



Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 03/07/2019

AUTORE: M. CRISTINA GRISOLIA *

ALCUNE RIFLESSIONI SUGLI ATTUALI ASSETTI DELLA FORMA DI GOVERNO**

Sommario: 1. I cambiamenti istituzionali seguiti alla nascita del Governo Conte: “rottture” o “adattamenti” del nostro sistema? - 2. L'utilizzo di formule ed istituti privatistici (il c.d. “contratto per il governo del cambiamento”) quali nuovi contenitori del programma – 3. Il conflitto apertosi, durante l'iter di formazione dell'Esecutivo, tra il Capo dello Stato e il Presidente del consiglio incaricato- 4. L'affermarsi di nuovi equilibri all'interno del Governo – 5. La compressione delle prerogative parlamentari. Spunti conclusivi.

1. I cambiamenti istituzionali seguiti alla nascita del Governo Conte: “rottture” o “adattamenti” del nostro sistema?

Sono ormai molte le voci che si sono alzate a commento delle vicende istituzionali che caratterizzano il corso dell'attuale Esecutivo, le quali suscitano non poche preoccupazioni e perplessità nel quadro di una evoluzione della nostra forma di governo (se non anche di Stato), di cui ancora appare incerto l'esito.

Non sono rare infatti le “anomalie” che hanno segnato fin dalla nascita la vita del Governo nato dalla Legislatura seguita alla recente riforma del nostro sistema elettorale. “Anomalie”, come già detto, già evidenziate da più parti, ma che meritano di essere ancora analizzate per le loro possibili implicazioni sui nostri assetti costituzionali.

Ciò che appare comunque certo è il voluto abbandono di convenzioni o, comunque, precedenti consolidati che – a detta dello stesso Presidente del Consiglio¹ - più che rottture, sarebbero espressione di un “cambiamento radicale” rispetto a prassi non ritenute più in grado di guidare l'evoluzione del nostro sistema.

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

** Questo lavoro è destinato alla raccolta di Scritti in onore di Antonio Ruggeri di prossima pubblicazione.

¹ Così come testualmente dichiarato nel discorso programmatico pronunciato davanti alle Camere per chiedere la fiducia al Governo.

“Rotture” o “cambiamenti” – comunque si vogliono intendere - che impongono, a chi non intenda ridurre il diritto costituzionale ad una mera scienza della legittimazione dell’esistente², un’attenta considerazione che ne accerti la reale compatibilità con i nostri meccanismi istituzionali, pena la loro tacita trasformazione o, peggio, il loro stravolgimento.

Così, seguendo un ordine logico-temporale: a. l’utilizzo di formule ed istituti privatistici (il c.d. “contratto per il Governo del cambiamento”), quali nuovi contenitori del programma; b. Il conflitto apertosi, durante l’*iter* per la formazione dell’Esecutivo, tra il Quirinale e il Presidente del consiglio incaricato; c. l’affermazione, alla guida del Governo, di figure non previste nella Costituzione; d. la compressione della normale dialettica Governo- Parlamento nell’attuazione del programma.

A fronte di ciò – dicevamo - la legittima domanda se davvero tutto ciò sia determinato dall’ “abbandono di prassi non ritenute idonee a guidare l’evoluzione del nostro sistema”, o se invece tali cambiamenti mettano a rischio aspetti fondamentali dell’assetto costituzionale, determinando di fatto, a dispetto dei vani tentavi di riforma succedutisi fino ad oggi, una tacita trasformazione della forma di governo.

Ripercorriamo, dunque, tali vicende, mettendo in evidenza, se del caso e nei limiti di questa breve trattazione, i profili più problematici e preoccupanti.

2. L’utilizzo di formule ed istituti privatistici (il “contratto per il Governo del cambiamento”) quali nuovi contenitori del programma.

Il primo elemento di novità è stato la stipula di un vero e proprio contratto di dirittoprivato (il “contratto per il Governo del cambiamento”), reso pubblico dai sottoscrittori - i “capi politici” del Movimento 5 Stelle e della Lega - che lo hanno sottoposto al voto plebiscitario dei rispettivi sostenitori. I due *leader*, alla presenza di un notaio, hanno formalmente assunto, quali meri soggetti di diritto privato, obblighi reciproci, affidando ad un apposito organo, il Comitato di conciliazione, il compito di dirimere gli eventuali contrasti e di suggerire le scelte conseguenti.

Con un istituto di diritto privato (di cui si rispettavano formalmente i requisiti) si è così dato vita ad un accordo politico, che veniva sottoscritto dai due capi delle forze che si erano collocate su versanti opposti nella competizione elettorale, i quali, in vista della formazione del Governo, si impegnavano a definire i punti programmatici non più contrattabili in futuro.

L’ “anomalia” stava, appunto, nella commistione dei due diversi piani, quello privato e quello pubblico, che, sia pure non così originale né nuova³, ha subito suscitato curiosità e sorpresa.

² Ci piace richiamare la citazione già fatta da G. Pitruzzella (*Il Consiglio di gabinetto nel Governo italiano*, in *Riv.trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 642) di M. MERUSI, *I comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA, *L’istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano 1977, 164.

³ Il richiamo va al “contratto con gli italiani”, siglato pubblicamente da Silvio Berlusconi l’8 maggio 2001 nel corso di una puntata di una nota trasmissione televisiva condotta da Bruno Vespa.

Si è parlato di una astuta “mossa propagandistica”⁴, di una “bizzarra invenzione”⁵ e, perfino, in modo preoccupato, di un atto capace di innescare “una grave crisi istituzionale”⁶. Salvo, poi, abbandonate le suggestioni del primo momento, cercare, in modo più pacato, di studiare la natura del contratto e i suoi possibili effetti sul sistema, catalogandolo in già sperimentate tipologie politiche.

Così, da un lato, per le molte analogie, si è subito evocata la possibilità di ricondurre tale atto ai c.d. “contratti di coalizione”, da tempo utilizzati nella realtà politica tedesca per conferire una base programmatica all’indirizzo politico di esecutivi di “grande coalizione”. I quali, come nel caso italiano, sono formati da forze che si presentano alternative e concorrenti alle elezioni politiche⁷.

Anch’essi, come nel caso italiano, di identica forma privatistica, sia pure, sempre come nel caso italiano, ritenuti privi di effetti giuridici vincolanti e, piuttosto, veri e propri atti politici, in grado di produrre obblighi sanzionabili, in caso di inadempimento, con gli strumenti propri della dialettica partitica⁸.

Dall’altro, in posizione critica a tale impostazione, la maggioranza della dottrina, la quale, ridimensionando molto la novità della forma e il suo valore simbolico, si richiamava, invece, “agli accordi di coalizione” di antica memoria nell’esperienza italiana, di cui – si è detto – si ripeteva il tono vago e generico, che appariva ben lontano dall’ esprimere i vincoli o i comandi propri del modello tedesco⁹.

Si sottolineava così come il “contratto” siglato dai *leader* della Lega e del Movimento 5 Stelle, identico nei contenuti a tali “accordi”, se ne fosse formalmente distaccato, assumendo una qualche “sacralità”, solo al fine di propagandare una maggiore vincolatività di fronte all’opinione pubblica¹⁰.

Non vogliamo qui soffermarci sulla bontà dell’una o dell’altra ricostruzione.

Certo è che all’esperienza tedesca devono avere in qualche modo guardato le attuali forze di governo, che evidentemente ad essa si sono ispirate per le non poche analogie tra i due atti; non ultima la previsione - per noi davvero nuova - di un organo di conciliazione (il *Koalitionsausschuss* tedesco), al quale demandare, in caso di dissenso, il compito di dirimere le eventuali controversie.

Ci soffermeremo più avanti su tale organo che, per la prima volta, è stato previsto all’interno dell’Esecutivo.

⁴ A. D’ANDREA, Intervento in *L’intricata vicenda di formazione del Governo Conte (Forum)*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, 2.

⁵ A. RUGGERI, *Intervento*, in *L’intricata vicenda di formazione del Governo Conte*, cit., 31.

⁶ Così R. BIN, *Il “contratto di governo” e il rischio di una grave crisi istituzionale*, in *La Costituzione.info*, 16 maggio 2018

⁷ Per un richiamo a questo modello v. V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali .it*, n.1, 2018. Per un’analisi di tale modello v. G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca fra politica e diritto*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2014.

⁸ V. BALDINI, *op.cit.*, 2

⁹ G. ZAGREBELSKY, *“Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio”*, in *La Repubblica*, 21 maggio 2018; V. O. CHESSA, *“Contratto di governo”: una riflessione sulle nuove parole di diritto pubblico*, in *La Costituzione.info*, 17 maggio, 2018; A. D’ANDREA, *op. cit.*, 30, A. SPADARO, *Intervento*, in *La intricata vicenda*, cit, 32.

Per una ricostruzione più ampia di questa tipologia di accordi e per un’analisi approfondita della complessa natura dell’atto in questione si rinvia, anche per i molti richiami bibliografici, a T. GUARNIER, *“Contratto di governo”, azione governativa e rapporto fiduciario, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su “partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno, 2019.

¹⁰ A. SPADARO, *op.cit.*, 32; O. CHESSA, *op. cit.*, 2.

Quello che, invece, preme subito sottolineare, al di là di qualsivoglia differenza od analogia con esperienze passate, è che il “contratto per il Governo del cambiamento”, comunque lo si voglia interpretare, ha fin dall’inizio dato avvio ad una serie di effetti distorsivi, che hanno profondamente alterato i meccanismi istituzionali che hanno fino ad oggi guidato la formazione del Governo.

Il rilievo, riguarda, in primo luogo, l’influenza esercitata sul ruolo ed i poteri riconosciuti al Presidente incaricato. Il quale, da sempre protagonista del faticoso processo di formazione del nuovo Esecutivo, ha di fatto assunto una posizione marginale, quale mero portavoce di volontà già tutte definite, rispetto alle quali gli è stato precluso di esercitare alcun intervento.

Vero è che la fase dell’incarico è stata da sempre considerata il “momento più problematico” della formazione del Governo.¹¹ Essa, infatti, priva come è di una qualche regolamentazione costituzionale, è stata fin dall’inizio disciplinata da un insieme di consuetudini, convenzioni e prassi fatte oggetto nel tempo di varie interpretazioni.

E, tuttavia, nonostante l’incertezza del dato di partenza e la inevitabile influenza che su questo hanno esercitato imprevedibili varianti determinate dalla diversità del contesto politico che volta volta ha fatto da sfondo alla formazione della maggioranza, nessuno ha mai messo in dubbio il ruolo di attiva collaborazione esercitato dal Presidente incaricato nei confronti del Capo dello Stato durante la formazione del Governo. Ruolo esemplarmente attestato da chi, a suo tempo, ha autorevolmente definito l’incarico come il conferimento di “funzioni organizzative” e l’incaricato quale vero e proprio “organo costituzionale per sé stante”¹², chiamato, sia pure in via transitoria, all’esercizio di competenze non delegabili né eliminabili nell’*iter* di formazione del nuovo Esecutivo. Un rilievo, d’altra parte, ulteriormente testimoniato dalla ormai attestata obbligatorietà di questo passaggio, “quasi che – si è detto – si sia creata una vera e propria consuetudine *preter* o forse *secundum constitutionem*”¹³, che ne ha imposto il ricorso anche nei casi in cui detto incarico risultasse superfluo per la certezza di colui al quale si sarebbe affidata la guida del Governo e per l’inequivoca esistenza della maggioranza parlamentare che l’avrebbe sostenuto¹⁴.

Certo, a cambiare le cose, molto possono aver contribuito le difficoltà del momento: l’incerto esito elettorale, incapace di identificare maggioranze precostituite; il fallimento dei mandati esplorativi affidati dal Capo dello Stato ai due Presidenti delle Camere. Mandati alternativamente diretti ad accertare la possibilità di formare opposte maggioranze (la prima tra Movimento 5 Stelle e una coalizione di centro destra, l’altra tra Movimento 5 Stelle e il PD); la prospettiva, infine, concretamente ventilata dal Presidente della Repubblica, di dare vita, in mancanza di un accordo, ad un “governo neutrale di servizio”, al quale affidare una nuova tornata elettorale¹⁵.

¹¹ L. PALADIN, *Governo italiana (voce)*, in *Encicl. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 683.

¹² L. PALADIN, *op.cit.*, 685. La citazione è di E. CATELANI, *Il Presidente del consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quader. costit.*, n. 3, 2018, 679, ma passim, la quale, tra i primi, ha ricostruito la complessa vicenda legata alla formazione del Governo Conte.

¹³ A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018, 2.

¹⁴ A. RUGGERI, *op.ult.cit.*

¹⁵ A. MORRONE, *Governo di cambiamento (editoriale)*, in *Federalismi.it*, 2 ss.

Ciò che ne è derivato è stato il ricorso a quel “contratto per il Governo del cambiamento” che ha di fatto ingessato ai suoi contenuti e alle sue scelte tutta l’attività successiva affidata al Presidente incaricato, privato di ogni autonomia di giudizio e di intervento. Una condizione, questa, che ha raggiunto il punto massimo nel momento in cui lo stesso Presidente incaricato, chiamato a definire con il Capo dello Stato la lista dei ministri, è stato costretto a rinunciare all’incarico per la impossibilità di proporre alternative che non erano state previamente concordate dai *leader* della nuova coalizione di governo¹⁶.

Ma non è stato questo, sia pure il più significativo, l’unico effetto prodotto dal “contratto per il Governo del cambiamento”.

Ciò che è apparsa altrettanto singolare ed anomala è stata anche la trasposizione che di esso si è venuta operando dall’iniziale piano privatistico/politico a quello più propriamente istituzionale dove lo stesso, senza soluzione di continuità, è stato formalmente recepito. E ciò, in primo luogo, attraverso il testuale richiamo ai suoi contenuti nel programma presentato dal Presidente Conte di fronte alle Camere, dove egli ha ufficialmente attestato la fedeltà e l’aderenza ai punti programmatici ampiamente riportati in quella sede¹⁷.

Un analogo riferimento è stato poi ufficialmente fatto nelle mozioni di fiducia approvate da Senato e Camera. Con le quali le rispettive forze di maggioranza motivavano esplicitamente l’appoggio all’Esecutivo “valutata la necessità di impegnare l’Esecutivo in una azione ... fondata sul ‘contratto di Governo’, conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico”¹⁸.

A fronte di ciò, non ci pare convincente la tesi di chi, ridimensionando il valore prorompente di tali riferimenti, ne ha circoscritto la valenza istituzionale.

Si è così sostenuto come, al di là delle solenni attestazioni di condivisione e di consenso espresse nei confronti di quel documento, non si potesse affatto escludere, nella logica del sistema parlamentare, la piena libertà del Governo di assumere in ogni momento decisioni difformi o addirittura in contrasto con i contenuti dell’accordo. E ciò tutte le volte che una tale esigenza nascesse dal mutare della situazione politica o sociale; salva, naturalmente, la conferma del rapporto fiduciario, al quale soltanto si dovevano ricollegare eventuali “cambi di rotta” dell’Esecutivo¹⁹.

E, tuttavia, nonostante la fiducia espressa a consolidati meccanismi istituzionali, appare evidente l’avvenuta alterazione proprio delle regole costituzionali sulle quali tali meccanismi si sono fino ad oggi fondati. E ciò là dove, il fedele richiamo operato, prima, da Presidente del consiglio e, poi, dalle mozioni parlamentari ai contenuti del contratto ha di fatto realizzato quella che potremmo definire una vera e propria *trasfigurazione* di meri accordi politici, validi solo fra le parti, in veri e propri vincoli istituzionali. Vincoli volutamente rafforzati anche in virtù delle “votazioni a cui le due forze politiche hanno chiamato i rispettivi iscritti e sostenitori” quali

¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *La doppiezza del contratto* in *La Repubblica*, 11 giugno 2018, E. CATELANI, *op. cit.*, 680

¹⁷ In questo senso le parole iniziali pronunciate dal presidente del Consiglio all’atto di presentazione del programma in parlamento.

¹⁸ V. rispettivamente, Senato della Repubblica, seduta n. 9 del 5 giugno 2018, all. A; Camera dei deputati, seduta n. 12 del 6 giugno 2018, all. A.

¹⁹ A. D’ANDREA, *op. cit.*, 30.

indubbie conferme di un diffuso consenso democratico, puntualmente attestato dal Presidente Conte nel suo discorso programmatico.²⁰

In tal modo, quello che era originariamente un mero accordo politico ha prodotto vere e proprie ferite a prerogative che appartengono agli organi di vertice del sistema: il Presidente del consiglio, chiamato a dare esecuzione a programmi alla cui stesura non ha partecipato; i gruppi parlamentari e i singoli membri delle Camere, a loro volta, chiamati ad una dichiarazione di fedeltà che potrebbe illegittimamente vincolarli²¹.

E, allora, a fronte di ciò, sia lecito riformulare la domanda iniziale e chiederci se davvero siamo di fronte all' "abbandono di prassi non ritenute idonee a guidare l'evoluzione del nostro sistema", o invece tali cambiamenti mettano a rischio aspetti fondamentali della nostra forma di governo.

3. Il conflitto apertosi, durante l'iter di formazione dell'Esecutivo, tra il Capo dello Stato e il Presidente del consiglio incaricato

Non sarà necessario, nei limiti di questa trattazione, dilungarci su un profilo, quello legato al conflitto apertosi tra il Capo dello Stato e il Presidente incaricato durante l'iter di formazione dell'Esecutivo, a suo tempo al centro di un ampio dibattito che ne ha approfondito le diverse implicazioni.

Per maggiore chiarezza in breve i principali passaggi.

La questione riguardava il rifiuto del Presidente della Repubblica alla nomina di Paolo Savona a Ministro dell'Economia, rifiuto pubblicamente motivato dal Capo dello Stato per le posizioni apertamente anti europee e anti euro da questi assunte e per le reazioni quindi prodottesi sui mercati²².

A seguito di ciò Giuseppe Conte rinunciava all'incarico, subito affidato dal Capo dello Stato a Carlo Cottarelli, al quale era dato il compito di formare un Governo di garanzia che traghettasse le forze politiche a nuove elezioni.

La crisi si risolveva, dopo le indicazioni nuovamente avanzate dai *leader* della Lega e del Movimento 5 Stelle e la sostituzione del ministro Savona con Giovanni Tria, con il conferimento di un nuovo incarico a Giuseppe Conte, il quale, lo stesso giorno, scioglieva la riserva e presentava una nuova lista, dove a Paolo Savona era affidato il nuovo compito di Ministro per gli affari europei.

Naturali, e direi prevedibili, le perplessità suscitate dal comportamento del Presidente della Repubblica.

Meno prevedibile la scomposta reazione del *leader* del Movimento 5 Stelle, Luigi Di Maio, che, accusando il Quirinale di aver impedito ad una coalizione, in attesa di una fiducia certa, di formare il nuovo Governo, minacciò addirittura la promozione della messa in stato di accusa del Capo dello Stato, poi ritrattata anche per il rifiuto di Matteo Salvini di associarvisi.

²⁰ A. MORRONE, *op. cit.*, 12

²¹ M. D'AMICO, *Intervento*, in *la intracta vicenda*, cit., 29

²² A commento dell'intera vicenda v. A. MORRONE, *op. cit.*, *passim*

Al di là della fondatezza di tale iniziativa (che qui non ci riguarda²³), resta ovviamente la questione circa la legittimità del veto opposto alla nomina di un ministro.

Il tema, come già detto, è stato al centro di un ampio dibattito dottrinale che si è subito sviluppato intorno a questa vicenda, registrando detrattori e sostenitori del Capo dello Stato.

Il punto sul quale insisteva chi si poneva in posizione critica nei confronti dell'operato presidenziale era basato sul fatto che, dal momento in cui la scelta dei ministri è parte fondamentale del programma e della costruzione dell'indirizzo politico del Governo (anzi uno dei primi atti di questo indirizzo, di cui il Presidente del consiglio assumerà la responsabilità di fronte al Parlamento), il Capo dello Stato non potesse incidere sulle scelte del nuovo Esecutivo fino ad esercitare un potere di veto che non avesse motivazioni strettamente legate alla persona del soggetto designato. Pena l'invasione del campo riservato alla maggioranza di governo e la perdita di quella posizione di imparzialità e garanzia che costituisce la chiave di volta per la lettura del ruolo presidenziale²⁴.

Ovvero, in modo ancora più radicale e caustico, si è affermato che la scelta del Presidente fosse legittima in quanto espressione di un ruolo, quello acquisito dal Capo dello Stato, non più di garanzia, secondo la tesi dominante, ma piuttosto di governo²⁵.

In posizione opposta, la maggioranza della dottrina, la quale ha sostenuto come non di intervento sull'indirizzo politico, ma di controllo su di esso in funzione di garanzia attiva del sistema si dovesse parlare, trovando il rifiuto del Presidente della Repubblica il proprio fondamento nella tutela degli interessi generali che ad esso spetta quale rappresentante dell'unità nazionale, oltre che tutore dei principi costituzionali di cui è, con la Corte, il principale garante.

Enzo Cheli ha chiarito bene questa posizione²⁶.

Punto di partenza - sottolineò l'autore - è la collocazione dell'organo presidenziale all'interno di una forma di governo - quella voluta dai nostri Costituenti - non parlamentare in senso classico, ma parlamentare razionalizzata. La quale affida a tale organo, chiamato a rappresentare l'unità nazionale, una serie di poteri in grado di permettergli di intervenire a tutela di interessi costituzionali primari riferibili all'intera comunità nazionale, incidendo e correggendo, se necessario, la politica espressa dalla maggioranza.

In questa prospettiva - ha concluso Cheli - il rifiuto opposto dal Capo dello Stato trovava giustificazione - come lo stesso Presidente aveva avuto modo di motivare nella dichiarazione fatta alla stampa - nella valenza assunta dalla scelta del ministro di una posizione governativa che era venuta rappresentando un rischio serio per un interesse costituzionale afferente alla sfera dell'unità nazionale, quale quello relativo all'appartenenza dell'Italia alla moneta unica²⁷.

²³ Ma v. per questo A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *forum quaderni costituzionali*, 1 giugno 2018.

²⁴ V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei ministri fa parte dell'indirizzo politico del Governo*, in *Quader. costit.*, n. 3, 2018, 674.

²⁵ O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?*, in *la Costituzione.info*, 23 maggio 2018.

²⁶ E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei ministri*, in *Quader. costit.*, n. 3, 2018, 671.

²⁷ E. CHELI, *op.cit.*, 672 e 673

Ma soprattutto, a difesa del Capo dello Stato, si sottolineava come il suo comportamento, lontano da costituire un atto isolato, ben si collocasse all'interno di una prassi ormai consolidata che registrava da tempo il risolutivo (e mai contraddetto) intervento presidenziale sulle scelte dei ministri. E questo ogni qual volta egli ritenesse di doverle contestare in nome di ragioni di opportunità costituzionale o di tutela di interessi generali²⁸.

A fronte di ciò, allora, la vera novità non era tanto il rifiuto del Presidente a nominare Paolo Savona a Ministro dell'Economia, ma l'aver le forze politiche – queste sì – violato consolidate regole convenzionali che da tempo vogliono che i possibili contrasti che sorgono tra Capo dello Stato e gli organi chiamati a partecipare alla formazione dei suoi atti (come appunto la nomina del Governo) si risolvano nello spirito di riservatezza e di collaborazione che devono improntare i rispettivi comportamenti²⁹.

Uno spirito di collaborazione e riservatezza la cui necessità non è da alcuno contestabile se è vero che la Corte ne ha ufficialmente attestato l'inderogabile rispetto in quanto indispensabile al ruolo affidato all'organo presidenziale “di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza”³⁰.

Ed allora, anche in questo caso, possiamo riproporre la domanda iniziale: se davvero – come è stato affermato dal Presidente del consiglio - siamo di fronte “all' abbandono di prassi non ritenute idonee a guidare l'evoluzione del nostro sistema”, o invece, tali cambiamenti mettano a serio rischio aspetti fondamentali della nostra forma di governo.

4. L'affermarsi di nuovi equilibri all'interno del Governo

Un'altra questione che riguarda le scelte operate dall'attuale maggioranza attiene ai nuovi equilibri istituzionali creati all'interno dell'organo esecutivo.

Il richiamo va, da un lato, alla previsione nel “contratto per il Governo del cambiamento” di un “Comitato di conciliazione”, al quale è stato affidato il compito di risolvere le controversie che, durante l'azione dell'Esecutivo, sorgessero intorno all'interpretazione e all'applicazione del contratto medesimo; ovvero il compito di definire temi e questioni, in esso non previsti, ma divenuti di urgente attuazione.

Un organo, quindi, di nuova concezione, il quale viene a limitare, nell'esercizio delle competenze affidategli, attribuzioni che la Costituzione riconosce non solo al Presidente del consiglio nella funzione ad esso assegnata di direzione e coordinamento della politica del Governo, ma anche ai singoli ministri nell'esercizio delle funzioni ad essi affidate all'atto della nomina.

²⁸ V. i casi puntualmente riportati da G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, 63 ss. Sul punto v. anche A. MORELLI, *Quello che la costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal caso Savona*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, 85 ss.

²⁹ G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale, Riv. AIC*, fasc.2, 2018.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013.

D'altro, ci si riferisce a figure – i Vicepresidenti del Consiglio - già regolate dalla l. 400 del 1988, ma oggi investite di compiti del tutto eccentrici rispetto sia alla legge, sia alle prassi applicative.

La presenza dei due vicepresidenti, infatti, ben va al di là delle attribuzioni ad essi affidate ed anzi tale presenza, in ragione della diffusa influenza esercitata su ogni decisione del Governo, è divenuta così “ingombrante”³¹ che, anche in questo caso, finisce molto spesso per invadere il confine delle competenze assegnate non solo ai singoli ministri, ma allo stesso Presidente del consiglio, di nuovo, limitato nel suo ruolo di coordinamento e di direzione della politica del Governo.

Sofferamoci ad esaminare più nel dettaglio le due figure.

Il Comitato di conciliazione.

Il “contratto per il Governo del cambiamento” prevedeva che tale organo dovesse essere attivato “in tempo utile per raggiungere un’intesa e suggerire le scelte conseguenti” nel caso in cui “nel corso dell’azione di governo fossero emerse divergenze sull’interpretazione ed applicazione del contratto”. Allo stesso modo, l’organo sarebbe stato convocato “per addivenire ad una posizione comune con riferimento a tematiche estranee (al contratto), ovvero a questioni con carattere di “urgenza” oppure “quando ciò (fosse) richiesto da uno dei contraenti per esaminare questioni fondamentali”.

Nella prima versione del documento³² era anche disciplinata la composizione, che prevedeva la presenza del Presidente del consiglio dei ministri, del capo politico del Movimento cinque Stelle, del segretario della Lega, dei capi gruppo parlamentari delle due forze politiche di maggioranza ed, infine, del ministro competente per materia. Era inoltre ammessa la partecipazione, come uditore, del membro del Governo responsabile dell’attuazione del programma nonché di altri soggetti individuati dal Comitato. Quanto alle delibere, sarebbe stata richiesta la maggioranza di 2/3 dei suoi componenti³³.

Un organo, dunque, almeno nella previsione iniziale, a composizione mista e con la presenza di soggetti anche appartenenti ad altri poteri (i presidenti dei gruppi parlamentari delle due forze di maggioranza). E, tuttavia, organo al quale era demandato il compito di esercitare funzioni di estremo rilievo e delicatezza per le decisioni dell’Esecutivo, quale quella, indiscutibilmente primaria, di sciogliere i “nodi” più intricati per l’attuazione del suo programma.

Anche, infatti, a non voler ritenere, del tutto nuova tale figura (da molti ricondotta al Consiglio di gabinetto, di effimero destino nella storia dei nostri esecutivi), e pur tenendo conto del ridimensionamento da questo subito rispetto alle previsioni iniziali (nella stesura definitiva del contratto non si parla più della sua composizione) e, non ultimo, pur non trascurando il fatto che tale organo risulta ancora lontano dall’essere istituito; anche tutto ciò considerato, rimane difficile giustificare la previsione di organismi che contendano ai soggetti ai quali la Costituzione fa risalire la responsabilità del Governo l’esercizio di competenze che la stessa Costituzione a questi attribuisce; con una improvvisa ed improvvida inversione dei ruoli che

³¹ G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all’inizio della XVIII legislatura*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo”, cit.*, 61.

³² V. la bozza del 14 maggio 2018 in www.huffingtonpost.it.

³³ Su cui v. R. CARIDA, *Cos’è il “Comitato di conciliazione”, in a. Morelli (a cura di), Dal “contratto di governo”, cit.*, 224.

caratterizzano la naturale relazione tra quelli che sono gli organi “necessari” (perché previsti in Costituzione) e gli organi solo “eventuali”: i secondi oggi investiti di attribuzioni che non possono che spettare ai primi.

I Vicepresidenti del consiglio.

Uguale preoccupazione, sempre in riferimento agli assetti tradizionali del “sistema governo”, suscita l'altra inedita relazione, questa volta non ipotetica ma già in atto. Essa riguarda il rapporto che si è venuto determinando tra ministri, Presidente del Consiglio e i due Vicepresidenti del consiglio, rappresentati dai *leader* delle forze di maggioranza.

Anche in questo caso, infatti, la questione investe figure, i Vicepresidenti del consiglio, non disciplinate dalla Costituzione e piuttosto disciplinate dalla l. 400/88 che prevede che il “Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno (o più ministri) delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio”, al quale – sempre secondo la legge – è conferito il compito di sostituire il Presidente “in caso di assenza o impedimento temporaneo” (art. 8).

Con questa previsione si era cercato di razionalizzare una prassi che fin dall'inizio vedeva, all'atto della formazione del Governo, la possibile nomina da parte del Capo dello Stato di soggetti (il Vice o i Vicepresidenti del Consiglio) i quali affiancavano il *premier*, svolgendo in qualche caso anche funzioni di coordinamento. Funzioni, tuttavia, ritenute dalla dottrina di dubbia legittimità in quanto non delegabili in ragione di una responsabilità che la Costituzione affidava al solo Presidente del consiglio³⁴.

E, tuttavia, al di là di questa ipotesi, ciò che soprattutto connotava tale figura era il fatto che essa rispondeva essenzialmente ad esigenze di natura politica, riconducibili, durante i governi di coalizione, alla pretesa dei partiti minori di farsi rappresentare all'interno dell'Esecutivo da personalità di particolare rilievo anche estranee alla compagine ministeriale.³⁵

Una caratteristica, quest'ultima, che tale organo ha mantenuto anche dopo il varo della legge, la quale, come si è detto, nel tentativo di razionalizzare la prassi precedente, ha dato ordine ai soli profili più propriamente istituzionali: la nomina non avviene più da parte del Capo dello Stato, ma con delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente; essa non riguarda soggetti estranei al Governo ma il Vice o i Vicepresidenti del consiglio sono scelti fra i ministri; il compito che la legge attribuisce loro è quello di supplire il capo del Governo in caso di assenza o di impedimento temporaneo.

Pur mantenendo invariato il suo significato politico, tale organo non ha più, dunque, un qualche peso istituzionale, ridotto ad una mera funzione vicariale che esclude, in via ordinaria, ogni autonoma partecipazione - sia pure essa delegata – all'attività del Governo³⁶. Eppure, nonostante ciò, esso è oggi in grado di alterare, a suo unico vantaggio, il delicato e variabile equilibrio che caratterizza le relazioni fra i vertici dell'Esecutivo. Relazioni, come sappiamo, segnate da una permanente tensione tra la vocazione monocratica e la vocazione collegiale che da sempre ha accompagnato l'attuazione degli artt. 92 e 95 Cost. e che, per la

³⁴ P. GIOCOLINACCI, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 49; G. GUIGLIA, *La figura del Vicepresidente del consiglio dopo la legge n. 400 del 1988: prime riflessioni*, in *Quad. costit.*, 1989, 191 e s.

³⁵ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n.400*, Rimini, 1989, 118; G.GUGLIA, *op.cit.*, 188.

³⁶ P. GIOCOLINACCI, *op.cit.*, 50. In modo però dubbioso v. anche G. GUIGLIA, *op. cit.*, 191 e s.

prima volta, subiscono una consistente modificazione in forza di intromissioni che esulano da qualsivoglia schema costituzionale.

A fronte di ciò, ripetiamo la domanda divenuta ormai rituale: se davvero – come è stato affermato dal Presidente Conte - siamo di fronte “all’ abbandono di prassi non ritenute idonee a guidare l’evoluzione del nostro sistema”, o invece, tali cambiamenti mettano a serio rischio aspetti fondamentali della nostra forma di governo.

5. La compressione delle prerogative parlamentari. Spunti conclusivi

L’ultimo aspetto che ci rimane da esaminare è quello legato all’ estrema trascuratezza dimostrata dall’attuale Esecutivo per il rispetto del ruolo e delle prerogative riconosciute al Parlamento ed ai suoi membri nella dialettica che caratterizza le relazioni tra questo ed il Governo nell’attuazione del suo programma.

Tre in particolare gli aspetti che sono emersi dall’inizio dell’attuale legislatura: a. la tendenziale compressione della libertà di mandato riconosciuta ai singoli parlamentari dall’ art. 67 Cost ; b. la crescente erosione del potere legislativo affidato alle Camere; c. il massiccio ricorso a strumenti volti a limitare la dialettica parlamentare.

Senza enfatizzare il rilievo di tali profili, che certo non caratterizzano per la prima volta l’evoluzione della nostra forma di governo, resta indubbia la valenza istituzionale di atti e comportamenti che comunque attestano tale assunto.

Mi riferisco, ancora una volta, ai puntuali riferimenti contenuti nel “programma per il Governo del cambiamento” ai presidenti dei gruppi parlamentari, quali fedeli promotori delle iniziative legislative volte alla sua attuazione, e all’obbligo, posto a carico di ciascun parlamentare che intenda presentare un progetto di legge, di sottometterne la calendarizzazione agli stessi presidenti, quali garanti, di nuovo, dell’attuazione del programma e delle modalità di del suo svolgimento. Mi riferisco ancora ai contenuti delle già richiamate mozioni di fiducia di Camera e Senato con le quali, “constata la piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio con i contenuti del “programma”, si vincolava l’azione del Governo - e quindi l’intero rapporto fiduciario - alla sua concreta attuazione. Con ciò manifestando, quanto meno sotto il profilo formale, una palese contraddizione tra l’assunzione di precisi vincoli politici e il contemporaneo esercizio di libertà garantite a soggetti, i singoli parlamentari e i capi gruppo, dall’art. 67 della Costituzione. Quasi che, il “programma” concordato dai due *leader* della Lega e del M5S, acquisita - non va dimenticato – una sua autonoma legittimazione attraverso la consultazione degli elettori delle parti contraenti - travalicasse il suo originario significato politico per assumere l’anomala veste di limite imposto in modo predefinito allo spontaneo sviluppo del rapporto fiduciario.

Ed ancora, sotto altro profilo, mi riferisco all’ ampio uso fatto dal nuovo Esecutivo della sua attività normativa, sia ricorrendo al decreto legge ben oltre i requisiti di necessità ed urgenza³⁷ per riformare settori importanti del nostro sistema ordinamentale, sia attraverso la

³⁷ Sull’attività normativa svolta dall’attuale Governo dall’inizio della legislatura v. F. PATERNITI, *L’affannoso avvio della XVIII legislatura e il ruolo dell’Esecutivo alla luce dell’evoluzione della forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, 9; per un’analisi

previsione di deleghe legislative che abilitano il Governo a ridisciplinare un'ampia gamma di materie prima affidate al potere del Parlamento³⁸.

Si dirà che tali anomalie sono ben lontane da rappresentare vere novità nei rapporti e negli equilibri istituzionali fino ad oggi intercorsi tra i due organi.

Da un lato, infatti, non è certo “nuova” l’ammissione di limiti alla “libertà” del parlamentare che si articola oggi in forme che non sono più riconducibili a letture “mistiche” dell’art.67 Cost. e, piuttosto, espressione dei rapporti di influenza che caratterizzano la sua posizione rispetto alla forza politica che lo ha sostenuto; rapporti che la stessa Corte costituzionale ha da tempo ritenuti compatibili con la nostra Costituzione³⁹.

Dall’altro, non è certo “nuovo” il peso normativo ormai assunto dal Governo nella legislazione, documentato dalle statistiche parlamentari delle ultime legislature, che ne riportano forme e frequenze assai significative rispetto alla parallela attività posta in essere dalle Assemblee legislative.

E, tuttavia, ciò che rende “nuovi” e preoccupanti tali fenomeni è il fatto che essi, per la prima volta, sono accompagnati dal tentativo di immettere nel nostro sistema novelle forme di democrazia diretta che, al di là di ogni significato simbolico, appaiono a molti pericolosamente rivolte a minare alla base i principi che hanno fino ad oggi retto i meccanismi della nostra democrazia⁴⁰. E ciò anche senza tenere conto delle contemporanee ipotesi, ancora tutte da concretizzare, di possibili introduzioni di “forme di vincolo di mandato”, dirette a contrastare “il crescente fenomeno del trasformismo” ventilate nel “contratto per il governo del cambiamento”⁴¹.

Proposte - queste sì - che, se approvate, sarebbero ben in grado di accentuare il rilievo e il significato degli aspetti appena richiamati, dando ad essi quella patina di “preoccupante novità” che gli rende appunto pericolosamente incompatibili con le regole del nostro sistema rappresentativo .

È in questo contesto che si inquadra l’ultimo profilo da noi richiamato: il massiccio ricorso a strumenti volti a limitare la dialettica parlamentare.

La questione, come sappiamo, è giunta all’attenzione della Corte costituzionale, la quale è stata investita di un conflitto promosso da trentasette senatori (*uti singuli* e al contempo costituenti il gruppo parlamentare del Partito democratico e di una quota rappresentativa della minoranza) avverso l’approvazione, con modalità “semplificate e con tempi estremamente ridotti”, della legge di bilancio 2019. Una legge, come sappiamo, il cui *iter* era stato fortemente influenzato dai ristretti tempi che mancavano per il suo varo e dalle difficoltà incontrate dal Governo, contemporaneamente impegnato in una serrata interlocuzione con la Commissione

comparata anche alle altre legislature v V. Di Porto-A. PIANA, *Il primo anno delle legislature nella cosiddetta “seconda Repubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019.

³⁸ Sul punto v. S. CASSESE, *Così il Parlamento è diventato uno spettatore*, in *Corriere della Sera*, 3 marzo 2019.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1964.

⁴⁰ Non possiamo qui neppure accennare all’ampio dibattito dottrinale nato intorno alle proposte di riforma costituzionale promosse dall’attuale maggioranza in tema di referendum abrogativo e di iniziativa legislativa popolare, al quale si rimanda per un’analisi delle proposte in questione.

⁴¹ V. capitolo 20 del “contratto per il governo del cambiamento”. Sul punto a commento di tali indicazioni L. PEDULLA’, *Contratto per il governo del cambiamento e modifica dell’art.67 Cost.*, *Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su “partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno, 2019. V. anche, E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, *Idem*.

europea che contestava il rispetto dei parametri di riferimento. Da qui un convulso procedimento parlamentare, conclusosi con l'approvazione, ma senza un esame adeguato e, invece, stretto nei limiti di un dibattito segnato da tempi di discussione troppo brevi e dal ricorso continuo a maxi emendamenti e alle questioni di fiducia.

L'acclarata contrazione della discussione parlamentare proprio su uno degli atti più importanti per l'attuazione dell'indirizzo politico, è giunta a tal punto di insostenibilità che, come è noto, non solo il Capo dello Stato ne ha severamente sottolineato l'anomalia nel suo messaggio di fine anno⁴², ma per la prima volta un gruppo di parlamentari ha sollevare conflitto di fronte alla Corte, rivendicando il ripristino delle proprie prerogative⁴².

La posta in gioco era naturalmente molto alta.

Se la Corte avesse accolto il conflitto appariva, infatti, plausibile che, nonostante che i promotori non ne avessero fatto richiesta nel loro ricorso, dovesse essere annullata la legge appena varata; con la conseguente necessità di ricorrere, in attesa della sua riapprovazione nelle forme rituali, ad un bilancio provvisorio che avrebbe ulteriormente aggravato i già difficili rapporti tra Governo e Unione europea⁴³.

Non è stata questa, infatti, la strada che la Corte ha seguito⁴⁴, evitando effetti inediti e problematici.

Con una ordinanza, che aveva però il "tono" di una sentenza per l'ampiezza della motivazione⁴⁵, essa ha così dichiarato inammissibile il conflitto, non avendo riscontrato – come la Corte ha sottolineato - nonostante le molte irregolarità denunciate dai ricorrenti, "violazioni evidenti" o "manifeste" delle prerogative costituzionali dei parlamentari; le sole da essa rinvenibili nel rispetto rigoroso dell'autonomia delle Camere e delle procedure da queste adottate⁴⁶. Resta fermo, tuttavia - ha concluso il giudice costituzionale, riprendendo il monito già formulato dal Capo dello Stato - che, in situazioni diverse da quelle verificatesi, "una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti differenti"⁴⁷.

Non possiamo qui entrare nel merito delle argomentazioni fornite dalla Corte a fondamento della sua decisione. Molti lo hanno già fatto, schierandosi ora a favore ora contro la posizione espressa dal giudice costituzionale. Tra i più severi Antonio Ruggeri, il quale non ha mancato di evidenziare oltre all'elevato tono politico della decisione, una inspiegabile conferma di una ormai "invecchiata e logora" concezione dell'autonomia delle Camere e dei procedimenti ad esse interni, a cui la Corte, nonostante i moniti espressi, non sembra aver rinunciato⁴⁸.

Ma non è su questo punto che vogliamo soffermarci.

⁴² Per un esame dei punti sollevati dai parlamentari nel ricorso alla Corte v. fra i molti E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. costit.* n. 1, 2019, 166.

⁴³ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4.

⁴⁴ V. Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019.

⁴⁵ A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solovirtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 7 del 2019)*, in *Consulta on line*, fasc.1, 2019, 73.

⁴⁶ A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, n. 4, 2019, 2 ss.

⁴⁷ Corte costituzionale, ordinanza n.17 del 2019, punto n. 4.5 del considerato in diritto.

⁴⁸ A. RUGGERI, *Il parlamentare*, cit., 72.

Quello che invece vorremmo sottolineare - e che qui ci riguarda - è l'inaspettata apertura che il giudice costituzionale, nonostante la dichiarata inammissibilità del conflitto, ha fatto a favore dei singoli parlamentari, quali soggetti legittimati a ricorrere.

È questo un punto importante per il nostro lavoro.

I termini e le circostanze con le quali la Corte è giunta a tale ammissione sono, infatti, tali da assumere un significato tutto particolare quanto alla situazione istituzionale da cui il conflitto è sorto.

L'avvenuta legittimazione del singolo parlamentare chiude, come sappiamo, un percorso interpretativo iniziato più di venti anni fa nel bel mezzo della giurisprudenza in tema di insindacabilità. E ciò allorquando giunsero alla Corte una "raffica di ricorsi" presentati da un unico parlamentare, Vittorio Sgarbi, messo alle strette dalla giurisprudenza sull'art. 68 Cost.⁴⁹.

Il giudice costituzionale, pur respingendo le relative istanze, non volle esprimere un giudizio definitivo, ma attivò – allora, per la prima volta, mai poi, puntualmente, anche in seguito⁵⁰- quella sorta di "clausola di sicurezza"⁵¹, con la quale non ha mai escluso che si potessero comunque configurare "attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare potesse essere legittimato a ricorrere"⁵².

Del resto la questione era apparsa, fin dall'inizio, assai problematica.

La dottrina maggioritaria⁵³, infatti, in nome di una visione tradizionale dei conflitti, ha per molto tempo sostenuto l'impossibilità da parte del parlamentare di esprimere una volontà definitiva; in grado cioè di "equilibrare e frenare l'azione dell'Assemblea alla quale (egli) appartiene"⁵⁴.

E, d'altra parte, fra chi era invece in posizione più aperta⁵⁵, si preferiva riconoscere tale legittimazione piuttosto che al singolo parlamentare, alle minoranze politiche di cui esso fosse espressione. Queste sì, legittimate a essere tutelate contro il comportamento omissivo o ingiustamente repressivo di una maggioranza particolarmente ostile o aggressiva⁵⁶.

Comunque sia, ormai lontani dalla eco prodotta da un dibattito per molto tempo legato alla giurisprudenza in tema di insindacabilità, il caso evocato tante volte dalla Corte si è finalmente verificato.

Il giudice costituzionale ha così riconosciuto in capo al singolo parlamentare una serie di prerogative che – per richiamare le sue parole – gli spettano per l'esercizio del libero mandato e che comprendono "il diritto di parola, di proposta e di voto". Le quali, ha aggiunto la

⁴⁹Su cui sia lecito il rinvio a M. CRISTINA GRISOLIA, *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio della funzione parlamentare*, in *Diritti nuove tecnologie trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 458 ss.

⁵⁰Fino alle recenti ordinanze nn. 163 e 181 del 2018.

⁵¹N. ZANON, "Sfere relazionali" riservate a parlamento e magistratura ed attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. Cost.*, 1998, 1487.

⁵²V. ordinanza n. 177 del 1998.

⁵³M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, 1972, I, 234; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1075, 1459; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, 244.

⁵⁴M. MAZZIOTTI, *op. cit.*, 234.

⁵⁵G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale* Torino, 1979, 98; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Torino, 1991, 321 ss. Per una indicazione della dottrina a favore e contro v. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Macerata, 1996, 142, nota n. 20.

⁵⁶F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione*, in *Corte costituzionale, Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001.

Corte, sono esercitabili “in modo autonomo ed indipendente, non rimuovibili né modificabili ad iniziativa di un altro organo parlamentare, sicché nell’esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953”⁵⁷.

Certo, come abbiamo detto, può aver pesato su tale decisione la eco ormai lontana della giurisprudenza in tema di insindacabilità, che rendeva più difficile il riconoscimento di attribuzioni al singolo parlamentare, piuttosto che alla Camera di appartenenza.

Ed ancora, può certamente aver pesato su tale decisione l’esigenza di rivalutare il libero mandato parlamentare, oggi sottoposto a pericolose tensioni. E, d’altra parte – si è notato⁵⁸ – come la Corte abbia in fondo imboccato la strada meno impervia, escludendo in modo sbrigativo, sia i gruppi parlamentari per un difetto nel ricorso, sia le minoranze parlamentari in virtù di una lettura assai restrittiva della Costituzione, che darebbe loro legittimazione solo nei casi in essa previsti⁵⁹.

Si è anche detto che, pur risolta la c.d. “clausola di sicurezza”, risultasse comunque virtuale l’apertura operata dal giudice costituzionale, il quale finisce per condizionare la novella legittimazione a troppo vaghi requisiti di ammissibilità, quali la “manifesta” o l’“evidente” lesione delle prerogative parlamentari⁶⁰, che ne renderebbero difficile l’applicazione.

E, tuttavia, nonostante i rilievi formulati, a noi pare che questa pronuncia sia tutt’altro che *inutiliter data*.

La ipotetica possibilità del conflitto, ribadita dalla Corte alla fine del suo giudizio, appare, infatti, una promessa tutt’altro che vana in un sistema che oggi accusa un evidente affaticamento dei supremi organi di garanzia, impegnati come non mai in un quotidiano controllo del rispetto di principi e valori, troppo spesso messi in discussione dall’attuale maggioranza.

La nuova legittimazione riconosciuta al singolo parlamentare a sollevare conflitto aggiunge così un importante “tassello” nel circuito di garanzie del nostro sistema, faticosamente alla ricerca di nuovi meccanismi di tutela.

Non è sfuggito infatti, alla dottrina⁶¹, proprio a fronte della situazione verificatasi durante l’approvazione della legge di bilancio, l’azione parallela di Corte e Capo dello Stato, impegnati in una comune opera di controllo e garanzia che si è concretizzata, prima, nel già citato intervento presidenziale nel discorso di fine anno e, poi, nel parallelo monito espresso dalla Corte nel concludere il giudizio sul conflitto promosso da alcuni senatori.

Quasi che, i due organi, stretti nell’ esercizio della medesima funzione, avessero deciso di potenziarne gli effetti attraverso l’avvio di un dialogo a distanza che assume anche la promessa di una comunione di intenti.

Non è questa la prima volta che ciò accade. Già in passato vi sono stati esempi significativi in tal senso: ricordo, in particolare, i richiami, così frequenti durante la Presidenza

⁵⁷ Corte costituzionale, ordinanza n. 17/2019, punto 3.3 del considerato in diritto.

⁵⁸ A. MORONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2 e s.

⁵⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, punto n. 3 del considerato in diritto.

⁶⁰ A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 71.

⁶¹ F. LANCHESTER, *I custodi della Costituzione e la loro azione parallela (editoriale)*, in *Nomos*, n. 3, 2018.

Napolitano, operati dai due organi nel difficile controllo sui decreti legge approvati dal Governo⁶². E, tuttavia, ci pare che il ritorno a tale prassi sottolinei – proprio perché riferita ad atti di estremo rilievo, come la legge di bilancio – non celate preoccupazioni per il difficile momento istituzionale che stiamo vivendo e il conseguente tentativo di rafforzare i meccanismi di tutela del sistema. In tale contesto la legittimazione riconosciuta al parlamentare a sollevare un conflitto rappresenta una significativa apertura di una nuova voce in questo dialogo. Una voce, che sia pure potenziale ed ancora non ben impostata, dà alla decisione del giudice costituzionale il significato di una qualche volontà verso un ulteriore rafforzamento delle garanzie costituzionali.

Non sappiamo se le nostre osservazioni potranno avere un qualche riscontro.

E, tuttavia, come sottolineato all'inizio del nostro lavoro, per chi guarda con preoccupazione gli attuali cambiamenti dei nostri meccanismi istituzionali, la promessa della Corte non può non costituire un elemento di incoraggiamento verso un contenimento di si fatte evoluzioni.

Vedremo come andranno le cose. In ogni caso, ci piace concludere questo lavoro con una nota che guardi con ottimismo al futuro, nella speranza che i nuovi soggetti istituzionali sappiamo riconsiderare i propri comportamenti e, una volta messi alla prova, siano comunque in grado di non pregiudicare la buona tenuta del sistema.

⁶² G. SCACCIA, *op. cit.*, 108 ss.