decretazione d'urgenza²⁰⁹; "moniti" che, peraltro, si trovano puntualmente citati anche nella successiva sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, a sottolineare proprio la diffusa percezione istituzionale dell'incostituzionalità di alcune "deviazioni" dal modello²¹⁰. Nello stesso senso, infine, si esprime anche la prassi della presidenza Mattarella, la quale "batte" soprattutto sulla necessità di mantenere l'omogeneità e la coerenza complessiva dei testi normativi, anche in seguito all'attività emendativa delle Camere e prefigura un possibile utilizzo futuro del potere di rinvio in materia²¹¹.

4.5 (segue): l'arretramento della centralità parlamentare/assembleare in alcune ulteriori prassi (1993-2010) in ambito Ue, costituzionale e regionale

In quegli stessi anni (1993-2010), si registrano anche altre profonde evoluzioni del sistema delle fonti, le quali, incidendo su diversi livelli della produzione normativa e su differenti momenti di raccordo, contribuiscono a

principio maggioritario e unità nazionale, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 176) – che il Capo dello Stato viene a rivestire nel contesto maggioritario proprio per effetto della nuova conformazione assunta dai procedimenti normativi, contraddistinta da una "forza" del Governo in Parlamento sconosciuta all'esperienza precedente.

²⁰⁷ Emblematica la vicenda della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario nella XIV legislatura, che è stata oggetto del messaggio del Presidente Ciampi del 16 dicembre 2004, su cui cfr. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7 gennaio 2005; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 265 ss.; E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 807 ss.; L. LORELLO, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 2005, 327 ss.

²⁰⁸ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, 112 ss.

²⁰⁹ Sul punto si veda la preziosa ricostruzione di M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, cit., 232-3.

²¹⁰ Sul punto cfr. E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 1 ss.

²¹¹ Ci si riferisce al messaggio del 23 luglio del 2021, "Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge", in cui si censura anche la prassi dei c.d. "decreti a perdere" o "decreti minotauro", con cui il Governo fa confluire nella conversione di un decreto-legge la salvezza degli effetti di un altro decreto di cui non ha chiesto la conversione alle Camere. Sul punto si veda la dottrina citata *infra*, nota 332.

mettere in crisi la logica compromissoria su cui si fonda il modello costituzionale e, per questa via, determinano un ulteriore arretramento della centralità parlamentare nei processi normativi.

Il riferimento cade, innanzitutto, sulle radicali trasformazioni che investono il ruolo delle fonti del diritto a seguito dell'attuazione a livello normativo del programma fiscale già elaborato in dottrina dai sostenitori della c.d. *Constitutional Economics*²¹² e dall'ordoliberalismo tedesco²¹³. Sulla scia del passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"²¹⁴ e della critica al keynesismo, tali correnti di pensiero – pur maturate in contesti culturali diversi – trovano un punto di convergenza nell'idea di utilizzare le fonti del diritto caratterizzate dai requisiti della rigidità e della sovraordinazione gerarchica al fine di ingabbiare l'azione dei pubblici poteri in materia fiscale all'interno di una griglia di vincoli definiti *ex ante* e, in particolare, di "*fiscal rules*"; queste ultime definite come norme dirette a limitare la discrezionalità del decisore politico tramite «a long-lasting constraint on fiscal policy through numerical limits on budgetary aggregates»²¹⁵.

In questo processo di superamento della concezione "minima" di

²¹² Come noto, si tratta dello sbocco più avanzato della letteratura statunitense in materia di *Public Choice*, cui si deve, in particolare, lo sviluppo del concetto di "*fiscal constitution*". In argomento, cfr. J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967, *passim*; J.M. BUCHANAN, R. WAGNER, *Democracy in Deficit. The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977, *passim*; J.M. BUCHANAN, *Democrazia costituzionale, libertà individuale ed eguaglianza politica* (1989), in ID., *Stato, mercato e libertà*, il Mulino, Bologna, 2006, 277 ss.

²¹³ Sul programma ordoliberale ed i suoi riflessi costituzionali cfr., almeno, F. SAITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una «esatta misura» di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto costituzionale*, 2/2018, 121 ss.

²¹⁴ Sempre in una prospettiva costituzionale, cfr. F. SAITTO, "*Costituzione finanziaria*" ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

²¹⁵ Così A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, in *IMF Working Papers*, 2012, 5.

costituzione finanziaria²¹⁶, accolta anche dal Costituente italiano²¹⁷, e di affermazione della ricordata visione strumentale delle fonti del diritto, maturata essenzialmente in ambienti economici, il momento di svolta è indubbiamente rappresentato dal Trattato di Maastricht, il quale incorpora all'interno del diritto primario Ue una serie di parametri per accertare la sostenibilità dei livelli di *deficit* e indebitamento²¹⁸, anche se tali vincoli sono stati, poi, ulteriormente irrigiditi dal successivo “Patto di stabilità e crescita”, adottato con i regolamenti del Consiglio nn. 1466 e 1467 del 1997, i quali – pur contenuti in fonti Ue di diritto derivato – in realtà conseguono un quasi analogo livello di rigidità grazie alle “clausole valvola” contenute nelle Costituzioni degli Stati membri che danno copertura al processo di integrazione.

Nel merito, la dottrina non ha mancato di avanzare riserve sulla capacità

²¹⁶ Come è noto, il concetto di “costituzione economica” e le sue relazioni con la “costituzione finanziaria” sono oggetto di un vivace dibattito interpretativo. Non potendosi in questa sede approfondire la pur interessantissima questione, per basilari esigenze di chiarezza espositiva si utilizzano qui delle “definizioni di lavoro”, intendendo per “costituzione economica” in senso stretto la disciplina dei diritti della sfera economico-sociale, nonché l’assetto delle regole finalizzate a perimetrare *ex ante* gli spazi dell’intervento pubblico in campo economico. In una accezione qui assunta come più “ampia”, invece, la “costituzione economica” comprende anche eventuali regole di politica monetaria, qualora contenute in fonti rigide e con un rango sovraordinato, e la c.d. “costituzione finanziaria”, la quale include ulteriori limiti alla decisione politica in materia di finanza pubblica, tra i quali le “fiscal rules” ed i vincoli ai provvedimenti legislativi di spesa. Sul passaggio da una costituzione finanziaria “minima” ad una dinamica di intensa incorporazione delle “fiscal rules” in fonti rigide e di rango sovraordinato, cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisione di bilancio*, in *Diritto costituzionale*, 1/2021, 73 ss.

²¹⁷ Come altrettanto noto, infatti, la “costituzione finanziaria” immaginata dal Costituente italiano si limitava a porre due vincoli minimi, fra l’altro oggetto di una lettura riduttiva: il principio di progressività del sistema tributario (art. 53, co. 2, Cost.) e l’obbligo di copertura finanziaria ex art. 81, co., 4 Cost. (ora art. 81, co. 3, Cost.). Come altrettanto noto, del resto, nel testo costituzionale originario non compariva nessun vincolo sull’indebitamento, tanto che la dottrina maggioritaria interpretava questo silenzio come sintomo della “neutralità” della Carta rispetto alle teorie economiche (sul punto cfr., *ex multis*, C. BERGONZINI, G. RIVOCCHI, *L’art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 239 ss.). Per la tesi secondo cui, anche dopo la novella costituzionale dell’art. 81 Cost., non vi sarebbe comunque una generale preclusione nei confronti delle politiche keynesiane, cfr. G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2013, 9; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3/2013, 357 ss.; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it, 2013, 18; C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell’equilibrio di bilancio*, in *Astrid on line*, 6/2015, 5.

²¹⁸ È appena il caso di ricordare che, con il Trattato di Maastricht, fanno ingresso nel diritto primario dell’Ue due criteri fiscali numerici (un rapporto debito/PIL inferiore al 60% ed un *deficit* pari o inferiore al 3% del PIL), affiancati da ulteriori criteri monetari numerici. In argomento, cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, spec. 170 ss., il quale in particolare sottolinea come l’irrigidimento di tali parametri con il “Patto di stabilità e crescita” rifletta un ruolo di “integrazione”, piuttosto che di “attuazione”, del Trattato di Maastricht da parte dei regolamenti del Consiglio nn. 1466 e 1467 del 1997.

delle “*European clauses*” di veicolare all’interno di una costituzione economica a trama “aperta” come quella italiana²¹⁹ un così intenso processo di razionalizzazione della costituzione finanziaria²²⁰, tanto che in proposito è stata anche evocata una potenziale incompatibilità con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale²²¹. Sul piano del sistema interno delle fonti, cui sono limitate le presenti considerazioni, ciò che di questa vicenda merita di essere rimarcato è che essa, attraverso il ricorso all’irrigidimento e alla gerarchizzazione dei vincoli di bilancio, determina un salto di qualità nel processo di fissazione del livello massimo teorico dell’indebitamento a medio e lungo termine, che abbiamo detto aver preso le mosse con la legge 23 agosto 1988, n. 362²²² e che abbiamo già preannunciato trovare la sua più completa realizzazione, dopo e grazie alla crisi economica degli anni Dieci, con l’introduzione a livello costituzionale del c.d. “pareggio di bilancio”, disposta con la legge cost. n. 1 del 2012²²³.

Nella prospettiva indicata in apertura del paragrafo meritano, poi, di essere ricordate anche le trasformazioni che hanno riguardato la normazione di livello costituzionale. In particolare, il fallimento dell’esperienza della Commissione bicamerale “D’Alema” segna, da un lato, l’interruzione della stagione delle deroghe all’art. 138 Cost., dall’altro, il passaggio da una revisione costituzionale «condivisa» ad una «contesa» o, addirittura, «contenziosa»²²⁴. Una circostanza capace di far transitare le stesse procedure di riforma *ex art. 138 Cost.* nel campo riservato alla contrapposizione politico-partitica contingente, se non nella sfera dell’indirizzo politico di maggioranza, come testimonia il tentativo di legittimare le riforme non attraverso l’ampio consenso parlamentare, anche delle forze di opposizione, ma con l’intervento diretto del corpo elettorale²²⁵.

Particolarmente significativa sul punto risulta, come ovvio, la nota vicenda

²¹⁹ Ma cfr., in termini generali, non legati all’ordinamento italiano, M. CLAES, *Constitutionalizing Europe at its Source: The “European Clauses” in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 2/2012, 81 ss.

²²⁰ Secondo l’indicazione di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 3 ss. e spec. 79, che pure rifiuta l’utilizzo del concetto di “costituzione economica”.

²²¹ Cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, spec. 418 ss. Sulla alterità della disciplina dell’economia contenuta nei Trattati europei rispetto all’originario disegno perseguito dal Costituente italiano, cfr., altresì, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 95 ss.

²²² Vedi *supra*, § 4.2.

²²³ Su cui, per i profili di più immediato interesse per il sistema delle fonti, vedi *infra*, § 4.6.

²²⁴ L’utilizzo di queste efficaci espressioni si deve a M. CECCHETTI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 11 ss.

²²⁵ Sul tema cfr., per tutti, S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi.it*, 7/2005, 17 ss., e P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, in ID. (a cura di), *La Costituzione repubblicana: da «casa comune» a scelta di parte?*, Giappichelli, Torino, 2006, 23 ss.

dell'approvazione a "colpi di maggioranza", per un solo voto, della legge costituzionale n. 3 del 2001²²⁶. Come nello stesso senso depone la prassi, che emerge in tale occasione, in forza della quale sono le stesse forze che hanno sostenuto il progetto di riforma costituzionale in Parlamento a chiedere lo svolgimento del referendum²²⁷, quando, in precedenza, come noto, fino alla metà degli anni Novanta, la ricerca di un consenso sulle riforme che non fosse limitato alle sole forze politiche della maggioranza induceva la dottrina a parlare di una sorta di «fuga dal referendum», messa in atto a causa della necessità dei partiti di mantenere il controllo dell'agenda delle questioni politiche, evitando scontri che avrebbero potuto, anche solo potenzialmente, indebolirli di fronte all'elettorato in caso di sconfitta della propria posizione referendaria²²⁸.

Alla luce di questa sottolineatura si comprende anche come nello stesso solco si collochi pure il successivo – ma fallito per effetto del referendum costituzionale del 25 giugno – tentativo di riforma costituzionale del 2006, che "esporta" la logica maggioritaria e anticompromissoria dal piano delle fonti a quello della forma di governo, prevedendo, tra le altre cose, il superamento del bicameralismo perfetto e paritario, nonché, di conseguenza, una configurazione prevalentemente "monocamerale" del procedimento legislativo²²⁹. Sempre sul versante delle fonti statali, inoltre, si propone di aggiungere al testo dell'art. 76 Cost. la previsione del parere obbligatorio delle commissioni parlamentari sui progetti dei decreti legislativi predisposti dal Governo.

Nel permanente stato di crisi del sistema delle fonti che emerge dai fenomeni citati e nell'incancrenirsi dell'incapacità del sistema politico-partitico di riformarsi, non meraviglia allora che la più estesa revisione costituzionale della storia repubblicana, quella della stagione 1999-2001, con cui, come noto, è stato novellato il Titolo V, Parte II della Costituzione, pur non intervenendo

²²⁶ Di cui ricorda il travagliato iter L.A. MAZZAROLLI, *Magistrati e Costituzione. Costituzione e «Carte dei diritti» e pronunce di Corti europee. Artt. 101 e 117, comma 1, Cost. Tout se tient*, in C. BERGONZINI, G. DI COSIMO, A. COSSIRI, A. GUZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, 540 ss.

²²⁷ Sull'esperienza referendaria del 2001, cfr. G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quad. cost.*, 2001, 92 ss.

²²⁸ A tal proposito, anche per la citazione riportata nel testo, si veda S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992, 93-4.

²²⁹ Nel d.d.l. di revisione approvato, alla Camera dei deputati spetta l'esame dei progetti di legge nelle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre al Senato federale è riconosciuta la competenza su quelli attinenti alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente. Per entrambi i rami del Parlamento permane, comunque, la possibilità di votare emendamenti al progetto di legge approvato nell'altra Camera. In caso di disaccordo tra le due Camere su eventuali modifiche e per risolvere eventuali conflitti di competenza tra le due Camere, si prevede il deferimento della questione, da parte dei Presidenti di Assemblea, ad un comitato paritetico composto da quattro deputati e quattro senatori.

direttamente sulla forma di governo parlamentare, realizzi una rilevante modifica delle fonti regionali che, per la prima volta, porta ad evidenza l'incrinatura che il modello costituzionale imperniato sulla centralità parlamentare nei processi di produzione normativa aveva già subito nei decenni precedenti per effetto della prassi e dell'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo nazionale.

Come si è già avuto modo di accennare, infatti, da una lato, la decostituzionalizzazione della forma di governo assembleare delle Regioni ordinarie, la regionalizzazione integrale del procedimento di formazione degli statuti delle medesime e la soppressione dell'attribuzione ai Consigli del potere regolamentare, disposte con la legge costituzionale n. 1 del 1999, dall'altro, l'eliminazione del controllo preventivo di merito del Parlamento sulle leggi regionali sospettate di essere in contrasto con l'interesse nazionale, la costituzionalizzazione del potere regolamentare e l'introduzione della clausola di residualità a vantaggio della potestà legislativa regionale, realizzate con la legge costituzionale n. 3 del 2001, determinano uno scostamento del modello costituzionale del sistema delle fonti dalla originaria dimensione ancorata alla centralità parlamentare e consiliare nei processi di produzione normativa. Nella stessa direzione, del resto, sembra potersi leggere anche la revisione di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale, nel sopprimere l'eventualità del referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost. per le leggi costituzionali di modifica degli statuti delle Regioni speciali, contribuisce ad indebolire l'originaria concezione dell'ampia convergenza parlamentare come momento di composizione dei conflitti costituzionali di dimensione nazionale (come lo sono quelli che si sviluppano lungo l'asse unità/autonomia), perché consente l'approvazione dei nuovi statuti speciali anche a maggioranza risicata senza che sia più possibile attivare il referendum a tutela delle minoranze parlamentari²³⁰.

Come noto, attraverso tali riforme si cerca di porre rimedio ad una serie di fenomeni che sono stati oggetto delle doglianze della dottrina di fine anni Novanta circa l'esautoramento del ruolo delle Assemblee elettive²³¹ e la necessità di rilanciare la legislazione regionale²³², come anche il potere

²³⁰ Cfr. S. PAJNO, G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 301 ss. Sul punto, però, si tenga presente che la prassi è andata in senso diverso, con approvazioni ad ampia maggioranza parlamentare: sul punto cfr. la ricostruzione di M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? Brevi riflessioni sul rapporto tra art. 138 Cost. e la legge cost. n. 2 del 2001*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 1 ss.

²³¹ Per tutti, M. CARLI, *Sintesi della ricerca*, in ID. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, III ss.

²³² Così, nelle immediatezze della riforma, V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, 583 ss., e U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, *ivi*, 591 ss.

regolamentare, atrofizzato dalla competenza assembleare²³³. Si ricorderà, infatti, che l'allocazione della competenza per entrambi gli strumenti normativi in capo al medesimo organo, ovvero il Consiglio regionale, contribuiva a determinare l'«indifferenza» tra l'uso della legge e del regolamento a scapito soprattutto del secondo, favorendo così il ricorso ad una sorta di «criptonormazione» di origine non consiliare che spesso presentava anche un carattere di mediocre fattura sul piano qualitativo ed era di difficile reperimento, perché in molti casi addirittura non pubblicata²³⁴. Alla prova dell'attuazione di tali novelle, l'introduzione della forma di governo *standard*, ancorata alla logica maggioritaria del *simul stabunt, simul cadent*²³⁵, e le scelte sostanzialmente indifferenziate dei nuovi statuti²³⁶ producono l'effetto di accentrare ulteriormente i processi di produzione normativa nelle Giunte regionali²³⁷, presso le quali si incardina, innanzitutto, l'iniziativa legislativa regionale²³⁸.

In questa direzione spinge anche, se non soprattutto, la potestà regolamentare, la quale, dopo i primi equivoci interpretativi legati al significato da attribuire all'abrogazione della competenza consiliare²³⁹, ha vissuto una stagione decisamente più intensa, grazie soprattutto alle scelte fatte dai nuovi Statuti regionali, i quali, come noto, prevedono nella quasi totalità dei casi la competenza delle Giunte e le medesime tipologie di regolamenti²⁴⁰.

²³³ Cfr., per tutti, R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, ivi, 519 ss.

²³⁴ Così A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, 61, cui si riferisce il virgolettato che precede.

²³⁵ Su cui, *ex plurimis*, si veda C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 87 ss.

²³⁶ Per tutti, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 222 ss. Da ultimo, con sguardo prospettico, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1183 ss.

²³⁷ A. IANNUZZI, *La potestà regolamentare delle Regioni a statuto ordinario*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, 188 ss.

²³⁸ Cfr. *La produzione normativa regionale* (a cura di ISSIRFA-CNR), in CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, Camera dei deputati, Roma, 2021, 200 ss.

²³⁹ Come noto, superati per effetto della sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che il silenzio della novella costituzionale circa la spettanza del potere regolamentare non può che essere interpretato come vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare con l'esercizio della propria autonomia statutaria: cfr., per tutti, M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 2003, 2988 ss.; B. CARAVITA, *La Corte costituzionale e l'allocazione della potestà regolamentare regionale*, in *Federalismi.it*, 12/2003, 1 ss., e A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 ottobre 2003, 1 ss.

²⁴⁰ Sul punto si veda l'analisi di M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 109 ss., part. 123 ss., e A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 114 ss.

La scelta di attribuire alla Giunta la potestà regolamentare non produce, però, risultati omogenei nei diversi ordinamenti regionali. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico, mentre altre sembrano consolidare, di anno in anno, un utilizzo sempre frequente della fonte secondaria²⁴¹. Vale la pena sottolineare che, nei contesti di scarso ricorso alla potestà regolamentare, proliferano comunque altri provvedimenti di Giunta che, pur non essendo qualificati formalmente come regolamenti, ne rivestono, invece, le caratteristiche sostanziali e di contenuto, secondo quella dinamica di “fuga dal regolamento” già conosciuta a livello statale²⁴². Si riscontra, dunque, la diffusione di “fonti secondarie atipiche”²⁴³, spesso «atti di tipo promiscuo nei quali alle vere e proprie norme si affiancano contenuti strettamente provvedimentali»²⁴⁴. Dall’analisi del contenuto delle leggi regionali (delle Regioni ordinarie e speciali) il numero complessivo di rinvii generici a successivi “atti di Giunta” oscilla mediamente dalle 800 alle 1000 unità annue e, tra questi, una consistenza non secondaria rivestono gli atti di delegificazione²⁴⁵.

A fronte di queste tendenze nella normazione di provenienza dell’Esecutivo, si assiste, conseguentemente, ad una parallela “amministrativizzazione” della legge regionale, che non “decollo” come atto di indirizzo politico e si limita a poco più che investire la fonte secondaria degli ambiti di disciplina che si intendono affidare alla diretta potestà normativa della Giunta²⁴⁶. La lettura “in parallelo” delle fonti primarie e secondarie del livello regionale conferma, dunque, le tendenze già rilevate nel campo delle fonti statali. Anche all’interno delle Regioni, infatti, il mutato assetto della forma di governo regionale incide sul “baricentro normativo” delle relazioni tra Consiglio e Giunta e all’abbandono del modello assembleare corrisponde un progressivo accentramento dei processi normativi in capo alla seconda.

Alla luce della periodizzazione fin qui complessivamente operata, dovrebbe adesso risultare chiaro che l’evidenziato scostamento dalla dinamica compromissoria imperniata sulla centralità del Parlamento (e, in ambito

²⁴¹ Cfr. A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali tra norme “nuove” e prassi antiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1077 ss.

²⁴² Vedi *supra*, § 4.4.

²⁴³ Attribuisce all’emersione di “fonti secondarie atipiche” il «freno al decollo della potestà regolamentare» anche A. IANNUZZI, *ult. cit.*, 139 ss.

²⁴⁴ Così già A. D’ATENA, *Introduzione*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Camera dei deputati, Roma, 2003, 226-7.

²⁴⁵ Cfr., ancora, A.G. ARABIA, *ult. cit.*, 1077 ss., che segnala anche prassi di “deregolamentazione”, diverse da quelle di “delegificazione” perché la disciplina della materia – prima contenuta nella legge regionale – viene demandata non alla fonte regolamentare, ma ad un provvedimento amministrativo o, addirittura, ad uno strumento di tipo privatistico come la convenzione.

²⁴⁶ Fenomeno messo ben in luce, soprattutto, da A. MORRONE, *Introduzione. La qualità della regolazione: per una ricerca nell’esperienza regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, 5 ss.

regionale, dei Consigli) è, nel ventennio considerato (1993-2010), il punto di emersione di precedenti e consolidate linee di tendenza che, attraverso la prassi e le trasformazioni della forma di governo, indotte anche dagli effetti dei vincoli finanziari dell'Ue sul sistema delle fonti, hanno portato ad usurare la logica parlamentare del modello costituzionale e a mettere sempre di più gli Esecutivi (statale e regionali) al centro delle prassi della normazione.

4.6 (segue): le fonti nella forma di governo “a tre poli”

A partire dal 2011, la crisi che la forma di governo parlamentare vive dagli anni Ottanta, nonostante si ponga in termini sostanzialmente diversi dopo il fallimento della stagione maggioritaria, non va incontro ad alcuna forma di ridimensionamento. Ne è, forse, la più efficace testimonianza che la Corte costituzionale per ben due volte – con le note sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 – annulla le leggi elettorali approvate dal Parlamento per le modalità con cui disciplinano l'attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni di Camera e Senato²⁴⁷. Il decennio in questione, dunque, relega definitivamente in soffitta, almeno fino ad oggi, la “svolta maggioritaria” del 1993, tanto che, per effetto delle elezioni del 2013, il sistema politico-partitico abbandona l'aspirazione al bipolarismo e si struttura in tre “poli”, con Governi sostenuti da maggioranze parlamentari del tutto inedite, che aggregano due dei detti “poli”, se non si spingono fino ad integrare “larghe intese”, come avvenuto, da ultimo, nel caso del Governo Draghi²⁴⁸.

In tale quadro evolutivo, o meglio ulteriormente degenerativo, della forma di governo parlamentare, le tendenze che già in passato hanno spinto il sistema delle fonti verso la marginalizzazione del Parlamento nei processi di produzione normativa, innescandone una “deriva” dal modello costituzionale, si sono ulteriormente accentuate, originando anche epifanie sconosciute

²⁴⁷ Su cui la letteratura di commento è vastissima. Di essa si è scelto di non dar conto perché prevalentemente incentrata su questioni non di diretto interesse per il presente scritto. Ci si limita, quindi, ad un rinvio, per tutti, a G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., 94 ss. Per una lettura comparatistica, invece, si può prendere utilmente le mosse da G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 135 ss.

²⁴⁸ Sul punto si veda A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, e, in particolare, per una ricostruzione del problematico avvio della XVII legislatura, G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del governo all'inizio della XVIII Legislatura*, *ivi*, 57 ss. Nella dottrina più recente, cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla «normalità costituzionale» o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13/2021, 12 ss., e A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quad. cost.*, 2022, 11 ss. In termini più generali, per una riflessione concernente la formazione dei governi tecnici fino al “Governo Monti”, si veda N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in C. BERGONZINI, G. DI COSIMO, A. COSSIRI, A. GUZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, cit., 315 ss.

all'esperienza precedente. In questo senso orienta la presa d'atto del consolidamento di una serie di prassi, vecchie e nuove, la cui compatibilità con la Costituzione repubblicana risulta più che dubbia e che trovano, ancora una volta, piena giustificazione causale proprio nel loro essere chiaramente correlate alla parallela involuzione della forma di governo. Tra di esse, meritano di essere ricordate, l'abuso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia sulla legge di conversione²⁴⁹, le delibere del Governo "salvo intese" e la pubblicazione tardiva dei decreti legge²⁵⁰, la mancata approvazione in Consiglio dei Ministri dei testi dei decreti legge medesimi²⁵¹, i maxi-emendamenti in sede di conversione²⁵², la disomogeneità della stessa legge di conversione²⁵³, la crescita dell'attività consultiva sugli schemi di decreto legislativo da parte delle Commissioni parlamentari, incapace, però, di compensare la mancanza dei contenuti essenziali della legge di delega e foriera di confusione sui ruoli e le responsabilità di Governo e Parlamento²⁵⁴, il fenomeno delle deleghe legislative inattuatae²⁵⁵, la realizzazione di un "bicameralismo alternato" o

²⁴⁹ *Ex multis*, anche a fini bibliografici, cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss.; R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 1 ss.; EAD. (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, *passim*; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 151 ss.; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 71 ss.; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 1 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, 3a ed., Cedam, Padova, 2019, 131 ss.

²⁵⁰ Su cui A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 37 ss., e A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo «salvo intese» e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, *ivi*, 1/2019, 7 ss.

²⁵¹ Sulla prassi dei comunicati, spesso sfociata in conferenze stampa in cui vengono presentate slides esplicative delle principali misure adottate; slides che, per molti giorni, in assenza dei testi dei decreti, rimangono gli unici documenti "ufficialmente" diffusi, cfr. L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, 8 ss.

²⁵² *Ex multis*, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 74 ss.; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 203 ss.

²⁵³ *Ex multis*, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 41 ss., e, con riferimento alla prassi precedente, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 195 ss.

²⁵⁴ Sul punto cfr. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, 121 ss., e U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 147 ss.

²⁵⁵ Su cui si veda lo studio monografico di D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuatae*, Esi, Napoli, 2017, spec. 62 ss., che insiste sulla correlazione «fisiologica» tra inattuazione della delega e complessità politica e tecnica degli interventi ad essa affidati.

“monocameralismo di fatto”²⁵⁶, le difficoltà e le aberrazioni delle politiche di semplificazione e riordino normativo²⁵⁷, in particolare del “taglia-leggi”²⁵⁸, l’atrofia legislativa derivante dall’«accresciuta complessità del legiferare e dall’inadeguatezza degli strumenti approntati per fronteggiarla»²⁵⁹, capace di determinare una vera e propria «fuga dalla legge»²⁶⁰, se non una sua «precarizzazione» perché «non è più in grado di assicurare da sola la stabilità

²⁵⁶ Un sistema nel quale solo la camera che avvia l’esame della legge interviene sul testo, mentre l’altra si limita a confermare o ratificare la decisione presa nell’altro ramo, come evidenzia E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 200, secondo il quale nel periodo da aprile 2006 a marzo 2017 «si scopre che sono ben 639 su 803 le leggi approvate con una sola lettura per Camera. Se a questo si somma il numero di leggi approvate con 3 letture si ha un dato percentuale quasi schiacciante, che supera il 95% del totale (ben 784 su 803 leggi)». In proposito, si condivide il giudizio critico di G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59, secondo cui tale prassi «ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un’adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest’ultimo, nell’attuale stagione della “perenne urgenza”, ad atteggiarsi non solo come dominus della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile, criticata ma non ancora censurata dalla Corte costituzionale (sent. 32/2014; ord. 17/2019), della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti».

²⁵⁷ Una problematica a tratti «indeterminata», se non del tutto «indeterminabile», di cui è possibile osservare il «fallimento», come evidenzia F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 240 ss. Sul tema non può esser dimenticato il classico studio di A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 12 ss. Inoltre, più di recente, si vedano le condivisibili critiche di M. DOGLIANI, *L’ordinamento giuridico strapazzato*, in ID. (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 1 ss.

²⁵⁸ Su cui, per tutti, P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi.it*, 12/2009; ID., *Le Cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra “taglia-leggi”*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 51 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l’abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. cost.*, 2009, 4085 ss.; M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse* in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 2010, 95 ss.; G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, 1 ss.

²⁵⁹ Sul punto si veda l’efficace analisi di N. LUPO, *L’impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 229 ss., spec. 247 ss. da cui è tratta la citazione riportata nel testo.

²⁶⁰ Per riprendere la felice espressione che dà il titolo a R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, di cui si veda, in particolare, ID., *Introduzione*, 16, per la considerazione che tale fuga è «in primis dalla legge “parlamentare”, con evidenti ricadute in questo caso sul piano [...] degli equilibri della forma di governo. Nella legislatura in corso il prodotto legge “parlamentare” ha assunto non a caso un carattere residuale nel complessivo sistema delle fonti del diritto a vantaggio di strumenti legislativi (o non legislativi) quali il decreto-legge, la delega legislativa (specie ai fini dell’attuazione del diritto comunitario), la delegificazione e le ordinanze di protezione civile».

richiesta dall'ordinamento»²⁶¹, e, infine, il ricorso ai decreti di natura non regolamentare²⁶². Ma, forse, l'esempio più "plastico" del consolidarsi congiunto di queste tendenze è la ben nota prassi che ha riguardato la compressione dei tempi di esame e di approvazione della legge di bilancio, in cui convergono numerosi "torsioni", dall'abuso della questione di fiducia al maxi-emendamento, passando per la disomogeneità delle misure adottate²⁶³.

Sul piano delle fonti interne al Parlamento, tali prassi non risultano contenute, ma anzi accentuate, da un progressivo percorso di "decodificazione" dei regolamenti parlamentari, quest'ultimo inteso come «processo storico che – rompendo l'unità del Regolamento – ha visto il proliferare di un arcipelago di luoghi di regolazione del diritto parlamentare esterni alla fonte scritta adottata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei componenti»²⁶⁴. Uno stato di "degrado" di tale microsistema delle fonti che è confermato da diverse cattive pratiche, come la mancata costante manutenzione dei regolamenti delle Camere, l'assenza di procedure tipiche di implementazione e deroga dei regolamenti, l'estensione incontrollabile del c.d. "diritto parlamentare informale"²⁶⁵, le reciproche invasioni di campo fra legge e diritto parlamentare autonomo nell'ambito di materie coperte da riserva di regolamento e riserva di legge²⁶⁶.

All'interno di tale problematico contesto si colloca, nei primi anni del decennio, il tentativo di rivitalizzare l'intervento parlamentare in un settore strategico della normazione, quello del diritto Ue, condotto con la legge 24 dicembre 2012, n. 234. Essa introduce, come noto, una nuova disciplina volta regolare la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente della

²⁶¹ Così la tesi espressa di recente da E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 258, da cui è tratta la citazione, e 273 ss.

²⁶² *Ex multis*, A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 2008, 5075 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2011, 1 ss.; E. ALBANESI, *I decreti del governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 169 ss.; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 371 ss.

²⁶³ Sul punto si tornerà *infra*, §§ 5 e 6, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

²⁶⁴ Così R. IBRIDO, *La "decodificazione" dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant'anni dalla loro adozione*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 66 ss.

²⁶⁵ Cfr. Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1231 ss.

²⁶⁶ Che danno luogo ad un vero e proprio «intarsio» fra regolamenti parlamentari e legge ordinaria, come lo definisce efficacemente A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, 31 ss.

normativa e delle «politiche» dell'Unione europea²⁶⁷. Tale riforma risponde, in particolare, da un lato, all'esigenza di superare le difficoltà riscontrate negli anni precedenti dall'ordinamento nazionale nell'attuazione del diritto Ue, dall'altro, al tentativo di ridurre *pro futuro* l'ingente numero delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Italia. Come già accaduto per la ricordata legge "La Pergola" (legge n. 86 del 1989), infatti, molti erano i limiti che anche la disciplina di riforma dettata nel 2005 (con la legge 4 febbraio 2005, n. 11, legge c.d. "Buttiglione")²⁶⁸ aveva denunciato in sede di applicazione e ai quali si era cercato di ovviare con interventi episodici e puntuali, per lo più contenuti nelle diverse leggi comunitarie che si erano succedute nel tempo: dallo scarso coordinamento assicurato nell'azione delle diverse branche della pubblica amministrazione all'inefficacia degli strumenti di raccordo Governo-Parlamento; dalle lacune del sistema di informazione assicurato alle Camere alla mancata previsione dell'esito degli indirizzi votati dalle medesime; infine, al permanere di ritardi consistenti nell'attività di attuazione degli obblighi (allora) comunitari²⁶⁹.

In questo frangente, come noto, a spingere verso l'intervento di riforma è, soprattutto, la necessità di dare seguito al nuovo ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali²⁷⁰ tanto dal Trattato di Lisbona, quanto da due Protocolli annessi, quello appunto sui Parlamenti nazionali e quello sul controllo preventivo sul corretto utilizzo del principio di sussidiarietà, nella sua accezione di principio che consente l'attrazione verso l'alto dell'esercizio di competenze rientranti tra quelle degli Stati membri²⁷¹. Il processo di recepimento della normativa europea viene, conseguentemente, del tutto riorganizzato

²⁶⁷ Per uno sguardo complessivo si veda, innanzitutto, P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837 ss.

²⁶⁸ Come noto, infatti, nel 2005, l'esigenza di aggiornare la disciplina della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europeo alla luce della riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione e del nuovo ruolo che in esso viene riconosciuto, anche su questo versante, alle autonomie regionali (art. 117, co. 5, Cost.) aveva determinato un primo intervento di manutenzione della legge "La Pergola": sul punto si veda l'inquadramento di A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del titolo V e il nuovo trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Giappichelli, Torino, 2005, 13 ss.

²⁶⁹ In merito, ancora, P. CARETTI, *ult. cit.*, 838-839.

²⁷⁰ Su cui si vedano, in via preliminare, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2010, 1 ss.; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012, 485 ss.; C. MORVIDUCCI, voce *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2013, 593 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, 101 ss.

²⁷¹ Su quest'ultimo punto, anche per ulteriori approfondimenti che non è possibile effettuare in questa sede, cfr. M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Esi, Napoli, 2017, 39 ss.

attraverso, in particolare, la previsione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive Ue, e la legge europea, che, più in generale, contiene disposizioni volte a garantire l’adeguamento dell’ordinamento interno all’ordinamento sovranazionale. A fronte della rigida divisione per fasi (“ascendente” e “discendente”) e della concezione quasi “burocratica” del processo di approvazione della legge comunitaria, che aveva caratterizzato l’esperienza precedente e che non aveva consentito alle Camere (e alle Regioni) di immettere il proprio “peso politico” nelle dinamiche istituzionali dei rapporti fra ordinamento europeo e ordinamento interno²⁷², la legge n. 234 del 2012 compie alcuni passi in avanti per “legare” le due fasi, anche se è opinione condivisa che molto deve essere ancora fatto per promuovere una più piena consapevole partecipazione delle istituzioni statali non governative al ciclo normativo europeo²⁷³.

In questo stesso arco temporale, come noto, il Parlamento approva, inoltre, tre iniziative di revisione costituzionale caratterizzati da un forte impatto sul sistema delle fonti.

La prima, come noto, è quella che, in assenza di richieste referendarie, ha portato all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale, recependo le indicazioni del già citato *Fiscal Compact* in tema di “equilibrio di bilancio”, porta a definitivo compimento quel lento ma inarrestabile processo di irrigidimento dei limiti all’indebitamento pubblico che affonda le proprie radici nel primo tentativo di razionalizzazione della spesa in *deficit* effettuato con la riforma delle fonti del bilancio statale del 1988²⁷⁴ e che ha conosciuto una decisiva accelerazione con la revisione del “Patto di stabilità e crescita” operata con il *Six Pack* del 2011 e il *Two Pack* del 2013²⁷⁵. Dal punto di vista delle fonti, la novella si caratterizza per un “doppio rinvio”: ad una legge da approvare a maggioranza assoluta delle Camere per la definizione, tra le altre cose, del contenuto della legge di bilancio e delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito delle amministrazioni

²⁷² Su tale prassi si vedano i contributi raccolti nel già citato E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell’Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit.

²⁷³ Cfr., per tutti, N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in Cammino*, reperibile all’indirizzo: https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/01/Lupo_Parlamenti-nazionali_Ue_sussidiarietà.pdf.

²⁷⁴ Di cui si è detto *supra*, § 4.2.

²⁷⁵ Degli effetti del sistema così introdotto sulle fonti dei bilanci pubblici si dirà meglio *infra*, §§ 5 e 6.

pubbliche complessivamente considerate (artt. 81, co. 6, Cost. e 5 co. 1 e 2, legge cost. n. 1 del 2012)²⁷⁶; ai regolamenti parlamentari per l'individuazione delle modalità di esercizio del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'efficacia della spesa e al rispetto del principio di equilibrio (art. 5, co. 4, legge cost. n. 1 del 2012)²⁷⁷. Quanto alla riserva di legge, in particolare, i lavori parlamentari che portano alla successiva adozione della legge n. 243 del 2012 – che la ha esercitata – mostrano, però, a fronte delle potenzialità dell'istituto, una assai limitata capacità di riappropriazione da parte del Parlamento delle dinamiche istituzionali del ciclo di bilancio, come conferma la sua approvazione in maniera frenetica e all'esito di una istruttoria contingentata nei tempi e superficiale nell'esame²⁷⁸.

La seconda novella approvata dalle Camere, come altrettanto noto, è la “grande riforma” proposta dal “Governo Renzi”, che è stata però respinta dal corpo elettorale con il referendum del 4 dicembre 2016. Ancora una volta, non può essere considerato casuale che il disegno di legge di revisione costituzionale intervenga in maniera non trascurabile sul sistema delle fonti, cercando di porre rimedio ad alcune prassi e di contenere alcuni fenomeni attraverso modifiche incidenti sulla forma di governo, come il voto a data certa per reagire all'abuso della decretazione d'urgenza²⁷⁹, la riforma del procedimento legislativo in funzione del superamento del bicameralismo perfetto e paritario per superare l'atrofia della legge parlamentare²⁸⁰, l'abbassamento del *quorum*

²⁷⁶ Legge definita come “quadro” da P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*. Una rassegna problematica in ID., *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Esi, Napoli, 2016, 60 ss., e come “organica” da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri, Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, 108 ss.

²⁷⁷ Riserva di regolamento, quest'ultima, ancora non esercitata formalmente nell'ambito di un adeguamento complessivo della disciplina regolamentare e cui ha fatto seguito, invece, il ricorso agli strumenti del c.d. “diritto parlamentare informale”, come dimostra la prassi della concessione dell'autorizzazione parlamentare all'indebitamento con risoluzione (anziché con altri strumenti, come ad esempio quello legislativo) e l'esperienza dei protocolli istitutivi dell'Ufficio parlamentare di bilancio, adottati dagli Uffici di Presidenze delle Commissioni bilancio d'intesa con le presidenze delle due Camere (su cui cfr. E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una “fuga” dai regolamenti parlamentari?*, in *Quad. cost.*, 2014, 116 ss.).

²⁷⁸ In proposito, cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, 187 ss., spec. 190-191.

²⁷⁹ Sul punto cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*, in *Federalismi.it*, 6/2016, 1 ss., nonché F.S. MARINI, *Il voto a data certa (art. 72, comma 7, Cost.; art. 39, comma 9, l. cost.)*, e A. CELOTTO, G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.)*, entrambi in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Esi, Napoli, 2016, rispettivamente 121 ss. e 193 ss.

²⁸⁰ In proposito si veda E. ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerale”*: prime considerazioni, in *Rivista AIC*, 3/2016, 1 ss., M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *ult. cit.*, 67 ss., e A. APOSTOLI, *La “nuova” funzione*

di validità per rivitalizzare il referendum *ex art. 75 Cost.*²⁸¹, l'introduzione della *supremacy clause* e la parallela costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze per favorire un più efficace raccordo tra i diversi livelli territoriali di produzione normativa²⁸².

Come noto, infine, la terza iniziativa legislativa di revisione costituzionale, significativamente approvata in seconda lettura alla Camera con 569 presenti e soli 14 contrari e 2 astenuti, è quella che ha portato, dopo una netta affermazione referendaria delle ragioni favorevoli alla riforma (69,9% di SI), all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020. Essa, come noto, nell'ambito di una serie di iniziative "puntuali"²⁸³ dichiaratamente presentate con l'intento di rafforzare la centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale²⁸⁴, novella gli artt. 56, 57 e 59 Cost., riducendo dagli attuali 630 a 400 il numero dei deputati e da 315 a 200 il numero dei senatori. Nonostante la produzione degli effetti sia stata differita alla prossima legislatura e, quindi, non vi sia ancora prassi da analizzare, pare comunque possibile presagire che essa avrà un significativo impatto sui processi normativi statali, per lo meno se osservati sotto tre distinti e concorrenti punti di vista. In primo luogo, infatti, la riduzione dei parlamentari, nella misura in cui accresce il denominatore del rapporto rappresentativo – e, conseguentemente, fa aumentare il numero di elettori che astrattamente ogni parlamentare rappresenta – determina una "verticalizzazione" della rappresentanza²⁸⁵ che difficilmente

legislativa, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, 231 ss.

²⁸¹ Parametrato, nel caso di una proposta sottoscritta da almeno 800.000 elettori, alla maggioranza dei voti alle ultime elezioni politiche: sul punto cfr. S. ROSSI, *Il referendum nella riforma. Esercizi di manutenzione costituzionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *ult. cit.*, 295 ss.

²⁸² Sul punto si vedano, *ex multis*, S. PAJNO, *La clausola di supremazia (artt. 70, comma 4, e 117, comma 4, Cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *ult. cit.*, 135 ss., nonché, più di recente, D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 829 ss.

²⁸³ Sui rapporti tra la riduzione dei parlamentari e le altre iniziative di revisione pendenti, cfr., all'indomani del referendum, A. MORELLI, L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspiccate e auspicabili*, in *Diritti regionali*, 3/2020, 1 ss.

²⁸⁴ Si intende fare riferimento al documento predisposto dal Prof. Spadacini nella sua qualità di allora Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e alle audizioni dell'estate del 2018 dell'On. Fraccaro, all'epoca Ministro dei rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, su cui, volendo, cfr. A. CARDONE, *Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 5 ss.

²⁸⁵ In particolare, sulla frazione eletti/elettori si vedano le considerazioni e i dati contenuti in G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 20 ss. e 103, secondo cui «il primo effetto della riforma [...] riguarda il valore

potrà favorire la capacità del procedimento di formazione della legge, ma anche di ogni altro intervento che il Parlamento realizzi nei processi normativi non legislativi, di dare accesso, metabolizzare e sintetizzare il pluralismo proveniente dalla realtà politica, economica e sociale. In secondo luogo, inoltre, è presumibile che il diminuito numero dei parlamentari, incidendo sulla composizione delle Commissioni permanenti (chiamate, tra le altre cose, a effettuare l'istruttoria legislativa) finisca per rendere eccessivamente oneroso il peso dell'attività parlamentare per il singolo deputato/senatore, soprattutto in relazione alla sempre maggiore complessità delle questioni da affrontare, penalizzandone le "prestazioni" e l'efficacia dell'azione politica²⁸⁶. Da ultimo, la perdurante mancanza di qualsivoglia adeguamento della disciplina regolamentare delle Camere, come anche la prospettiva di un "aggiornamento" minimale, limitato all'accorpamento di alcune commissioni permanenti e al riproporzionamento del numero dei componenti dei vari organi parlamentari e delle maggioranze richieste per talune decisioni²⁸⁷, conferma la prima ricordata tendenza alla rottura dell'unità dei regolamenti e al loro "degrado", riproponendo il tema della capacità delle fonti interne del Parlamento di mantenere l'istituzione al centro dei processi pluralistici contemporanei²⁸⁸.

marginale del voto che, inevitabilmente, è destinato a diminuire, riducendo il numero dei membri del Parlamento da eleggere diminuisce anche la capacità del singolo voto di essere effettivamente influente perché aumentano i voti necessari per eleggere ciascun membro del Parlamento. Probabilmente si tratta di un effetto minimo, probabilmente non cambia molto. Ma il significato di questo messaggio si trova in contraddizione con l'intento della riforma che vorrebbe essere quello di migliorare la qualità del rapporto fra eletti ed elettori». La medesima posizione è espressa anche da E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino a oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 29-31. In termini ancor più critici sui presupposti e sugli effetti di questo particolare aspetto della riforma si esprime M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quad. cost.*, 2020, 527 ss. Più in generale, per un primo inquadramento delle problematiche poste dalla riforma si vedano, invece, i contributi raccolti nel volume curato da E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., *passim*.

²⁸⁶ Sul punto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2019, 375 ss., e, per una riflessione in chiave comparata, A. TORRE, «Meno siamo, meglio stiamo»? *Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 2020, 543 ss.

²⁸⁷ Sul punto cfr., per tutti, le analisi di L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. cost.*, 2020, 577 ss.; V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocalamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 settembre 2020, 393 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 121 ss.

²⁸⁸ In una questa prospettiva, di recente, valorizza la «dimensione relazionale» del diritto parlamentare N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *ult. cit.*, 11 ss., spec. 39-42.

Sezione III

5. L'accentramento dei processi di produzione normativa nelle mani del Governo nelle relazioni con i livelli della normazione non statale

A questo punto della trattazione dovrebbe emergere in maniera sufficientemente chiara che, quando sono iniziate la crisi economica e quella pandemica determinata dal virus Covid-19, le dinamiche evolutive della forma di governo parlamentare avevano già progressivamente spostato l'asse del sistema delle fonti dall'orbita del Parlamento, cui era stata saldamente ancorata dal modello costituzionale, a quella del Governo. Salvo quanto emergerà meglio dalle relazioni, può essere adesso non privo di interesse notare che ciò è avvenuto non solo per fattori endogeni relativi alla crisi del sistema politico-partitico italiano e che si esauriscono prevalentemente all'interno del circuito Parlamento-Governo, ma anche per effetto delle dinamiche istituzionali che hanno caratterizzato i livelli di produzione normativa di cui si occupano le relazioni della prima sessione e/o i sistemi di raccordo che governano i rapporti tra detti livelli e il livello statale.

Quanto alla dimensione ultrastatale si pensi, innanzitutto, alle fonti del diritto Ue, in relazione alle quali il diffuso ricorso al metodo intergovernativo ha dato assoluta preminenza al Governo della Repubblica, ma in generale a tutti i governi nazionali, rispetto al procedimento di formazione di taluni fondamentali atti normativi, che hanno poi condizionato in maniera estremamente significativa il sistema interno delle fonti e, soprattutto, limitato la discrezionalità del legislatore nazionale attraverso l'introduzione di vincoli eteronomi. È questo, ad esempio, il caso della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona, che hanno portato all'adozione e al riconoscimento dell'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la cui capacità di condizionamento nei confronti delle fonti nazionali, come noto, si caratterizza per l'esistenza di istituti straordinariamente invasivi sia sulla vita concreta che le norme hanno nell'ordinamento, come la disapplicazione (*recitius*, non applicazione), l'applicazione diretta, l'interpretazione conforme e l'adattamento delle regole procedurali, sia sui procedimenti normativi in senso stretto come l'obbligo di preconformazione alle direttive non scadute e l'incostituzionalità della norma interna contrastante²⁸⁹.

Ma considerazioni analoghe valgono anche per il M.E.S.²⁹⁰ e per il *Fiscal Compact* del 2012, che vengono profondamente ad impattare sul "Patto di

²⁸⁹ Sul punto sia consentito, soprattutto a fini bibliografici, un rinvio a A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012, 9 ss.

²⁹⁰ Sulla cui genesi e sulle cui implicazioni costituzionalistiche cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Cedam, Padova, 2019, 184 ss. e 334 ss.

stabilità e crescita” del 1997 e sulle sue modifiche e integrazioni approvate con il *Six Pack* del 2011 e il *Two Pack* del 2013 (che, pure, segnano una battuta d’arresto del metodo intergovernativo), le quali limitano non solo la discrezionalità parlamentare nel merito delle politiche pubbliche, ma esprimono vincoli finanziari eteronomi che devono essere considerati all’interno del procedimento legislativo e che – come si dirà più diffusamente sia in relazione agli effetti di taluni atti (presuntamente) non vincolanti dell’Ue in materia di politiche di bilancio²⁹¹, sia, più in generale, a proposito dei vincoli finanziari come fattore esogeno di condizionamento della produzione normativa²⁹² – hanno conformato il “Semestre europeo” anche dal punto di vista procedurale, determinando una assoluta primazia dell’Esecutivo e una “ghettizzazione” del Parlamento nella dinamica delle fonti dei bilanci pubblici.

Sempre sul piano delle relazioni esterne, un non dissimile fenomeno di accentramento nelle mani del Governo dei processi normativi si verifica in relazione ai trattati internazionali in forma semplificata. La prassi dimostra, infatti, che il loro contenuto in non rare occasioni sconfina nelle tipologie di cui all’art. 80 Cost.²⁹³, con la conseguenza, che, poiché la giurisprudenza costituzionale con le celeberrime sentenze gemelle non ha distinto tra trattati in forma solenne e trattati in forma semplificata quanto al regime di incostituzionalità della legge interna contrastante²⁹⁴, il Parlamento si trova a subire i vincoli derivanti da norme internazionali sostanzialmente innovative dell’ordinamento giuridico senza aver potuto valutare l’opportunità della loro introduzione nel sistema interno delle fonti attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica.

Anche rispetto al livello della produzione normativa regionale e, in questo caso, soprattutto degli istituti di raccordo con la normazione statale, è dato riscontrare l’esistenza di meccanismi istituzionali che hanno contribuito a favorire, da parte del Governo, la detronizzazione del Parlamento dalla posizione di signoria sul sistema delle fonti ad esso originariamente assegnata dal modello costituzionale.

Si intende, in particolare, fare riferimento al c.d. “sistema delle

²⁹¹ *Infra*, all’interno del presente paragrafo.

²⁹² *Infra*, § 6.

²⁹³ Cfr. M. GIANNELLI, *Gli accordi in forma semplificata tra questioni di costituzionalità ed evoluzione della forma di governo*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Firenze, a.a. 2020/21, 60 ss.

²⁹⁴ Lo sottolineano, tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 dicembre 2007, 4, il quale estende alla giurisprudenza costituzionale la critica già avanzata su queste basi da Augusto Barbera ed Enzo Cannizzaro alla formulazione testuale dell’art. 117 Cost., e L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l’adattamento dell’ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 305 ss.

Conferenze”, che ha determinato lo strutturarsi di un metodo di confronto tra il Governo e l’insieme delle autonomie locali che, come è stato evidenziato in dottrina²⁹⁵, risponde ad una logica diversa da quella che contraddistingue i rapporti tra maggioranza e minoranza/e o opposizione/i nella forma di governo parlamentare e che si ispira più alla prassi di funzionamento delle Camere territoriali tipica delle esperienze costituzionali che non adottano il bicameralismo paritario. La caratteristica essenziale di tale prassi è la diluizione delle relazioni politico-partitiche collegate alle dinamiche del rapporto fiduciario nella logica della dimensione territoriale degli interessi in gioco, che presiede all’allocazione delle competenze ai diversi livelli di governo. Questa diversa logica ha determinato profondi effetti sul sistema delle fonti. Da un primo punto di vista, infatti, essa ha contribuito ad accentuare il ruolo del Governo nel procedimento legislativo, dando al primo la possibilità di far valere nel dibattito parlamentare, quasi annichilendolo, le proprie posizioni su specifiche questioni affermando che esse sono il frutto di intese già raggiunte, magari all’unanimità²⁹⁶, in sede di Conferenza. Da un secondo punto di vista, poi, soprattutto dopo il rafforzamento delle intese operato con la legge n. 131 del 2003²⁹⁷, esso ha “deformato” i procedimenti normativi, spingendoli verso una logica di co-legislazione, tanto da far ritenere che abbia generato una nuova categoria di fonti atipiche²⁹⁸.

Nella stessa direzione ha spinto anche l’esperienza della programmazione economica per effetto dell’attività svolta dal C.i.p.e., che ha assunto, soprattutto in relazione ai fondi a finalità strutturale, un ruolo centrale non solo ai fini dell’elaborazione dei numerosi indirizzi settoriali delle politiche di programmazione, ma anche per la definizione congiunta della “politica regionale comunitaria”, finanziata con i fondi strutturali e con le risorse nazionali di cofinanziamento, e della “politica regionale nazionale”, alimentata dal Fondo sviluppo e coesione. A ciò si aggiunga che l’avvio delle politiche di coesione territoriale a livello europeo ha portato alla «strutturazione di un modello di

²⁹⁵ F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 482 ss.

²⁹⁶ Sulla prassi decisoria delle Conferenze si veda G. CARPANI, *La Conferenza stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, 27 ss.

²⁹⁷ Ma si veda P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 549, il quale evidenzia che già il sistema di attuazione della legge n. 59 del 1997 testimonia l’«avvio (ma si potrebbe dire sperimentazione) di un procedimento normativo che non ha precedenti nella nostra prassi parlamentare e che con non poche difficoltà si riesce a ricondurre al modello tradizionale di delegazione legislativa, così come desumibile dalla Costituzione».

²⁹⁸ Così I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, 202.

partenariato “a tre”²⁹⁹, in cui il ruolo del Governo è risultato accresciuto rispetto a quello del Parlamento, da un lato, perché il C.i.p.e. è divenuto lo snodo fondamentale delle politiche programmatiche a livello regionale, dall’altro, perché la costituzione del “Gruppo europeo di coesione territoriale” lo pone in rapporto diretto anche con le istituzioni eurounitarie³⁰⁰, valorizzando così la dimensione non solo funzionale ma anche istituzionale delle Regioni³⁰¹.

Da ultimo, per quanto riguarda i rapporti Stato-Regioni, vale la pena ricordare che, per effetto della prassi attuativa della riforma del Titolo V, dalla revisione costituzionale delle fonti regionali è derivata una ulteriore leva all’ampliamento dei poteri normativi del Governo. Il riferimento è alla previsione dell’art. 8, co. 1, della legge n. 131 del 2003, c.d. “La Loggia”, in virtù della quale è possibile la sostituzione governativa con riferimento a singoli atti o provvedimenti «anche normativi», dovuti o necessari³⁰². Tale disciplina pre-costituisce uno strumento di forte ingerenza dello Stato, e in particolare del Governo, nella sfera di autonomia decisionale delle Regioni, come testimonia la recente vicenda che ha condotto all’inserimento della doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale pugliese. Nell’esercizio della sostituzione normativa, infatti, il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, convertito senza modificazioni dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, è intervenuto all’esito di una procedura dalla tempistica molto stretta, che ha impedito al Consiglio regionale di adeguarsi ai principi della legislazione statale³⁰³. Sul punto la dottrina non ha mancato di evidenziare che una simile procedura, soprattutto in considerazione dei tempi stringenti in cui è stata realizzata, costituisce una potenziale lesione del principio di leale collaborazione, di cui all’art. 120 Cost., quale garanzia che circonda l’esercizio del potere sostitutivo e, per questa via, tutela

²⁹⁹ Così, efficacemente, G. MOBILIO, *Cipe e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 281.

³⁰⁰ Sui meccanismi di funzionamento della *multilevel governance* del G.e.c.t., cfr. G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017, 3 ss.

³⁰¹ P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei fondi strutturali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, 257 ss.

³⁰² Sulla sostituzione normativa del Governo si vedano, almeno, le considerazioni contenute nei coevi studi monografici di L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull’art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007, 274 ss.; S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, duepunti, Palermo, 2007, 190 ss., e C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 157 ss.

³⁰³ Sul punto F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, 5/2020, 25 ss.

le ragioni del principio autonomistico³⁰⁴.

Infine, anche in quello che il programma di questo Convegno indica come il terzo dei “livelli della produzione normativa”, la *soft law*, si colgono linee di tendenza coerenti con le dinamiche fin qui evidenziate. Si pensi, ad esempio, alla congerie di atti non vincolanti dell’Unione che hanno strutturato quello che in altra sede è stato definito come il «procedimento normativo precauzionale», ovvero quel complesso di regole non direttamente precettive che, in attuazione del principio di precauzione, soprattutto in materia ambientale, hanno previsto che i procedimenti normativi debbano assicurare adeguate valutazioni scientifiche e tecniche del rischio, l’analisi economica delle misure cautelative (*costs-benefits analysis*), nonché l’informazione e la partecipazione pubblica (le c.d. “*consultation procedures*”)³⁰⁵. Tali atti, per un verso, sono stati tradotti nell’ordinamento interno in norme giuridiche vincolanti non solo a livello statale³⁰⁶, ma anche regionale³⁰⁷, per l’altro, hanno rafforzato la posizione del Governo che è quasi sempre il soggetto istituzionale presente o rappresentato nelle sedi europee che li partoriscono e, soprattutto, è l’unico attore istituzionale in grado di affrontare nella progettazione legislativa i complessi adempimenti istruttori che queste norme richiedono.

Altri significativi esempi possono essere colti nell’ambito del potenziamento degli strumenti sovranazionali di monitoraggio e coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, nell’ambito della c.d. “*governance economica europea*”³⁰⁸. In particolare, il processo di formazione di bilancio risulta sempre più condizionato da due fonti del diritto UE formalmente non vincolanti – come si dirà di qui a poco, una raccomandazione ed un parere – il cui mancato rispetto può, però, determinare serie ripercussioni sulla

³⁰⁴ R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 1 ss.

³⁰⁵ Cfr. L. BUFFONI, A. CARDONE, *Il procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento “formale-procedurale” delle “fonti” del diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2012, 6 ss.

³⁰⁶ *Ivi*, 14 ss.

³⁰⁷ Sul punto sia consentito un rinvio a A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2017, 10.

³⁰⁸ Sull’evoluzione di tale nozione, da possibile «nuovo modello di democrazia, più efficace e “democratico” di quello fondato sulla rappresentanza» a «modello di formazione della volontà direttiva dello Stato in cui le scelte pubbliche sono difficilmente democratiche perché oggetto di matrici che non si prestano alla comprensione da parte dei cittadini e quindi non possono essere oggetto di una discussione pubblica, ma, anche se potessero essere ben comprese e attentamente discusse, non potrebbero egualmente essere messe in discussione, perché il loro scopo è esattamente quello di imporsi contro ogni resistenza nazionale», cfr. G.L. CONTI, *L’unione del coraggio con l’ardimento: il progredire mutante dell’espressione governance*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, cit., 383 ss., part. 392, da cui è tratta la citazione.

reputazione della firma sovrana degli Stati membri e, dunque, sulla loro capacità di finanziarsi sui mercati.

Il primo riferimento cade sull'adozione del DEF, e successivamente della legge di bilancio, che devono tenere conto degli «indirizzi di massima» per il coordinamento delle politiche economiche adottate ai sensi degli artt. 5, 120, 121, par. 2, e 136 TFUE. Tali indirizzi includono sia raccomandazioni per l'intera Zona Euro, sia, in una fase più avanzata del "Semestre europeo", «raccomandazioni specifiche per paese». Com'è stato opportunamente osservato, pur in un contesto estremamente variegato nei vari Stati membri³⁰⁹, il ricorso a tali atti riduce notevolmente il controllo parlamentare sulle politiche di bilancio perché ciascun Governo nazionale, come ovvio, è responsabile dinanzi al proprio Parlamento, il quale potrebbe spingersi fino alla rottura del rapporto fiduciario senza riuscire per questo a determinare conseguenze rilevanti né sull'elaborazione delle politiche economiche dell'Unione, né sul contenuto degli «indirizzi di massima»³¹⁰, tanto che la dottrina indica come possibile percorso per difendere l'effettività del ruolo parlamentare la cooperazione istituzionale tra i Parlamenti degli Stati membri³¹¹. Ed in questo contesto, il Parlamento italiano, come emerge dall'analisi della prassi³¹², ha mostrato scarsa concretezza e profondità sia nelle osservazioni svolte in punto di partecipazione dei Parlamenti nazionali nella definizione degli «indirizzi di massima» a livello europeo, sia nel grado di implementazione delle «raccomandazioni specifiche per paese» indirizzate all'Italia.

³⁰⁹ Sul punto si veda E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in N. LUPO, R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, 223 ss.

³¹⁰ Cfr. C. LORD, *How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, in *Parliamentary Affairs*, 4/2017, 680, e, più in generale, sui problemi di democraticità connessi alla perdita di centralità dei Parlamenti nazionali nelle decisioni di politica economica e di bilancio, B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, 2/2018, 268 ss. Nella dottrina italiana, oltre agli Autori citati nelle note precedenti, si vedano, almeno, anche per una ricostruzione delle posizioni sul tema, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 15 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016, 91 ss.; F. SAIITO, «Risocializzare l'Europa». *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovra-nazionale*, in *Rivista di Diritti comparati*, 3/2017, 88 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 268 ss.

³¹¹ N. LUPO, E. GRIGLIO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 3/2018, 358 ss., ma già prima, dopo il *Two Packs*, N. LUPO, C. FASONE (a cura di), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, Hart, Oxford, 2016, *passim*.

³¹² Ben ricostruita da G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del Semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1491 ss.

Il secondo riferimento è da intendersi, invece, al parere che la Commissione europea è chiamata ad esprimere ai sensi dell'art. 7, par. 2, reg. (Ue) n. 473/2013, sulla compatibilità dei progetti di legge di bilancio degli Stati membri con i vincoli finanziari previsti dal "Patto di stabilità e crescita". Tale norma riconosce, altresì, alla Commissione, nei casi più gravi, il potere di sollecitare, in via d'urgenza, la presentazione di un bilancio integralmente rivisto. Quest'ultima facoltà è stata esercitata per la prima volta nel 2018 nell'ambito del "braccio di ferro" fra la "Commissione Juncker" ed il "Governo Conte I". Da un punto di vista procedurale, la "vittima" del successivo accordo raggiunto fra le due istituzioni in merito alla ridefinizione dei saldi della manovra economica è stato, ancora una volta, il Parlamento, il quale a ridosso della scadenza del 31 dicembre – pur di evitare l'attivazione dell'esercizio provvisorio – si è visto costretto a recepire un maxi-emendamento di 270 pagine senza avere il tempo materiale di esaminarlo e sotto la scure della questione di fiducia³¹³. Una prassi, quest'ultima, che è stata in una certa misura "giustificata" dalla nota ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale, all'esito di un conflitto di attribuzioni tra poteri promosso da 37 senatori per la lesione delle loro prerogative parlamentari nell'approvazione della legge di bilancio, da un lato, ha riconosciuto che «le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia», dall'altro, ha evidenziato che «i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale»³¹⁴.

Da ultimo, può valere la pena di accennare che, sempre nell'ambito degli atti normativi non vincolanti, i due paralleli fenomeni di arretramento della competenza parlamentare e di espansione della produzione giuridica governativa si colgono anche in relazione alla progressiva diffusione delle c.d. "linee

³¹³ A commento della vicenda si veda la dottrina citata immediatamente *infra*.

³¹⁴ Sull'ordinanza n. 17 del 2019 si vedano i contributi pubblicati sull'*Osservatorio sulle fonti* a firma di A. CARDONE, E. CATERINA, G.L. CONTI, M. GIANNELLI, M.C. GRISOLIA, R. IBRIDO e E. LONGO, N. LUPO, C. MASCIOTTA, G. MOBILIO, O. ROSELLI, G. SALVADORI, G. TARLI BARBIERI, quelli apparsi su *Federalismi.it* di M. CAVINO, A. CONTIERI, S. CURRERI, R. DICKMANN, A. LUCARELLI, N. LUPO, A. MANZELLA, A. MORRONE, V. ONIDA, F. SORRENTINO, quelli editi su *Forum di Quaderni costituzionali* di L. BRUNETTI, G. BUONOMO e M. CERASE, L. DI MAJO, R. MANFRELLOTTI, E. ROSSI, quelli pubblicati su *Consulta Online*, di A. GUSMAI, A. RUGGERI, quelli sull'*Osservatorio AIC* di M. ARMANNO, F. FABRIZZI, E. LA FAUCI, I.A. NICOTRA, P. PASSAGLIA, quelli su *Rivista AIC*, di S. LIETO, M. MANETTI, A. RUGGERI, quelli su *Diritti fondamentali* di V. BALDINI, L. DI STEFANO, nonché quelli su *Giur. cost.*, 1/2019, di M. MANETTI, A. PACE, L.F. PACE, R. PINARDI, A. SAITTA.

guida”, in relazione alle quali l’analisi della prassi dimostra, da un primo punto di vista, che attraverso l’istituto rilevanti quote della normazione si spostano dal Parlamento alle Autorità amministrative indipendenti³¹⁵, da un secondo punto di vista, che sempre più spesso è il Governo a porsi in diretto contatto con i portatori di interessi diffusi e/o di saperi specialistici e a provvedere alla loro elaborazione³¹⁶, da un terzo punto di vista, infine, che, ancor più di frequente, anche sulla base di una autorizzazione legislativa, sono fonti governative ad istituire organismi e procedure per l’adozione delle linee guida³¹⁷.

6. I convergenti effetti dei “fattori esogeni” di condizionamento della produzione normativa

L’evidenziata tendenza alla dislocazione del baricentro del sistema delle fonti verso l’Esecutivo trova conferme non solo nelle relazioni che interessano i livelli di produzione normativa diversi da quello statale, ma anche nelle dinamiche innestate da quelli che il titolo della seconda sessione definisce i “fattori esogeni” di condizionamento dei processi normativi.

Nel caso dell’emergenza, indicazioni inequivoche nel senso prospettato provengono sia dalla storia attraverso cui nell’ordinamento costituzionale si è dipanata la progressiva evoluzione della gestione normativa dei fatti contingibili e urgenti, sia dalla recente prassi sviluppata dal Governo nell’ambito delle politiche di contenimento e di contrasto della pandemia da Covid-19.

Sulla prima, anche in considerazione del fatto che su di esse non si concentrano le relazioni, giova spendere qualche considerazione. Si può sinteticamente affermare al riguardo che il punto di arrivo di una più che secolare tradizione, che affonda le sue radici nelle norme post-unitarie istitutive dei poteri di ordinanza *extra ordinem* di Prefetti e Sindaci in veste di ufficiali territoriali del Governo, è rappresentato dal “sistema nazionale di protezione civile”, inteso qui, storicamente, come risultante della l. n. 225 del 1992, del

³¹⁵ Su cui si vedano i classici studi richiamati nella nota 43, a partire dalle monografie di S. NICOLAI, G. DE MINICO e R. MANFRELOTTI e dal volume P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004*, cit. Più di recente, nella prospettiva della regolazione delle decisioni algoritmiche, cfr. i contributi raccolti nello speciale 2/2021 di questa *Rivista* dal titolo *Autorità amministrative indipendenti e regolazione delle decisioni algoritmiche* e, in particolare, l’introduzione di A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, *ivi*, 723 ss.

³¹⁶ Si pensi, tra i molti esempi possibili, alle attese linee guida in materia di utilizzo dei *not fungible tokens* nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (NFT), annunciate dal Ministero della Cultura e alla cui elaborazione il Ministero stesso sta procedendo con il supporto di una commissione di esperti.

³¹⁷ Anche qui tra i numerosi possibili, si veda il caso del «Sistema nazionale per le Linee guida - SNLG», istituito dal Ministro della Salute con d.m. 30 giugno 2004 e successivamente riorganizzato con il d.m. 27 febbraio 2018 in base alle previsioni dell’art. 5 della legge n. 24 del 2017.

Codice della protezione civile del 2018 e della (anche) pregressa giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Si è già avuto modo di osservare che attraverso di esso si è venuto strutturando un vero e proprio ordinamento attraverso cui si è compiuto un percorso che, in altra sede, è parso di poter chiamare di «normalizzazione dell'emergenza»³¹⁸, proprio per alludere alla procedimentalizzazione e alla definizione dei limiti giurisprudenziali che hanno inalveato la potenziale eversività delle ordinanze *extra ordinem* del Governo (e, in particolare, quelle di protezione civile, ma il discorso vale anche per quelle sanitarie del Ministro della Salute) nel solco della Costituzione repubblicana. Un percorso che fa oggi ritenere, per un verso, superati molti dei dubbi sulla legittimità costituzionale del potere d'ordinanza prospettati negli anni (si pensi, in particolare, alle note critiche di Giuseppe Ugo Rescigno³¹⁹, Giuseppe Marazzita³²⁰ e Cesare Pinelli³²¹), per l'altro, capitalizzati gli sforzi compiuti dalla dottrina nello stesso senso (si pensi, soprattutto, a quelli di Alessandro Pizzorusso, basati sull'uso del modello della delegificazione³²², o a quelli, fondati sull'idea del rinvio a tutte le facoltà derogatorie che la legge attribuisce alla p.a., di Roberto Cavallo Perin³²³ e Giuseppe Morbidelli³²⁴).

Sul piano più strettamente delle fonti, è stato altresì evidenziato che, attraverso questo processo di «normalizzazione» del potere *extra ordinem*, le ordinanze di protezione civile si sono progressivamente sostituite alla decretazione d'urgenza come strumento di gestione delle emergenze³²⁵. Non sono,

³¹⁸ Cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, *passim*.

³¹⁹ G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Noviss. dig. it.*, XII, Utet, Torino, 1965, 90 ss., e, ID., *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2189 ss.

³²⁰ G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la l. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, 519 ss., e, in particolare, ID., *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, 437 ss.

³²¹ C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 317 ss.

³²² A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1984, 640 ss.

³²³ R. CAVALLO PERIN, *Giudici ordinari e collaudo di opere pubbliche*, in *Foro it.*, 1989, III, 117, ma, soprattutto, ID., *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, *passim*.

³²⁴ G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Le fonti del diritto amministrativo*, *Annuario AIPDA 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 93 ss., spec. 97, secondo cui «è la stessa legge abilitativa che contiene una «autorottura» o meglio una rottura della fonte cui appartiene (e delle fonti subordinate) consentendo espressamente o per implicito la deroga. Sicché il principio di legalità degli atti amministrativi è rispettato in quanto il potere della Pubblica Amministrazione è comunque fondato su una autorizzazione legislativa».

³²⁵ Sul punto, volendo, si veda A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec./2020, 319 ss., in cui evidenzio come l'evoluzione del «diritto dell'emergenza» dopo il 1992 ha conosciuto – quanto al rapporto tra ordinanze e decreti-

però, già in passato mancati casi in cui il Governo ha agito sulla disciplina del potere di ordinanza attraverso la decretazione d'urgenza: a) modificando in via generale e astratta il sistema di protezione di civile, oppure, alternativamente, derogandolo in parte in relazione alla singola situazione emergenziale; b) istituendo con d.l. specifici poteri d'ordinanza per singole fattispecie emergenziali, prevedendo il conferimento del potere di ordinanza a soggetti diversi da quelli previsti in via generale dalla legge del 1992 e contestualmente modulando i contenuti sostanziali del potere attribuito sul piano temporale e/o procedimentale³²⁶. In particolare, dall'analisi della prassi dei vent'anni che hanno seguito l'istituzione del Servizio nazionale di protezione civile emerge una casistica molto variegata, che permette di censire: ordinanze che sono state espressamente qualificate come attuative di precedenti decreti-legge; disposizioni di decreti-legge che rimandano ad ordinanze per la propria attuazione; ordinanze che hanno derogato espressamente disposizioni di decreti-legge; ordinanze che agiscono, con riferimento allo spazio o al tempo, sugli effetti di disposizioni di precedenti decreti-legge; infine, decreti-legge che modulano gli effetti temporali o materiali delle ordinanze³²⁷.

La ricostruzione della prassi dell'ultimo quindicennio conferma, infine,

legge – dapprima un progressivo «affiancamento» e poi un vero e proprio «passaggio di consegne» (emblematici i dati quantitativi della produzione delle due fonti), tanto da potersi individuare anche il ben preciso momento storico in cui le due fonti dell'emergenza in questione si sono «passate il testimone»; momento che si può datare all'anno della storica sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 in tema di reiterazione dei decreti-legge. La coincidenza degli eventi appare, infatti, in questo caso come la metafora di un'ideale successione, rendendo fondato il sospetto che la prassi governativa, quando ha avvertito che lo strumento del decreto-legge, proprio perché sottoposto a controllo di costituzionalità con riguardo alla reiterazione, andava progressivamente perdendo la propria duttilità, abbia iniziato a privilegiare l'uso sistematico del potere d'ordinanza. Quest'ultimo, infatti, presenta ancora oggi un notevole grado di flessibilità, non solo perché dal contenuto non tipizzato (né *in toto* tipizzabile per la contingibilità degli eventi che deve fronteggiare), ma anche in quanto non sottoposto ai controlli cui soggiace, invece, il decreto-legge: non al controllo parlamentare in sede di conversione, non al controllo del Capo dello Stato in funzione di emanazione, ma esclusivamente al controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi dello Stato da parte della Corte dei conti, che ad oggi rappresenta il solo presidio preventivo della legalità delle ordinanze di protezione civile.

³²⁶ Cfr., per tutti, il caso dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 343/2001, che ha autorizzato il Governo, in particolare il Presidente del Consiglio in quanto titolare della funzione di protezione civile, a spendere poteri di ordinanza per l'organizzazione dei cosiddetti "grandi eventi" (previsione a sua volta abrogata con decreto-legge: cfr. art. 40-*bis* del d.l. n. 1/2012). Sulla relativa prassi cfr. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo ad una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, 2019, 117 ss., nonché, volendo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. CARDONE, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, 13 ss.

³²⁷ Per una ricognizione completa sia consentito rinviare al mio *Il rapporto tra le ordinanze del governo e i decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno* n. 22. *Seminario* 2011, Giappichelli, Torino, 2013, 33 ss.

che nel fronteggiare le situazioni emergenziali i decreti-legge non solo sono sempre meno frequenti (perché sostituiti dalle ordinanze di protezione civile), ma sono anche di meno immediata adozione, come emerge, in particolare, nelle vicende dei terremoti de L'Aquila nel 2009³²⁸ e di Amatrice nel 2016³²⁹, nonché in quella del crollo del Ponte Morandi a Genova nel 2018³³⁰. Ma, soprattutto, lo studio della prassi fa emergere che essi appaiono per lo più relativi non alle misure di diretta e subitanea gestione dell'emergenza, ma all'adozione di interventi complementari, a carattere prevalentemente economico, orientati a contenere gli effetti socio-economici dell'evento e ad accelerare il superamento del contesto emergenziale attraverso l'introduzione e il finanziamento di misure per la ripresa delle ordinarie attività³³¹.

Da ultimo, del resto, questa recessività del decreto-legge, e con esso del controllo parlamentare, ha trovato modo di manifestarsi ampiamente nella gestione della crisi pandemica³³².

Questa sintetica prospettiva storica, come si accennava, conferma che, pur nella mutevolezza degli strumenti normativi adottati, il Governo si è affermato come l'assoluto signore dei processi normativi attivati nei contesti emergenziali e questa conclusione non risulta che avvalorata dalla prassi seguita in occasione della pandemia. In proposito, è parso a chi scrive di poter dire che, nell'ambito di una valutazione problematica della gestione dell'emergenza da Covid-19 dal punto di vista delle fonti del diritto, il tratto saliente della prassi normativa del Governo si deve individuare nel poderoso scostamento dallo strumentario normativo del sistema di protezione civile, che ha condotto, per un verso, alla sua iniziale ibridazione con il potere d'ordinanza del Ministro della Salute previsto dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del

³²⁸ In seguito all'evento del 6 aprile 2009, il primo decreto-legge è stato emanato in data 28 aprile (d.l. n. 39/2009, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»).

³²⁹ In seguito all'evento del 24 aprile 2016, il primo decreto-legge è stato emanato in data 17 ottobre (d.l. 189/2016, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016»).

³³⁰ In seguito all'evento del 14 agosto 2018, il primo decreto-legge è stato emanato in data 28 settembre (d.l. n. 109/2018, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»).

³³¹ Come appare evidente anche dalla mera lettura dei titoli dei decreti-legge citati nelle note precedenti.

³³² Sul punto cfr. G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec./2020, 351 ss. Inoltre, sull'esplosione della prassi dei già citati decreti "a perdere", ovvero sulla confluenza di decreti-legge non convertiti in altri provvedimenti nel corso dell'iter di conversione, cfr. C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO, *La prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 43 ss.

Servizio sanitario nazionale, per l'altro, alla creazione di un canale parallelo e inedito, basato su decreti-legge istitutivi di un potere di decretazione del Presidente del Consiglio dei ministri³³³. In questa sede non importa tanto dimostrare che è proprio tale scostamento a spiegare le ragioni per cui gli atti adottati sono risultati, per più aspetti, problematici, sia dal punto della loro compatibilità con i diritti e le libertà fondamentali³³⁴, sia con riferimento al rispetto delle competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali³³⁵. Importa, piuttosto, evidenziare che la ricostruzione della prassi sviluppata dal Governo a partire dalla fine del mese di gennaio 2020 dimostra un accentramento del potere normativo nelle mani non tanto del Governo complessivamente considerato, quanto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che – per frequenza di utilizzo, portata delle misure e incisività delle stesse su tutti gli aspetti della vita associata – può essere considerato senza precedenti, anche rispetto alla pur travagliata vicenda delle ordinanze di protezione civile della stagione c.d. “Bertolaso”³³⁶.

Se possibile, ancor più rilevante è la tendenza alla costruzione di un monopolio governativo dei processi di produzione normativa che si manifesta in

³³³ Cfr. A. CARDONE, *La “gestione alternativa” dell'emergenza nella recente prassi normativa del governo: le fonti del diritto alla prova del Covid-19*, in *Legislazione penale*, 18.05.2020, 1 ss., nonché, con riferimento alla motivazione della nota sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021, ID., *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Le Regioni*, 2021, 870 ss.

³³⁴ In una letteratura sterminata si vedano, per tutti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 117 ss.; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 656 ss.; A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta Online*, 2020, 684 ss., e ID., *Emergenza sanitaria e tutela dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2/2022, 1 ss.; I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2020. Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 41 ss., e, in chiave monografica, EAD. *Pandemia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*.

³³⁵ Anche in questo caso, in una amplissima letteratura, non ricostruibile in questa sede, cfr., anche per ulteriori riferimenti, F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 333 ss.; A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 2020, 747 ss.; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentrimento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, 757 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, *ivi*, 2021, 543 ss.; M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, *ivi*, 2021, 553 ss.; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec./2020, 377 ss.; C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, e M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, entrambi in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *ult. cit.*, rispettivamente 233 ss. e 257 ss.

³³⁶ Di recente, in chiave monografica, sulla prassi del potere di decretazione del Presidente del Consiglio, cfr. L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 110 ss.

relazione ai condizionamenti che derivano dai vincoli finanziari discendenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Al riguardo, è stato efficacemente notato che, per effetto della revisione costituzionale dell'art. 81 Cost., dell'introduzione del già citato "Semestre europeo" e della conseguente contrattazione normativa che si innesca con le istituzioni Ue nella definizione dei documenti e degli atti della c.d. "manovra di bilancio", il sistema interno delle fonti sta consolidando una serie di prassi che possono essere considerate come il riflesso di tutti quei vincoli economico-finanziari che «impongono, in primo luogo, al Governo il dovere di modulare la progettazione della definizione dei contenuti economico-finanziari e della struttura normativa dei relativi provvedimenti nei tempi idonei ad assicurare, ad un tempo, il rispetto degli impegni ordinamentali europei e le disposizioni costituzionali interne a salvaguardia delle prerogative del Parlamento»³³⁷. Su questo piano si manifestano diverse torsioni del sistema delle fonti.

Su alcune di esse, anche per il clamore che ha accompagnato taluni passaggi istituzionali, la dottrina ha già avuto modo di sviluppare ampie riflessioni, come nel caso di quella sostanziale espropriazione del ruolo parlamentare nell'approvazione della legge di bilancio che si realizza per effetto dell'apposizione da parte del Governo della questione di fiducia su maxi-emendamenti che stravolgono il testo esaminato dal Parlamento³³⁸; vicenda che, come già ricordato, ha generato anche un conflitto di attribuzione sulle prerogative del singolo parlamentare, dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale³³⁹. Altre sono state oggetto di minore attenzione, ma comunque non passate sotto silenzio in dottrina, come ad esempio l'evoluzione della prassi in materia di copertura finanziaria *ex art.* 81 Cost., che richiede la relazione tecnica predisposta dall'amministrazione competente per materia e la "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, generando così una "subalternità" delle Commissioni bilancio di Camera e Senato³⁴⁰, o la mancata approvazione

³³⁷ Così F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1442.

³³⁸ Su cui cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 74 ss. Con riferimento anche alla prassi delle successive sessioni di bilancio, cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, in *Giur. cost.*, 2020, 3323 ss.

³³⁹ Si tratta della già citata ordinanza n. 17 dell'8 febbraio del 2019, su cui si veda la dottrina citata *supra*, nota 314.

³⁴⁰ Cfr., però, già G. RIVOCCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 11, nonché, più di recente, A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 75 ss.; M.A. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle commissioni filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1/2020, 8 ss.; M. TROISI, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2020, 1641 ss., e, in sede monografica, V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed*

da parte del Consiglio dei Ministri degli atti normativi della manovra che rinviavano a “future intese”³⁴¹ o, ancora, l’anticipazione dei contenuti della legge di bilancio nei decreti-legge c.d. “fiscali”³⁴² o, infine, l’ampiezza dell’interpretazione data dal Governo alla nozione di «eventi eccezionali», al cui ricorrere è possibile che il Parlamento approvi, a maggioranza assoluta, l’autorizzazione allo scostamento dagli obiettivi di indebitamento ai sensi dell’art. 81, co. 2, Cost., che è stata concessa anche in fasi di crescita economica, per quanto contenuta³⁴³.

Gli uni e gli altri fenomeni, con ogni evidenza, sono accomunati dalla marginalizzazione del ruolo del Parlamento nei meccanismi di funzionamento delle fonti dei bilanci pubblici e, in questo senso, forniscono una conferma della tendenza evidenziata in queste pagine.

A livello regionale, poi, il ridimensionamento del ruolo dell’Assemblea legislativa derivante dai vincoli finanziari dell’Unione è reso ancor più evidente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata a partire dalla sentenza n. 196 del 2018, che ha riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale della legge regionale invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale³⁴⁴. Tale giurisprudenza, infatti, nell’ampliare le maglie

europeo della governance economica, Giappichelli, Torino, 2017, 159 ss., e A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020, 141 ss.

³⁴¹ Su cui cfr. A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, cit., 7 ss.; L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, cit., 11 ss.

³⁴² Sul punto cfr. la ricostruzione di A. CATANI, *Dai provvedimenti “collegati” ai provvedimenti “paralleli” alla manovra di finanza pubblica: il decreto-legge “fiscale”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2020, 1557 ss.

³⁴³ Su tale prassi si veda l’attenta ricostruzione di R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 1/2020, 142 ss., part. nota 57.

³⁴⁴ Su questa giurisprudenza si vedano i saggi di C. BUZZACCHI, A. CARDONE, M. CECCHETTI, F.S. MARINI, G. RIVOCCHI, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Atti del Seminario organizzato dalla Corte dei conti e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e della Province Autonome - Venezia, 11 e 12 novembre 2019, stampa in proprio a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2019, rispettivamente 121 ss., 56 ss., 7 ss., 137 ss., 73 ss., nonché R. BIN, *Zone d’ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico*, in *Le Regioni*, 2019, 15 ss.; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, *ivi*, 37 ss.; P. GIANGASPERO, «La Corte e le sue corti», *ivi*, 75 ss.; G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 14 ss.; M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni e il difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell’autonomia regionale*, *ivi*, 34/2020, 45 ss.; C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 30 ss.

del controllo incidentale sulle leggi regionali che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria in regime di finanza pubblica allargata, introduce una asimmetria rispetto alla parifica del bilancio dello Stato e comprime l'autonomia legislativa delle Regioni per effetto del più penetrante sindacato consentito alle Sezioni regionali, che rende i vincoli finanziari eteronomi dell'Unione ancor più stringenti di quanto non siano per la legge statale proprio perché giustiziabili in una sede ulteriore³⁴⁵.

Analoghe considerazioni, infine, si possono svolgere per quanto concerne l'incidenza della tecnica. Significative, in questo senso le notazioni che emergono dalla relazione di Cecilia Siccardi, che evidenzia come, di sovente, i meccanismi di nomina degli organismi tecnici la cui attività condiziona i processi normativi prevedono una competenza governativa, così come spesso il Governo è anche il soggetto titolare del potere normativo di adottare gli atti che vengono redatti sulla base delle valutazioni degli organi tecnici. Una poderosa spinta verso l'estromissione del Parlamento dal circuito della normativa a contenuto tecnico sembra poi derivare dal PNRR, il quale è caratterizzato dalla previsione di un'imponente opera di semplificazione e delegificazione (anche mediante regolamenti *ex art.* 17, co. 2, l. n. 400 del 1988), che potenzia il ruolo tecnico dell'amministrazione, come viene messo in luce, non solo "a monte", ma anche "a valle" della produzione normativa³⁴⁶. Tra i tanti possibili, rilevante dal punto di vista ordinamentale è l'esempio proposto dalla Siccardi circa l'opera di delegificazione cui è andata incontro la materia della prevenzione alla corruzione, nella quale l'abbandono della fonte legislativa non ha avuto soltanto l'effetto di rimettere alla pianificazione dell'autorità

³⁴⁵ Sviluppo questo specifico aspetto in A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, 21 ss., nonché in ID., *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, 2020, 2596 ss.

³⁴⁶ Non può, peraltro, non sottolinearsi che, in termini più generali e non riguardanti solo la normativa tecnica, come emerge anche dal già citato CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, 18-9, l'attuazione del PNRR sta determinando una «ridefinizione dei confini» dell'attività parlamentare per effetto della «valutazione esterna» cui le politiche legislative attuative del Piano sono sottoposte da parte della *governance* all'uopo predisposta. Ancora una volta, il tema che si pone è quello della ridefinizione dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo sul piano della normazione perché, com'è stato efficacemente rilevato, «il giudizio sull'idoneità delle misure adottate dallo Stato, [...] anche nelle ipotesi in cui le riforme sono l'effetto di esercizio della funzione normativa (in particolare leggi di delega), sarà attratto entro il sistema dei raccordi fra Governo, Commissione e Consiglio previsti dal Regolamento *Recovery*» (così E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Continuo e discontinuo nelle dinamiche normative di risposta alla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, parte II, § 3, in corso di pubblicazione).

amministrativa contenuti normativi che prima erano espressamente previsti dalla legge, ma ha anche creato sovrapposizioni di competenze normative tra il Dipartimento della funzione pubblica e l'A.n.a.c.

Una considerazione a parte sembra meritare l'effetto che è destinato a produrre sui processi di produzione normativa il ricorso agli strumenti di intelligenza artificiale e di *Information and Communications Technologies (ICT)*. Come ho cercato di mettere in evidenza altrove³⁴⁷, infatti, esistono per lo meno tre diversi livelli in cui il ricorso alle nuove tecnologie informatiche condiziona già oggi la produzione del diritto politico per eccellenza, ovvero quello che si compendia nella legge parlamentare: a) il procedimento legislativo; b) le strategie dei gruppi e dei partiti in Parlamento; c) la formazione dell'opinione pubblica e, soprattutto, il condizionamento stesso del momento elettorale, che della produzione del diritto politico rappresenta il primo presupposto in termini di legittimazione democratica. In particolare, quanto al primo di questi tre livelli, si può segnalare che – mentre il diritto comparato mostra diversi esempi sia di burocrazie parlamentari specificamente destinate a mettere a servizio dei lavori legislativi le risorse dell'intelligenza artificiale per la ricostruzione dei dati fattuali e dello stato dell'arte della materia da normare³⁴⁸, sia esperienze stabili di *crowdsourcing legislation*, ovvero di consultazioni aperte, realizzate attraverso sistemi di *ICT*, attraverso cui i cittadini possono esprimere su piattaforme digitali la propria opinione su ipotesi di interventi legislativi³⁴⁹ – nel nostro ordinamento le strutture parlamentari non hanno ancora sviluppato modelli simili e il ricorso alle *ICT* per la partecipazione popolare al procedimento legislativo versa in uno stato assai embrionale,

³⁴⁷ Mi riferisco ad A. CARDONE, "Decisione algoritmica" vs. *decisione politica*. A.I., *Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 25 ss.

³⁴⁸ È il caso dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* francese, del *Büro für Technikfolgen-Abschätzung* tedesco, del *Parliamentary Office of Science and Technology* istituito presso il Parlamento inglese, così come dell'*Office of Technological Assessment* statunitense e del *Panel for the Future of Science and Technology* operante presso il Parlamento europeo. Sul punto, cfr. C. CASONATO, *Evidence Based Law. Spunti di riflessione sul diritto comparato delle scienze della vita*, in *Rivista di BioDiritto*, 1/2014, 179 ss., cui si rinvia adesivamente circa gli effetti potenzialmente positivi che l'utilizzo parlamentare delle risorse dell'intelligenza artificiale potrebbe avere ai fini di riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo nel procedimento legislativo, soprattutto nelle materie ad elevata complessità tecnica e scientifica.

³⁴⁹ E ciò sia in fase di iniziativa – si pensi alla *Kansalaisaloite* finlandese, oppure al noto caso della revisione costituzionale islandese del 2009 – che di vera e propria istruttoria parlamentare, come nel caso del sistema *Wikilegis*, in uso dal 2016 presso la *Câmara dos Deputados* brasiliana, e del *Congreso Virtual* cileno, introdotto nella repubblica sudamericana nel 2018. Su questa tipologia di istituti, cfr., anche ai fini della ricostruzione di una prima bibliografia sul tema, T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publications of the Committee for the Future, Parliament of Finland, Helsinki, 2012, 8 ss.; D.C. BRABHAM, *Crowdsourcing*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2013, 7 ss.; E. STRADELLA, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE on line*, 3/2020, 3353 ss.

anche rispetto al diritto dell'Unione europea³⁵⁰. Data la sempre maggiore difficoltà legata al reperimento e alla gestione aggregata dei dati che qualsivoglia iniziativa normativa presuppone nella complessità della realtà contemporanea, ne deriva che il fattore tecnologico, da un lato, finisce per aggravare la strutturale difficoltà parlamentare nella progettazione legislativa, dall'altro, rischia di consolidare la primazia del Governo, presso le cui burocrazie sono incardinate le prime strutture che nel nostro ordinamento dispongono delle risorse dell'intelligenza artificiale per la costruzione delle politiche pubbliche³⁵¹.

7. La lezione della “persistenza”: la dislocazione del “baricentro normativo” della forma di governo. Un’indicazione di metodo e di merito, anche per le riforme

Le considerazioni fin qui svolte dovrebbero rendere giustizia di quanto opportuno sia, nell'indagare le trasformazioni subite dal sistema delle fonti nel corso della storia repubblicana, tenere distinti, come suggerisce di fare il titolo del nostro Convegno, i piani dell'“emergenza” e della “persistenza”. In tutti e tre i contesti definiti dalle relazioni sovranazionali, dai rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali e dalla diffusività della *soft law*, infatti, i tre “fattori esogeni” che, negli ultimi quindici anni, hanno condizionato i processi di produzione normativa nel nostro ordinamento manifestano effetti significativamente convergenti con alcune rilevanti linee di tendenza che erano già in atto prima ed indipendentemente dalle crisi economica e pandemica.

In particolare, l'aver provato a leggere le modifiche e le evoluzioni che hanno contraddistinto le fonti del diritto alla luce delle vicende della forma di governo parlamentare italiana ha consentito di mettere in luce che molti dei fenomeni che emergono dalla prassi trovano la propria principale dimensione eziologica nella difficoltà sempre crescente che ha caratterizzato non tanto (*rectius*, non soltanto) il funzionamento del paradigma della sovranità statale, quanto il complesso degli istituti che gravitano intorno al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Nella prospettiva eletta, infatti, trova il proprio fattore di emersione e di intellegibilità unitaria una nutrita serie di vicende normative e di fenomeni che caratterizzano in maniera tipica la nostra esperienza costituzionale nel più generale quadro di recessività della legge che accomuna tutti gli ordinamenti pluralistici contemporanei per effetto della crisi della sovranità statale.

Si apprezza, così, che molte delle “torsioni” (se non tutte) che

³⁵⁰ Per una ricostruzione della prassi parlamentare in materia, volendo, A. CARDONE, *ult. cit.*, 54 ss.

³⁵¹ Sul punto, anche per una rassegna comparata, B. CAROTTI, *Algoritmi e poteri pubblici: un rapporto incendiario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2020, 9.

contraddistinguono la prassi normativa degli ultimi quindici anni – quelli, cioè, dominati dalle crisi economica e pandemica – affondano, in realtà, le proprie radici in vicende di lungo periodo che riflettono evoluzioni non meramente congiunturali del sistema delle fonti. Tali “torsioni”, infatti, per quanto – come visto³⁵² – non estranee all’esperienza precedente, hanno iniziato a manifestarsi in maniera prorompente a partire dagli anni Ottanta, quando è iniziato quel processo di involuzione del sistema politico-partitico italiano che ha messo in crisi il funzionamento della forma di governo parlamentare e che si appalesa oggi, a trent’anni dall’avvento della c.d. “Seconda Repubblica”, come un fenomeno, se non irreversibile, certamente non legato ai singoli passaggi della storia repubblicana e non contrastabile esclusivamente sul piano delle riforme istituzionali, costituzionali e/o elettorali che siano.

A questa conclusione conduce il rilievo – che si può sperare, adesso, sia emerso in maniera sufficientemente chiara – che sia sul piano delle fonti internazionali e sovranazionali, sia su quello delle fonti interne, tanto primarie che secondarie, che ancora su quello della *soft law*, già prima dell’erompere della crisi economica e di quella pandemica la prassi dei processi di produzione normativa, da un lato, manifestava ampi e frequenti fenomeni di marginalizzazione del Parlamento e di accentramento del potere normativo nelle mani del Governo, dall’altro, registrava le “spinte” dell’emergenza, dei vincoli finanziari eteronomi dell’Unione europea e della tecnica – ossia dei “fattori esogeni” che hanno condizionato la normazione italiana degli ultimi decenni – verso una costante e progressiva tendenza alla dislocazione del “baricentro normativo” della forma di governo parlamentare.

Dal punto di vista di queste considerazioni introduttive non importa tanto chiarire se e in quale misura l’involuzione della forma di governo parlamentare che ha innescato le ricostruite trasformazioni osservate nel panorama delle fonti sia una conseguenza diretta dei *deficit* della classe dirigente espressa dal sistema politico-partitico italiano dopo la “stagione d’oro” del parlamentarismo degli anni Settanta o, piuttosto, un effetto indiretto della crisi della sovranità statale imperniata sulla rappresentanza politica generale e questo essenzialmente perché siffatto percorso di ricerca, pur assai interessante, richiede uno sforzo che il costituzionalista non può affrontare da solo e che postula la dimestichezza con altre competenze disciplinari (storiche, politologiche e sociologiche). Ciò che, invece, si ritiene possa essere utile ad introdurre i nostri lavori è evidenziare che la chiave di lettura basata sulle relazioni tra forma di governo e sistema delle fonti permette di individuare proprio nella sottolineata rimodulazione dei rapporti normativi che si svolgono

³⁵² Vedi *supra*, §§ 4.1 e 4.2.

lungo l'asse Parlamento-Governo il *proprium* che caratterizza, secondo una dinamica di lungo periodo, la vicenda delle fonti del nostro ordinamento costituzionale.

Tale notazione, infatti, consente di procedere all'analisi dei vari livelli della normazione (di cui si occupa la prima sessione) e dei singoli "fattori esogeni" di condizionamento della produzione normativa (oggetto della seconda sessione) con la consapevolezza che i fenomeni osservati potranno essere ascritti alla sfera dell'"emergenza", nel senso di essere legati da un nesso di causalità che si esaurisce nella dimensione delle crisi economica e pandemica, solo ove non si pongano in sostanziale continuità con la "persistenza" rappresentata dal progressivo abbandono della centralità parlamentare che caratterizza la deriva dal modello costituzionale del sistema delle fonti, dovendo altrimenti ragionarsi, piuttosto, di una accelerazione e/o intensificazione di fenomeni già in atto per ragioni diverse e preesistenti o di una slatentizzazione di tendenze che la crisi economica e la pandemia hanno portato ad emersione o fatto riaffiorare carsicamente.

In proposito, alla luce delle relazioni, in particolare di quella di Sara Lieto, pare di poter dire in estrema sintesi che la principale novità che emerge come causalmente determinata dagli "anni delle crisi" è il silente riaccentramento della produzione normativa a livello statale³⁵³, che si può oggi osservare, a distanza di vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, aver controbalanciato e, per molti aspetti, "esaurito" la spinta autonomistica che il sistema delle fonti ha conosciuto per effetto della riforma del Titolo V, che pure era già stata in buona parte frustrata dalla scarsa innovatività delle scelte statutarie e legislative regionali³⁵⁴ e dalla prassi degli istituti di raccordo³⁵⁵, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale³⁵⁶. Tutte le altre tendenze evidenziate, infatti, sembrano piuttosto doversi inquadrare come forme di stabilizzazione di

³⁵³ Come già rilevato, tra gli altri, da R. BIFULCO, *Introduzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, 1 ss., e F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico*, cit., 1432 ss., quest'ultimo in una prospettiva che abbraccia entrambe le crisi.

³⁵⁴ Come detto *supra*, § 4.5.

³⁵⁵ Come visto *supra*, § 5.

³⁵⁶ Per tutti, G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 241 ss.; U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Istituto Luigi Sturzo, Roma, 2014, 198 ss., e, in chiave monografica, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012, 213 ss. Inoltre, nel prisma dell'autonomia finanziaria, cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 3 ss., e G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 448 ss., spec. 489 ss.

prassi già note all'esperienza precedente, che trovano la loro prevalente dimensione eziologica in fenomeni di medio e lungo periodo collegati alla degenerazione della forma di governo parlamentare e che, conseguentemente, non appare corretto "appiattare" sugli effetti della pandemia e della crisi economica. Da questo punto di vista, dunque, si può adesso provare a recuperare la distinzione – citata in apertura e sui cui insistono molte delle relazioni – tra "crisi" ed "emergenza", legata al carattere conservativo della seconda³⁵⁷, per raggiungere una prima conclusione, ovvero che la stragrande maggioranza delle prassi osservate nel contesto della recessione economica e della pandemia possono essere ascritte alla logica della "crisi" non perché in dette "crisi" sia da individuare il loro fattore causale, ma nel diverso senso di aver reso tendenzialmente stabili, ed apparentemente irreversibili, quelle dislocazioni del "baricentro normativo" della forma di governo parlamentare che si erano già innescate nei decenni precedenti.

³⁵⁷ Si vedano le considerazioni svolte *supra*, § 1.