



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA IN  
GIURISPRUDENZA**

*Tesi di laurea in Tecnica legislativa*

**“LA PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE  
PUBBLICHE. PROFILI COSTITUZIONALI E  
PROSPETTIVE DI RIFORMA”**

Relatore:

*Prof. Enrico Albanesi*

Candidato:

*Gianmaria Botta*

Anno accademico 2021-2022

*A mio zio Sergio, la stella  
che illumina il mio cammino*

# INDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| INTRODUZIONE..... | 1 |
|-------------------|---|

## CAPITOLO I

### **I PRINCIPI COSTITUZIONALI ALLA BASE DELLA PROGRAMMAZIONE POLITICA TRA FORMA DI STATO, FORMA DI GOVERNO E DIMENSIONE SOVRANAZIONALE..... 7**

|   |    |
|---|----|
| 1. TRA FORMA DI STATO E FORMA DI GOVERNO: I PRINCIPI COSTITUZIONALI SU CUI SI FONDA LA PROGRAMMAZIONE POLITICA.....               | 7  |
| 1.1 PROGRAMMAZIONE E STATO SOCIALE.....   | 7  |
| 1.2 LA PROGRAMMAZIONE NEL CIRCUITO DELLA RAPPRESENTANZA.....  | 13 |
| 1.3 LA PROGRAMMAZIONE E I PARTITI POLITICI.....   | 22 |
| 2. IL “COSTO” COSTITUZIONALE DELLA CATTIVA QUALITÀ DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA REGOLAZIONE.....                                  | 37 |
| 2.1 LA PROLIFERAZIONE DELLE FONTI DEL DIRITTO.....  | 39 |
| 2.2 SUSSIDIARIETÀ, ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE.....  | 41 |
| 2.3 I COSTI DI APPLICAZIONE DELLE REGOLE: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA MAGISTRATURA.....                                      | 45 |
| 2.4 PAREGGIO DI BILANCIO E PRINCIPIO DI COPERTURA INTEGRALE.....  | 48 |
| 2.5 SPENDING REVIEW E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA.....  | 52 |
| 3. LA PROGRAMMAZIONE NELL’AMBITO DELL’UNIONE EUROPEA: TRA VINCOLI ECONOMICI, PLURALISMO COSTITUZIONALE E DEFICIT DEMOCRATICO..... | 55 |
| 3.1 LA COSTITUZIONE EUROPEA E LE RICADUTE SULLA PROGRAMMAZIONE POLITICA.....  | 55 |
| 3.2 I VINCOLI ALLA POLITICA ECONOMICA E DI BILANCIO.....  | 59 |
| 3.3 LA PROGRAMMAZIONE NEL SEMESTRE EUROPEO.....   | 63 |

## CAPITOLO II

### **DAL PROGRAMMA DI GOVERNO ALLA PROGETTAZIONE NORMATIVA: RIFLESSI E CONSEGUENZE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA SULLA PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE..... 65**

|  |    |
|--|----|
| 1. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: DAL RAPPORTO DI FIDUCIA AL PROGRAMMA DI GOVERNO.....   | 65 |
| 1.1 SPETTANZA DELLA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO E AZIONE DI GOVERNO, DALL’AUTORITARISMO AL «PLURALISMO GIURIDICO».....  | 66 |
| 1.2 LA NUOVA CONCEZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO: TRA AGENDA POLITICA E PARAMETRO PER L’ATTUAZIONE E IL MONITORAGGIO.....  | 72 |
| 2. L’EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA. TRA PARTITOCRAZIA, COALIZIONI PREELETTORALI E GOVERNO DEI PARTITI: DALL’IDEA DEI COSTITUENTI AL CONTRATTO DI GOVERNO..... | 76 |
| 2.1 LE INTENZIONI DEI COSTITUENTI.....   | 78 |
| 2.1.1 TRA IL MODELLO MONOCRATICO E QUELLO COLLEGIALE: L’ORDINE DEL GIORNO PERASSI E IL «COMPLESSO DEL TIRANNO».....  | 81 |
| 2.1.2 IL BICAMERALISMO PARITARIO: ACCENNI DI UNA QUESTIONE PROBLEMATICAMENTE IRRISOLTA.....  | 86 |
| 2.2 I RAPPORTI TRA GOVERNO E PARLAMENTO: DAL PARLAMENTARISMO CONSOCIATIVO ALLA PARTITOCRAZIA, PASSANDO PER IL BIPOLARISMO CONFLITTUALE FINO AL CONTRATTO DI GOVERNO.....   | 89 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2.1 LA PARTITOCRAZIA TRA PARLAMENTARISMO CONSOCIATIVO E CONVENTIO AD EXCLUDENDUM: IL PESO DI UNA PROGRAMMAZIONE DI COMPROMESSO .....  | 91  |
| 2.2.2 LA SVOLTA DEL 1993: L’AFFERMARSI DI UN NUOVO MODELLO DI PROGRAMMAZIONE TRA IL SISTEMA ELETTORALE MAGGIORITARIO E L’EMERSIONE DI UN SISTEMA DI «BIPOLARISMO COATTO» .....                            | 96  |
| 2.2.3 DALLA CRISI DEL BIPOLARISMO AL SUPERAMENTO DEL SISTEMA ELETTORALE MAGGIORITARIO: LA NUOVA CONCEZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO CON IL CONTRATTO DI GOVERNO .....                                     | 107 |
| 3. TRA PROGRAMMA DI GOVERNO E PROGETTAZIONE NORMATIVA: DALLA TENDENZA AL MINISTERIALISMO ALLA NECESSITÀ DI COORDINAMENTO IN CAPO ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO .....                                      | 118 |
| 3.1 DAGLI IMPEGNI E LE VALUTAZIONI POLITICHE ALLE NORME GIURDICHE PER LA LORO ATTUAZIONE: ORGANI, PROCEDURE, DISFUNZIONI E POSSIBILI SOLUZIONI DELLA PROGETTAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO ..... | 122 |

### **CAPITOLO III**

#### **TRA L’ANALISI E LA VERIFICA D’IMPATTO DELLA REGOLAZIONE E LA CONSULTAZIONE: UNA VALUTAZIONE DEGLI STRUMENTI DEL CICLO DELLA REGOLAZIONE..... 140**

|  |     |
|--|-----|
| 1. UNA PREMessa: DAL CICLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE AL CICLO DELLA REGOLAZIONE: RIFLESSI E CONNESSIONI DEGLI STRUMENTI AL SERVIZIO DELLA QUALITÀ NORMATIVA.....                                 | 140 |
| 1.1 LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI TRA PROFILI FORMALI E SOSTANZIALI ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE .....  | 144 |
| 1.2 DALL’ISTRUTTORIA NORMATIVA DEL GOVERNO ALL’OPPORTUNITÀ DEGLI STRUMENTI DI DRAFTING SOSTANZIALE .....   | 151 |
| 2. LA RELAZIONE SULL’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: ORIGINI, CARATTERISTICHE E DISFUNZIONI DELLA VALUTAZIONE PREVENTIVA DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO .....                        | 156 |
| 2.1 FINALITÀ, FUNZIONI E POTENZIALITÀ DELL’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE.....   | 157 |
| 2.1.1 LE DIFFERENTI TECNICHE ADOTTABILI: TRA ANALISI COSTI BENEFICI E ANALISI MULTICRITERIALE .....  | 159 |
| 2.1.2 FASI DELL’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE.....  | 161 |
| 2.2 ORIGINE, MODELLO E PROBLEMATICHE DELL’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE NELL’ORDINAMENTO ITALIANO .....   | 163 |
| 3. L’INCERTA DISCIPLINA DELLA RELAZIONE SULLA VERIFICA D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: LA FALSA PARTENZA DEL 2009 TRA SCARSA PROGRAMMAZIONE E ASSENZA DI UNA STRATEGIA DELLA VALUTAZIONE ..... | 177 |
| 3.1 VERIFICA D’IMPATTO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: L’ASSENZA DI UN QUADRO D’INSIEME.....  | 178 |
| 3.2 L’ORIGINE DELLA VIR: MODALITÀ DI SVOLGIMENTO E CONNESSIONI CON L’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE .....  | 180 |
| 4. IL NUOVO REGIME DEL D.P.C.M. 15 SETTEMBRE 2017, N. 169: TRA POTENZIALITÀ E DISTORSIONI DEL CICLO DELLA REGOLAZIONE .....  | 187 |
| 4.1 LE NUOVE COORDINATE FONDAMENTALI DELL’ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE.....  | 190 |
| 4.2 LA VIR ALL’INTERNO DELLA FASE DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE.....   | 195 |
| 4.3 IL RUOLO DELLA CONSULTAZIONE TRA POTENZIALITÀ CONOSCITIVE E FUNZIONE DI OPEN GOVERNAMENT .....   | 205 |

## CAPITOLO IV

### **SULLA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA ISTITUZIONALE: LA PROGRAMMAZIONE POLITICA TRA IL GOVERNO SIGNORE DELLE FONTI E L'INSOSTENIBILE (IM)PERFEZIONE DEL BICAMERALISMO PARITARIO..... 215**

1. LA FUGA DALLA LEGGE TRA MARGINALIZZAZIONE DEL PARLAMENTO E PERDURANTE INSTABILITÀ DEL GOVERNO..... 215
2. TRA DERIVA DELL'UTILIZZO DEL SISTEMA DELLE FONTI E FORZATURA DEL DETTATO COSTITUZIONALE: UNO SPACCATO SUL GOVERNO "SIGNORE DELLE FONTI" ..... 228
  - 2.1 LO STRUMENTO STRAORDINARIAMENTE ORDINARIO DEL DECRETO-LEGGE COME VEICOLO PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO ..... 232
    - 2.1.1 L'INTERPRETAZIONE ELASTICA DEI REQUISITI DI STRAORDINARIA NECESSITÀ E URGENZA ..... 240
    - 2.1.2 DISOMOGENEITÀ DEL CONTENUTO DEI DECRETI-LEGGE: TRA CONCILIAZIONE DI ISTANZE POLITICHE E OPPORTUNITÀ DI UNA RAPIDA REGOLAZIONE ..... 245
  - 2.2 I MAXIEMENDAMENTI E LA QUESTIONE DI FIDUCIA: L'ULTIMO E DEFINITIVO COLPO INFERTO ALLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO ..... 251
3. SULLA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA COSTITUZIONALE: DAL RUOLO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI AL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PERFETTO..... 255
  - 3.1 IL BICAMERALISMO PARITARIO ITALIANO, UN UNICUM EUROPEO ALLA BASE DELL'INSTABILITÀ POLITICA DEL GOVERNO..... 260
    - 3.1.1 LE ORIGINI E LE FINALITÀ DELLA NATURA PARITARIA DEL BICAMERALISMO ITALIANO TRA DIFFERENZE NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E NEL SISTEMA ELETTORALE ..... 262
    - 3.1.2 DAL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO AL CIRCUITO FIDUCIARIO: L'INSOSTENIBILE (IM)PERFEZIONE DEL BICAMERALISMO PARITARIO ..... 268
    - 3.1.3 LE POSSIBILI ALTERNATIVE AL BICAMERALISMO PARITARIO ..... 276
4. PER UN NUOVO RUOLO DEL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE ..... 281
  - 4.1 IL PARLAMENTO EMENDATORE: RIFLESSI E POTENZIALITÀ DI UN MODELLO CONSEGNATO DALL'ATTIVITÀ DEL GOVERNO "SIGNORE DELLE FONTI" ..... 281
  - 4.2 IL PARLAMENTO COME VALUTATORE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: PER UN POSSIBILE NUOVO RUOLO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ..... 287
    - 4.2.1 LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DAL SENATO DELLE AUTONOMIE AL SENATO DELLE "COMPETENZE" ..... 295

### **CONCLUSIONI ..... 303**

### **BIBLIOGRAFIA ..... 312**

# INTRODUZIONE

Non c'è niente di nuovo nel definire il nostro tempo come l'epoca della complessità; un tempo in cui si sono perse le coordinate fondamentali, in cui i problemi non solo sono di difficile risoluzione, ma spesso anche di scarsa comprensione; un tempo in cui non riconosciamo più il mondo che ci circonda.

Ulrich Bech già nel 1986 parlava di *Risikogesellschaft*, la società del rischio<sup>1</sup>, una società in cui le rivoluzioni avvengono in un giorno, in cui nulla è certo, ma tutto è in evoluzione, in divenire.

Una nuova realtà si è affacciata sul mondo, si è sviluppata una crisi profonda della società come la conosciamo.

Ma cosa vuol dire crisi? Trasformazione, evoluzione.

La sfida del nostro tempo è quella di capire qual è la destinazione di questo viaggio, accettando che il mondo così come lo conosciamo non è più e più non sarà.

I temi da affrontare non permettono di esitare: crisi energetica, sostenibilità ambientale, emergenze sanitarie, inclusione e integrazione sociale sono solo alcune delle questioni che impongono risposte rapide ed efficaci.

In che modo la complessità influisce sulla politica?

Molto chiari ormai sono i problemi che affliggono la politica nazionale, e non solo: mediocrità della *leadership* globale, crisi della partecipazione e della rappresentanza, crisi della sovranità dello Stato nazionale, obsolescenza delle tradizionali ideologie del Novecento, marginalità della politica rispetto all'ambito economico e incapacità di gestire i flussi di merci, di capitali, di informazione e di persone.

Ed ecco che per affrontare le grandi questioni che il futuro ci mette davanti viene in rilievo l'opportunità di servirsi di un'adeguata opera di programmazione delle politiche pubbliche.

Una chiara definizione dei fini dello Stato, una programmazione di ampio respiro e una continua analisi e manutenzione delle politiche messe in campo sono compiti cruciali dai quali non è più consentito prescindere.

\* \* \*

Cosa si intende per programmazione delle politiche pubbliche?

---

<sup>1</sup> Cfr. U. BECH, *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Carrocci Editore, Milano, 2013

In dottrina sembra non esistere una definizione univoca e condivisa, capace di raccogliere tutte le sfaccettature del tema e i riflessi di questa attività.

Per costruire tale definizione, si possono seguire una serie di passaggi che dettano alcune coordinate fondamentali della materia.

Occorre partire dal concetto di programmazione, che nel corso del lavoro sarà ripreso sotto diversi punti di vista e con connotazioni differenti.

Tipicamente nelle maglie del diritto costituzionale si fa riferimento alla “programmazione politica”, che altro non è che la predeterminazione dei fini dello Stato e la predisposizione delle risorse utili a conseguirli.

Essa è la rappresentazione di una determinata visione politica: costituisce il piano per costruire una realtà aderente ad un modello ideale di società, di economia, di Stato.

Si tratta di un’attività fortemente connessa alla funzione di indirizzo politico, di cui costituisce un’immediata specificazione<sup>2</sup>.

La programmazione politica, a parere di chi scrive, si può scindere in una serie di momenti differenti, che partono con l’individuazione delle questioni problematiche irrisolte, cui fare fronte attraverso l’azione degli organi dello Stato, e si concludono con la pianificazione delle risorse e delle strategie necessarie a tale scopo.

E proprio qui può forse essere recuperata una definizione di “programmazione delle politiche pubbliche”.

Se si accoglie la nozione consegnata dagli studi di Sabino Cassese, per cui una *public policy* consiste in «indirizzi politici contenuti in atti diversi, quali programmi, leggi, direttive [...] che indicano gli orientamenti generali del corpo politico»<sup>3</sup>, ci si accorge immediatamente di come programmazione politica e programmazione delle politiche pubbliche costituiscano i risvolti di una medesima opera di ideazione, progettazione e concretizzazione di un ideale politico, di una visione di società e di un modello di Paese.

La programmazione delle politiche pubbliche altro non è che il portato della programmazione politica; costituisce la fase di specificazione successiva dei fini dello Stato, trasposti in politiche pubbliche, da adottare attraverso l’azione normativa degli organi di indirizzo.

---

<sup>2</sup> Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè editore, Milano 1961, in particolare p. 55 ss.

<sup>3</sup> Cfr. S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo di governare*, in *il Mulino*, 3/2013, cit. p. 411

Giulio Vesperini<sup>4</sup>, ripreso da Enrico Albanesi<sup>5</sup>, ha in proposito distinto tra programmazione politica in senso ampio, riguardante la definizione dell'indirizzo politico nel circuito della forma di governo, e programmazione politica in senso stretto, che riguarda la fase di pianificazione delle modalità, delle risorse e dei tempi di realizzazione dei fini dello Stato.

Mentre la programmazione politica in senso ampio, coincidente con l'individuazione degli obiettivi dell'azione di Governo, si pone come un antecedente logico e cronologico, si può individuare nella programmazione politica in senso stretto il momento di programmazione delle politiche pubbliche, che costituiscono il veicolo principale per incidere sulla realtà giuridica, economica e sociale di riferimento.

Si tratta di una progressiva concretizzazione degli indirizzi contenuti prima nei programmi di partito e poi nel programma di Governo.

Quest'ultimi, come si vedrà, sono i due principali strumenti di programmazione politica, la base su cui costruire una seria programmazione delle politiche pubbliche, ancorata su una sequenza di coordinate chiare e definite.

\* \* \*

Ciò che costituisce oggetto centrale delle pagine a seguire è la ricerca dei principali problemi sul piano della forma di governo e degli assetti istituzionali, che generano forzature nell'ambito delle procedure di definizione dell'indirizzo politico e, soprattutto, sul versante della programmazione politica.

E in particolare le ricadute che rendono la fase di programmazione delle politiche pubbliche carente e insoddisfacente.

La tesi di fondo è quella per cui la programmazione in senso ampio, resa un adempimento di difficile attuazione da una serie di distorsioni del sistema delle fonti e della forma di governo, impedisca di fatto una seria ed efficace opera di programmazione in senso stretto, la cui mancanza si riflette sulla qualità degli interventi dello Stato.

Quello che sembra mancare è un collegamento virtuoso tra “momento della politica” e “momento delle politiche”.

---

<sup>4</sup> Cfr. G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3/2019, Giuffrè, Milano, 2019 p. 835 ss.

<sup>5</sup> E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2011, Giappichelli editore, Torino, 2022 p. 3 ss.



Cercando di mantenere un ordine fenomenologico, è possibile intravedere nell'assetto della forma di governo che si è andata a delineare dalla Costituzione ai giorni nostri la genesi di molte delle questioni irrisolte alla base della crisi del sistema politico in generale, e della programmazione politica, in particolare.

Dire se sia la forma di governo a sollecitare la crisi del sistema politico o viceversa non è in realtà uno studio di facile definizione; è più plausibile ipotizzare una concatenazione dei due aspetti in chiave di sconvolgimento generale della forma di Stato democratica, con conseguenze sulla concezione del rapporto politico e sulla legittimazione delle scelte istituzionali.

Le ragioni sono tanto di ordine sociale, quanto di ordine istituzionale.

La crisi dei partiti e della rappresentanza, la necessità di scelte rapide, l'esistenza di vincoli internazionali e sovranazionali non sono state accompagnate da un disegno di ridefinizione dei rapporti tra cittadini e Istituzioni, capace di reggere alla trasformazione della funzione politica.

Da qui una forzatura dello schema costituzionale che non è più in grado di garantire né una duratura governabilità del Paese, né una solerte definizione dei problemi e neppure una rispondenza ai bisogni della base sociale.

\* \* \*

Dividendo idealmente il lavoro, ci si concentra, da un lato, su una *pars destruens*, certamente dal contenuto di maggior impatto e sostanza, descrivendo il funzionamento della forma di governo italiana nei suoi aspetti più critici, con riferimento alla programmazione politica e delle politiche pubbliche; dall'altro lato, nella *pars construens*, si cercano possibili rimedi istituzionali ed extraistituzionali accompagnati da una breve indagine sui tentativi di riforma approcciati dal nostro Paese in questo campo.

Nel capitolo primo si vuole sottolineare la rilevanza costituzionale di un'opera di programmazione politica efficace e coerente, seguendo tre direttrici fondamentali: individuare i principi costituzionali su cui si fonda la necessità di una seria programmazione politica, tanto in senso ampio quanto in senso stretto, scorgere un "costo" costituzionale della scarsa programmazione politica attraverso una lettura delle ricadute della cattiva qualità della regolazione e indagare i nessi inscindibili che sussistono tra programmazione politica nazionale e programmazione dell'Unione europea.

Nel secondo capitolo si indagheranno la spettanza della funzione di indirizzo politico, la necessità di declinare il programma di Governo in termini non solo di programmazione politica ma anche di programmazione delle politiche pubbliche, le più importanti ricadute della forma di governo sulla programmazione e le conseguenze sulla progettazione normativa prodotte dall'inefficacia della programmazione politica e dall'assetto "frammentato" della compagine esecutiva.

L'evoluzione della forma di governo è, come si vedrà, raggruppabile in tre momenti fondamentali e differenti: il primo è quello del regime partitocratico tipico della Prima Repubblica, il secondo è rappresentato dal periodo del bipartitismo "imperfetto"; l'ultimo riguarda la stagione del tripolarismo seguita alle elezioni del 2013.

Si noterà come la programmazione politica in questo quadro abbia subito notevoli trasformazioni per adeguarsi alle esigenze dell'uno o dell'altro assetto della forma di governo, obbligando a ripensare di volta in volta il suo ruolo fondamentale.

Ma si è mai assistito ad una sua piena ed effettiva espansione?

La questione della progettazione normativa sarà ripresa con riferimento alla fondamentale necessità di attuare una volta per tutte l'articolo 95 della Costituzione.

Si vedrà come la progettazione normativa costituisca la fase di pianificazione, analisi e produzione delle norme giuridiche necessarie ad attuare l'indirizzo politico.

Si tratta evidentemente di un'ulteriore specificazione della programmazione in senso stretto, che ha ad oggetto esclusivamente le norme prodotte in seno al Governo.

La rilevanza di questa fase non è dubitabile; tuttavia, anche qui, sarà possibile scorgere come le disfunzioni della forma di governo manifestino tutta la loro criticità, consegnando una progettazione normativa che è "frammentata" nei vari Ministeri piuttosto che condivisa e coordinata a livello dell'Esecutivo.

Nel capitolo terzo la prospettiva si concentra sul ciclo della regolazione, per una valutazione degli strumenti di *drafting* sostanziale introdotti nel nostro Paese.

Il loro valore per il tema della programmazione emerge in riferimento alla loro fondamentale capacità euristica e conoscitiva, che li rende mezzi di consapevolezza e di supporto della pianificazione e della decisione politica.

Dopo una breve ricostruzione del ciclo delle politiche pubbliche, la discussione si sposterà su un raffronto tra l'operatività teorica e concreta del *drafting* sostanziale.

In particolare, si procederà ad una descrizione di origini, modalità e funzioni della Relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), come strumento di valutazione *ex ante* degli effetti degli interventi normativi, della verifica d'impatto della

regolamentazione (VIR), come strumento di valutazione *ex post* degli atti normativi e delle politiche pubbliche e dell'istituto della consultazione pubblica, come chiave di volta dell'intera disciplina del ciclo della regolazione e come strumento fondamentale per la costruzione di un modello di "democrazia partecipativa".

In seguito all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2017, n. 169, la disciplina del ciclo della regolazione ha subito una decisiva razionalizzazione verso un rafforzamento degli strumenti di *drafting* sostanziale, completando una materia per lungo tempo trascurata. Ma ciò è stato sufficiente?

Nel quarto ed ultimo capitolo, l'attenzione sarà rivolta a tre differenti questioni fondamentali: la marginalizzazione del Parlamento e il Governo "signore delle fonti", il ruolo del bicameralismo come catalizzatore delle principali problematiche che affliggono la forma di governo e come ostacolo per un'adeguata ed efficace attività di programmazione politica e la necessità di dotare il Parlamento di una funzione di valutazione delle politiche pubbliche, in direzione di un suo rafforzamento sotto il versante della programmazione.

In particolare, la discussione si concentrerà sulle dinamiche che hanno spostato il potere di indirizzo politico e il potere normativo dal Parlamento verso il Governo, con speciale riguardo all'abuso e alla disomogeneità del decreto-legge, ai maxi emendamenti e alla questione di fiducia, evidenziando le principali ricadute sull'utilizzo del sistema delle fonti.

In un secondo momento si rifletterà se tanto la difficoltà programmatica, quanto la torsione manifestatasi nella forma di governo, siano riconducibili alla natura perfetta del bicameralismo italiano, che sembra non consentire la formazione di maggioranze chiare ed omogenee e, di conseguenza, rischia di inficiare la stabilità del Governo stesso.

Un nuovo ruolo del Parlamento, la cui funzione legislativa è da più parti sotto assedio, potrebbe garantire un ritorno alla legalità costituzionale e un freno alla prepotenza del Governo "signore delle fonti"?

Questioni complesse che richiedono soluzioni complesse.

# CAPITOLO I

## I PRINCIPI COSTITUZIONALI ALLA BASE DELLA PROGRAMMAZIONE POLITICA TRA FORMA DI STATO, FORMA DI GOVERNO E DIMENSIONE SOVRANAZIONALE

**Sommario:** 1. Tra forma di Stato e forma di governo: i principi costituzionali su cui si fonda la programmazione politica - 1.1 Programmazione e Stato sociale - 1.2 La programmazione nel circuito della rappresentanza - 1.3 La programmazione e i partiti politici - 2. Il “costo” costituzionale della cattiva qualità della programmazione e della regolazione - 2.1 La proliferazione delle fonti del diritto - 2.2 Sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - 2.3 I “costi” di applicazione: la pubblica amministrazione e la magistratura - 2.4 Pareggio di bilancio e principio di copertura integrale - 2.5 Spending review e contenimento della spesa pubblica - 3. La programmazione nell’ambito dell’Unione europea: tra vincoli economici, pluralismo costituzionale e deficit democratico - 3.1 La costituzione europea e le ricadute sulla programmazione delle politiche pubbliche - 3.2 I vincoli alla politica economica e di bilancio - 3.3 La programmazione nel semestre europeo.

### 1. TRA FORMA DI STATO E FORMA DI GOVERNO: I PRINCIPI COSTITUZIONALI SU CUI SI FONDA LA PROGRAMMAZIONE POLITICA

Esistono principi costituzionali che impongono una seria e coerente programmazione politica?

Pur non essendoci disposizioni che evocano direttamente tale attività, scopo di questo capitolo è dimostrare che è possibile dare una risposta affermativa.

Per farlo è necessaria una breve ricostruzione delle forme di Stato e di governo che si sono affermate dal dopoguerra ad oggi, con la umile convinzione che conoscere le cause di un fenomeno consenta di studiarne gli effetti e prevederne l’evoluzione.

#### 1.1 PROGRAMMAZIONE E STATO SOCIALE

Preliminarmente, si può descrivere il mutamento della compagine di rapporti politico-sociali che ha caratterizzato l’evoluzione della forma di Stato democratica a partire dal XIX secolo.

L’industrializzazione, l’urbanizzazione, la crisi dell’assetto capitalistico e l’emergere di nuovi bisogni e centri di potere sono alcuni dei fattori che hanno condotto ad un ripensamento delle relazioni tra cittadini e ordine costituito.

La tradizionale posizione dello Stato liberale è stata da decenni ormai superata dall'idea di Stato sociale, con tutto il conseguente portato sul sistema economico e politico.

Tale epocale trasformazione dei principi che governano l'azione dello Stato emerge peraltro dalla storia delle dottrine politiche<sup>1</sup>, che sono sorrette da un tentativo di sintesi delle due principali istanze caratterizzanti l'epoca della modernità.

Tali istanze cui si fa riferimento sono quelle di libertà e di uguaglianza.

La natura egualmente fondamentale di questi due diritti non è dubitabile; ciò che crea tensioni è la ricerca di un punto di equilibrio che consenta al sistema economico di funzionare in modo soddisfacente, garantendo un equo grado di giustizia sociale<sup>2</sup>.

Dal punto di vista politico, libertà e uguaglianza hanno costituito i principi cardine dei due movimenti più duraturi e incisivi della storia recente: il liberalismo, dottrina politica di matrice Keynesiana, ancorata alla visione dello Stato come mero regolatore di conflitti in un mercato tendenzialmente in grado di gestirsi autonomamente, purché sia garantito nella libertà d'impresa il mezzo più adatto al perseguimento del progresso e del benessere; e il socialismo, visione di contraltare frutto delle distorsioni prodotte dal sistema economico liberale e dall'emersione di questioni sociali legate all'industrializzazione<sup>3</sup>, che ripone la ricerca di soddisfazione alle istanze sociali in un intervento permeante dello Stato nella società.

Per ciò che in questa sede interessa, basta ricordare che garantire la sintesi di uguaglianza e libertà ha condotto le costituzioni moderne a delineare un modello di Stato che non coincide né con il modello liberale puro, né tantomeno con il modello socialista, ma che da entrambi acquisisce caratteri che fa propri in ordine alla creazione di un nuovo equilibrio sociale.

Ma in che modo questo influisce sulla programmazione politica? La risposta risiede proprio nella considerazione del nuovo ruolo assegnato allo Stato.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. BARBERIS, *Contraddizioni e crisi della democrazia*, Aracne, Roma, 2017. Lo studio delle dottrine politiche rappresenta un adempimento necessario per comprendere l'evoluzione della società moderna e la traduzione delle tendenze progressiste in modifiche dell'assetto politico-istituzionale contemporaneo.

<sup>2</sup> La nozione di giustizia sociale ha una matrice spiccatamente socialista, ma è presente anche in concezioni della società differenti; il suo utilizzo risale agli albori del sindacalismo inglese, quando tra i fumi della rivoluzione industriale emersero i primi segni di una grave iniquità sociale fomentata dall'urbanizzazione incontrollata. Hilaire Belloc nella sua opera *Lo Stato servile* del 1912 dà contezza del fenomeno individuando un *tertium genus* rispetto a capitalismo e socialismo, che pone al centro l'idea di "distributismo".

<sup>3</sup> Tra i principali si possono ricordare le lotte salariali, per la riduzione dell'orario di lavoro, a tutela dei lavoratori minori e i fenomeni come l'urbanizzazione seguita allo spopolamento delle campagne e la creazione di centri abitativi precari e insalubri alle periferie delle città industrializzate.

Si abbandona l'idea di uno Stato lassista e immobile e ci si dirige verso un ruolo attivo di intervento nella correzione delle disfunzioni del mercato, verso compiti di supporto alle classi più deboli che subiscono il processo di industrializzazione e verso una posizione di attore di primo piano come mediatore tra la richiesta di libertà dell'attività economica e il riconoscimento di nuovi diritti<sup>4</sup>.

Per avere contezza del cambiamento, è sufficiente una lettura comparata della struttura delle costituzioni liberali e di quelle contemporanee.

Certamente il catalogo dei diritti è andato via via espandendosi, sia sotto il profilo delle categorie, sia sotto il profilo delle singole facoltà riconosciute in capo alle persone e agli enti collettivi.

Affianco ai diritti politici e ai diritti civili, tipici dell'impianto liberale e per la cui attuazione è sufficiente un comportamento astensionista dello Stato, si sono sviluppati i diritti sociali, in Italia scolpiti nel Titolo II della Costituzione repubblicana, per la cui attuazione sono invece necessarie le azioni tipiche dello Stato sociale di intervento attivo e costitutivo nella società.

In questo modello così delineato, che prende il nome di *welfare state*<sup>5</sup>, la programmazione delle politiche pubbliche acquisisce una centralità senza precedenti.

Lo Stato ha ora il compito di organizzare le proprie risorse, i propri mezzi e i propri scopi in maniera coerente ed efficace al fine di adempiere alla sua obbligazione nei confronti dei cittadini.

Tale tensione ideale si traduce nelle costituzioni moderne in un vero e proprio programma per il legislatore, chiamato ad attuare politiche pubbliche che garantiscano il

---

<sup>4</sup> Lo stesso articolo 41 della Costituzione razionalizza questo modo di pensare il ruolo dello Stato, a cavallo tra l'ideale liberale di prevalenza dell'economia privata e la necessità di convogliare lo sforzo produttivo verso finalità sociali condivise.

<sup>5</sup> L'espressione inglese *welfare State* secondo la ricostruzione di G. GIUDICI in *Le origini, l'universalizzazione e la deuniversalizzazione delle misure di assistenza e previdenza sociale in occidente e il nuovo paradigma del reddito*, disponibile all'indirizzo <https://gabriellagiudici.it/welfare-state-origini-e-declino/>, è stata coniata in Gran Bretagna nel corso della Seconda guerra mondiale per indicare il complesso delle politiche pubbliche costruite da uno Stato che interviene sull'economia di mercato per garantire assistenza e benessere ai cittadini, agendo sulla distribuzione dei redditi prodotti dall'economia del mercato. G. MERLO in *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*, Carrocci, Milano, 2014 ricostruisce la nozione di *welfare state* come un costo per la società nel tentativo di riparare le distorsioni dello sviluppo economico e sociale quando questo non garantisce la sicurezza delle persone. Volendo cercare la ratio del concetto, occorre risalire alle politiche conservatrici di Otto Von Bismark così da comprendere come l'introduzione di misure tipiche del *welfare state* (appunto cd modello Bismark) sia stata motivata dal tentativo di porre un argine alla diffusione degli ideali socialisti tra i lavoratori tedeschi; un paradosso per cui i fautori del modello di stato sociale in realtà sono considerati tra gli emblematici sostenitori di politiche conservatrici.

raggiungimento degli obiettivi posti, in linea con la natura programmatica di molte delle disposizioni costituzionali.

Questo tentativo di sintesi tra libertà e uguaglianza, che per molto tempo ha dato frutti insperati, è cristallizzato nell'articolo 3 della Costituzione<sup>6</sup>, dal momento che si affianca al principio di uguaglianza formale, previsto al comma primo, la previsione di un ruolo attivo della Repubblica per garantire una tendenziale uguaglianza sostanziale, rappresentando ciò in pieno l'evoluzione in senso sociale dello Stato<sup>7</sup>.

La programmazione politica e la progettazione di politiche pubbliche sono di conseguenza condizionate da questo orientamento, devono essere dirette alla predisposizione dei mezzi finanziari disponibili e adeguati al perseguimento del benessere e della sicurezza sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>8</sup>.

La programmazione acquista ancora una maggiore rilevanza se si considera che da tale impianto interventista si diramano molteplici settori di azione dello Stato, la cui disciplina deve essere considerata alla luce dell'insieme delle misure adottate a livello sistematico.

Ciò fa emergere accanto all'esigenza di programmazione, la necessità di coordinamento e collaborazione a livello centrale tra Istituzioni e a livello territoriale e locale tra enti<sup>9</sup>.

La moltiplicazione delle fonti con l'emersione del modello regionale – anch'esso funzionale alla costruzione di un sistema di *welfare state* – e della legislazione sovranazionale, ha richiesto uno sforzo di progettazione e coordinamento senza precedenti, che rappresenta insieme una sfida e un'opportunità per il rilancio della nostra democrazia.

L'accezione che viene in rilievo da quanto detto finora è quella di programmazione sociale delle politiche pubbliche: l'insieme delle azioni «che lo Stato fa per il benessere dei cittadini in risposta ad un determinato rischio sociale, a partire da alcuni principi di base e attraverso l'insieme di specifiche norme e modalità operative che coinvolgono

---

<sup>6</sup> Analoghe disposizioni figurano anche in altre costituzioni europee, come quella tedesca (articolo 3 *Grundgesetz*). Cfr. per tutti E. PALICI DI SUNI, *Il principio di uguaglianza nell'Unione europea*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, Edizioni scientifiche italiane, 2009

<sup>7</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e il processo di integrazione europea*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2014

<sup>8</sup> G. MERLO, *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*, Carrocci, Milano, 2014 cit. p. 26

<sup>9</sup> G. MERLO, *op. cit.* p. 23

sfere sociali differenziate»<sup>10</sup> quali Stato ed enti territoriali, mercato, sistema di informazione e partiti.

L'aspetto che caratterizza questo tipo di programmazione è lo stretto legame che intercorre tra sviluppo economico e istanze sociali, come emerso a più riprese anche nell'ordinamento dell'Unione europea a partire dalla cd strategia di Lisbona<sup>11</sup> che pone al centro delle scelte comunitarie e degli Stati membri gli aspetti sociali degli interventi.

La necessità costituzionale di una programmazione efficace, coerente e razionale si palesa dunque in prima battuta dal punto di vista dei diritti sociali e della natura programmatica della Costituzione.

La previsione di modelli di “dover essere” nella carta fondamentale rende indispensabile ragionare sugli strumenti per il raggiungimento di tale programma e sulle strategie più idonee ed efficienti allo scopo.

Così, cercando di evocare in concreto alcuni di questi diritti sociali che rappresentano un parametro per l'azione di governo, si può ricordare, primo fra tutti, l'articolo 32 Cost. che costituisce l'archetipo di questa categoria («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge»); poi l'articolo 34 («La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi»); ma anche l'articolo 31 («La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo») e l'articolo 38 («Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia,

---

<sup>10</sup> G. MERLO, *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*, Carrocci, Milano, 2014 cit. p. 32 L'autore colloca la programmazione in posizione subordinata alle esigenze evolutive degli istituti tipici dello Stato sociale, ma altresì la indica come uno strumento fondamentale per ridurre il costo stesso dell'apparato.

<sup>11</sup> Orientamento esortativo che prende il nome dalla riunione straordinaria tenuta a Lisbona nel marzo del 2000 tra i capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'UE che ha portato all'approvazione di un cospicuo pacchetto di riforme, tra le quali la riforma del *welfare* e dell'inclusione sociale. Cfr. G. MERLO, *op. cit.* p. 32 ss.



disoccupazione involontaria. [...] Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»).

Ognuno di essi impone allo Stato un onere di attivarsi per garantire una prestazione costituzionalmente riconosciuta.

Come si avrà modo di dire nel proseguo, c'è però un'ulteriore dimensione di cui tenere conto: la programmazione, in gran parte, altro non è che il piano di spesa delle risorse disponibili, la cui allocazione attraverso le norme giuridiche costituisce il fondamento della scelta politica.

E consistendo questi diritti sociali nella creazione di strutture pubbliche, finanziate con fondi pubblici, la programmazione non può che essere la strada maestra per verificare la disponibilità di mezzi, l'idoneità delle soluzioni e l'economicità e l'efficienza delle scelte.

Ciò che si è cercato di trasmettere in questo paragrafo è come lo sforzo interventista dello Stato, scolpito negli articoli richiamati e tradottosi nella previsione dei diritti positivi tipici del modello di *welfare state*, debba essere accompagnato da un'azione di programmazione politica tanto in senso ampio quanto in senso stretto, che sia razionale, coerente e adeguata, così da garantire un livello soddisfacente di benessere per i cittadini e adempiere al compito affidato dalla Costituzione.

Per concludere brevemente, si può riconoscere come la sovraesposizione e la crisi fiscale dello Stato – aggravata dall'inefficacia delle politiche di programmazione – abbiano condotto a ripensare l'intero modello di *welfare state*, con una progressiva ritirata della regolamentazione in campo sociale, attraverso anche strumenti di privatizzazione sulla scia della tendenza al neoliberalismo infiammata dalle politiche statunitensi e britanniche di R. Reagan e M. Thatcher.

Gli effetti di questa nuova svolta epocale sono alla base delle tematiche più critiche del XXI secolo, a partire dalla globalizzazione, fino alla crisi politica e sociale dell'Occidente.

Tale cambiamento radicale e repentino modifica la prospettiva sulla forma di Stato come finora delineata, e rimette in discussione la stessa portata delle disposizioni costituzionali delle quali allora si impone una rilettura.

Tutto ciò anche in linea con l'adeguamento al quadro sovranazionale, che ha ridisegnato i rapporti sociali, politici ed economici attraverso la previsione di vincoli alla spesa pubblica, obblighi di privatizzazione e rimodulazione del libero mercato.

E di tali imposizioni è testimone per tutti la riforma costituzionale del 2012 che ha introdotto l'obbligo di pareggio di bilancio e il divieto di ricorso eccessivo all'indebitamento, determinando un differente approccio dello Stato alla gestione delle finanze pubbliche.

Pare ora affacciarsi sul panorama economico una nuova e inedita tendenza alla *slowbalisation*<sup>12</sup>, vale a dire una direzione di marcia contraria a quella che ha caratterizzato gli ultimi vent'anni, connotata da un profondo ripensamento delle dinamiche tipiche dell'economia globale e dall'adozione di misure protezionistiche, anche nelle economie un tempo fautrici dell'internazionalizzazione del mercato<sup>13</sup>.

Occorrerà ripensare ancora una volta il ruolo della programmazione politica, che tenga conto dei rapidi cambiamenti che avvengono a livello internazionale e sia idoneo a costruire politiche adeguate a conciliare non più solo libertà e uguaglianza, ma anche le tendenze globaliste dell'economia con l'idea di un ritorno alla chiusura degli Stati nazionali.

## 1.2 LA PROGRAMMAZIONE NEL CIRCUITO DELLA RAPPRESENTANZA

Da un altro punto di vista, la programmazione politica costituisce un momento cruciale di definizione dell'indirizzo politico e di sintesi delle istanze sociali che si manifestano attraverso il momento elettorale e la struttura rappresentativa democratica.

La funzione di indirizzo politico, che, come si avrà modo di evidenziare in seguito, si esplicita nella dialettica tra Parlamento e Governo nella definizione dei fini e dei mezzi dell'azione dello Stato, è strettamente connessa all'attività di programmazione e alla rappresentanza politica.

---

<sup>12</sup> Il termine *slowbalisation* è comparso per la prima volta nel *report Global economy watch-2020 predictions*. Esso si contrappone al modello di economia globalizzata instaurato agli inizi degli anni 2000, diretta conseguenza della vittoria dell'ordine liberale sul modello socialista, che aveva spinto FUKUYAMA alla scrittura del suo famoso e discusso libro *The end of History*. Un termine intermedio che spesso viene in rilievo è quello di deglobalizzazione, il quale condivide gli aspetti protezionistici con la tendenza alla *slowbalisation* ma non tiene conto di altri aspetti sociali invece rilevanti, quali l'invecchiamento della popolazione mondiale, la sovrappopolazione, il conflitto tra oriente e occidente e la distribuzione della ricchezza e del lavoro.

<sup>13</sup> Il riferimento è chiaramente agli Stati Uniti, le cui politiche protezionistiche dell'*era Trump* si contrappongono alla funzione di garante della globalizzazione da sempre riconosciuta agli USA. Si ricordino i provvedimenti presidenziali del 2018 relativi ai dazi sull'importazione di acciaio e alluminio. Curioso può essere il parallelismo con il ruolo dell'Unione europea, la cui storia costitutiva inizia proprio dal libero scambio di risorse naturali come quelle la cui circolazione viene oggi e in prospettiva ostacolata.

Essa costituisce la fase preliminare fondamentale di definizione della programmazione politica, che si esplicita in particolare nel programma di Governo, sulla quale si costruisce la programmazione delle politiche pubbliche, intesa come specificazione e concretizzazione dei fini generali dell'azione dello Stato.

Una possibile definizione di programmazione politica da questa distinta prospettiva è quindi un processo in cui un soggetto istituzionale, sulla base di valori ed esigenze condivise, formula una scala di priorità degli obiettivi che intende raggiungere entro un determinato periodo di tempo, e indica le modalità di attuazione previste, gli strumenti e le risorse finanziarie e organizzative necessarie a tal scopo.

Si tratta di un'attività che contempla al suo interno una serie di passaggi complessi e deve essere ispirata ad un pacchetto di valori di fondo che ne guidano lo svolgimento<sup>14</sup>.

Le considerazioni che seguono hanno ad oggetto in particolare una delle cause delle disfunzioni che si manifestano nella costruzione dell'indirizzo politico, che si riflettono sulla programmazione politica e, a cascata, sulla programmazione delle politiche pubbliche.

Tale causa è la difficoltà nel costruire una seria e stabile rappresentanza politica secondo la sua accezione tradizionale.

Da ormai mezzo secolo è chiaro che l'Occidente sta attraversando un periodo di crisi senza precedenti, in cui tutti i riferimenti tradizionali hanno lasciato il posto ad uno stato di profonda incertezza e disillusione.

La crisi dell'ordine liberale, la proiezione globale dell'economia e della finanza, la cessione di sovranità ad entità sovranazionali e l'acuirsi di conflitti sociali hanno modificato la percezione e l'efficacia delle strutture di rappresentanza.

Come nota Alessandro Morelli «è la stessa forma democratica, come modalità di organizzazione dei rapporti tra governanti e governati ad essere messa in discussione dagli straordinari rivolgimenti politici ed economico-sociali degli ultimi anni»<sup>15</sup>.

Nella forma rappresentativa classica, infatti, la sovranità popolare, scolpita come principio supremo dalla Costituzione all'articolo 1, viene esercitata secondo forme mediate e organizzate proprio attraverso la designazione dei rappresentanti riuniti in assemblee elettive.

Essi sono i destinatari della trasmissione formale da parte del corpo elettorale del potere di prendere decisioni nell'interesse della collettività.

---

<sup>14</sup> Cfr. A. MORELLI, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?* Giuffrè editore, Milano, 2015

<sup>15</sup> Cfr. A. MORELLI, *op. cit.* p. 13

In questo contesto, il ruolo di mediatore tra cittadini, rappresentanti e Istituzioni è costituito dai partiti politici, il mezzo principale per la partecipazione popolare alla cura dell'interesse generale.

È proprio dai partiti, infatti, che prende avvio il circuito della rappresentanza, prima, con la presentazione del programma politico del partito, che ha come scopo la soluzione dei problemi del Paese e, in seguito, della lista di candidati che, se eletti, avranno il compito di attuare tale programma.

Quindi si costruisce un legame tra popolo sovrano, partiti e programmazione.

La programmazione politica si pone proprio al centro di questo rapporto, costituisce insieme una giustificazione e un parametro di giudizio dell'azione della rappresentanza esercitata attraverso i partiti politici.

Dal primo punto di vista, la saggezza di visione programmatica, la serietà delle proposte, la capacità di trovare soluzione ai problemi e la messa in campo di strumenti adeguati a questo scopo costituiscono – o almeno dovrebbero costituire – la ragion d'essere dell'elezione di un soggetto a rappresentante in seno alle assemblee elettive.

Immaginando la scelta dell'elettore come un momento fortemente razionale di analisi dei problemi, di considerazione delle proposte e delle soluzioni e di identificazione del soggetto più adatto ad attuarle, la formulazione di un programma politico specifico è un requisito imprescindibile per una individuazione consapevole del rappresentante.

È perciò possibile ricollegarsi al principio di sovranità popolare, che postula il trasferimento di poteri dal corpo elettorale ai rappresentanti.

Necessario al buon funzionamento del sistema democratico è garantire una scelta effettiva che sia resa appunto informata<sup>16</sup>, consapevole e razionale.

Laddove, nel momento elettorale, non siano ben definiti obiettivi politici, proposte istituzionali, interventi economici e sociali, si attua irrimediabilmente una delega in bianco ai rappresentanti, che, a ben vedere, non hanno alcun vincolo effettivo con il corpo elettorale e che, in forza della propria autonomia, hanno il potere di scindere il rapporto di sovranità con il popolo.

---

<sup>16</sup> E. ALBANESI, *Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?* Giuffrè, Milano, 2015. L'autore sottolinea l'importanza del contesto in cui si svolgono le elezioni di Camera e Senato in cui «siano assicurati la libertà di essere informati e l'interesse del cittadino ad un'informazione pluralistica (art. 21 Cost.), a costituire lo strumento attraverso il quale il Popolo sovrano è chiamato a scegliere i propri rappresentanti negli organi parlamentari». Viene in rilievo allora anche il concetto di responsabilità politica, la cui individuazione non può che discendere da una informazione consapevole e pluralistica.

Tale questione diviene ancora più evidente quando si considera il secondo aspetto relativo al criterio di giudizio sull'operato dei rappresentanti: l'esistenza di un programma politico chiaro, specifico e articolato, che precede il momento elettorale e che, sulla base delle considerazioni appena svolte, giustifica l'elezione dei rappresentanti, consente al corpo elettorale di vigilare, con un chiaro parametro costituito dal programma stesso, sulle scelte effettivamente assunte e sugli indirizzi in concreto delineati.

L'attuazione del programma costituisce un giudizio di adeguatezza dei rappresentanti in termini di *accountability*, un canone misurabile di fedeltà ai bisogni dei cittadini e un indice del funzionamento del sistema rappresentativo<sup>17</sup>.

Certo, su questa strada, la sanzione si tradurrebbe semplicemente in una valutazione negativa dell'opinione pubblica, di per sé non in grado di influenzare in modo stringente l'operato dei rappresentanti; neppure si potrebbe pensare di introdurre strumenti di revoca sul modello dei *recall* statunitensi che, peraltro, si rivelerebbero ad ogni modo inadeguati visto il loro comprovato carattere emotivo e sanzionatorio<sup>18</sup>.

Ciò che quindi rimane ai rappresentati è «il solo diritto di non rieleggerli»<sup>19</sup>.

Da queste considerazioni emerge anche una questione collaterale degna di una qualche considerazione, che negli ultimi anni ha acquisito notevole visibilità sulla spinta del Movimento 5 stelle e che ha riaperto un dibattito in seno all'opinione pubblica acquiescente dalla Costituente<sup>20</sup>.

Il riferimento è al concetto di vincolo di mandato dei rappresentanti, la cui operatività è esclusa dall'articolo 67 della Costituzione, sulla base dell'assunto per cui coloro che sono eletti nelle assemblee rappresentano la Nazione, intesa come unità inscindibile, dotata di proprie posizioni e interessi e la cui rilevanza si pone al di sopra di quella dei singoli che la compongono.

La *ratio* della norma è quella di consentire al rappresentante di prendere decisioni indirizzate al miglior interesse generale piuttosto che a favorire la compagine popolare che lo ha eletto.

---

<sup>17</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *Quale futuro per la rappresentanza politica?*, in A. MORELLI, *Democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, cit. p. 17

<sup>18</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *op. cit.* p. 17

<sup>19</sup> Cfr. J. BENTHAM *Introduzione ai principi della Morale e della legislazione 1789* e altresì cfr. M. DELLA MORTE, *op. cit.* p. 17 ss.

<sup>20</sup> La proposta di introduzione del mandato imperativo con relativa modifica dell'art. 67 della Costituzione è stata avanzata per la prima volta con un disegno di legge nel 2017 e ripresentata l'anno successivo senza risultati. Analoga questione è quella relativa alla proposta presentata il 7 maggio 2020 da Fratelli d'Italia, il cui contenuto relativo alla previsione di un *vincolo di alleanza* non ha superato il vaglio della Commissione affari costituzionali.

La questione si pone in linea con la struttura della democrazia rappresentativa nella sua accezione aristotelica di *politia*, in cui il governo della *res publica* è esercitato da molti nell'interesse di molti<sup>21</sup>, senza che sia consentito alle maggioranze di prevalere sulle minoranze, evitando così di esacerbare il conflitto sociale e comprimere i diritti dei più deboli.

Proprio la crisi del sistema rappresentativo, la deriva delle scelte in seno alle assemblee elettive rispetto alle proposte preelettorali e il distanziamento che questo ha comportato tra corpo elettorale e rappresentanti, hanno spinto a considerare l'opportunità di introdurre a livello costituzionale il vincolo di mandato, nel tentativo di contenere e di controllare efficacemente l'operato di chi è chiamato a prendere scelte politiche per conto di chi detiene la sovranità<sup>22</sup>.

Evitando di entrare nel nocciolo della questione della pretesa riforma dell'articolo 67<sup>23</sup>, si può riconoscere in un'adeguata programmazione politica una parziale soluzione del problema.

Pur non essendo consentito eradicare dalla concezione della rappresentanza l'idea del perseguimento di un superiore interesse nazionale, occorre tenere saldo il legame tra eletti ed elettori, considerando sempre che l'origine del potere sovrano risiede nel popolo che accorda ad alcuni soggetti l'onore e l'onere di esercitarlo.

Questo legame può adeguatamente essere identificato con la proposta programmatica formulata dai partiti e sottoposta agli elettori.

I partiti sono i protagonisti della fase iniziale, quella «della scelta delle politiche, che comporta una domanda popolare che, interpretata dalla classe politica, si traduce in orientamenti politici generali»<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Il filosofo greco nel IV sec. a.C. nel suo trattato *Politica* delinea le forme di governo, con spesso riferimento anche al concetto di forma di Stato, secondo la classica ripartizione tra monarchia, aristocrazia e *politia*; secondo l'autore la terza forma consiste nel governo dei molti nell'interesse della collettività, a differenza della forma che egli stesso chiama democrazia in cui i molti governano per sé stessi, nella sostanza a favore di una determinata maggioranza.

<sup>22</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della costituzione*, Milano, 1991 nel dimostrare come un eventuale vincolo di mandato si risolverebbe in un irrigidimento delle strutture rappresentative incapaci di generare indirizzi di sintesi politica tra le posizioni dei rappresentati. Cfr. Cfr. M. DELLA MORTE, *op. cit.* p. 19 ss.

<sup>23</sup> Si può sommariamente riprendere come spunto critico il pensiero di M. DELLA MORTE in *op. cit.* p. 24 ss., che, riprendendo le riflessioni di E. Burke, riconosce nel divieto del mandato imperativo una conquista della modernità.

<sup>24</sup> S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del modo di governare*, Il Mulino, 3/2013 cit. p. 412

Il vincolo dovrebbe crearsi proprio intorno ad esso: un'obbligazione di risultati che trae la propria origine, prima, nel programma politico elettorale, e, poi, nel programma di Governo.

Si segue un percorso di trasposizioni che hanno come *input* le istanze provenienti dalla società, a cui si cerca di dare soluzione con un programma politico di partito, e come *output* la sua traduzione in interventi concreti nel programma di Governo, prima, e nell'agenda normativa poi.

L'idea è quella della creazione di una progressiva specificazione, tecnicizzazione e giuridicizzazione della programmazione politica, passando da una illustrazione dei principi che ispirano un agire politico, corredati da un elenco di problemi e di relative ipotetiche soluzioni, ad un'articolazione pianificata di interventi dettagliati, su più livelli, con l'indicazione dei mezzi normativi e delle risorse finanziarie per la loro attuazione concreta.

In questo consiste la differenza tra programmazione politica e programmazione delle politiche pubbliche, intendendo la seconda come una specificazione, una concretizzazione, della prima.

Il perseguimento di finalità di ordine costituzionale impone non di ricercare piani di azione basati sulla composizione degli interessi di volta in volta rilevanti sulla scena pubblica, ma di legare il concetto di rappresentanza politica generale con lo studio e la programmazione delle politiche pubbliche.

In questo aspetto emerge l'inadeguatezza del sistema politico attuale; la stessa proposta di introdurre il vincolo di mandato, in realtà, si pone sulla scia di questa crisi della programmazione pubblica.

Ancorare la rappresentanza ad esigenze immediate, spesso superficiali o apparenti, dei rappresentati, addirittura con un potenziale vincolo giuridico – la cui natura risiederebbe in un improprio parallelismo con le strutture civilistiche della rappresentanza – aggraverebbe questa situazione di abbandono delle logiche di programmazione di valide politiche pubbliche.

Per spiegare ciò si può fare riferimento ad un concetto cruciale nello studio sul soggetto detentore della sovranità tra la modernità e le costituzioni contemporanee.

Simbolo della rivoluzione 1789 è il concetto di Nazione, un insieme indistinto di individui portatori dello stesso destino, un'entità trascendente i singoli e concretizzata anche nella Costituzione repubblicana<sup>25</sup>.

Per un secolo è la Nazione a detenere il potere sovrano sottratto al monarca.

Nella Costituzione essa è ancora presente in numerosi articoli: all'articolo 9 («La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), all'articolo 16 («Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale»), all'articolo 49 («Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»), all'articolo 67 («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»), all'articolo 98 («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»).

Si deve notare come la centralità della Nazione, quale emerge dalla disamina di questi articoli, debba essere collegata con la finalità della programmazione politica, con riferimento in particolare alla categoria dei cd interessi durevoli<sup>26</sup>.

Come si diceva pocanzi, non potendo riferire la Nazione ad alcun individuo concretamente esistente, è necessario superare la tendenza al «presentismo politico»<sup>27</sup>, e proiettare la programmazione su una scala di vedute più ampia, più permeante e più attenta alle generazioni future.

Il superamento della concezione di rappresentanza come ricerca del consenso elettorale è uno dei *target* per il risanamento della crisi della democrazia occidentale.

L'utilizzo improprio di strumenti programmatori e di riforme, asserviti allo scopo di ottenere popolarità e seggi, ha distorto la qualità e l'efficacia della costruzione delle politiche pubbliche.

Dovrebbe essere chiaro che gli interessi attuali sono irrimediabilmente intrecciati con interessi futuri, dei quali peraltro la stessa Costituzione tiene conto ogniqualvolta riporti il concetto stesso di Nazione, comprensiva delle generazioni passate, presenti e future.

Nella definizione di politiche del lavoro, di riforme dell'istruzione e delle pensioni, di gestione del debito pubblico, nella tutela dell'ambiente e nell'articolazione del sistema

---

<sup>25</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli, Torino, 2022 p. 2 ss.

<sup>26</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 2 ss.

<sup>27</sup> D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007, cit. p. 13 e Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 4 ss.



fiscale<sup>28</sup> non è possibile riferirsi esclusivamente ad un limitato periodo di tempo, a determinate posizioni soggettive o a individuati bisogni istantanei<sup>29</sup>.

La volontà popolare empirica che determina una rappresentanza di «carattere responsivo»<sup>30</sup> non è terreno fertile per una programmazione di qualità delle politiche pubbliche, la cui rilevanza costituzionale è invece a questo punto indubitabile.

Il compito che più non può essere ritardato è quello di ripensare la rappresentanza in «chiave cognitiva, vale a dire come creazione di un piano comune in cui la complessità e la frammentazione possono arrivare a confrontarsi attraverso funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e le responsabilità decisionali, costruendo una coscienza collettiva sull'avvenire»<sup>31</sup>.

Un'ultima considerazione si può dedicare alla nuova rilevanza che assume il concetto di Nazione nella stretta interrelazione multiordinamentale del processo di integrazione europea.

L'approccio circoscritto al concetto di Nazione che contempla una visione ridotta della comunità di individui e di generazioni, deve essere superato alla luce dell'esistenza di una comunanza di destini più ampia, come quella che è stata – e tutt'ora è – costruita nel sistema politico-rappresentativo dell'Unione europea.

La tendenza a definire una strategia sempre più condivisa a livello sovranazionale sposta le dinamiche della programmazione su un livello superiore.

Si tiene conto di interessi che trascendono le Nazioni *uti singulae* per abbracciare una dimensione più ampia di temperamento delle esigenze di crescita non dei singoli Stati membri, ma del loro insieme cristallizzato dall'azione delle Istituzioni europee.

Il circuito della rappresentanza si allarga alla sfera europea, imponendo la determinazione di un sistema adeguato a fare fronte alla necessità di collaborazione e sviluppo che sono il *target* fondamentale del processo di unificazione.

Appare evidente che il percorso su questo sentiero risulti incompiuto e abbisogni di una nuova lettura che si accompagni all'espansione delle competenze dell'Unione europea e che sia attenta a questa connotazione pluralistica del concetto di Nazione.

---

<sup>28</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 5

<sup>29</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 2 ss.

<sup>30</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 6 ss. L'autrice fornisce una valida raccolta dei problemi che affliggono la rappresentanza con riferimento in particolare al concetto di interessi durevoli e al ripensamento del modello di rappresentanza politica e degli organi costituzionali preposti a tale funzione.

<sup>31</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 6

Probabilmente è prematuro – sia dal punto di vista culturale, sia dal punto di vista istituzionale – parlare di una Nazione europea, dotata di propri interessi durevoli e di un sistema di rappresentanza cognitiva.

Ma è innegabile che occorra disegnare una prima mappa in tal senso, prendendo atto della necessità di una visione unitaria dei destini che legano le singole Nazioni del panorama europeo.

Così approdare ad un piano programmatico comune, che indichi la rotta da percorrere ai singoli Stati membri affinché sia dato un senso più profondo anche al concetto di cittadinanza europea, fondata politicamente da priorità e obiettivi comuni.

Acquista rilievo in particolare la tematica della sostenibilità<sup>32</sup>, tanto dal punto di vista ambientale quanto dal punto di vista economico e sociale, che nelle politiche dell'Unione europea è destinataria di un'attenzione profonda.

Nella riunione del “Forum politico di Alto livello del 2021” l'Unione ha fatto il punto sulle tematiche di rilievo mondiale inerenti alla sostenibilità, sulla scorta degli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>33</sup>.

Si è giunti all'elaborazione di un *Green Deal* che indica tra i *target* fondamentali la transizione equa verso «un'economia a basso tenore di carbonio, circolare ed efficiente nell'uso delle risorse; la transizione verso una società e un'economia socialmente inclusive, il lavoro dignitoso e i diritti umani; la transizione verso la produzione e il consumo sostenibili di alimenti; l'investimento nell'innovazione e nell'ammodernamento a lungo termine delle infrastrutture e la promozione delle imprese sostenibili; la promozione dello sviluppo sostenibile globale attraverso gli scambi commerciali»<sup>34</sup>.

Ancora una volta la dimensione globale delle esigenze relative al tema evocato impone uno sforzo di collaborazione imponente, che passa per una strada di programmazione comune e integrata tra il livello nazionale, sovranazionale e mondiale.

---

<sup>32</sup> Uno sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri» (WCED, 1987).

<sup>33</sup> L'agenda contiene i cd *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite approvati a settembre 2015; si tratta di 17 obiettivi fondamentali, tra cui la lotta alla povertà, il supporto ad uno sviluppo economico che consenta la dignità delle condizioni di lavoro, la riduzione delle disuguaglianze e una produzione e un consumo di beni contenuto, accompagnati dai 167 target secondari per garantire il passaggio ad un'economia circolare.

<sup>34</sup> Tutti i dati disponibili alla pagina <https://www.eesc.europa.eu/it/policies/policy-areas/sustainable-development> che indica anche lo stato dell'arte e le iniziative di sensibilizzazione politica intraprese dall'Osservatorio per la sostenibilità.

### 1.3 LA PROGRAMMAZIONE E I PARTITI POLITICI

Per continuare sulla strada intrapresa degli accenni al legame tra programmazione e rappresentanza, conviene richiamare un'altra disposizione costituzionale, la cui costruzione e interpretazione è tuttora oggetto di indagine e studio da parte della dottrina costituzionalistica.

Il riferimento è all'articolo 49 della Costituzione: «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Come nota Maria Rita Magnotta, la disciplina costituzionale dei partiti ha, fin da subito, costituito un «forte dilemma dottrinale e politico per gli inevitabili riflessi istituzionali che comporta, continuando tutt'ora a rappresentare un punto dolente dell'impianto giuridico-ordinamentale nazionale»<sup>35</sup>.

La disposizione in esame altro non è che una specificazione della norma contenuta nell'articolo 18 con riguardo alla libertà di associazione, la cui natura di carattere generale avrebbe senza dubbio consentito un'estensione al riconoscimento dei partiti sulla base delle regole generali del diritto.

Questa apparente duplicazione in realtà non deve stupire né apparire superflua<sup>36</sup>.

Per una breve premessa relativa all'elaborazione dell'articolo 49, occorre segnalare come la rilevanza del ruolo svolto dai partiti politici sia emersa immediatamente nel dibattito in seno all'Assemblea costituente e abbia costituito oggetto di attenta riflessione, fino a giungere alla formulazione attuale.

Dopotutto la stessa origine del consenso è storicamente legata all'attività dei partiti durante e immediatamente dopo la guerra.

La drammatica esperienza del partito unico del Ventennio fascista ha infatti lasciato la consapevolezza che la costruzione di un circuito complesso di rappresentanza, in cui siano garantiti il pluralismo politico e la democrazia, sia un elemento indispensabile per evitare le esperienze di soprusi e violenze appena lasciate alle spalle.

---

<sup>35</sup> M.R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in *Nomos*, le attualità del diritto, 2/2019, cit. p. 1

<sup>36</sup> In seno all'Assemblea costituente non sono mancate voci tese a sottolineare l'inopportunità della specificazione; tra esse l'on. Lucifero, contrario a qualsiasi norma speciale sui partiti politici, ritenne sufficiente, per garantire la libertà dei partiti, il diritto di associazione sancito dall'articolo 18 Cost. Cfr. M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* p. 5

Attraverso l’emanazione delle “Leggi fascistissime” e lo smantellamento della democrazia liberale in direzione di un regime autoritario, la prima preoccupazione è stata quella di riorganizzare il modello di rappresentanza e associazione politica<sup>37</sup>.

Specularmente, l’opera di coesione e indirizzo esercitata in seno ai governi Badoglio e Bonomi ha esposto le potenzialità decisorie e rappresentative dei partiti.

Essi sono stati capaci di guidare fuori dalla crisi politica il Paese ancora in guerra, facendosi forti di visioni lungimiranti e prospettive complesse sul futuro della Nazione, ben consapevoli delle basi, solide, su cui ricostruire lo Stato post-bellico.

In tal senso è quindi giustificabile l’apparente ripetizione, conseguenza dall’esigenza di dichiarare puntualmente la possibilità di associarsi in partiti politici, la cui rilevanza costituzionale sia riconosciuta e disciplinata, al fine di prevenire simili stravolgimenti dell’ordine istituzionale democratico.

La seconda ragione dell’interesse costituzionale verso la natura e la posizione dei partiti risiede nella ricerca di un bilanciamento tra la libertà a questi accordata e la tutela del pluralismo che ne deriva.

La previsione di un metodo di agire “democratico” è condizione apparentemente necessaria e sufficiente per lo svolgersi dell’associazionismo politico, che rappresenta una cesura con il passato turbolento della prima metà del XX secolo, attraversato da tensioni, violenze e lotte politiche cruente, drammaticamente sfociate nell’autoritarismo fascista.

Merita qualche accenno la discussione in Assemblea costituente sui temi del “metodo democratico” e della previsione legislativa di vincoli all’organizzazione dei partiti.

Le principali tesi contrapposte furono, da un lato, quella degli on. Mancini e Merlin che «rinviavano alla legge la disciplina del partito politico, dovendo la Costituzione fissarne solo i principi fondamentali di libertà e democraticità»<sup>38</sup> e, dall’altro, quella dell’on. Basso, tesa a completare la transizione dalla democrazia parlamentare alla democrazia dei partiti, attraverso il riconoscimento a quest’ultimi di alcune attribuzioni costituzionali, quali la presentazione delle liste elettorali, il diritto di promuovere giudizi davanti alla Corte costituzionale, la difesa delle libertà costituzionali<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> È con il Regio Decreto n. 1848 del 6 novembre 1926 che il fascismo imponeva «lo scioglimento di tutti i partiti, associazioni e organizzazioni che esplicano azione contraria al regime», determinando di fatto il monismo ideologico alla base della dittatura mussoliniana.

<sup>38</sup> M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* pag. 3

<sup>39</sup> M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* pag. 3

Quest'ultima proposta non venne tuttavia compiutamente accolta, sia per paura di imbrigliare eccessivamente l'azione politica dei partiti nelle maglie di una disciplina giuridica dettagliata, sia in quanto «il riconoscimento di specifiche attribuzioni costituzionali presupponeva, come excepì l'on. Moro, la soluzione del problema della personalità giuridica dei partiti politici»<sup>40</sup>.

Non meno problematica si è rivelata l'elaborazione e la trasposizione normativa della necessità per i partiti di dotarsi di un metodo democratico nello svolgimento della loro attività principale, vale a dire il concorso alla determinazione della politica nazionale.

Su questa strada si svilupparono e diffusero le posizioni dell'on. Merlin che, ostando alle proposte sostenute dagli on. Mortati e Ruggero, portarono all'elaborazione definitiva dell'art. 49, senza riferimenti all'organizzazione interna dei partiti né all'attribuzione di competenze costituzionali e né tantomeno ad una successiva disciplina legislativa<sup>41</sup>.

La disposizione, così come formulata, contiene quindi una serie di caratteristiche che la connotano come intermedia tra la proposta preliminare dell'on. Basso e la versione definitiva del cd lodo Merlin, che poi sarà accolta dall'Assemblea<sup>42</sup>.

In realtà, come è stato da molti obiettato, questa definitiva formulazione, che ancora oggi costituisce l'art. 49, è frutto della ricerca di un accordo che mai verrà raggiunto<sup>43</sup>.

La disposizione non è altro che il tentativo di rimettere al legislatore successivo – costituzionale o ordinario – la difficile risoluzione della questione.

---

<sup>40</sup> M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* pag. 4

<sup>41</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura o incompiuta costituzionale?"*, in Nomos, le attualità del diritto, anticipazioni al n. 3 del 2018. Così l'autore: «La Corte costituzionale, pur valorizzando il ruolo dei partiti politici soprattutto nel procedimento elettorale (in tal senso si veda la sent. 203 del 1975) nega ai partiti politici la qualità di potere dello Stato (ordinanza n. 79 del 2006); essi non sono dunque riconosciuti quali soggetti legittimati a sollevare conflitto tra poteri, perché così, afferma la Corte, ha voluto il Costituente». Ciò si pone in realtà in contraddizione con il riconoscimento che la stessa corte attribuisce al comitato promotore del referendum abrogativo con la sentenza n.69 del 1979.

<sup>42</sup> Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN, in A. PREDIERI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 19 ottobre 2007. L'autore riporta: «l'on. Basso avrebbe voluto un riconoscimento di funzioni ai partiti politici e non un riconoscimento giuridico dei partiti politici, ritenuto da lui stesso troppo ampio: a suo avviso, quando si attribuiscono ai partiti funzioni costituzionali, è implicito il riconoscimento giuridico per quel tanto che è necessario all'esercizio di quelle funzioni; in secondo luogo, Basso valorizzò una differenza tra la costituzionalizzazione dei partiti politici e la loro regolamentazione legislativa, mostrandosi particolarmente contrario alla seconda ipotesi, che avrebbe portato all'instaurazione di un forte e pericoloso controllo da parte dell'autorità pubblica».

<sup>43</sup> In particolare, la tensione riguardava il timore di una possibile rottura tra la Democrazia cristiana e il Partito comunista, quest'ultimo preoccupato per una sua possibile messa fuori legge sulla base di una disciplina stringente dell'organizzazione e il funzionamento dei partiti.

Manca infatti un preciso contenuto precettivo capace di indirizzare la disciplina indiscutibilmente verso una direzione piuttosto che l'altra, trattandosi di quello che Schmitt definisce opportunamente un «compromesso dilatorio»<sup>44</sup>.

Come nota Bonfiglio, la Costituzione ha semplicemente sancito, «per la prima volta in Europa, la rilevanza costituzionale dei partiti politici»<sup>45</sup>.

Tuttavia, come evidenzia lo stesso dettato dell'art. 49, «prevalse nel corso dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea costituente l'idea di non disciplinare nel testo costituzionale»<sup>46</sup> – e tendenzialmente neppure altrove – «l'attribuzione ai partiti politici di compiti di carattere costituzionale»<sup>47</sup>, lasciando aperta la strada evolutiva che più si sarebbe adattata al contesto politico e sociale che stava via via delineandosi.

Tale incertezza nella determinazione del ruolo costituzionale dei partiti è ripresa da molti autori in chiave critica, palesando la necessità di una maggiore definizione dei compiti ad essi assegnati per evitare lo svuotamento delle caratteristiche principali che li contraddistinguono da qualsivoglia altra associazione<sup>48</sup>.

A parere di chi scrive, questa indeterminatezza appare giustificata sotto un duplice punto di vista; da un lato riprende le riflessioni cui si accennava pocanzi relativamente all'esigenza avvertita di garantire la più ampia libertà di azione possibile ai partiti politici, negata *in nuce* dall'autoritarismo fascista; da un altro punto di vista non si può non rilevare il rischio di imbrigliare l'associazionismo politico nelle maglie giuridiche di discipline che potrebbero non rispecchiare le necessità e le potenzialità del ruolo del partito, caratterizzato da prospettive dinamiche, che evolvono con il progresso della società e del sistema politico, nazionale e sovranazionale<sup>49</sup>.

È chiaro poi come tale autonomia fu fondamentale per permettere ai partiti di massa l'aggregazione delle istanze provenienti dalla base da «trasformarle in programmi da far

---

<sup>44</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 52: «compromessi fittizi, poiché essi non riguardano nessuna decisione oggettiva raggiunta con una concessione reciproca: la loro essenza consiste invece proprio nel differire ed aggiornare questa decisione».

<sup>45</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 1

<sup>46</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 1

<sup>47</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 1

<sup>48</sup> Cfr. S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 2 ss. L'autore riprende in chiave critica questa incompiuta elaborazione del ruolo costituzionale dei partiti politici: «a causa di una interpretazione dell'art. 49 fatta sulla base delle sole intenzioni originarie dei costituenti, il partito politico è stato fortemente "attratto" sul versante della libertà di associazione, così da rimanere un'istituzione incompiuta, perché incompiuto è rimasto il riconoscimento normativo della sua funzione costituzionalmente rilevante».

<sup>49</sup> Per l'evoluzione diretta sul versante europeo dei partiti politici cfr. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc.n.1/2018, p. 216.

valere in sede istituzionale, assicurandosi al contempo compattezza e capacità decisionale»<sup>50</sup>.

Fino ad oggi, quindi, la questione dei partiti è stata affrontata da vari punti di vista ma è stata sostanzialmente «tenuta fuori dai confini dello spazio giuridico (e giuridificabile), poiché percepita come un fenomeno non comprimibile nelle anguste strettoie delle categorie del diritto costituzionale»<sup>51</sup>.

La tematica di una nuova regolamentazione dell'associazionismo politico è poi riemersa prepotentemente con la svolta del 1992 e la crisi dei partiti tradizionali, fondatori della democrazia costituzionale.

Altrettanto è inevitabilmente accaduto dopo la conversione con legge n.13/2014 del decreto-legge n.149/2013 recante disposizioni per «l'Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», un intervento legislativo inserito a pieno titolo nella stagione riformatrice del diritto dei partiti<sup>52</sup>.

La riforma, o per meglio dire, il superamento definitivo, del finanziamento pubblico ai partiti ha costituito insieme un balzo in avanti e un passo indietro sulla strada del riconoscimento del ruolo costituzionale di essi.

La modifica, resasi necessaria alla luce degli scandali e dei costi comportati dal sistema previgente, ha riportato, almeno transeunte, una percezione di trasparenza e legalità nello sguardo sui partiti politici, contribuendo a dissipare il clima di diffidenza creatosi inevitabilmente intorno ad essi.

Appare da un altro punto di vista che la riforma abbia allontanato la posizione dei partiti dalla loro pretesa rilevanza istituzionale.

In altre parole, l'abolizione del finanziamento pubblico ha costituito una tendenza inopportuna ad un'eccessiva privatizzazione, o esternalizzazione, dell'associazionismo politico, che nella lettera dell'art. 49 non appare avere spazio alcuno di riconoscimento.

Nonostante la natura aperta della norma costituzionale, è evidente come la sola previsione di una disposizione specifica per questo tipo di associazioni rappresenti un

---

<sup>50</sup> C. CASSINARI, *Democrazia interna e trasparenza nei partiti politici: una riforma non più rinviabile*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina*, Pavia University press, Pavia, 2017, cit. p. 27

<sup>51</sup> M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* p. 1

<sup>52</sup> Cfr. M.R. MAGNOTTA, *op. cit.* p. 3. La riforma del sistema di finanziamento pubblico ai partiti ha in realtà le radici più profonde nel referendum abrogativo del 1993 proposto dai radicali e supportato da una grande campagna mediatico-giudiziaria che ha avuto esito positivo con oltre il 90% delle preferenze.

discrimine forte rispetto alle altre compagini associative “ordinarie” e giustifichi un’attenzione particolarmente critica a livello istituzionale, anche dal punto di vista del bilancio pubblico.

Le vicissitudini giudiziarie, e non solo, che hanno investito i partiti nel corso degli ultimi trent’anni non hanno ragione di comprimere il ruolo fondamentale assegnato ad essi dallo stesso art. 49 della Costituzione.

È opportuno riflettere anche sul tema del *lobbying*<sup>53</sup>.

Infatti, quanto più la legge è divenuta sensibile al recepimento degli interessi particolari con l’attecchirsi del pluralismo, tanto più le pratiche esercitate dai gruppi di pressione si sono fatte stringenti ed efficaci, incidendo in modo diretto e specifico sulle attività di programmazione dei partiti politici.

Questa tendenza al recepimento e alla trasposizione di interessi particolaristici, frutto della sintesi tra ruolo dei partiti e nuova concezione della legge, si è aggravata proprio in ragione della gestione del finanziamento pubblico ai partiti.

Nella misura in cui si restringe lo stanziamento di finanziamenti da parte dello Stato, sotto qualsiasi forma – dal finanziamento diretto al rimborso elettorale – si accresce la disponibilità dei partiti a cedere alle pressioni esercitate dalle *lobbies*<sup>54</sup>, spinti dalla necessità di reperire fondi alternativi in soggetti *sponsor* disposti a sostenerne le attività.

E allora gli sforzi programmatori saranno più o meno influenzati nella loro direzione concreta e nella definizione della scala delle priorità.

Comunque, sarebbe ingenuo non riconoscere come la mancata risoluzione puntuale del tema della disciplina del ruolo dei partiti costituisca una questione latente che riemerge a più riprese nella vita democratica del Paese, rendendo insostenibile ormai l’idea di una «bella indeterminatezza»<sup>55</sup> in cui versava l’attività delle associazioni politiche *ex art. 49 Cost.*

Infatti, pur essendo presente un riconoscimento, in chiave di legittimazione, al sistema dei partiti *tout court*, restano evidenti le inadeguatezze e le troppe questioni

---

<sup>53</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Lobbies e decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina* e cfr. altresì P. DE ANGELIS, *La rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee: opportunità o minaccia per la democrazia?*, in F. ARCELLI - F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell’Unione europea*, Rubettino, 2004, p. 63 ss.

<sup>54</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *op. cit.* p. 41 ss.

<sup>55</sup> R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.n.3/2015, cit. p.173



lasciate aperte<sup>56</sup>, che mantengono la disciplina italiana ben lontana dalle normative costituzionali più avanzate sul tema, come quelle tedesca e spagnola, ad esempio; analoghe considerazioni possono essere svolte in riferimento al versante legislativo della disciplina dei partiti che nel nostro ordinamento è pressoché assente<sup>57</sup>.

Va sottolineato come non siano mancate voci in dottrina che hanno sottolineato come, data la natura ibrida della norma, che non prevede un obbligo specifico di intervento, l'attuazione dell'art. 49 costituisca una facoltà riservata al legislatore, che però sarebbe opportuno esercitare<sup>58</sup>.

Quindi si è cercato di giustificare la lettera della disposizione alla luce del contesto storico e politico in cui la sua elaborazione si è conclusa e di presentare i riflessi problematici di tale dibattito.

Ma che legame esiste tra l'articolo 49 della Costituzione e la programmazione politica?

Nell'intervento del 4 marzo 1947 relativo all'elaborazione dell'art. 49 della Costituzione, l'On. Calamandrei si rivolge all'aula nei termini che seguono: «i partiti politici sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge».

Da queste parole traspare immediatamente lo stretto legame che intercorre tra programmazione politica, programma di Governo, programmazione delle politiche pubbliche e progettazione normativa.

La radice di questo legame si rinviene nel ruolo dei partiti e nella loro capacità di elaborare proposte coerenti ed efficaci, idonee a tradursi in indirizzi politici e a concretizzarsi in politiche pubbliche con l'adozione degli atti normativi necessari.

Il partito è il cuore della promozione politica delle scelte da adottare.

Questa lettura appare anche dal testo dell'art. 49 Cost., che contiene un riconoscimento binario di diritti: uno in capo ai partiti politici, poiché ne riconosce la legittimità e la necessità; e uno in capo ai cittadini, che, servendosi dello strumento dei partiti, concorrono alla determinazione della politica nazionale, in diretto collegamento con l'art. 1 Cost e quindi con il principio di sovranità popolare.

---

<sup>56</sup> Cfr. G. PASQUINO, *I rapporti politici (artt. 48-52)*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, tomo I, Zanichelli, Bologna, 1992, pp. 4 e ss. Cfr. inoltre P. RIDOLA, *voce Partiti politici*, in Enc. dir., Giuffrè, Milano, 1982, pp. 66 e ss.

<sup>57</sup> L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, cit. p. 6

<sup>58</sup> Cfr. R. BIN, *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, materiali dell'incontro di studio Ferrara, 24-25 gennaio 2013 a cura di G. BRUNELLI e G. CAZZETTA e altresì cfr. S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 6

In tal senso la capacità programmatica dei partiti emerge in chiave di attuazione del combinato disposto degli articoli 1 e 49 della Costituzione, legando il popolo detentore della sovranità all'esercizio del potere politico per il tramite del partito stesso.

La previsione del ricorso al metodo democratico è un'inevitabile conseguenza dell'impianto rappresentativo, che traduce la sovranità popolare in programmi di partito specificamente e fedelmente in linea con essa.

Ben potendosi ragionare sul conferimento incondizionato della delega di sovranità ai partiti<sup>59</sup>, dovrebbe apparire più opportuno ancorare tale traslazione del potere *ex art.* 1 Cost. ad una concezione meno ideologica e più propositiva del loro ruolo, fondata sull'elaborazione di un testo programmatico, contenente l'indicazione di specifiche iniziative e determinati indirizzi potenzialmente traducibili in progetti normativi nel circuito istituzionale.

A sostegno di questa tesi si può anche richiamare l'intervento dell'on. Moro, allorché, nella definizione del concetto di "metodo democratico", egli sollecita la discussione relativa alla tutela della libertà nell'elaborazione dei programmi di partito.

Il fine principale che Moro tende a perseguire è quello di evitare che si possano formare «controlli sulle finalità e sui programmi di partito»<sup>60</sup>, ma il tema si allarga nelle sue parole anche al ruolo fondamentale che il programma di partito stesso svolge nella definizione dell'indirizzo democratico, intendendo come la necessità di definire liberamente all'interno dei partiti gli obiettivi da raggiungere costituisca l'espressione preliminare della determinazione della direzione della politica nazionale<sup>61</sup>.

Il cerchio quindi si chiude attorno alla considerazione che il concorso alla determinazione della politica nazionale passa indubabilmente per il tramite dei partiti e, di conseguenza, attraverso la loro capacità programmatica.

Si deve riportare all'attualità il ruolo dei partiti.

La definizione di approcci ai problemi di carattere generale sfuma a favore di una visione più nitida e puntuale sulle questioni critiche che si sommano sulla scena pubblica, alla ricerca di soluzioni tanto condivise quanto più concrete alle sfide dell'oggi e del domani.

---

<sup>59</sup> Secondo questa impostazione può leggersi il rapporto che per anni è intercorso tra i partiti di massa e il corpo elettorale, fondato su un conferimento della rappresentanza sulla base dell'ideologia connotante il partito e il conseguente allineamento fiduciario tra esso e l'elettore.

<sup>60</sup> Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, p. 5 ss.

<sup>61</sup> Significativa questa affermazione di Moro riportata anche in L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, p. 6 ss. «se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»

Certo, dal 1947 ad oggi la natura delle sfide da affrontare è cambiata notevolmente, e così anche il contesto in cui queste si formano.

Di conseguenza non si può che ripercorrere storicamente le funzioni riconosciute ai partiti politici per trasporle in una posizione idonea alla risoluzione dei problemi moderni.

In questo è ancora rinvenibile un barlume di bontà nella formulazione dell'art. 49 della Costituzione, la cui natura incerta ben si adatta alle possibili evoluzioni che il tempo imprime alla struttura e alla funzione dei partiti.

Sebbene non sia del tutto chiara la direzione che gli eventi stanno imprimendo al mondo, i partiti senza dubbio debbono rappresentare la principale sede di formazione politica delle scelte, e tale formazione non può che tradursi nell'elaborazione di un programma politico specifico, fattibile ed efficace, trasponibile in politiche pubbliche e in proposte normative che siano in questo prevedibili per l'elettore e suscettibili di costituire quindi un parametro statico per la valutazione dell'operato del partito stesso.

Si può in questa sede fare un passo avanti, ricordando positivamente il testo d.d.l. Finocchiaro-Zanda, presentato al Senato nel 2014, che proponeva l'introduzione a livello di statuto dei partiti dell'indicazione delle «modalità attraverso le quali i cittadini verificano la rispondenza delle attività svolte dal partito alle loro aspettative e alle loro esigenze»<sup>62</sup>.

È innegabile lo stretto legame che intercorre tra disciplina dei partiti e programmazione politica, avendo riguardo alla vocazione di chiave di volta di sistema di queste compagini, che potenzialmente e auspicabilmente costituiscono la prima tappa di traduzione della sovranità popolare nel potere rappresentativo e decisionale delle Istituzioni democratiche.

La lettura dell'art. 49 della Costituzione, inscindibilmente connessa alla disciplina elettorale<sup>63</sup> e alla necessità di introdurre dei riferimenti all'organizzazione, anche e soprattutto interna, dei partiti, consente di comprendere le ragioni dell'allontanamento di essi dal ruolo di motore programmatico dell'indirizzo politico.

---

<sup>62</sup> Cfr. A.S. 260 intitolato «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici». Il disegno di legge è stato presentato all'inizio della XVII legislatura (Governo Letta), ma fu immediatamente insabbiato poiché presentava alcuni profili di illegittimità costituzionale che hanno minato *in nuce* la sua portata riformatrice.

<sup>63</sup> Quanto la disciplina elettorale influenzi il sistema dei partiti emerge rievocando la vicenda della legge elettorale 270 del 2005 che ha comportato un accrescimento in ampia misura del potere dei «vertici di partito di formare liste di candidati-eletti a loro immagine e somiglianza». Sul punto cfr. L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in Studi in memoria di Franco Piga, Giuffrè, Milano, 1992, I, pp. 407-416. L'autore, auspicando una riforma dell'ordinamento dei partiti, è ben consapevole del legame tra legge elettorale e sistema dei partiti, tanto che ancora la possibilità di modificare la selezione dei leader di partito e dei candidati tanto ad una legge sui partiti quanto ad una disciplina dettata dalla legge elettorale.

Non occorre infatti risalire di molto nel tempo per rendersi conto di come la deregolamentazione delle procedure che caratterizzano la vita dei partiti abbia lasciato spazio a derive personalistiche e verticistiche dell'organizzazione e della discussione democratica, richiesta invece dall'art. 49 della Costituzione.

Una delle macroscopiche conseguenze che ne sono derivate è la perdita della dialettica programmatica che dovrebbe connotare il metodo democratico imposto a livello costituzionale, e che costituisce l'essenza della natura rappresentativa della forma di governo parlamentare.

La pianificazione, infatti, se intesa come costruzione di linee di programmazione condivise, tanto sul versante interno, quanto, auspicabilmente, sul versante esterno, si pone in linea di continuità con l'approccio democratico *ex art.49 Cost.*

A questo punto allora è bene rivalutare l'impianto costruito attorno al silenzio della Costituzione sull'organizzazione dei partiti.

Pur avendo richiamato i punti di forza di una tale aperta formulazione, che garantisce un ampio margine di manovra ai partiti, non si può nascondere come le vicende più e meno recenti abbiano evidenziato le inadeguatezze e le distorsioni che essa comporta.

Il tema del finanziamento e la scarsa attività di programmazione politica sono soltanto due degli elementi che sottolineano la crisi del sistema dei partiti; si sono già evocati i collegamenti problematici che intercorrono tra disciplina dell'organizzazione dei partiti e legge elettorale ad esempio.

Viene evidentemente in luce anche il rapporto tra organizzazione dei partiti e forma di governo, che costituisce, secondo le tesi di Leopoldo Elia<sup>64</sup>, il punto di vista più critico e allo stesso tempo interessante dello studio della democrazia italiana.

L'art. 49 della Costituzione necessita di essere riletto.

Esso impone una ricostruzione precisa e razionale del sistema che ha dimostrato di non essere autonomamente capace di selezionare una classe dirigente non solo competente ma anche rispondente alle dinamiche della base elettorale, di non aver costruito una consapevolezza programmatica affiancandola e via via sostituendola a quella teorico-ideologica, di non aver riorganizzato una struttura politico-organizzativa adeguata ai compiti che la Costituzione, ormai troppo velatamente, gli affida.

Per garantire un approccio di carattere programmatico, può essere innanzitutto utile riformare, attraverso una legge ordinaria, le modalità di selezione dei candidati.

---

<sup>64</sup> Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, p. 2 ss.

Si può immaginare la previsione di sistemi di elezioni primarie che consentano ai candidati di esprimere le proprie visioni programmatiche con attenzione alla loro traduzione concreta sul piano istituzionale.

Dopotutto, la posizione di estrema vicinanza che i partiti vantano nei confronti dell'essenza del potere politico-rappresentativo, per non dire sovrano, dovrebbe giustificare una qualche attenzione particolare che passa inevitabilmente per una regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento interno<sup>65</sup>.

Nonostante siano configurati come libere associazioni, «i partiti sono irresistibilmente attratti nella sfera pubblicistica dalla loro funzione di catalizzatori per la concretizzazione della forma di Stato di democrazia pluralista»<sup>66</sup>.

Un'altra considerazione che impone una riforma dell'articolo 49 riguarda il passaggio dai partiti di massa ai partiti personali; è chiaro che qualcosa è cambiato, e questo cambiamento non può non essere affrontato.

Così scrive infatti Bonfiglio: «se la democrazia dei partiti spiega la stessa genesi costituzionale dell'art. 49, la sua interpretazione non può essere fatta sulla base delle sole intenzioni originarie, a pena di irrigidirne la lettura e di provocarne prima o poi l'obsolescenza»<sup>67</sup>.

Se per la concezione del partito di massa poteva essere sufficiente l'impianto del 1947, per i partiti moderni questo non basta più.

È il concetto stesso di rappresentanza politica ad essere superato in direzione di un nuovo modello di rapporti tra partiti e cittadini, che non può più essere spiegato alla luce delle tradizionali ideologie.

Nel passaggio da partiti di massa a partiti personali emergono tutte le influenze che essi, insieme alla legge elettorale, determinano sulla forma di governo, minando fortemente la fase di definizione dell'indirizzo politico, impedendo la costruzione di un valido programma politico.

Vengono in rilievo alcune questioni, che rendono indispensabile chiedersi quanto abbia inciso il mutamento dei sistemi elettorali dal 1994 ad oggi sui momenti di

---

<sup>65</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, Testo rielaborato della relazione svolta al convegno *Partiti politici ed ordinamento giuridico*, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo dell'Università Lumsa e svoltosi l'8 aprile 2016

<sup>66</sup> Cfr. C. CASSINARI, *Democrazia interna e trasparenza nei partiti politici: una riforma non più rinviabile*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina*, cit. p. 86 ss.

<sup>67</sup> S. BONFIGLIO, *op. cit.* p. 6

costruzione dell'indirizzo politico e di programmazione delle politiche pubbliche.

La transizione da un modello proporzionale a un sistema maggioritario ha completamente stravolto gli equilibri della forma di governo, imponendo un decisivo ripensamento delle fasi di programmazione politica.

Ma la tendenza maggioritaria che è seguita alla crisi della cd Prima Repubblica ha effettivamente favorito tali due attività? Oppure ha consegnato un'ennesima grande difficoltà sul punto?

A queste domande ci si riserva di rispondere nel proseguo del lavoro.

I cambiamenti che la forma di governo ha imposto al sistema dei partiti, e viceversa, non possono essere trascurati e necessitano di un'attenzione istituzionale nuova e più profonda, che si concretizzi anche in una regolamentazione dell'associazionismo politico.

Certo ragionare in termini di regolamentazione del sistema dei partiti suscita qualche timore, con riferimento in particolare alla tutela del principio pluralistico, che rappresenta una conquista di inestimabile valore dell'epoca repubblicana.

Queste legittime preoccupazioni possono essere superate se si ha contezza che non è tanto necessario incorporare integralmente nelle maglie giuridiche la disciplina dei partiti, quanto più determinarne gli aspetti fondamentali al fine di completare il riconoscimento del loro ruolo.

Sarebbe auspicabile riprendere i passi della strada che aveva tracciato la prima proposta dell'On. Basso, attraverso la ridefinizione delle prerogative dei partiti al fine di arricchirne i contenuti e le facoltà.

Una presenza più giuridicamente effettiva dei partiti nella vita pubblica potrebbe colmare il *gap* che si è generato con la crisi del vecchio sistema, riportando efficacemente al centro il compito assegnato loro dall'articolo 49 della Costituzione.

L'esigenza di programmazione politica potrebbe così ricevere un riconoscimento più espresso già nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei partiti, così da garantire, almeno sotto questo aspetto, il rispetto del dettato dell'art. 49 della Costituzione.

Attraverso una regolamentazione diretta ad incidere sul pluralismo, non in funzione restrittiva ma costruttiva di una dialettica consapevole, legata alla definizione di scelte razionali in grado di rispecchiare le istanze promosse dalla società e tradurle in indirizzo politico-legislativo.

Il concorso con metodo democratico si riempirebbe di un significato nuovo, collegato ad un circuito virtuoso di programmazione politica prima, e delle politiche pubbliche poi.

Un altro legame tra programmazione politica, partiti e art. 49 Cost. è rinvenibile sotto il punto di vista non tanto dell'*an* quanto più del *quomodo* dell'attività di programmazione.

L'espressione più volte ormai richiamata "metodo democratico" contiene al suo interno il rimando ad una serie di principi fondamentali che assicurano il buon funzionamento del sistema rappresentativo.

Tali principi, particolarmente rilevanti con riferimento alla dimensione interna del partito, connotata dalla dialettica tra le correnti e tra l'associazione e la base elettorale, sono quelli di pubblicità, trasparenza e tutela delle minoranze<sup>68</sup>.

Costituiscono una tutela minima indispensabile per il buon funzionamento del circuito democratico, mantenendo saldo e reale il collegamento dell'attività dei partiti con l'art.1 della Costituzione.

Ancora una volta si può richiamare il d.d.l. Finocchiaro-Zanda che conteneva al suo articolo 5 il riferimento espresso alla realizzazione, da parte di ciascun partito, di un sito internet che fornisse adeguata pubblicità sulla vita interna e sull'organizzazione; sul sito sarebbero dovuti essere inoltre pubblicati annualmente il rendiconto di esercizio accompagnato dalla relazione sulla gestione e dalla nota integrativa, la relazione del collegio sindacale e gli altri documenti relativi alla gestione contabile e finanziaria; altresì l'articolo 8 in tema di trasparenza prevedeva dettagliati obblighi di informazione nonché la pubblicazione dello statuto in Gazzetta Ufficiale.

Insomma, della rilevanza costituzionale dell'esigenza di una seria e chiara programmazione politica non è più dato dubitare.

La natura dello Stato sociale, lo scollamento della rappresentanza e il riconoscimento fondamentale del ruolo dei partiti sono questioni che hanno reso necessario dotarsi di una cultura della pianificazione in grado di confezionare politiche pubbliche ragionate, condivise e adeguate alle sfide dell'epoca della complessità.

---

<sup>68</sup> Un riferimento a questi principi è rinvenibile anche negli atti dei lavori del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali costituito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 30 marzo 2013. Obiettivo primario era quello di introdurre una disciplina legislativa che «puntualizzasse i contenuti minimi degli statuti, così da assicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno e da incentivare un rinnovato slancio partecipativo per il perseguimento del bene comune». *Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* 2013, p. 6

Non sempre questo approccio è ovviamente possibile e non sempre è consentito sindacare le carenze in tal senso; questa risulta un'attività piuttosto immanente, che non può di per sé costituire oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, sulla cui opportunità resta impossibile non sollevare perplessità.

Sarebbe ipotizzabile l'introduzione di vincoli intermedi, con riguardo in particolare proprio alle modalità di rispetto della democrazia interna dei partiti, subordinando all'aderenza a certi parametri l'erogazione di finanziamenti pubblici e altri sostegni alle associazioni politiche più "virtuose"<sup>69</sup>.

Ciò può apparire *prima facie* irrispettoso nei confronti della tutela del pluralismo, ma puntare unicamente su un cambio di mentalità della classe dirigente dei partiti – e non solo – non è sufficiente ad imprimere una nuova direzione al sistema politico verso un consapevole utilizzo dello strumento della programmazione.

L'esigenza costituzionale di assicurare la costruzione di un programma politico specifico, capace di tradursi in *input* normativi, deve essere supportata dal livello ordinario, così da incidere – in misura minima – sull'organizzazione e sul funzionamento dei partiti, per accompagnarli sulla giusta rotta.

Di nuovo si può richiamare una considerazione attenta alle dinamiche sovranazionali.

Anche nell'ambito dell'Unione europea i partiti politici hanno mantenuto saldo nelle loro mani il potere di individuare le *élite* politiche destinate alla rappresentanza degli Stati membri, tanto in seno al Parlamento europeo quanto nell'ambito della scelta dei Commissari, e di determinare le proposte e i programmi, spesso in assenza di una definizione interna di carattere trasversale.

Ciò che sorprende è il disinteresse di fondo del nostro Paese – e dei suoi partiti – nei confronti della costruzione di una classe politica di stampo europeo, in assenza di un apposito programma di preparazione e studio di temi di carattere sovranazionale<sup>70</sup>.

L'orientamento generalizzato è al contrario quello di non fare emergere profili personali con esperienza politica specifica in ambito comunitario<sup>71</sup>.

La trascuratezza appare non marginale se si considera come il baricentro della decisione politica si sia spostato verso le Istituzioni europee.

---

<sup>69</sup> Cfr. C. CASSINARI, *op. cit.* p. 86 ss.

<sup>70</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, cit. p. 8

<sup>71</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *op. cit.* p. 8



Questa mancanza culturale di fondo rappresenta un freno al processo di integrazione europea che ristagna nei particolarismi e negli egoismi nazionali.

Le strade che si possono individuare sono a questo punto due; la definizione in sede nazionale dei programmi politici da tradurre in proposte normative nelle sedi europee, ovvero la creazione di un sistema di programmazione generalizzato su scala sovranazionale, puntando sulla proiezione eurounitaria delle istanze nazionali da contemperare con le esigenze di rilievo europeo.

Una programmazione europea ancorata ad un sistema di partiti europeo che dia vita ad un modello di rappresentanza diretta ed esclusiva dei cittadini europei<sup>72</sup>, con una disciplina elettorale collegata a circoscrizioni non più esclusivamente costruite su base nazionale.

Fondare così un circuito di partecipazione che prescindendo per struttura e programmi dai singoli indirizzi nazionali e superare la disciplina del Regolamento (CE) n. 2004/2003<sup>73</sup> che, a dispetto della sua intitolazione, non ha dato vita ad un reale quadro normativo comune di riferimento per le forze politiche di livello europeo.

La sfida sarà dunque quella di spostare la dialettica comunitaria dall'ambito eminentemente intergovernativo e interstatale a quello interpartitico, così che i cittadini europei tendano a dividersi secondo istanze programmatiche e ideali e non secondo uno schema territoriale o nazionale<sup>74</sup>, in linea con quanto previsto dall'articolo 12 della Carta di Nizza, per cui i partiti contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione europea<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Sul punto cfr. F. ARCELLI - F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione europea*, Rubettino, 2004, p. 56 ss.

<sup>73</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio denominato "Statuto e finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche a livello europeo". Tale regolamento richiede alcuni requisiti per il riconoscimento dei partiti sulla base del modello tedesco. In particolare, è richiesta per il finanziamento la personalità giuridica, approdando ad un'idea di sistema dei partiti che si distanzia notevolmente dalla compagine italiana.

<sup>74</sup> Cfr. F. ARCELLI - F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione europea*, Rubettino, 2004, cit. p. 27

<sup>75</sup> Cfr. L. VIVIANI, *L'Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti nel processo di integrazione europea*, Firenze University press, Firenze, 2009

## 2. IL “COSTO” COSTITUZIONALE DELLA CATTIVA QUALITÀ DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA REGOLAZIONE

La programmazione politica, tradotta in programmazione delle politiche pubbliche, si riflette irrimediabilmente sul confezionamento di interventi normativi che incidono sulla realtà giuridica, economica e sociale, producendo conseguenze da tenere in considerazione per imprimere al sistema la direzione che ci si è prefissati.

Ogni azione regolatoria, con cui si agisce nella società al fine di modificarla, comporta certamente dei costi, tanto a carico dello Stato apparato, quanto a carico dei cittadini e delle imprese.

Si tratta di un'attività che non può considerarsi neutra, ma che, attraverso lo spostamento, più o meno diretto, di risorse e finanziamenti, determina una transizione dei costi da un soggetto del diritto ad un altro, condizionandone i comportamenti.

Ciò che preme analizzare in questa sede non è solo il concetto di costo generalmente inteso, che si fonda su una nozione prettamente economica.

In tale lettura si fa comunemente riferimento ai costi di produzione e di applicazione delle regole sul versante dello Stato, oggetto degli studi di scienza delle finanze o economia pubblica, e ai costi di osservanza delle regole, tra cui figurano i costi psicologici e socio-morali, che gravano sui cittadini e le imprese<sup>76</sup>.

Quello che qui interessa è l'individuazione di possibili margini di un “costo” costituzionale della regolazione, alla ricerca di parametri che definiscano modelli di agire nella produzione delle regole e la cui violazione comporti irrimediabilmente un *vulnus* al sistema giuridico-ordinamentale dettato in Costituzione.

Si vuole sottolineare come le disfunzioni della forma di governo, che si riflettono sul confezionamento dell'indirizzo politico e quindi sulla programmazione politica, generino una regolazione di scarsa qualità, che a sua volta incide su una serie di principi costituzionali che ci si accinge a richiamare.

Questa tematica consente anche di introdurre la nozione di regolazione cui si farà riferimento per tutto il corso di questo lavoro.

Per regolazione si può intendere un ampio spazio di intervento normativo composto da «atti tra loro diversificati per tipologia ed efficacia»<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione: un'introduzione*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Torino, 2007, cit. p. 330 ss.

<sup>77</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op.cit.* p. 330

Vengono ricomprese tanto le fattispecie legislative – legge in senso stretto e atti aventi forza di legge – quanto quelle regolamentari secondarie, a loro volta sottocategorizzabili nei regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri, nei regolamenti dei singoli ministri, nelle ordinanze di protezione civile e nei decreti, ma anche gli atti delle autorità indipendenti e delle agenzie, le norme sovranazionali, quali regolamenti, direttive e decisioni.

Insomma, una concezione il più ampia possibile di intervento normativo che tenga conto del concreto funzionamento della società e delle varie modalità di ingerenza pubblica nella vita di cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Si può richiamare la distinzione di Crisafulli per far ricadere all'interno della macrocategoria regolazione tanto «l'astratto disporre» che connota tendenzialmente la normazione primaria statale, regionale ed eurounitaria, quanto «il concreto provvedere» sostanziato principalmente dagli atti secondari o dalle cd leggi provvedimento che impongono comandi precisi a determinati soggetti individuati<sup>78</sup>.

Dal punto di vista del soggetto autore, si farà riferimento principalmente alle regole di matrice eteronoma, vale a dire imposte da un soggetto – tipicamente un soggetto pubblico – ad un altro differente, che rappresenta il destinatario del comando.

Come si avrà modo di dire, è possibile ritrovare un qualche margine di rilevanza anche alle regole autonome, attraverso le quali si può dire che un soggetto privato detta la disciplina a sé stesso.

Premesso ciò, esiste una dimensione costituzionale che impone di tenere in considerazione il costo della scarsa qualità della regolazione e, di conseguenza, della cattiva programmazione?

Effettivamente la normativa primaria – e in generale il livello subcostituzionale – contemplano una serie di accorgimenti che accompagnano la produzione delle regole e sovrintendono alla stima e alla valutazione del loro costo.

La nuova disciplina del ciclo della regolazione, ad esempio, offre uno spunto paradigmatico di questo approccio consapevole alla gestione del costo della cattiva qualità della regolazione, basandosi sugli strumenti tipici dell'analisi economica del diritto e sulla verifica tecnico-giuridica, oltre che psicologica e sociologica, delle caratteristiche degli interventi.

---

<sup>78</sup> Cfr. CRISAFULLI, *Atto normativo (ad vocem)*, in Enc. Dir., Vol. IV, Milano, 1959, cit. p. 255 e altresì cfr. A. Simoncini, *op. cit.* p. 332 ss.

Sebbene esista un ampio dibattito sull'opportunità di costituzionalizzarla, tale disciplina è totalmente dettata a livello primario e regolamentare, senza aver alcun appiglio esplicito nella legge fondamentale.

Occorre allora cercare un'interpretazione che rinvenga nel dettato costituzionale alcuni riferimenti che possano giustificare la lettura che qui ci si propone di argomentare, per rispondere all'esigenza di ancorare a livello costituzionale l'idea della creazione di interventi normativi «sia politicamente adeguati, sia costituzionalmente necessari»<sup>79</sup>, che considerino anche la dimensione del costo della cattiva regolazione.

## 2.1 LA PROLIFERAZIONE DELLE FONTI DEL DIRITTO

La Costituzione pone il problema del costo della regolazione sotto due versanti fondamentali, quello giuridico, e quello economico-finanziario<sup>80</sup>.

Dal primo punto di vista è necessaria un'interpretazione più complessa che si diriga sulla risoluzione dello scollamento tra necessità di semplificazione normativa e tendenza al pluralismo delle fonti<sup>81</sup>.

Superata definitivamente la concezione monista della funzione legislativa, tipica della forma di governo parlamentare, che individua nell'organo assembleare l'unico centro di gravità della produzione normativa, l'ordinamento ha abbracciato la proliferazione delle fonti del diritto, determinando il riconoscimento di norme differenti rispetto alla legge in senso stretto e così accogliendo la moltiplicazione degli atti normativi che incidono sulla vita dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

Come si avrà modo di sottolineare nel proseguito, le questioni problematiche inerenti alla forma di governo determinano una decisiva mancanza delle fasi di programmazione politica, producendo quella che viene definita proliferazione delle fonti del diritto.

Tale approccio, avulso da qualsiasi opera di pianificazione e scardinato da una qualsivoglia strategia normativa si è reso nel tempo sempre più responsabile della scarsa qualità della regolazione, producendo un quadro di ipertrofia e inquinamento normativo al cui interno difficilmente si muovono tanto il Legislatore quanto gli interpreti.

---

<sup>79</sup> A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 332

<sup>80</sup> A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 332

<sup>81</sup> A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 334 ss.

I problemi relativi al riordino della legislazione e alla semplificazione normativa hanno poi ricevuto la massima attenzione all'indomani delle ricadute degli interventi normativi dell'Unione europea, fondati sul principio dell'integrazione sancito dal Trattato di Lisbona, e delle Regioni, con la riforma del titolo V e l'attribuzione ad esse ex art. 117 Cost. della potestà legislativa e regolamentare.

È indubbio che il proliferare delle fonti, e degli atti normativi che ne conseguono, determinino di per sé un incremento del costo della regolazione, in particolare dal punto di vista della produzione delle regole.

Tale fenomeno si aggrava se si guarda alla sovente ripetizione di discipline su più livelli, alla stratificazione di leggi abrogate implicitamente, alla convivenza in testi differenti della regolamentazione della medesima materia e così via.

L'eccessivo disallineamento che si è determinato rispetto al tradizionale monismo della forma di governo parlamentare risiede anche in alcune prassi istituzionali di dubbia legittimità costituzionale<sup>82</sup>.

Il riferimento più immediato è al ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, alle distorsioni nel procedimento di delega legislativa, alla reiterazione dei decreti-legge, ai maxiemendamenti e al ricorso alla questione di fiducia.

Queste ipotesi di mala gestione del sistema delle fonti, in parte ridotte dall'intervento della Corte costituzionale, come nel caso della reiterazione dei decreti leggi con la sentenza 360 del 1996, insistono nel produrre una regolazione di scarsa qualità, spesso svincolata da qualsivoglia intenzione programmatica, determinando una situazione di confusione normativa che a sua volta aumenta il costo della regolazione.

Questa tendenza si rende ancor più problematica sul versante di un "costo" costituzionale se si considera che la Costituzione contiene un *numerus clausus* di norme di rango primario, tutte quante tipizzate tra gli articoli 70, 76, 77, 117 e 138, proprio anche al fine di limitare la complessità del sistema di produzione delle norme giuridiche, individuando tipicamente i centri di potere demandati a tale compito e descrivendo le condizioni del suo esercizio<sup>83</sup>.

Quindi la norma fondamentale di per sé riconosce un margine al pluralismo delle fonti, ma ciò che determina la distorsione del sistema è la tendenza ad «una lettura che

---

<sup>82</sup> A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 340 ss.

<sup>83</sup> A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 335

esula dalla *ratio* del dettato costituzionale», determinando una deriva dell'utilizzo delle fonti<sup>84</sup>.

In tutti questi casi di produzione di norme sostanzialmente primarie si determina una smentita della tipicità richiesta dalla Costituzione<sup>85</sup>.

Di conseguenza, il Legislatore, trovandosi innanzi ad un panorama giuridico-normativo poco chiaro e coerente, senza dubbio incontra una maggiore difficoltà di intervento, comportando la necessità di ricorrere a procedure spesso dispendiose, altrimenti evitabili, per giungere a confezionare interventi di scarsa qualità, non inseriti in un quadro di programmazione chiaro e definito.

Certamente questo aspetto incide anche sul versante parallelo del costo di applicazione delle norme. La posizione di smarrimento del legislatore è speculare a quella dell'interprete – inserito tanto nel circuito giudiziario, quanto in quello amministrativo – che è chiamato a dare applicazione concreta alla norma.

In tal caso risulta complesso, e così costoso, individuare la norma da applicare e determinarne il senso del contenuto.

Qui in particolare si riconosce l'importanza del dibattito dottrinale relativamente all'utilizzo dell'abrogazione tacita o implicita – o ancora esplicita ma innominata.

L'effetto prodotto dalla confusione normativa e dall'uso incongruente del sistema delle fonti determina un duplice costo, di produzione, che intacca il versante legislativo, e di applicazione, che riguarda invece la dimensione esecutiva e giudiziaria di gestione concreta della regolazione.

## 2.2 SUSSIDIARIETA', ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE

In linea di continuità, merita una qualche considerazione dal punto di vista del costo della regolazione la rilevanza del principio di sussidiarietà *ex* articolo 118 della Costituzione<sup>86</sup>.

Anche qui, il costo costituzionale di una cattiva programmazione politica e normativa si mostra nelle vesti di costo della regolazione.

---

<sup>84</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1970 p 40 ss. L'autore riconosce come in realtà non sia rinvenibile alcun sistema costituzionale dotato di un sistema di fonti del diritto in assoluto numero chiuso, residuando sempre un margine di ampliamento più o meno rilevante.

<sup>85</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p 335

<sup>86</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p 337 ss.

Si è già avuto modo di dire come i due piani siano inscindibilmente collegati, per cui i vizi che affliggono una si riflettono irrimediabilmente sull'altra generando una combinazione di scarsa efficienza.

In particolare, la difficoltà di strutturare una chiara programmazione politica, capace di tradursi in programmazione delle politiche pubbliche si riflette sulla qualità della regolazione ledendo i principi costituzionali cui si fa riferimento.

Il principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale, già di per sé, costituisce un freno alla crescita esponenziale di regole e norme, allocando preliminarmente le competenze su livelli differenziati e determinando aprioristicamente in modo chiaro il soggetto tenuto ad intervenire<sup>87</sup>.

In questo caso, si può notare come «i costi di produzione delle regole si diffondano tra più autorità, facendo sì che siano singolarmente onerate in misura minore»<sup>88</sup>.

La lettura congiunta con il principio di adeguatezza, anch'esso richiamato dall'articolo 118 della Costituzione in connessione con il principio di differenziazione, sposta ancora in avanti il ragionamento in tema di esigenza costituzionale di contenimento dei costi della regolazione.

Essendo lo scopo della norma quello di far sì che venga attribuita la competenza sussidiaria ad un determinato ente territoriale solamente in seguito al positivo accertamento del possesso dei mezzi necessari per darvi seguito, si prevede implicitamente una valutazione dei costi di un determinato procedimento di produzione delle norme, costruendo una preventiva stima dell'onere di intervento pubblico in un certo settore.

Tale stima aprioristica e generale, senza una specifica indicazione di un margine di spesa per il soggetto competente, è la base per l'allocazione di risorse ad un livello piuttosto che all'altro, generando così anche un parametro per il controllo dell'attività dell'ente stesso nonché della congruità delle risorse disposte<sup>89</sup>.

Il principio di adeguatezza, il cui significato non può prescindere dalla sua relazione coi principi di sussidiarietà e differenziazione, impone che per attribuire una funzione amministrativa si debba tenere in considerazione il costo di essa e accompagnarla con le risorse necessarie per gestirla.

---

<sup>87</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in Quaderni costituzionali, 2/2022

<sup>88</sup> Non condivide questa visione A. SIMONCINI nel suo scritto più volte richiamato, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione: un'introduzione* cit. p. 332 in cui l'autore valorizza l'aspetto di potenziale riduzione dei costi non di produzione ma di applicazione delle regole.

<sup>89</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 336 ss.

Per completare il quadro sotto questo punto di vista si può richiamare anche l'articolo 119 c.4 della Costituzione che dispone l'obbligo di far seguire al conferimento delle funzioni a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane le risorse necessarie ad esercitarle previa verifica della congruità delle stesse<sup>90</sup>.

Non mancano disposizioni statutarie regionali che tengono conto di questo aspetto, come ad esempio quella contenuta all'art. 64 dello Statuto della Regione Toscana che organizza un fondo unico dove far confluire le risorse allocate per l'esercizio delle funzioni attribuite e impone una verifica di funzionalità della spesa<sup>91</sup>.

L'articolo 119 c.4 Cost. confronta anche un'altra esigenza sottesa al contenimento dei costi; esercitando un ruolo analogo a quello che l'articolo 81 riveste nei confronti della spesa dello Stato, il principio di finanziamento integrale impone a Regioni ed enti locali di gestire le funzioni ad essi attribuite sulla base delle risorse disponibili.

Quindi «non solo un trasferimento di risorse adeguato alle funzioni, ma anche un esercizio delle funzioni adeguato alle risorse, in modo da affiancare al finanziamento integrale la copertura integrale della spesa pubblica»<sup>92</sup>.

Il comma quarto non è l'unica disposizione dell'art. 119 Cost. rilevante in tema di costo; il comma sesto, infatti, nel circoscrivere la possibilità di ricorso all'indebitamento nelle ipotesi di finanziamento di spese di investimento, costituisce un limite razionale alla crescita del costo delle spese correnti<sup>93</sup>.

La norma in esame, come interpretata dalla Corte costituzionale<sup>94</sup> rappresenta una scelta di politica economica e finanziaria che si inserisce nel più ampio sistema di vincoli di spesa derivante dall'ordinamento comunitario.

Tornando all'articolo 118 Cost., anche dal punto di vista della sussidiarietà orizzontale è possibile trarre spunti di riflessione sul tema dei costi di produzione riprendendo la nozione di regolazione autonoma.

Nel caso in cui sia possibile traslare l'onere regolatorio dalle autorità pubbliche ai cittadini si ridurrebbe in modo non straordinario ma rilevante l'onere regolatorio a carico dei soggetti pubblici. Ciò sarebbe possibile attraverso il riconoscimento di forme di

---

<sup>90</sup> Cfr. C. Cost. 379/2004, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>91</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 342

<sup>92</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 342 ss.

<sup>93</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 343

<sup>94</sup> Cfr. C. Cost. 425/2004, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)



autoregolazione o autodisciplina, basate sul modello di *sefl-regulation*, passando per strumenti di autonomia privata per raggiungere interessi generali<sup>95</sup>.

Questo è il senso che emerge dall'articolo 118 al comma quarto: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Si tratta in realtà di un debole divieto – che dunque può essere smentito e superato vaneggiando la sussistenza di interessi pubblici preminenti – nei confronti dei pubblici poteri di agire e ingerire nei casi in cui l'autonomia dei privati sia in grado di regolare vicende e dinamiche sociali in modo sufficientemente adeguato ed efficiente oltre che conforme al perseguimento degli interessi generali.

Si può comunque guardare ad esso come a un divieto di introdurre costi che sono considerati dalla Costituzione *ab origine* superflui per il fatto che già esiste un livello adatto di regolazione.

In tale frangente residua sull'amministrazione un compito di supporto finanziario e di controllo volto a individuare i possibili interventi in caso di eventuali distorsioni.

L'opportunità di un ricorso effettivo al principio di sussidiarietà orizzontale non è relegata alla lettera dell'articolo 118.

Si può richiamare l'art.4, 3° c., lett. a) della legge Bassanini n.59/1997 che dispone che «i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini devono avvenire nell'osservanza del principio di sussidiarietà [...] attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

Altrettanto l'art. 3, 5°c. del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.lgs. n. 267/2000, riprendendo la modifica introdotta nell'art. 2 della legge n. 142/1990 dalla legge n. 265/1999, dispone che «i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»<sup>96</sup>.

Di conseguenza, la costruzione dell'articolo 118 della Costituzione, accostata in questi termini alle disposizioni testé richiamate, evidenzia come il costo della regolazione

---

<sup>95</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 342

<sup>96</sup> Cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002.

sia più o meno velatamente presente nella legge fondamentale, che, attraverso i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, detta alcuni indici rilevanti per il contenimento degli oneri regolativi a carico della finanza pubblica, attribuendo le competenze legislative e amministrative su più livelli, ragionando in termini di idoneità economica e organizzativa dell'ente e tendando di coinvolgere maggiormente i privati nel processo di *regulation*.

### 2.3 I COSTI DI APPLICAZIONE DELLE REGOLE: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA MAGISTRATURA

Sul versante dei costi di applicazione gravanti sulla pubblica amministrazione, e sulla magistratura emergono altri articoli della Costituzione.

L'articolo 97 è sicuramente una norma centrale in tema di costi di applicazione delle regole con riferimento alla struttura, all'organizzazione e al funzionamento della pubblica amministrazione<sup>97</sup>.

La lettura dei principi di buon andamento e imparzialità consente di desumere la necessità di un esercizio efficace ed efficiente della funzione amministrativa, basata su una quantificazione aprioristica dei costi da essa prodotti per garantire un loro contenimento<sup>98</sup>.

La previsione congiunta di efficacia ed efficienza rileva come l'adeguatezza dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione costituisca un valore primario, da tenere in considerazione nell'esercizio del potere pubblico, ma determini altresì la necessità di commisurare i costi che ne sono conseguenza.

La dimensione è quella di un bilanciamento tra le esigenze di un funzionamento idoneo al perseguimento degli scopi e di contenimento della spesa pubblica attraverso l'allocazione delle sole risorse strettamente necessarie<sup>99</sup>.

La strada passa inevitabilmente per la costruzione di un apparato amministrativo conforme a questi canoni, strutturato in linea con la bipolarità sottesa all'articolo 97 della Costituzione.

E risiede nella necessità di questo bilanciamento anche una giustificazione del principio di legalità, che ha come scopo la razionalizzazione del sistema amministrativo

---

<sup>97</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 334 ss.

<sup>98</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 342

<sup>99</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 330 ss.

tenendo conto del ruolo cruciale svolto in virtù del rapporto di immediatezza che lo lega al cittadino, ma anche della necessità di assicurare il mantenimento di strutture senza un eccessivo dispendio di risorse pubbliche<sup>100</sup>.

Una particolare ipotesi di bilanciamento è rappresentata dalla previsione del metodo concorsuale per l'accesso al pubblico impiego come elemento imprescindibile per l'attuazione del principio di imparzialità *ex* articolo 97.

Qui prevale l'esigenza di assicurare un esercizio adeguato dell'attività amministrativa sul contenimento dei costi, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Ma anche lo stesso principio di legalità può approdare ad una duplice lettura: da un lato, la previsione della necessità di regolare secondo disposizioni di legge l'azione amministrativa e la struttura degli uffici della pubblica amministrazione consente di operare un'adeguata ponderazione dei costi con gli interessi fondamentali in gioco, ma, dall'altro lato, ancorare la disciplina al livello più alto di produzione delle regole determina costi in *re ipsa*.

Il principio di legalità individua dei margini rigidi, il cui rispetto è idoneo a produrre costi di azione e gestione maggiori di un differente sistema di regolazione.

Ciò che preme comunque sottolineare è come in nessun caso il bilanciamento tra queste due esigenze possa determinare un sacrificio assoluto di uno di essi, ma si debba costruire un punto di equilibrio che sia rispettoso degli interessi sottesi, scolpiti nella dizione costituzionale<sup>101</sup>.

Una forma minima di salvaguarda delle risorse pubbliche risiede poi nella previsione di discipline coordinate e generali inerenti tanto agli uffici quanto al procedimento amministrativo, così da positivizzare una struttura e un'azione capace di perseguire gli interessi pubblici con *standard* adeguati alla rilevanza della funzione amministrativa, ma anche attenta ad evitare la duplicazione irrazionale dei costi derivanti da una disciplina non armonica<sup>102</sup>.

È perciò necessario ricorrere a buoni *standard* programmatori che consentano di evitare interventi regolatori infelici.

Da questi aspetti emerge la necessità di una considerazione congiunta di tutti i principi che regolano la struttura e l'azione della pubblica amministrazione.

---

<sup>100</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 335

<sup>101</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 335

<sup>102</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 336

Buon andamento, legalità e imparzialità sono evidentemente e irrimediabilmente interrelati, e la sintesi di essi rappresenta l'unica strada per garantire al contempo l'efficacia della funzione e il contenimento dei costi, in linea con la *ratio* dell'articolo 97 della Costituzione.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo all'esercizio della funzione giurisdizionale e alla relativa organizzazione della magistratura.

In questo caso si aggiunge nel giudizio di bilanciamento tra efficacia ed efficienza, legalità e imparzialità anche il principio di indipendenza.

Nell'ambito dell'amministrazione della giustizia appare prepotente la spinta ad un efficientamento dell'esercizio delle incombenze giudiziarie a scapito degli altri principi fondamentali in gioco.

Non sorprende la tendenza della politica a ridisegnare la posizione del magistrato e le sue prerogative alla ricerca di una maggiore "produttività" del sistema giudiziario.

Questo è emerso recentemente con la proposta di referendum abrogativo il 12 giugno 2022, o con la discussione della riforma della magistratura attualmente in esame alle Camere.

Per quanto riguarda i principi costituzionali a presidio del contenimento dei costi – e quindi di una buona regolazione – relativi all'organizzazione e al funzionamento della magistratura e del sistema giudiziario si può richiamare l'articolo 102 c.2 della Costituzione.

L'articolo dispone l'unicità della giurisdizione e il divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali, per convogliare tutte le risorse in un'unica amministrazione della giustizia<sup>103</sup>.

Dal punto di vista che qui interessa quindi l'articolo 102 dispone la non proliferazione di strutture, uffici e organi differenti da quelli della magistratura ordinaria<sup>104</sup>.

La realtà – sulla base della stessa Costituzione – ha ovviamente smentito la portata effettiva del principio di unicità della giurisdizione quando ha riconosciuto e ammesso molte giurisdizioni speciali, prima fra tutte quella della magistratura amministrativa.

La *ratio* principale sottesa alla norma è evidentemente diversa da quella di determinare un'allocazione contenuta e razionale delle risorse pubbliche.

Ma, se si considera come il combinato disposto degli articoli 97 e 102 imponga di garantire il buon andamento anche dell'amministrazione giudiziaria, possono essere

---

<sup>103</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 337

<sup>104</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 337

individuati dei margini di rilevanza del principio di unicità della giurisdizione anche sotto il profilo del contenimento dei costi<sup>105</sup>.

È chiaro come sia richiesta un'adeguata opera di programmazione politica, da tradursi in programmazione delle politiche pubbliche, così da consentire la qualità della regolazione nel rispetto degli articoli 97 e 102 della Costituzione, con riferimento alla struttura, l'organizzazione e i procedimenti amministrativi e giudiziari.

#### 2.4 PAREGGIO DI BILANCIO E PRINCIPIO DI COPERTURA INTEGRALE

È il momento ora di evocare l'ultima disposizione costituzionale che incide sul versante del costo della regolazione in modo decisamente esplicito, l'articolo 81 Cost.

Si tratta di una norma fondamentale della materia, contenente il principio cardine del pareggio di bilancio.

Qui la prospettiva è leggermente diversa rispetto alle considerazioni che precedono: finora si è evidenziata una serie di principi costituzionali messi sotto *stress* dall'assenza di una adeguata opera di programmazione politica e dalla conseguente scarsa qualità delle norme prodotte, mentre adesso si passa ad una disposizione che pone un vero e proprio limite al costo delle politiche pubbliche, non in termini costituzionali ma di bilancio.

Con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1<sup>106</sup> è stato introdotto in Costituzione il principio di equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, così da ottemperare agli accordi internazionali, *Fiscal compact* in testa<sup>107</sup>.

La novella apportata nel 2012 riprende molti spunti del dibattito in seno all'Assemblea costituente sulla necessità di provvedere alla quantificazione e alla copertura delle spese generate dalla regolazione<sup>108</sup>.

Sul finire della XVI legislatura, in corrispondenza dell'aggravarsi delle tensioni sui debiti sovrani si è manifestata a livello europeo la necessità di prevedere nuove e

---

<sup>105</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *op. cit.* p. 337

<sup>106</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/06-02-2013/Luciani\\_Varenna2012.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/06-02-2013/Luciani_Varenna2012.pdf)

<sup>107</sup> Cfr. A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4/2011

<sup>108</sup> Cfr. Resoconto sommario della seduta di giovedì 24 ottobre 1946 p.419 ss. in [www.camera.it](http://www.camera.it) La tesi accolta rappresenta la sintesi delle posizioni dell'On. Mortati che spingeva per una formulazione che garantisse una consapevolezza delle spese e delle relative necessarie risorse, e le posizioni dell'On. Patricolo che intendeva estendere il vincolo di indicare i finanziamenti di copertura anche alle proposte comportanti nuovi oneri. Vengono appropriate le parole di Luigi Einaudi che individuava il principale pericolo nella prassi di alcuni deputati di «proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle» al solo fine di rendersi popolari.

stringenti regole per il consolidamento fiscale, introducendo specificamente a livello costituzionale la cd regola aurea del pareggio di bilancio<sup>109</sup>.

Erano evidenti gli squilibri strutturali tra le economie dei diversi Paesi europei: come nota Giovanni Pitruzzella, infatti, l'Eurozona «si è caratterizzata per le forti differenze della bilancia dei pagamenti tra i Paesi della medesima area monetaria, espressione di un forte disallineamento tra le posizioni competitive dei vari Paesi»<sup>110</sup>.

Nello specifico il processo di modifica dell'art. 81 Cost. ha preso avvio con il Patto cd Europlus del 2011 che vincolava gli stati membri dell'Unione europea a costituzionalizzare la disciplina contenuta nel Patto di stabilità e crescita come modificato dal cd *six-pack*<sup>111</sup>.

Si tratta, in breve, di un obbligo per gli stati di convergere verso il pareggio di bilancio sotto la sorveglianza rafforzata della Commissione europea, che ha compiti di monitoraggio e valutazione sui progetti di bilancio presentati, accompagnato dalla previsione di specifici limiti all'indebitamento e al disavanzo.

Nel 2012 è stato altresì determinato il vincolo alla sostenibilità del debito, collegato al comma secondo dell'articolo 81 che consente il ricorso all'indebitamento, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, come gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

Per rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento in presenza di eventi concretamente eccezionali, il comma secondo dispone sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere seguendo la procedura aggravata del voto a maggioranza assoluta dei relativi componenti.

Non c'è dubbio che tanto il pareggio di bilancio, quanto la limitazione formale e sostanziale apposta al ricorso all'indebitamento costituiscano principi di rango costituzionale relativi al costo della regolazione, ma l'articolo 81 non si ferma qui.

Il nuovo terzo comma prevede che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte, ivi inclusa la legge di bilancio, che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale.

---

<sup>109</sup> La norma europea non determina aprioristicamente lo strumento di recepimento interno, ma richiede la natura vincolante della disposizione e l'introduzione dell'obbligo di pareggio di bilancio sia a livello statale che substatale.

<sup>110</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, in Quaderni costituzionali, fasc. 1/2014 cit. p. 2

<sup>111</sup> Il *six pack* è un insieme di cinque regolamenti comunitari (regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16 novembre 2011) e una direttiva (n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011)

Si tratta di un obbligo di quantificazione dei costi gravanti sul sistema a causa della regolazione, ma anche di un invito alla commisurazione delle spese alle entrate<sup>112</sup>.

La modifica dell'articolo 81 è stata completata con analoghe novelle apportate dalla legge costituzionale del 2012: la nuova formulazione dell'articolo 97 Cost. ha esteso l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico a tutte le amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, rafforzando così anche la sua rilevanza in tema di contenimento dei costi cui si faceva riferimento.

Dato che la riforma è stata adottata in un contesto di transizione e di crisi dei rapporti sia tra Governo e Parlamento sia tra Stato ed enti territoriali<sup>113</sup>, è stato novellato anche l'articolo 119 che, come si è visto, determina che l'autonomia di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sia assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci.

È stato inoltre precisato il ruolo di necessario concorso degli enti territoriali all'osservanza dei vincoli economici e finanziari europei.

In ultima istanza viene in rilievo la novella all'articolo 117 della Costituzione che impone l'armonizzazione dei bilanci pubblici nelle ipotesi di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Per concludere il discorso sulla riforma del 2012, profondamente innovativa riguardo al "costo" costituzionale della regolazione, è utile evidenziare il nuovo ruolo di controllo sulla finanza pubblica affidato alle Camere, con particolare riguardo all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni<sup>114</sup>.

La tutela del principio di equilibrio di bilancio potrebbe essere ulteriormente rafforzata sotto molteplici punti di vista.

Si può ripercorrere la proposta di Nino Andreatta in seno alla Commissione Bozzi del 1984, relativa all'attribuzione del potere alla Corte dei conti o a minoranze

---

<sup>112</sup> Per una panoramica sull'impatto della riforma costituzionale del 2012 e sulle questioni lasciate aperte cfr. D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al cd pareggio di bilancio*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2012; F. ANGELI, *I vincoli economici e fiscali europei: il rigore di bilancio e l'esigenza della crescita* in Cittadinanza europea IX, 2/2012; A. GIOVANELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in Quaderni costituzionali, 4/2013, il Mulino; F. BILANCIA, *Note critiche sul cd pareggio di bilancio*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2012

<sup>113</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2016

<sup>114</sup> Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007

parlamentari di ricorrere in via diretta alla Corte costituzionale in caso di sospetta violazione del principio *ex* articolo 81 Cost<sup>115</sup>.

Non sono mancate neppure voci a sostegno della modifica dell'art. 16 c. 1 della legge 400 del 1988, al fine di affidare alla Corte dei conti un controllo preventivo di legittimità economico-finanziaria sui decreti-legge e sui decreti legislativi<sup>116</sup>.

Insomma, accanto alla previsione del limite all'indebitamento e del principio di pareggio di bilancio si costruisce un sistema di controlli di varia natura, in linea con la connotazione composita della Costituzione<sup>117</sup> e della disciplina della materia che trae le sue radici fra fonti di diritto internazionale, fonti di diritto derivato dell'ordinamento dell'Unione europea e fonti nazionali di natura costituzionale e subcostituzionale<sup>118</sup>.

Alla domanda sull'esistenza o meno di un costo costituzionale della cattiva qualità della regolazione, l'indagine fin qui condotta porta ad una risposta decisamente affermativa.

Un intervento normativo di qualsiasi genere non può prescindere dalla considerazione dell'esigenza costituzionale di assicurare un'efficiente gestione delle risorse pubbliche, che costituiscono un patrimonio collettivo, anche in una lettura che collega le finanze del Paese a quelle dell'economia europea.

L'elaborazione e la struttura delle regole devono rispecchiare canoni di chiarezza e adeguatezza allo scopo, privilegiando la via dell'efficienza e così della riduzione della spesa pubblica.

Ogniquale volta ci si trovi davanti a testi normativi poco ragionati, tanto nel contenuto quanto nella forma, è possibile immaginare una lesione di un dovere costituzionale di quantificazione e riduzione dei costi, che emerge a tratti più che esplicitamente.

Si tratta di una questione di dovere quanto di opportunità.

Evitare lo sperpero di risorse pubbliche in attività di dubbia utilità e legittimità potrebbe consentire la produzione di politiche pubbliche più efficaci nei settori più critici e delicati della società e dell'economia del Paese.

Il costo della cattiva qualità della regolazione è allora sì un costo costituzionale, ma è anche un costo economico, sociale, giuridico e politico.

---

<sup>115</sup> Cfr. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2011, [ww.rivistaaic.it](http://ww.rivistaaic.it), p. 2 ss.

<sup>116</sup> Cfr. A. PACE, *op. cit.* 3 p. 3 ss.

<sup>117</sup> N. LUPO - R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2/2017, cit. p. 216

<sup>118</sup> N. LUPO - R. IBRIDO, *op. cit.* p. 217 ss.



La sottrazione di importanti finanze conseguente alla malagestione del sistema delle fonti, alle disfunzioni della forma di governo e alla scarsa oculatezza programmatica ha aperto un *vulnus* importante nel tessuto sottostante le Istituzioni, contribuendo al clima di sfiducia e diffidenza maturato nei confronti della classe politica.

La rassegna degli articoli della Costituzione, che impongono consapevolezza relativamente al costo della cattiva regolazione, consente di comprendere la natura fondamentale dell'attività di programmazione delle politiche pubbliche, in collegamento con la gestione della spesa pubblica nel rispetto dei vincoli nazionali e sovranazionali.

La stessa concezione pianificatoria del bilancio si collega alla necessità di individuare scale e alternative di scelte di allocazione delle risorse in direzione di determinate politiche pubbliche.

Ma anche il contenuto degli articoli relativi alla gestione delle finanze delle autonomie territoriali richiede una predisposizione di mezzi che va supportata con l'attività di pianificazione e leale collaborazione delle scelte e degli investimenti.

La descrizione dei modelli economici di gestione delle risorse si trasferisce sul versante della programmazione e del coordinamento, strumenti imprescindibili per il raggiungimento degli obiettivi e per il rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento eurounitario.

La Costituzione comanda una significativa attenzione al contenimento dei costi, tanto della regolazione intesa come produzione delle norme, quanto dell'amministrazione, intesa come gestione e applicazione di esse.

Ma il rispetto del dettato costituzionale non può essere assicurato senza una sufficiente attività di programmazione delle spese e degli investimenti, senza una gestione coordinata delle finanze tra il livello statale e quello delle autonomie territoriali, senza una quantificazione delle risorse e una comparazione con i costi cui devono fare fronte.

## 2.5 SPENDING REVIEW E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

La programmazione in materia di riduzione dei costi si è a lungo manifestata attraverso il programma di *spending review*, elaborato negli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze a partire dalla legge finanziaria per il 2007<sup>119</sup>, che

---

<sup>119</sup> Legge 27 dicembre 2006 n. 296 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

rappresentava un primo approccio consapevole all'analisi e valutazione della spesa pubblica<sup>120</sup>.

La lettera della norma disponeva la ricognizione delle disfunzioni in materia di spesa e delle possibili soluzioni attraverso strategie di intervento per il miglioramento dei risultati, con il supporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica, fino all'introduzione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS) nel 2009.

Con la riforma apportata dal decreto-legge 52/2012 si è definito un panorama più attento alle politiche di contenimento dei costi, supportato da strutture composte da soggetti esperti esterni all'amministrazione, come il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa e dei servizi, cui furono attribuiti poteri incisivi con riguardo ai rapporti con il Ministro delegato per il programma di Governo.

Tale disciplina, in parte abrogata, è stata ripresa dal decreto-legge 69 del 2013 che ha riconfigurato le strutture e i compiti degli organi competenti in materia di *spending review* mantenendo la consapevolezza della delicatezza del compito e della necessità dell'ausilio di esperti dotati di autonomia di giudizio e di valutazione<sup>121</sup>.

In seguito alla crisi pandemica iniziata nel 2020 si è improvvisamente avvertita una tendenza contraria alle politiche di contenimento della spesa e del debito pubblico, spesso con il ricorso alla cd *general escape clause* prevista dal Patto di stabilità e crescita<sup>122</sup> che allenta i vincoli della *governance* economico-finanziaria.

L'eccezionalità della crisi sanitaria non giustifica l'abbandono della strada intrapresa sul controllo del *deficit* pubblico, che merita sempre una profonda attenzione da parte della politica, *in primis* italiana<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. D. MONACELLI - A. PENNISI, *L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro*, in *Politica economica*, fasc. 2/2011

<sup>121</sup> Cfr. B. BRANCATI, *Dispositivi di analisi e valutazione della spesa pubblica: un punto di vista costituzionalistico*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, Giappichelli, Torino, 2022 cit. p. 110 ss.

<sup>122</sup> Essa permette agli Stati Membri di deviare dai parametri del PSC con la politica di bilancio e di spesa pubblica come mezzo per invertire la crisi. L'attivazione della clausola generale di fuga è una decisione di portata storica per l'Unione Europea, dato che è la prima sospensione del Patto da dalla sua adozione. Secondo la presidente von der Leyen, era un passo necessario per affrontare l'attuale crisi. Nel suo messaggio, ha affermato: «La massima flessibilità per le regole di bilancio consentirà ai governi nazionali di supportare diversi settori: i loro sistemi sanitari, il personale e le persone gravemente colpite dalla crisi». Anche il Commissario all'economia, Paolo Gentiloni, ha accolto l'annuncio positivamente. «L'attivazione della cosiddetta escape clause del patto di stabilità apre la strada a una risposta forte e coordinata all'immensa sfida economica che dobbiamo affrontare tutti insieme». Cfr. C. VALENTE, *Cosa significa sospendere il patto di stabilità e crescita*, in *The Wise magazine*, 4 aprile 2020

<sup>123</sup> Cfr. C. COTTARELLI, *Il peso del deficit pubblico*, in *La Repubblica*, 28 agosto 2021

La ricerca di un punto di equilibrio tra la promozione di investimenti e la riduzione delle tasse e il contenimento della spesa corrente costituisce un tema fondamentale del diritto interno e sovranazionale.

Ciò è testimoniato dalle proposte di riforma contenute nel Report 2020 dello *European Fiscal Board* in tema di valutazione della spesa, in termini di quantità, ma soprattutto di qualità ed efficacia, in un quadro chiaro di programmazione<sup>124</sup>.

Conoscere l'entità delle spese che devono essere sostenute e dei mezzi di cui si dispone costituisce quantomeno l'adempimento conoscitivo minimo richiesto in una democrazia, fondata su conoscenza, consultazioni e discussione pubblica<sup>125</sup>.

L'analisi e la valutazione dei costi mirano all'apprendimento del decisore pubblico in vista di un intervento sulla spesa per adottare una determinata politica pubblica.

Ma la possibilità di conoscere *ex ante* deve essere riconosciuta anche ai cittadini per garantire un efficace incremento di *accountability* concernente specialmente l'uso di risorse pubbliche.

La stessa raccomandazione OCSE del 18 febbraio 2015<sup>126</sup> sulla *governance* di bilancio impone la partecipazione e l'inclusione dei cittadini nel dibattito sulle decisioni di bilancio, attraverso la natura aperta e trasparente di dati e dei documenti attinenti<sup>127</sup>.

Si possono perciò collegare le considerazioni di natura politico-socio-partecipativa relative al valore della programmazione nel circuito della rappresentanza e del sistema dei partiti, con quelle di natura economico-giuridico-finanziaria che richiedono un approccio consapevole e adeguato alla gestione delle risorse pubbliche in direzione di un contenimento della spesa pubblica.

Ciò che resta al centro è la necessità di un'attività di programmazione che risponda alle esigenze emergenti dalla società e dal tessuto economico.

Allo stesso tempo deve essere attenta al sistema di vincoli e obiettivi – *in primis* eurounitari – che circondano la gestione del bilancio pubblico e l'opera degli organi costituzionali nel circuito della forma di governo.

---

<sup>124</sup> Cfr. G. GIOIA, *Il patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un'occasione per ripensare le fiscal rules?*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2021

<sup>125</sup> S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo di governare*, in *il Mulino*, n. 3/2013, cit. p. 417

<sup>126</sup> Recommendation of the Council on budgetary governance of 18/02/2015

<sup>127</sup> Cfr. B. BRANCATI, *op. cit.* p. 110 ss.

### 3. LA PROGRAMMAZIONE NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA: TRA VINCOLI ECONOMICI, PLURALISMO COSTITUZIONALE E DEFICIT DEMOCRATICO

Il processo di integrazione europea costituisce una tematica centrale nella definizione della posizione e delle funzioni della programmazione politica. Influenza gli ordinamenti degli Stati membri e svolge un ruolo di coordinamento e avvicinamento delle discipline economiche e sociali nazionali.

#### 3.1 LA COSTITUZIONE EUROPEA E LE RICADUTE SULLA PROGRAMMAZIONE POLITICA

Il dibattito costituzionale dedicato all'ordinamento comunitario si concentra lungo due direttrici, quella della lettura in chiave costituzionale del fenomeno comunitario e quella del ripensamento delle tradizionali categorie costituzionalistiche sul versante interno<sup>128</sup>.

Dell'opportunità di una carta costituzionale per l'Europa si parla da tempo. Già i padri fondatori dell'europeismo ne auspicavano la creazione, ma la questione è stata oggetto anche del referendum del 1989 ed è stata a lungo discussa dalla dottrina e dalla politica nazionale<sup>129</sup>.

L'Unione europea è dotata di una serie di principi fondamentali, in particolare contenuti nei Trattati, ma frutto anche dell'opera esegetica della Corte di giustizia, che ne regolano l'attività e che sono sovraordinati rispetto alle norme ordinarie del diritto europeo.

Esiste un *corpus* normativo che, secondo l'impostazione data dalla giurisprudenza europea, costituisce un parametro per un controllo diffuso da parte dei giudici nazionali, anche se non di costituzionalità in senso stretto.

Conviene ora richiamare alcuni di questi principi di fondo che informano l'ordinamento giuridico dell'Unione, le cui dinamiche fondamentali legano gli Stati

---

<sup>128</sup> E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, cit. p. 8 ss.

<sup>129</sup> Cfr. A. BARBERA, *Esiste una Costituzione europea?*, in *Quaderni costituzionali*, p. 59-82 1/2000, Il Mulino, 2000

membri alla struttura eurounitaria e influenzano l'indirizzo politico nazionale e l'elaborazione delle politiche pubbliche.

La loro elaborazione si deve soprattutto all'azione interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, in virtù della competenza pregiudiziale affidatagli dall'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha spesso determinato incisivi mutamenti nel quadro dei rapporti tra ordinamenti degli Stati membri e ordinamento eurounitario.

La prima rilevante decisione è la sentenza *Van Gend & Loos* del 1963<sup>130</sup> con cui è stato introdotto il principio di effetto diretto, che consente ai singoli di invocare immediatamente una disposizione del diritto dell'Unione dinanzi al giudice nazionale, indipendentemente dall'esistenza di un procedimento formale interno allo Stato membro di trasposizione degli obblighi sugli individui privati.

Dell'anno seguente è poi la sentenza *Costa c. Enel*<sup>131</sup> cui si deve il merito di aver forgiato il principio di primato del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri.

Segue la fondamentale sentenza *Simmenthal*<sup>132</sup> con cui si decretò la possibilità per i giudici comuni di disapplicare norme del diritto interno contrastanti con il diritto dell'Unione europea.

Completa il quadro la sentenza *Francovich* che introduce la responsabilità dello Stato membro per violazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario<sup>133</sup>.

Il sistema così determinato, parallelamente alla struttura istituzionale dell'Unione, rappresenta l'evoluzione della comunità europea dalle sue origini internazionalistiche, verso la creazione di un ordinamento *sui generis* dotato del potere di integrare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

La questione è se tale quadro di principi sia accostabile all'idea di Costituzione intesa in senso analogo a quelle elaborate per gli Stati.

A molti sembra chiaro che l'esperienza dell'Unione europea non sia, se non a mezzo di alcune forzature, qualificabile nei termini delle categorie suddette<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 15 febbraio 1963 *Van Gend & Loos*, C-26/62, in Racc. I-3

<sup>131</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1964 *Costa c. Enel*, C-6/64, in Racc. I-1127

<sup>132</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 9 marzo 1978 *Simmenthal*, C-106/77, in Racc. I-629

<sup>133</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, p. 5 ss.

<sup>134</sup> A. RUGGERI, *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2020

Nonostante l'avanzamento sulla strada della costituzionalizzazione assicurato dall'adozione della Carta di Nizza e dall'elaborazione del Trattato di Lisbona, di Costituzione in senso proprio sembra non sia dato parlare.

Tale chiusura sul riconoscimento dell'esistenza di una matrice costituzionale però non convince. L'introduzione di dettati sulla tutela dei diritti fondamentali, la regolamentazione dei rapporti tra i cittadini dell'Unione, la previsione di modelli di *welfare* e la descrizione di un preciso ordine economico costituiscono, accanto all'organizzazione delle strutture istituzionali, gli indici di un processo di costituzionalizzazione europeo che sta via via completandosi.

Alcune parti di questa "Costituzione", che non è contenuta in un unico documento ma rappresenta la sintesi dell'attività comunitaria ed eurounitaria portata avanti dagli Stati membri, dalle Istituzioni europee e dalla Corte di giustizia, sono sicuramente più evolute ed avanzate.

La disciplina dei rapporti economici è molto più dettagliata e specifica, e i controlli approntati più incisivi ed efficaci.

Altrettanto degni di attenzione sono la Carta di Nizza e il Trattato di Lisbona sul punto della tutela dei diritti fondamentali.

Quello che manca non sembra essere una Costituzione europea, tanto formale quanto materiale, ma piuttosto uno Stato europeo.

È la natura incompleta dell'ordinamento dell'Unione che, non costituendo certamente ancora un modello federale, ma neppure più una semplice organizzazione internazionale, depotenzia la portata costituzionale del fenomeno comunitario.

E allora si ricorre a termini temperati per definire il modello eurounitario, come il concetto di «entità sovranazionale»<sup>135</sup>, cui si deve il merito di mettere in luce la struttura ibrida dell'Unione, ma che comporta irrimediabilmente uno svuotamento della connotazione costituzionale del processo di integrazione europea.

La ricerca di una base costituzionale europea è quindi da più parti relegata ad una tensione più ideale che giuridica, che ha certamente avuto il merito di fondare una consapevolezza forte sulla natura fondamentale e irrinunciabile dell'Unione.

L'incisiva influenza esercitata nei confronti degli Stati membri, la previsione di principi che sanciscono la superiorità del diritto eurounitario e la predisposizione di

---

<sup>135</sup> Cfr. P. HAY, *Federalism and Supranational organizations*, University of Illinois press, 1966, e E. STEI *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution in American Journal of International Law*, vol 75, 1981

controlli efficaci determinano una spinta forte nel riconoscimento dell'esistenza di una Costituzione europea.

Risolta di fatto in positivo la questione relativa all'esistenza o meno di una Costituzione europea, occorre ora porsi il problema dei rapporti che intercorrono tra essa e le singole costituzioni degli Stati membri.

L'Unione europea con il Trattato di Lisbona è stata in grado di plasmarsi sulla base dei valori propri del costituzionalismo, attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e il parziale recupero di quel *deficit* democratico che connotava l'esperienza comunitaria.

Il conflitto esistente tra il livello sovranazionale e quello interno sembra così essersi risolto.

A questo punto viene da chiedersi in che modo il riconoscimento di una Costituzione europea incida sulla programmazione politica nazionale.

Nelle decisioni fondamentali l'ago della bilancia si è decisamente spostato verso le Istituzioni europee, che, con i loro meccanismi di coordinamento, uniformazione e potenziamento della dialettica comune, hanno acquisito competenze importanti nella gestione delle risorse e delle politiche pubbliche.

Nonostante l'inesistenza di uno stato federale europeo, e nonostante il forte *deficit* democratico, solo in parte colmato con il Trattato di Lisbona e con l'attribuzione di nuove funzioni al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali, l'Unione esercita una forte pressione sulle dinamiche programmatiche e decisionali interne, tanto da determinare notevoli sconvolgimenti nelle procedure costituzionali di scelta delle politiche pubbliche.

La creazione di una cultura europea deve accompagnare i forti stravolgimenti che la decisione pubblica ha subito a causa del processo di integrazione, in modo da superare la convivenza, di una politica europea e una politica nazionale, spesso avulse da una dimensione comune delle scelte.

È necessario ripensare la dialettica programmatica potenziando la fase ascendente di partecipazione dell'Italia alla decisione europea.

Si deve predisporre un piano di gestione delle risorse e delle politiche pubbliche ben definito e coerente, così che non solo i vincoli europei condizionino la politica interna, ma anche la politica interna condizioni l'agire delle Istituzioni europee, per garantire la tutela degli interessi nazionali.

E in ultimo rivedere i processi interni che caratterizzano la forma di governo parlamentare, adattandoli alle esigenze di programmazione e decisione emerse con la partecipazione all'Unione europea.

La natura costituzionale del fenomeno europeo impone una svolta per adattare i tradizionali modelli, perché la direzione intrapresa rappresenti un'opportunità e non un freno per il progresso del Paese.

E allora europeizzare il sistema dei partiti, ripensare il concetto di rappresentanza e di Nazione, collegare concretamente e coscientemente le scelte programmatiche e politiche interne al quadro sovranazionale, così da completare il processo di unificazione per troppo tempo rimasto incompiuto.

### 3.2 I VINCOLI ALLA POLITICA ECONOMICA E DI BILANCIO

Con l'affermazione dell'Unione economica e monetaria, l'Ue ha promosso uno sforzo omogeneo e coerente per uniformare i processi di crescita e sviluppo dei singoli paesi componenti l'Unione<sup>136</sup>.

La riconducibilità del potere sovrano<sup>137</sup> alla possibilità di disporre delle risorse e della spesa pubblica, deve essere riletta alla luce delle profonde trasformazioni del quadro sovranazionale.

È stato introdotto un sistema integrato di gestione della finanza e del commercio che passa irrimediabilmente per la gestione della politica economica<sup>138</sup>.

Quest'ultimo settore, rimasto assieme alla politica fiscale nella competenza affidata agli Stati membri, subisce svariate influenze che ne condizionano la portata e la direzione.

Anche l'Unione europea, che pure non è uno Stato e non ha una Costituzione in senso formale, ha una precisa costituzione economica, di stampo neoliberale, fondata sulle cd quattro libertà, sul principio della libera concorrenza intraeuropea, e sulle limitazioni all'intervento pubblico<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Cfr. F. PINO, *I trend economici, demografici e le trasformazioni sociali in atto nella prima decade del terzo millennio*, in F. ARCELLI - F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione europea*, Rubettino, Roma, 2004

<sup>137</sup> Sulla accezione e il contenuto di senso del termine cfr. E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2018

<sup>138</sup> Le scelte di politica economica producono effetti redistributivi e incidono sulle prestazioni dello Stato sociale; esse, pertanto, richiedono una legittimazione democratica che soltanto i parlamenti nazionali possono garantire e che invece non connota sufficientemente le istituzioni eurounitarie.

<sup>139</sup> P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processo di integrazione europea*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2014 cit. p. 5



In altri termini, un modello di economia di mercato ridefinita negli ultimi Trattati come “economia sociale di mercato”<sup>140</sup>.

Tale *input* ha condizionato la stessa Costituzione economica italiana<sup>141</sup> che, al contrario imporrebbe un ordine economico, fondato sull’equilibrio tra sviluppo e giustizia sociale, attraverso un permeante intervento dello Stato.

La vocazione europea all’integrazione dei mercati ha invece compresso lo spazio di manovra dello Stato nell’economia, potenziando l’iniziativa privata e l’espansione del libero mercato, determinando di fatto una rottura tra l’ideale economico europeo e quello nazionale, vedendo prevalere il primo sul secondo, anche in forza dei principi giurisprudenziali succitati.

La crisi economica e politica dell’area europea trae origine dalla catastrofica politica di bilancio di alcuni Stati membri, che ha costretto all’adozione di un consistente piano di aiuti finanziari ai paesi in difficoltà.

Tale fenomeno ha evidenziato l’inadeguatezza del tradizionale sistema “asimmetrico” delineato dal Trattato di Maastricht, che affidava la competenza in materia di politica monetaria ad un organo eminentemente tecnico, vale a dire la Banca centrale europea, per garantire un efficace controllo dei prezzi, ma manteneva nell’alveo delle competenze degli Stati membri la politica economica e di bilancio<sup>142</sup>.

La crisi ha reso necessaria l’introduzione di nuovi strumenti che garantissero un maggiore coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell’eurozona, passando per un rafforzamento della *governance* europea dell’economia.

Come sottolinea il Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco, in mancanza di un’unione politica compiuta, «la *governance* economica dell’area euro è stata infatti fondata su un fragile connubio tra forze di mercato e regole di condotta»<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> P. BILANCIA, *op. cit.* p. 5

<sup>141</sup> E la scelta si comprende se si guarda al contesto di stesura della Carta fondamentale, quando in Assemblea costituente si tentò di conciliare posizioni ideologiche contrapposte, giungendo all’inserimento di principi differenti e in alcune occasioni incoerenti che hanno determinato il quadro economico come di tipo mediano tra un’economia di mercato, un’economia controllata e un’economia collettivista. La stessa prospettiva di ricevere sussidi dall’estero, come nel caso del Piano Marshall, ha condotto sulla strada di prevedere un qualche ruolo dello Stato nella gestione dell’economia.

<sup>142</sup> Cfr. F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2013 e altresì cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012, 57 ss.

<sup>143</sup> I. VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, intervento del Governatore della Banca d’Italia al seminario: Il federalismo in Europa e nel mondo Trentaduesima edizione, Ventotene, 2013, disponibile all’indirizzo [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/visco\\_010913.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/visco_010913.pdf), cit. p. 3

Egli in particolare nota come «alle prime si è fatto affidamento per la convergenza economica tra i Paesi membri, per la definizione e l'attuazione a livello nazionale delle necessarie riforme strutturali; alle seconde si è fatto ricorso per assicurare la conduzione di politiche di bilancio prudenti»<sup>144</sup>.

L'avvio delle politiche di rigore fiscale ed economico è rinvenibile nella tristemente nota vicenda greca<sup>145</sup> e nella contestuale approvazione – fuori dagli schemi del diritto dell'Unione – di un pacchetto di misure di sostegno creditizio e finanziario da parte degli altri stati dell'eurozona<sup>146</sup>.

Ad accompagnare il pacchetto venne approvato il cd *Memorandum of Understanding* (MOU)<sup>147</sup> al fine non solo di prevedere un obbligo di riduzione della spesa pubblica per contenere il rapporto tra deficit e PIL, ma anche per descrivere concretamente i tagli da applicare.

Le fallite esperienze dei regolamenti del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)<sup>148</sup> e del fondo europeo per la stabilità finanziaria (FESF), l'impossibilità di ricevere assistenza da parte della BCE<sup>149</sup> e degli altri Stati membri<sup>150</sup> hanno spianato la strada all'introduzione di una serie di strumenti di correzione e controllo, tra i quali il Patto di stabilità e crescita e il noto meccanismo europeo di stabilità (MES), adottato con la modifica dell'art. 136 c.3 TFUE.

L'innovazione più rilevante – e che qui più interessa – riguarda una serie di obblighi volti ad incentivare gli Stati membri ad adottare una corretta politica di bilancio, attraverso la previsione del generale divieto di disavanzi pubblici eccessivi, fissando i

---

<sup>144</sup> I. Visco, *op. cit.* p. 3

<sup>145</sup> Cfr. A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea, in Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, cit. p. 961 ss.

<sup>146</sup> Il pacchetto conteneva aiuti economici per una quantità complessiva pari a 110 miliardi di euro, di cui 30 erogati dal FMI e 80 a carico degli Stati dell'eurozona. L'insufficienza della portata dell'intervento trasparì immantovante, tanto che nel luglio 2011 si elaborò un piano di ristrutturazione del debito greco, con un allungamento delle scadenze e un abbassamento dei tassi di interesse dei debiti verso banche e assicurazioni.

<sup>147</sup> Documento sottoscritto tra la Grecia e la Commissione in rappresentanza dei paesi dell'Eurozona che impegnavano il paese sull'orlo del *deficit* a realizzare determinate riforme strutturali relative, ad esempio, al settore sanitario e al mercato del lavoro.

<sup>148</sup> La creazione del MESF attribuiva al Consiglio, previa proposta della Commissione, il potere di decidere a maggioranza qualificata la concessione di aiuti agli Stati membri, sotto forma di linee di credito, subordinatamente all'assunzione da parte dello Stato interessato di obblighi di risanamento finanziario. F. DONATI, *op. cit.* p. 3

<sup>149</sup> L'articolo 123 TFUE impedisce alla BCE di garantire agli stati membri, all'Unione o qualsiasi altro ente di diritto pubblico facilitazioni creditizie o scoperti di conto e neppure acquistare titoli del loro debito.

<sup>150</sup> È lo stesso art. 125 TFUE a vietare all'Unione e agli Stati membri di assistere o surrogare un altro stato nei suoi adempimenti economico-finanziari (clausola di *non salvataggio* o *no bail out*). L'art. 124 TFUE invece proibisce il ricorso privilegiato delle istituzioni eurounitarie o degli stati membri a strumenti di finanziamento.

paletti tanto del disavanzo pubblico consentito quanto del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Accanto a questi obblighi figurano le disposizioni degli articoli 3 e 5 TFUE che impongono il coordinamento delle politiche economiche, sociali e occupazionali degli Stati membri, prevedendo misure di supporto e di controllo affidate all'azione degli organi sovranazionali.

Si tratta di norme di *soft law*, tra cui le raccomandazioni del Consiglio che stabiliscono gli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e gli avvertimenti della Commissione in caso di incoerenza con gli obiettivi comuni o di rischio per l'integrità dell'unione economica e monetaria.

È il sistema di cd sorveglianza multilaterale, disciplinata dall'articolo 121 TFUE che descrive un modello di controllo preventivo e diffuso, notevolmente potenziato dal Patto di stabilità e crescita.

Il regolamento CE/1466/97 ha introdotto, in linea con le finalità della disciplina, la presentazione al Consiglio e alla Commissione di programmi a medio e lungo termine inerenti al rispetto dei parametri di spesa pubblica e indebitamento da parte degli Stati membri; il Consiglio ha il compito di controllare l'attuazione dei programmi con l'assistenza tecnica della Commissione e ha facoltà di modificarli in caso rilevi inadeguatezze.

Il mancato rispetto dei vincoli non resta comunque privo di conseguenze; l'articolo 126 TFUE prevede infatti che, una volta constatata la presenza di indici di un disavanzo eccessivo nella politica economica di uno Stato membro, il Consiglio possa, previa raccomandazione, imporre l'adozione delle misure ritenute necessarie per la correzione della distorsione di bilancio, accompagnandole anche con misure di tipo sanzionatorio.

La svolta nell'incremento dei vincoli alla politica economica e di bilancio è rappresentata inoltre dalla recente modifica del Patto di stabilità e crescita<sup>151</sup> coi successivi cd *six-pack* e *two-pack* insieme alla creazione del cd dialogo economico europeo per il coordinamento delle politiche economiche dei singoli Stati membri attraverso una complessa procedura che coinvolge il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo.

---

<sup>151</sup> Il Patto prevede un rafforzamento delle politiche di vigilanza sui *deficit* e i debiti pubblici e predisporre una particolare procedura d'infrazione, la Procedura per *deficit* eccessivo di cui si diceva poc'anzi. Cfr. I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2012

Il cerchio poi si chiude con l'adozione del *Fiscal compact* che, sempre nella logica di una maggiore interrelazione tra le politiche economiche degli stati membri, impone al suo articolo 3 l'inserimento negli ordinamenti nazionali della già richiamata regola del pareggio di bilancio.

È insomma un notevole rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea, con l'attribuzione agli organi dell'Unione di poteri incisivi per il controllo, il coordinamento e la correzione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, al fine di impedire che possano verificarsi stravolgimenti finanziari come quelli del primo decennio del XXI secolo.

### 3.3 LA PROGRAMMAZIONE NEL SEMESTRE EUROPEO

La creazione di vincoli sostanziali alla spesa pubblica è stata accompagnata anche da una strutturazione procedurale in grado di assicurare il rispetto dei trattati e delle norme via via introdotte. Il cd semestre europeo è una modalità di cooperazione e coordinamento basata sulla *governance* “multilivello”, a cavallo tra il principio di integrazione e il metodo intergovernativo, che consente un controllo preventivo sulle politiche di bilancio per raggiungere un'uniformità di obiettivi e risultati nella gestione della politica economica europea.

La sua attuazione è strettamente collegata all'ambito del *Fiscal compact*.

La normativa comunitaria così ripercorsa nel suo insieme ha determinato notevoli ricadute sull'attività programmatica nazionale, condizionandone il contenuto e le modalità.

Sotto il versante economico-finanziario sono stati introdotti nel tempo molti documenti programmatici differenti, con lo scopo di rendicontare tanto all'opinione pubblica e agli organi di vigilanza interni, quanto alle Istituzioni europee, le intenzioni di spesa e il rispetto dei vincoli imposti dal livello sovranazionale.

La l. 31 dicembre 2009 n. 196 ad esempio ha apportato importanti modifiche al ciclo dei documenti programmatici e di finanza pubblica, con una razionalizzazione dei contenuti e una revisione dei termini di presentazione.

Viene per la prima volta introdotta la Decisione di Finanza Pubblica (DFP) che rappresenta lo strumento di programmazione, che deve essere almeno triennale, in sostituzione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF).

Ma con l'introduzione del Semestre europeo, la l. 7 aprile 2011 n. 39 ha modificato la l. 31 dicembre 2009 n. 196, rimodulando termini e contenuto dei documenti programmatici: in particolare l'avvio del ciclo viene anticipato al primo semestre dell'anno, mentre la manovra di finanza pubblica è fissata per il mese di ottobre.

Le modifiche hanno lo scopo di garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e il nuovo semestre europeo<sup>152</sup>.

La partecipazione dell'Italia all'Unione impone quindi un ripensamento delle logiche programmatiche, che sia in linea con l'andamento sovranazionale, che tenga conto della direzione delle politiche degli altri Stati membri e che sia rispettoso dei vincoli imposti alla politica economica e di bilancio.

Anche la normazione nazionale, quindi, non può esimersi dall'essere coerente con gli obiettivi prefissati per garantire un adeguato livello di sviluppo.

Tale stato di cose ha subito un ulteriore e incisivo cambio di marcia con il superamento della crisi pandemica e l'elaborazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), costringendo a nuove coordinate, anche sul versante della programmazione economica, ma sul punto si rinvia alle conclusioni.

---

<sup>152</sup> Cfr. DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria: dalle regole nazionali a quelle europee*, consultabile all'indirizzo [https://www.d.t.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazioneeconomicofinanziaria/documentiprogrammatici/ilcicloeglistrumenti\\_della\\_pef.html](https://www.d.t.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazioneeconomicofinanziaria/documentiprogrammatici/ilcicloeglistrumenti_della_pef.html)

## CAPITOLO II

### DAL PROGRAMMA DI GOVERNO ALLA PROGETTAZIONE NORMATIVA: RIFLESSI E CONSEGUENZE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA SULLA PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

**Sommario:** 1. La funzione di indirizzo politico: dal rapporto di fiducia al programma di Governo – 1.1 Spettanza della funzione di indirizzo politico e azione di Governo: dall'autoritarismo al «pluralismo giuridico» – 1.2 La nuova concezione del programma di Governo: tra agenda politica e parametro per l'azione di governo – 2. L'evoluzione della forma di governo italiana. Tra partitocrazia, coalizioni elettorali e governo dei partiti: dall'idea dei costituenti al contratto di governo – 2.1 Le intenzioni dei costituenti – 2.1.1 Tra il modello monocratico e quello collegiale: l'Ordine del giorno Perassi e il complesso del tiranno – 2.1.2 Il bicameralismo paritario: accenni di una questione problematica irrisolta – 2.2 I rapporti tra Governo e Parlamento: dal parlamentarismo consociativo alla partitocrazia, passando per il bipolarismo conflittuale, fino al contratto di governo – 2.2.1 La partitocrazia tra parlamentarismo consociativo e *conventio ad excludendum*: il peso di una programmazione di compromesso – 2.2.2 La svolta del 1993: l'affermarsi di un nuovo modello di programmazione tra il sistema elettorale maggioritario e l'emersione di un sistema di bipolarismo coatto – 2.2.3 Dalla crisi del bipolarismo al superamento del sistema elettorale maggioritario: la nuova concezione del programma di governo con il contratto di governo – Tra programma di Governo e progettazione normativa: dalla tendenza al ministerialismo alla necessità di coordinamento in capo alla Presidenza del Consiglio – 3.1 Dagli impegni e le valutazioni politiche alle norme giuridiche per la loro attuazione: organi, procedure, disfunzioni e possibili soluzioni della progettazione degli atti normativi del Governo.

#### 1. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: DAL RAPPORTO DI FIDUCIA AL PROGRAMMA DI GOVERNO

Nella forma di governo italiana qual è il soggetto che ha il potere di definire l'indirizzo politico?

Per rispondere alla domanda è bene ricostruire il sistema di rapporti tra gli organi costituzionali, alla ricerca del baricentro del sistema di decisione politica, evidenziando i mutamenti che maggiormente hanno interessato la compagine istituzionale e condizionato funzioni, strutture e procedimenti.

Cosa si intende innanzitutto con l'espressione indirizzo politico?

E in che modo questo influenza la programmazione politica nazionale?

## 1.1 SPETTANZA DELLA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO E AZIONE DI GOVERNO, DALL'AUTORITARISMO AL «PLURALISMO GIURIDICO»

Con il termine indirizzo politico ci si riferisce generalmente alla fissazione di fini da conseguire tramite l'azione politica e l'azione di Governo.

Per entrare nel dettaglio, si possono riprendere le considerazioni di Mario Galizia nel 1959<sup>1</sup> e, soprattutto, di Enzo Cheli nel 1961<sup>2</sup>, che guardano al rapporto di fiducia come al fulcro attorno al quale si articola la forma di governo parlamentare per derivarne conseguenze circa la nozione e la spettanza del potere di indirizzo politico.

Per entrambi, intorno all'istituto della fiducia convergono i concetti di indirizzo politico e di responsabilità politica, quest'ultima configurata come lo strumento di controllo naturale del potere politico<sup>3</sup>.

In una forma di governo monista, come quella parlamentare italiana, in cui l'unico organo a godere della legittimazione diretta del corpo elettorale è quello legislativo-rappresentativo, la funzione di indirizzo politico va riconosciuta *in primis* al Parlamento.

Accanto al Parlamento, un ruolo va però riconosciuto anche in capo al Governo.

Ad esso sono infatti attribuiti dalla Costituzione rilevanti poteri che contribuiscono anch'essi alla definizione dell'indirizzo politico, quali l'iniziativa legislativa *ex* articolo 71 della Costituzione, il potere di adottare atti aventi forza di legge *ex* art. 76 Cost., quello di adottare in situazioni straordinarie di necessità ed urgenza decreti-legge *ex* art. 77 Cost., oltre a quelli derivanti dalla partecipazione al processo di decisione eurounitaria, tanto relativamente all'elaborazione della legge di bilancio *ex* art. 81, quanto con riferimento alle esigenze di negoziazione nelle sedi sovranazionali.

I poteri che sono conferiti all'Esecutivo hanno costituito per lungo tempo, e tuttora rivestono, il mezzo principale dell'esercizio della cd attività di Governo, sulla cui nozione e articolazione la dottrina ha molto dibattuto.

---

<sup>1</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 287 ss. e, dello stesso autore, *Fiducia parlamentare*, in Enc. dir., vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 388 ss.

<sup>2</sup> Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè editore, Milano 1961, in particolare p. 55 ss.

<sup>3</sup> F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in Nomos, le attualità del diritto, 3/2021, cit. p. 2 e altresì cfr. U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1988, vol. XXXIX, 1341 ss. cit. p. 1349. «Attribuire ad un organo costituzionale potere politico, infatti, significa anche renderlo responsabile per i comportamenti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni: quanto più un organo detiene potere politico, tanto più sarà responsabile politicamente e viceversa»

Secondo alcuni autori essa andrebbe qualificata come quarta funzione dello Stato<sup>4</sup>, accanto alle tradizionali funzioni legislativa, esecutivo-amministrativa e giurisdizionale.

Si tratta di un'attività la cui genesi è consequenziale alla direzione autoritaria che era stata impressa allo Stato dal regime fascista, che ricercava un nuovo equilibrio tra i poteri, fondato su una maggiore compenetrazione «tra momento della politica e momento del diritto»<sup>5</sup>.

In tale assetto, i compiti molto pervasivi del Governo erano configurabili in due macrocategorie contigue, ma distinte: una inerente all'esercizio dell'attività amministrativa in senso stretto, e una inerente appunto all'attività di Governo, intendendo con essa l'estrinsecarsi dell'attività politica dell'Esecutivo, che nel Ventennio costituiva l'unico organo dotato del potere di definire l'indirizzo politico.

Per indirizzo politico si intendeva il momento fondamentale, e preliminare, dell'attività di Governo, consistente nell'adozione di una determinata direzione dell'azione dello Stato<sup>6</sup>, a cui far seguire il coordinamento degli organi costituzionali e la stessa funzione legislativa, intesi come strumenti di realizzazione delle scelte politiche così adottate.

La funzione di indirizzo politico è, nelle parole di Cheli, la «funzione centrale e direzionale dell'ordinamento»<sup>7</sup>, alla base del processo di formazione della volontà dello Stato, e a fondamento dei poteri di iniziativa e di coordinamento delle Istituzioni.

Si pone come collante dell'attività degli organi costituzionali, come coordinatrice delle tre funzioni tipiche di esso e come garante della unitarietà della realtà statale.

La natura problematica del combinato disposto tra attività di Governo così intesa e funzione di indirizzo politico si scontra però con la nuova concezione dei rapporti politico-istituzionali seguita al crollo del fascismo e all'adozione del nuovo modello di Costituzione.

Quest'ultima è stata infatti improntata alla separazione dei poteri, e quindi delle funzioni, e soprattutto è stata informata sul principio di supremazia della legge, concernente però aspetti inediti dell'attività dello Stato.

---

<sup>4</sup> Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè editore, Milano, ristampa 2000

<sup>5</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 65. L'autore collega in modo stringente tanto la nozione di attività di Governo, quanto quella di indirizzo politico con il concetto di regime politico, costituzione in senso materiale e direttiva politica, spiegando come la genesi di essi sia da ricercare nelle istanze tipiche del sistema autoritario.

<sup>6</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 62

<sup>7</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 63



In particolare, ciò che in questa fase sfuma irrimediabilmente è il confine che si era delineato tra l'attività di Governo e le funzioni tradizionali dello Stato, così da non consentire più una netta e separata individuazione delle stesse.

A ciò si è accompagnata l'esigenza di imbrigliare l'attività di Governo nelle strette maglie della legalità o, per meglio dire, della rappresentatività.

Così i compiti assegnati al Governo dalla Costituzione lo spostano sempre di più verso la funzione esecutiva e di fatto privano la sua attività di quella connotazione *sui generis* che ormai aveva conseguito nel periodo fascista, quando godeva della titolarità esclusiva della funzione di indirizzo politico.

Insomma, si perde quella dimensione di sistema che caratterizzava l'azione di Governo, per relegarla ad uno dei tanti adempimenti gravanti sull'Esecutivo, ma anche su altri organi dello Stato, rendendo così obsoleta anche la stessa definizione di funzione di indirizzo politico.

È evidente che non si può studiare il ruolo del Governo limitandosi ai riflessi da esso prodotti sull'attività amministrativa, questo tanto per ragioni di ordine costituzionale quanto per ragioni storiche, che hanno lasciato un *imprintig* ben preciso e difficilmente trascurabile all'organo.

Alla crisi dell'attività di Governo è irrimediabilmente seguita la crisi della concezione di funzione di indirizzo come momento prodromico all'esercizio dell'attività stessa, poiché si determinava un vuoto nella spettanza di essa all'uno o all'altro degli organi supremi dello Stato.

Si può dire che al monismo dell'attività di Governo, tipica del modello autoritario fascista, che concentrava nell'Esecutivo – e nel suo capo a maggior ragione – la pressoché totalità dei poteri e delle funzioni, sia seguita una frammentazione<sup>8</sup> lungo le linee della tradizionale tripartizione.

Il compito di definire i fini ultimi e più generali dell'ordinamento si è articolato nel circuito formato da Governo e Parlamento in chiave di un «pluralismo giuridico del sistema»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 93. Così l'autore: «il Governo o, in linea più generale, le forze di maggioranza non rappresentano nel nuovo ordinamento l'unico centro politico del sistema né godono di una possibilità di espansione piena e illimitata nell'area costituzionale».

<sup>9</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 77

Emergeva quindi contemporaneamente, e in modo ancor più prepotente, la necessità di assicurare un coordinamento efficace tra gli organi costituzionali coinvolti nella decisione pubblica in direzione di un medesimo obiettivo.

Rispetto alle esperienze dei regimi liberali del XIX e XX secolo si è superata la contrapposizione tra Esecutivo e Legislativo, dove la legge si faceva limite per l'attività del primo in forza di un permeante principio di legalità, in direzione di una maggiore omogeneità delle condotte politiche degli organi dello Stato, favorita dalla concezione della legge non più come freno ma come strumento principale per l'azione del Governo<sup>10</sup>.

Inoltre, la concezione rigida e programmatica della Costituzione – inedita alle carte di stampo liberale – costituisce non solo un limite negativo all'esercizio della funzione di indirizzo politico, ma anche una condizione positivamente vincolante per la determinazione degli obiettivi e dei fini successivi dell'azione di Governo<sup>11</sup>.

Nell'impianto delineato dalla Costituzione si genera una tripartizione nella definizione dell'indirizzo politico che si riferisce sia alla Camera e al Senato, sia al Governo, in un circuito complesso di decisione pubblica che, come si diceva, ha il cuore nel rapporto di fiducia, che rappresenta il baricentro dell'intero sistema.

Si crea così un rapporto di «simmetria»<sup>12</sup> nella definizione dei rapporti di forza tra Legislativo ed Esecutivo, basato su una trasposizione della legittimazione dal primo verso il secondo attraverso il rapporto di fiducia, cui segue un parziale conferimento del potere di definire l'indirizzo politico al Governo, da esercitare secondo le forme prescritte dalla Costituzione.

Specificando, corpo elettorale e Parlamento partecipano alla titolarità della funzione d'indirizzo ponendo le premesse fondamentali ed i limiti generali dell'azione del Governo, conservando un potere di controllo e interruzione del circuito politico che si produce attorno al rapporto di fiducia da cui l'Esecutivo attinge la propria legittimazione<sup>13</sup>.

Tale simmetria si è configurata nel corso degli anni secondo linee differenti, sostanzialmente spostando l'equilibrio di volta in volta più verso il Parlamento o più verso l'Esecutivo, seguendo i mutamenti della forma di governo.

---

<sup>10</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 83

<sup>11</sup> Non condivide questa tesi E. CHELI, *op. cit.* p. 111 ss.

<sup>12</sup> M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020 cit. p. 125

<sup>13</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 95

Sia la funzione di indirizzo politico sia l'attività di Governo hanno infatti «natura essenzialmente dinamica»<sup>14</sup> e sono di per sé suscettibili al divenire della realtà costituzionale ed alle mutazioni delle sue strutture fondamentali.

A ben vedere è la stessa configurazione del conferimento della fiducia dal Parlamento all'Esecutivo a sottolineare tale stato di cose.

Da un lato la previsione da parte dell'articolo 94 della Costituzione di una motivazione del conferimento della fiducia (che «è ben lungi dall'integrare un mero connotato formale, rappresentando, anzi, uno dei requisiti essenziali dell'atto»<sup>15</sup>), sembra spostare i rapporti tra i due organi verso una relativa primazia dell'organo rappresentativo, poiché «esalta l'autonomia delle due Camere nella instaurazione del rapporto di fiducia»<sup>16</sup>.

Dall'altro lato tale primazia appare però smentita, tanto dal dibattito in Assemblea costituente, quanto dalla contemporanea presenza di incisivi poteri di carattere propositivo – e legislativo – conferiti al Governo.

E proprio tali poteri portano al riconoscimento di un tendenziale equilibrio pendente dal Legislativo verso l'Esecutivo, pur mantenendo un'ottica di cooperazione nel compito di definire la politica nazionale, che parte in seno ai partiti, attraverso le elezioni si sposta in Parlamento che, in seguito all'approvazione della mozione di fiducia, lo condivide con il Governo.

L'indirizzo politico è una funzione «affidata agli organi direttamente collegati alle forze di maggioranza, al fine di determinare la trasposizione concreta sul terreno giuridico delle scelte politiche da esse operate»<sup>17</sup>, nel rispetto dell'articolo 1 della Costituzione.

A questo punto viene in rilievo il concetto di programma di Governo, in prima battuta rappresentato dalle linee programmatiche che l'Esecutivo esibisce alle Camere con il discorso tenuto dal Presidente del Consiglio in occasione della presentazione della mozione di fiducia da parte della maggioranza parlamentare.

L'aderenza politica del Parlamento alle intenzioni esposte dall'Esecutivo costituisce in quest'ottica la ragione della sua nomina e individua nel programma di Governo «l'essenza vera e propria del rapporto fiduciario»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 76

<sup>15</sup> M. TERZI, *op. cit.* p. 124

<sup>16</sup> M. TERZI, *op. cit.* p. 124

<sup>17</sup> Cfr. E. CHELI, *op.cit.* p. 138

<sup>18</sup> Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931, 8 ss. e altresì F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli*

Si può immaginare incentrato intorno ad esso il legame fondamentale che unisce i due organi costituzionali, che si impegnano a perseguire i medesimi obiettivi, attraverso le medesime soluzioni, in un circuito virtuoso di collaborazione e coordinamento idoneo a produrre politiche pubbliche di qualità, in linea con la teoria di condivisione del potere di indirizzo politico.

Nella forma di governo parlamentare, quindi, la programmazione politica, sostanziata nel programma di Governo, si trasforma nel nucleo centrale dell'assetto dei rapporti tra gli organi cui è demandata la definizione dell'indirizzo politico.

Secondo le tesi di Manzella, è «il luogo dove si esterna in concreto tale funzione, rappresentando il contenuto essenziale del contratto fiduciario tra Governo e maggioranza»<sup>19</sup>.

Già le considerazioni di Cheli avevano sottolineato la sua centralità, come trasposizione concreta delle determinazioni di indirizzo politico, prodromiche all'esercizio dell'attività di Governo, sulla base dell'assunto per cui per indirizzo «si intende l'espressione di un programma di partito tradotto in programma di Governo che costituisce l'oggetto delle valutazioni inerenti al conferimento della fiducia parlamentare»<sup>20</sup>.

Detto ciò, si può ricondurre la funzione di indirizzo politico ad alcuni passaggi fondamentali, che partono con la definizione dei programmi di partito, passano per il tramite delle elezioni e si traducono in programma di Governo, fino a giungere a concretizzazione nell'azione dell'Esecutivo, che ormai si presenta come il «vero organo direzionale dello Stato»<sup>21</sup>.

---

*costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos*, le attualità del diritto, 3/2021, cit. p. 2

<sup>19</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003 cit. p. 302 L'autore espone come il rapporto fiduciario che lega il Parlamento al Governo si configuri come «una relazione di natura contrattuale in cui l'Esecutivo in forza della fiducia conferita, si impegna ad attuare il programma, mentre le Camere, si vincolano ad adottare gli atti legislativi necessari in senso conforme ad esso». Cfr. F. SALMONI, *op.cit.* p. 4

<sup>20</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 146

<sup>21</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 148

## 1.2 LA NUOVA CONCEZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO: TRA AGENDA POLITICA E PARAMETRO PER L'ATTUAZIONE E IL MONITORAGGIO

È il momento di spendere qualche parola sulla concezione di programmazione politica che ci si propone di sostenere in questo lavoro, riguardo alla funzione binaria dell'attività in questione, che si distingue in due connotazioni fondamentali differenti.

Il fine è quello di giuridicizzare il concetto di programmazione politica nelle maglie del programma di Governo, per trasporlo in una posizione di parametro per la valutazione dell'azione dello Stato, e più specificamente dell'operato dell'organo esecutivo con riferimento al rapporto di fiducia.

L'intenzione è altresì quella di proiettarlo verso una prospettiva più strettamente tecnica, dove sia posto in confronto con i risultati e gli effetti realizzati dall'azione di Governo, in una direzione di misurabilità specifica degli obiettivi conseguiti e dell'efficacia ed efficienza delle scelte adottate.

Per recuperare la tesi sostenuta da Alberto Zuliani e Massimo Villone<sup>22</sup>, e ripresa da Giulio Vesperini nel 2019<sup>23</sup>, il programma di Governo costituisce il risultato della necessità di stemperare la tensione che si crea tra «la consapevolezza dei limiti di effettività che la copertura con norme giuridiche di situazioni e rapporti inerenti o contigui l'attività politica inevitabilmente presenta e il tentativo di consolidarne per quanto possibile l'estensione»<sup>24</sup>, ponendo tale figura al centro del rapporto fiduciario che lega Governo e Parlamento.

Vesperini conferisce al programma di Governo la sua prima connotazione fondamentale, vale a dire quella di «assumere valenza essenzialmente di rappresentazione»<sup>25</sup>, data dalla possibilità di esprimere, in sede di conferimento della fiducia, le posizioni delle forze politiche di maggioranza e di opposizione.

Si tratta della programmazione politica in senso ampio, concernente l'indirizzo politico determinato dalla maggioranza.

Qui non è possibile rinvenire una cogenza nella sua attuazione specifica, poiché si basa principalmente su valutazioni e impegni politici, privi di ulteriore descrizione concreta degli interventi che si intende adottare.

---

<sup>22</sup> Cfr. M. VILLONE - A. ZULIANI, *Introduzione*, in AAVV, *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Il Mulino, Milano, 1997

<sup>23</sup> Cfr. G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, 3/2019

<sup>24</sup> M. VILLONE E A. ZULIANI, *op. cit.* p. 13

<sup>25</sup> G. VESPERINI, *op. cit.* p. 841

La conseguenza immediata di questa connotazione è quella sottolineata da Franco Rossi, per cui «sebbene la Costituzione non lo preveda espressamente, il Governo ha l'obbligo costituzionale, derivante da una consuetudine ormai consolidata e che, dal periodo statutario<sup>26</sup>, non è mai stata disattesa da nessuno dei Governi repubblicani, di dare comunicazione del proprio programma alle Camere»<sup>27</sup>.

Si tratta evidentemente di consuetudine *secundum constitutionem*, «in quanto completerebbe il contenuto di una norma implicita nei primi tre commi dell'articolo 94 della Costituzione»<sup>28</sup>.

Ciò riprende le tesi che vedono il programma di Governo come perno del circuito fiduciario, come tappa fondamentale del potere di indirizzo politico, inteso come definizione dei fini e degli obiettivi ultimi dell'azione dello Stato.

Si salda attorno al programma l'azione di Governo nella sua accezione di esercizio del potere politico condiviso dagli organi costituzionali.

Vesperini prosegue accettando però l'idea che una nuova concezione di programma di Governo si è affacciata sulla scena politica italiana a partire dagli anni Novanta<sup>29</sup>, con i primi tentativi di razionalizzazione della forma di governo per accrescere la stabilità e l'efficacia degli Esecutivi.

Si tratta di una fase di transizione degli equilibri della forma di governo e della funzione di indirizzo politico, verso un peso maggiore del Governo nei processi di decisione pubblica, in forza di una sua nuova e più diretta legittimazione e grazie al ruolo di primo piano che gli è riconosciuto sia sul versante nazionale che internazionale.

---

<sup>26</sup> M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare* Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 742 ss. Gli autori riportano come «i capi dei vari Gabinetti costituzionali italiani [...] non si dipartirono mai [...] dalla buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto innanzi al Parlamento, dia conto del programma del Ministero, cioè della politica che si propone di seguire e degli intendimenti coi quali ebbe ad accettare il governo».

<sup>27</sup> F. ROSSI, *Programma di governo e monitoraggio delle politiche pubbliche: l'esperienza del Dipartimento per l'attuazione del programma di governo*, in *Amministrazione in cammino*, 3/2019 cit. p. 4

<sup>28</sup> A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984 cit. p. 121. L'autore riporta altresì come il programma di Governo sia per il Presidente del Consiglio dei ministri un'attività fondamentale, conforme al ruolo ed alla funzione che l'articolo 95 della Costituzione al primo comma gli riserva.

<sup>29</sup> Cfr. F. MARANGONI, *Programma di governo e law-making: un'analisi della produzione legislativa dei governi italiani (1996-2009)*, in *Riv. Polis, Rivisteweb Il Mulino*, fasc. 1/2010 p. 35-64. Così l'autore: «La fase di trasformazione che interessa il sistema politico italiano da ormai più di quindici anni, pur essendo, secondo i più, tutt'altro che giunta a compimento, ha ormai introdotto processi e dinamiche che paiono irreversibili. La svolta maggioritaria, o quasi maggioritaria, pure incompleta e non supportata da una reale trasformazione istituzionale della democrazia italiana ha comunque prodotto, a partire dalla metà degli anni Novanta, modificazioni significative delle opportunità e dei vincoli degli attori politici e, dunque, degli orientamenti, delle strategie e dei comportamenti di questi stessi attori.»

Il nuovo ruolo del programma di Governo, che costituisce la seconda connotazione fondamentale, è quello di costituire un parametro per la valutazione dell'azione del Governo, supportato da una tendenziale specificazione degli obiettivi e degli interventi, correlati dall'indicazione dei mezzi e delle risorse necessarie al loro perseguimento.

Insomma, il programma di Governo è declinato in termini di programmazione delle politiche pubbliche. Si tratta della programmazione politica in senso stretto.

La sua attuazione passa quindi per più dimensioni: definisce gli obiettivi generali dell'azione dello Stato, indica le politiche pubbliche necessarie a conseguirli, individua gli atti normativi che si intendono adottare.

La maggiore governabilità consentita dalle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari, alla decisione di bilancio e all'assetto della Presidenza del Consiglio dovrebbe giustificare una maggiore capacità di ottenere risultati da parte dell'Esecutivo, su cui inevitabilmente si accentua anche un'esigenza di controllo e valutazione del Parlamento e del corpo elettorale, per saggiare la rispondenza delle decisioni e delle soluzioni all'indirizzo politico.

E infatti negli anni '90 le norme relative al monitoraggio e alla valutazione del grado, delle modalità e dei tempi di adempimento del programma di Governo si sono accresciute sia quantitativamente sia qualitativamente<sup>30</sup>, anche in ragione del nuovo corso della decisione pubblica determinato dai vincoli eurounitari, che pretendono il rispetto di certi *standard* prefissati attraverso la previsione di vere e proprie obbligazioni di risultati, cui il Governo deve irrimediabilmente fare fronte.

Sovviene spontanea una valutazione critica, suscitata dal concreto articolarsi di tale sistema di controlli: nella prassi istituzionale, oltre che nelle maglie delle norme preposte a tale scopo, le funzioni di monitoraggio del programma di Governo sono «più imputate allo stesso Governo e ai suoi apparati amministrativi, che non al Parlamento»<sup>31</sup>.

Questo fenomeno, a parere di chi scrive, si pone in netta cesura tanto con la forma di governo delineata in Costituzione, quanto con il senso di fondo che dovrebbe ispirare il sistema di condivisione della funzione di indirizzo politico.

Dal primo punto di vista spinge il Governo a cercare una propria legittimazione direttamente nei confronti del corpo elettorale che non ha ragione di esistere senza un'intermediazione del Parlamento, che, nella forma di governo monista, è l'unico organo rappresentativo poiché il solo destinatario diretto della legittimazione popolare.

---

<sup>30</sup> G. VESPERINI, *op. cit.* p. 843

<sup>31</sup> Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.* p. 835

Si alterano perciò gli equilibri dei rapporti tra gli organi costituzionali in direzione di una duplice legittimazione immediata che non trova spazio alcuno nel dettato costituzionale.

Dal secondo punto di vista è irragionevole prevedere stringenti vincoli alla programmazione delle scelte e degli obiettivi, oltretutto correlati dall'indicazione puntuale degli interventi e delle risorse necessarie, per poi demandare la valutazione del rispetto di quegli stessi vincoli al soggetto che è tenuto a rispettarli.

Così facendo risulta del tutto limitato e depotenziato lo spazio di azione del Parlamento, che si riduce a codeterminare l'indirizzo politico che il Governo deve seguire nella definizione della sua politica generale, senza che sia previsto un serio e strutturato modello di controlli e valutazioni sulle politiche pubbliche adottate che sia puntuale, specifico e ancorato a precisi impegni assunti dall'Esecutivo con la presentazione del programma di Governo.

Se invece si seguisse la strada della specificazione, o meglio della tecnicizzazione, si tramuterebbe in senso più oggettivo anche il vincolo determinato dal rapporto di fiducia, legando la permanenza di un Governo in carica al rispetto dei punti del programma, a quel punto sufficientemente precisi e misurabili.

Si imporrebbe in modo effettivo anche il tema della responsabilità politica del Governo, che deriva irrimediabilmente dal conferimento della fiducia da parte del Parlamento.

Ciò consentirebbe una maggiore prevedibilità delle crisi di Governo, oltre che un oggettivo parametro per la giustificazione delle stesse.

Si deve considerare la sfiducia delle Camere ad un determinato Esecutivo come la conseguenza, non solo della mancata rispondenza dell'azione di Governo alle valutazioni e agli impegni politici, ma anche della mancata attuazione concreta di quegli stessi impegni e valutazioni sul piano normativo.

Si potenzierebbe infine la valutazione del corpo elettorale circa la responsabilità politica delle forze di maggioranza.

Il soggetto naturalmente idoneo alla valutazione e al monitoraggio dell'azione del Governo è il Parlamento.

Quello che si cercherà di sottolineare nel corso di questo capitolo è come la funzione di indirizzo politico abbia decisamente assunto una posizione nuova rispetto all'assetto delineato in Costituzione, in particolare nelle dinamiche della forma di governo, poiché i mutamenti intercorsi a livello nazionale e internazionale hanno imposto un ripensamento



delle tradizionali dinamiche di decisione pubblica, determinandone sotto molti aspetti l'obsolescenza.

Così è accaduto per l'attività di programmazione politica, che ha subito le influenze, prima, di un sistema politicamente frammentato, e poi, di una nuova stagione di decisionismo governativo garantito dalla maggiore tendenza alla stabilità e all'autonomia consegnata dall'adozione del modello maggioritario.

## 2. L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA. TRA PARTITOCRAZIA, COALIZIONI PREELETTORALI E GOVERNO DEI PARTITI: DALL'IDEA DEI COSTITUENTI AL CONTRATTO DI GOVERNO

Ora è bene estendere il campo di ricerca anche all'ambito della storia costituzionale, con un approccio dinamico che tenga conto degli sviluppi e degli effetti prodotti dalla forma di governo nel tempo, per cogliere integralmente i nessi sistematici che collegano i singoli eventi al quadro generale, tenendo conto dei presupposti socioeconomici, spesso nascosti ad un'indagine puntuale<sup>32</sup>.

Partire dalla direzione dettata in Costituzione per evidenziare i cambiamenti che sono intercorsi e che hanno via via smentito l'impianto originario, sottolineando come siano stati determinanti tanto fattori endogeni, quali l'adozione di certi sistemi elettorali e l'articolarsi del fenomeno partitico, quanto fattori esogeni, tra cui la crisi economica e fiscale e i vincoli derivanti dalla nuova *governance* europea.

Insomma, spostare lo sguardo direttamente alla Costituzione per una valutazione dell'operato della sua seconda parte in relazione alla programmazione e alla definizione di valide politiche pubbliche.

Per descrivere l'evoluzione della forma di governo è fondamentale individuare le dinamiche concrete che legano gli organi supremi dello Stato, non in termini prevalentemente istituzionali e giuridici, ma concentrando l'attenzione anche su fenomeni collaterali, quali quelli riguardanti soprattutto il sistema dei partiti, la cui giuridicizzazione risulta, come si è detto, ancora lontana<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2013 cit. p. 1

<sup>33</sup>Cfr. R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University press, Firenze, 2006 p.35 ss. Così l'autore: «I sistemi di governo sono però troppo complessi per essere ridotti ai soli tratti che possono essere tracciati seguendo le regole costituzionali sulla formazione degli organi e sui loro rapporti reciproci»

Si affiancano cioè fattori istituzionali, sostanziati nella disciplina e nell'azione degli organi dello Stato demandati alla decisione politica, e fattori extraistituzionali, rappresentati in prima battuta proprio dal sistema dei partiti, ma in generale anche dagli altri gruppi di pressione, tra cui si possono annoverare i sindacati e il circuito dell'informazione<sup>34</sup>.

Riconoscere quindi accanto a quella che Mortati ha definito Costituzione materiale<sup>35</sup>, delineata in riferimento alle relazioni che intercorrono tra le Istituzioni di vertice e che determina la forma di governo nel suo concreto articolarsi, una Costituzione vivente<sup>36</sup>, il cui contenuto altro non è che l'interpretazione evolutiva ed adattiva che viene data della Carta fondamentale dagli operatori politici; *in primis*, quindi, dai partiti.

Occorre poi tenere conto anche di altri organi costituzionali, la cui funzione non è preminentemente di direzione politica, ma che influenzano grandemente l'operato delle Istituzioni di indirizzo in forza delle loro attribuzioni.

Il riferimento immediato è al ruolo della Presidenza della Repubblica e all'azione della Corte costituzionale, cui non sono affidati compiti politici in senso stretto, ma alle quali si deve riconoscere una rilevanza fondamentale nel determinare gli equilibri della forma di governo.

Escludendo la loro partecipazione attiva alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico, svolgono un'attività di controllo e garanzia che direttamente incide su di esso e sulle determinazioni degli altri organi dello Stato, mediante soprattutto la verifica sul rispetto del limite costituzionale<sup>37</sup>.

Lo scopo di fondo è quello di giungere ad una descrizione dei mutamenti impressi al modo di programmare, con riferimento al programma di Governo, dal concreto articolarsi

---

<sup>34</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino 1992

<sup>35</sup> Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè Editore, Milano, 1998. Si tratta della tradizione distinzione operata tra Costituzione in senso formale e Costituzione in senso materiale per la prima volta introdotta dall'autore nel 1940. In particolare, egli, ponendosi in dialettica critica con quanti sostenevano la pregiuridicità della dimensione materiale, tra cui anche S. Romano, ritenne che la Costituzione materiale non fosse semplicemente riconducibile al presupposto o al sostrato di quella formale, poiché non era da considerarsi meno giuridica di essa. Era anzi giuridica per eccellenza, perché da essa si ricavava il criterio per imprimere giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi, attraverso i quali si svolge la vita costituzionale nel suo complesso.

<sup>36</sup> Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Editoriale scientifica, Bologna, 2004. L'autore è il primo ad evocare il concetto di Costituzione vivente intendendolo come quel complesso di regole che vanno al di là della Costituzione scritta e che rappresentano il fattore maggiormente problematico delle scienze costituzionalistiche. La nozione che in realtà appare di molto analoga alla definizione di Costituzione materiale data da Mortati, acquista una sua autonomia concettuale nel riconoscimento che al suo interno sussistono tutte le prassi interpretative adottate dai principali operatori politici, quali i partiti.

<sup>37</sup> Cfr. E. CHELLI, *op. cit.* p. 99

della forma di governo italiana dalla cd Prima Repubblica fino all'esperienza del cd Contratto del Governo del Cambiamento.

La più autorevole dottrina ha evidenziato che il programma di Governo presenta differenti connotazioni «a seconda se si tratti di un Governo che possa essere ritenuto espressione di un mandato “diretto” del corpo elettorale, con la sola mediazione di una maggioranza omogenea»<sup>38</sup>, o che, nel caso contrario, si sia di fronte ad un Governo di coalizione, frutto di un accordo postelettorale tra i diversi partiti politici.

## 2.1 LE INTENZIONI DEI COSTITUENTI

Senza disperdere il discorso nella classificazione descrittiva delle forme di governo alternative al sistema vigente, si ripercorre qualche spunto emerso nel corso del dibattito in Assemblea costituente, per comprendere le ragioni profonde dell'attuale assetto italiano e per individuare le cause delle maggiori distorsioni che lo interessano, alla ricerca di rimedi e di possibili soluzioni sul piano giuridico-ordinamentale.

La forma determinata dai Costituenti è quella aderente al modello di democrazia parlamentare, debolmente razionalizzata<sup>39</sup>, basata su un impianto in cui l'organo esecutivo, il Governo, è chiamato a rispondere del proprio operato all'organo legislativo-rappresentativo, il Parlamento, cui è legato da un rapporto di fiducia<sup>40</sup>, ma a cui sono altresì affiancati una serie di accorgimenti volti a garantire la stabilità e la continuità dell'azione di Governo<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, cit. p. 101

<sup>39</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano 70 anni dopo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2018. L'autore riporta come la debolezza della razionalizzazione intesa come marginalizzazione e sottovalutazione del ruolo del Governo sia stato oggetto di critiche anche molto forti e autorevoli: «La più celebre è quella di Piero Calamandrei, il quale, dopo aver invano sostenuto, nella prima parte dei lavori costituenti, l'opzione per la forma di governo presidenziale, rivolge severe critiche nei confronti del progetto di Costituzione licenziato dalla Commissione dei 75, essenzialmente in quanto privo di adeguati meccanismi istituzionali idonei ad assicurare da un lato la governabilità, dall'altro la garanzia delle minoranze.»

<sup>40</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in Enc. dir., XI, Milano Giuffrè 1962, 367 ss. L'autore riporta come il rapporto di fiducia costituisca il «fulcro attorno cui si muove, pur nella varietà delle sue figure concrete, il regime parlamentare. [...] non si identifica né con l'atto con cui è accordata, né con l'atto con cui è revocata; essa integra una relazione continua e reciproca, che si instaura istituzionalmente tra Governo e Camere e che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, si riflette contemporaneamente sull'azione di ambedue gli organi costituzionali, cosicché attraverso di essa si articola nell'ordinamento vigente la funzione di indirizzo politico».

<sup>41</sup> Si tratta secondo la tradizionale bipartizione di Pinelli di un impianto aderente al modello monista, in cui si verifica l'elezione diretta esclusivamente del Parlamento, a differenza delle forme di governo dualiste in cui l'investitura popolare legittima anche l'esecutivo. Cfr. C. PINELLI, *Forme di governo antiche e contemporanee*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2014

La natura razionalizzata della forma italiana si è posta in continuità con l'imputazione delle disfunzioni di alcuni regimi parlamentari alla mancanza di meccanismi idonei a correggerne le criticità.

Tuttavia, l'esperienza successiva ha suggerito, anche mediante una lettura comparata, l'indifferenza della stabilità e della governabilità alla razionalizzazione della forma di governo.

In più occasioni, i regimi parlamentari razionalizzati hanno attraversato periodi di crisi istituzionale gravissimi e senza apparente via d'uscita, come testimonia il caso della Quarta repubblica francese – la cd Francia pregollista<sup>42</sup> – in cui la previsione di strumenti di razionalizzazione forti non è stata in grado di evitare la deriva di ingovernabilità, manifestatasi a soli dodici anni di distanza dall'adozione della Costituzione<sup>43</sup>.

Al contrario, non mancano esempi di sistemi non razionalizzati la cui tenuta e stabilità non è quasi mai messa in discussione, come nel caso del regime parlamentare puro britannico, che, pur non prevedendo alcuna correzione, costituisce – o almeno costituiva – un modello virtuoso in termini di governabilità e continuità politica<sup>44</sup>.

Posta la questione in questi termini, il discrimine tra una forma di governo parlamentare nell'accezione classica e una improntata ad un regime di razionalizzazione non si può cogliere sotto questo profilo, ma va ricercata in elementi differenti, extraistituzionali, che hanno il cuore nella conformazione del sistema dei partiti<sup>45</sup>.

La dottrina più recente ha accolto tale considerazione, partendo da una rilettura delle tradizionali categorie per comprendere all'interno dell'indagine la tenuta e le tendenze del regime dei partiti.

Così la classica categorizzazione operata da Elia sulla base di bipartitismo, multipartitismo temperato e multipartitismo esasperato, da leggere in chiave di grado di polarizzazione del sistema<sup>46</sup>.

Ma anche la tripartizione operata da De Vergottini in relazione al rapporto tra partiti e forze di opposizione alla maggioranza governativa, sulla base appunto di una funzione

---

<sup>42</sup> Cfr. A. GIACONE, *Due transizioni a confronto: il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica francese e il mito della Seconda Repubblica italiana*, in *Ventesimo secolo: rivista degli studi sulle transizioni*, 1/2018, p.45 ss.

<sup>43</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 24 ss.

<sup>44</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 24 ss.

<sup>45</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 24 ss.

<sup>46</sup> Cfr. L. ELIA, *Costituzione, partiti, Istituzioni*, Il Mulino, Roma 2009 e altresì L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce in *Enc. Dir.* 1970

di «opposizione garantita» al potere dell'Esecutivo, collegata anche alla lettura delle funzioni dei Gruppi parlamentari<sup>47</sup>.

Fatta questa breve premessa metodologica che amplia gli orizzonti dell'indagine e fornisce un parametro di riferimento per il proseguo della trattazione, è bene spostarsi sulla ricognizione del modello istituzionale delineato dalla Costituzione del 1946.

Nella determinazione della forma di governo parlamentare, particolarmente difficoltoso è stato individuare struttura e competenza degli organi di decisione politica, vale a dire Governo e Parlamento, soprattutto in ragione di una difformità di vedute che contrapponeva la compagine cattolico-liberale all'ala socialista e comunista del consesso costituzionale.

Ai primi è ascrivibile uno sforzo di potenziamento degli strumenti di stabilità e governabilità, non condiviso dagli altri attori in seno all'Assemblea, preoccupati invece di derive verticistiche e personalistiche analoghe a quelle che avevano caratterizzato il Ventennio fascista<sup>48</sup>.

L'indagine dei paragrafi a seguire si concentrerà quindi sulla definizione degli equilibri interni all'Esecutivo e sul ruolo e la struttura dell'organo parlamentare, per evidenziare le carenze e le disfunzioni insite nel sistema delineato dalla Costituzione.

L'impianto costituzionale contiene, per quanto riguarda in particolare il Governo, tendenzialmente «poche regole, dal contenuto minimo»<sup>49</sup>.

L'articolo 92 Cost. dispone semplicemente la nomina del Presidente del consiglio e dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica; l'articolo 94 Cost. sancisce l'obbligo per il Governo di presentarsi entro dieci giorni dalla nomina alle Camere per ottenerne la fiducia, e riconosce espressamente l'ipotesi della mozione di sfiducia, omettendone però presupposti e conseguenze<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1987

<sup>48</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2018. L'autore riporta: «fenomeni siffatti a volte sono stati ricompresi sotto l'efficace etichetta del “complesso del tiranno”, ossia del timore di riprodurre l'assetto istituzionale autoritario, proprio del fascismo<sup>34</sup>. Si tratta di un'etichetta, appunto, efficace, ma probabilmente un po' troppo semplificante, posto che di ostacolo ad un pieno riconoscimento di adeguati poteri in capo al Governo e al Presidente del Consiglio vi è sì la comprensibile paura di replicare alcuni caratteri dell'esperienza fascista, ma assieme ad almeno altri due fattori». I due fattori a cui si riferisce sono quello dell'incertezza in ordine al risultato elettorale che i partiti avrebbero conseguito nelle elezioni del 1948 e quello della sfiducia verso le strutture istituzionali poste a tutela della democrazia in favore di un ruolo di maggiore attivismo in senso alle associazioni politiche.

<sup>49</sup> G. SOBRINO, *La forma di governo italiana dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, in *Stato, democrazia costituzionale e diritti fondamentali*, n.3/2020 p. 31-71 cit. p. 57

<sup>50</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*. Così l'autore evidenzia la scarsità di disciplina riservata dalla Costituzione alla struttura del Governo: «si tratta dell'organo costituzionale maggiormente articolato e, al tempo stesso, collocato in

Non molto di più si dice in Costituzione in riferimento ai rapporti del Governo con il Parlamento.

L'articolo 94, primo comma, della Costituzione riporta «la regola cardine della forma di governo parlamentare»<sup>51</sup> specificando soltanto i procedimenti da seguirsi per la concessione e, eventualmente la revoca, della fiducia al Governo<sup>52</sup>.

La disciplina costituzionale si mostra così molto più attenta al momento di formazione dell'Esecutivo rispetto al quadro di rapporti tra i vari organi che lo compongono, tanto che «è dai caratteri di quel procedimento che in genere si tendono a desumere i canoni organizzativi sulla base dei quali si articolano le relazioni reciproche tra Presidente del Consiglio e Ministri»<sup>53</sup>.

Si tratta di una decisione ben ponderata, poiché l'indeterminatezza in questo caso – e non solo, se si riprendono le considerazioni fatte in rapporto all'articolo 49 – costituisce una scelta consapevole dei costituenti, propensi a costruire un sistema elastico, non dettagliatamente disciplinato, che consentisse un margine di azione alla prassi successiva alla ricerca dell'equilibrio che via via i partiti avrebbero ritenuto più opportuno.

### 2.1.1 TRA IL MODELLO MONOCRATICO E QUELLO COLLEGIALE: L'ORDINE DEL GIORNO PERASSI E IL «COMPLESSO DEL TIRANNO»

Una volta escluso il ricorso ad un modello presidenziale come sostenuto dall'On. Calamandrei<sup>54</sup> e superata la proposta dell'On. Mortati inerente alla costruzione di un

---

qualche modo “in ombra”, specie rispetto alle sole categorie dell'analisi giuridica. [...] Al Governo quale organo costituzionale sono peraltro dedicati soltanto quattro articoli (artt. 92-96, che compongono la sezione rubricata “Il Consiglio dei ministri”), dei quali, invero, solo due (l'art. 92, in parte, limitatamente cioè al primo comma; e l'art. 95, in toto) riguardano la sua articolazione e i suoi rapporti interni (gli altri concernono la sua formazione e i suoi rapporti con le Camere, andando perciò al cuore della c.d. “forma di governo”). Mentre la disciplina di alcuni dei suoi poteri più rilevanti trova spazio negli artt. 76-81, nel Titolo dedicato a “Il Parlamento”, nella sezione su “La formazione delle leggi”».

<sup>51</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit. p. 16

<sup>52</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit. p. 16

<sup>53</sup> Cfr. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in Enc. Dir. cit. p. 691

<sup>54</sup> Cfr. R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it* 1/2009. In particolare, l'On. Calamandrei sostenne che «se un regime democratico non riesce a darsi un Governo che governi, esso è condannato», egli osservò che il sistema presidenziale permette più facilmente la stabilità e l'efficienza dei Governi, in quanto implica la creazione di una coalizione di forze sulla persona e sul programma del Capo del Governo. Accantonata la proposta non insisté sulla adozione del modello presidenziale di stampo statunitense. A suo avviso «basterebbe che alla repubblica presidenziale ci si avvicinasse su un punto, cioè nell'innalzare e rafforzare l'autorità del Capo del Governo», ponendo la sua nomina come conseguenza dell'approvazione da parte del popolo o delle assemblee di un «piano» in cui sia determinata la politica che il Governo vuole seguire.

sistema di stampo direttoriale temperato<sup>55</sup>, i lavori dell'Assemblea costituente si diressero nella definizione di una forma di governo parlamentare razionalizzata, sulla scorta dell'approvazione del ben noto ordine del giorno Perassi.

Tale proposta prevedeva l'introduzione di dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni tipiche del parlamentarismo<sup>56</sup>.

La discussione si concentrò sulla definizione della struttura e dei poteri del Governo, vedendo contrapposte la tesi della Democrazia cristiana, improntata ad un tendenziale riconoscimento del principio monocratico, e quella delle sinistre, più propense ad una visione collegiale fondata sul primato del Consiglio dei ministri e, in alcuni esponenti, addirittura contraria al riconoscimento costituzionale del ruolo del Capo del Governo<sup>57</sup>.

Si è aperto così l'annoso tema della dialettica tra modello monocratico e collegiale.

La dizione presentata da Perassi era indirizzata verso il primo di tali modelli, riconoscendo al Primo ministro il potere di dirigere la politica generale del Governo.

Al contempo non sono mancati suggerimenti volti a potenziare il ruolo del Consiglio dei ministri, come quelli contenuti nella proposta dell'On. Terracini, che sostituiva alla direzione della politica generale, il semplice dovere di assicurarne l'attuazione.

La soluzione accolta fu quella di un compromesso fondato su un debole rafforzamento del Capo del Governo, la cui denominazione, "Presidente del Consiglio dei ministri",<sup>58</sup> denota già di per sé una presa di distanza dal modello britannico di *premiership*, in favore di una maggiore collegialità dell'azione di Governo.

---

<sup>55</sup> Si tratta di una forma di governo a cavallo tra la forma di governo parlamentare e quella direttoriale, nella quale, dopo la concessione della fiducia, il Governo sarebbe rimasto in carica due anni, e gli eventuali, insanabili contrasti tra Assemblea e Governo sarebbero stati risolti dal Presidente della Repubblica mediante la revoca del Governo o lo scioglimento anticipato dell'Assemblea. Cfr. R. CHERCHI, *op. cit.* p. 1 ss.

<sup>56</sup> Si riproduce il testo dell'ordine del giorno Perassi: «La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconti delle sedute del 4 e 5 settembre 1946.

<sup>57</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Politica del diritto*, Fasc. 2/2001 Rivisteweb Il Mulino, Roma 2001 «Posizione anacronistica e fuori dal coro fu quella assunta da La Rocca che, come già ricordato, tentò di eliminare dal dettato costituzionale la figura del Capo del Governo, così da far regredire l'opera fin lì svolta; ma a quel punto, fortunatamente, anche le forze di sinistra avevano accettato la presenza «costituzionalizzata» del Primo Ministro»

<sup>58</sup> Si deve al cd emendamento Costa la sostituzione della dizione Primo ministro con la denominazione Presidente del Consiglio dei ministri, in direzione di un superamento della visione monocratica del Governo, per abbracciare quantomeno terminologicamente un approccio collegiale

Le resistenze così esercitate nei confronti di un rafforzamento della posizione del Primo ministro finirono per valorizzare le componenti collegiali dell'azione di Governo, accettando solo in parte l'idea di una preminenza del suo capo nell'attuazione della politica generale, ma di fatto attribuendogli un ruolo meramente direttivo, limitato al mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, alla promozione dell'attività dei Ministri, e al coordinamento in seno al Consiglio<sup>59</sup>.

Le ragioni della decisione dei costituenti non si spiegano se non si riporta immediatamente come le intenzioni di fondo fossero non tanto quelle di conferire autorevolezza ed efficacia all'azione dell'Esecutivo, quanto più di distribuire in modo equilibrato il potere nell'ambito dell'apparato statale, così da sottrarre ciascuna forza politica dal pericolo di sopraffazione ad opera delle altre<sup>60</sup>.

Bisogna sempre tenere a mente il contesto sociale e politico che ha portato all'elaborazione del testo costituzionale.

L'esperienza del regime fascista che aveva concentrato nelle mani proprio del Capo del Governo la pressoché totalità dei poteri di decisione politica da sola basta a giustificare la diffidenza, soprattutto delle sinistre, verso un modello di stampo monocratico in favore di un sistema di controlli parlamentari e condivisione delle scelte.

Per rievocare le coordinate della dottrina costituzionale tedesca, riportate da Massimiliano Mezzanotte<sup>61</sup>, si vede come il cd *Kanzlersprinzip*, concernente il principio di direzione monocratica, sia stato così messo in ombra per cercare un modello più vicino al principio della direzione politica di tipo collegiale, con l'ampliamento del cd *Kabinettsprinzip*, innestato anche attraverso il riconoscimento di margini di autonomia ai singoli Ministri sulla base del cd *Ressortsprinzip*.

Le ricadute di questa tendenza sono visibili in realtà già anche nella formulazione dell'ordine del giorno Perassi, che propendeva per la primazia del Primo Ministro, a cui competeva la direzione della politica generale del Governo, ma riconosceva comunque la responsabilità collegiale dei Ministri.

Le conseguenze delle tensioni politiche che hanno così caratterizzato i lavori dell'Assemblea costituente sono evidenti nella formulazione finale dell'articolo 95 della Costituzione («Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del

---

<sup>59</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *op. cit.* p. 2 ss.

<sup>60</sup> Cfr. F. BRUNO, *Il problema del Governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato: suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in *Il Politico*, Vol. 46, No. 1/2 1981, p. 127-155

<sup>61</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit. p. 1



Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri»), che presenta non pochi problemi interpretativi.

Si arrivò ad un riconoscimento di responsabilità binaria, tanto personale del Presidente del Consiglio, quanto inerente ai singoli Ministri, determinando di fatto un irragionevole svuotamento di entrambe le dimensioni.

Una ragione riassuntiva di tale stato di cose è rinvenibile ancora una volta nel dibattito in seno all'Assemblea costituente, sollevato dalle posizioni di Einaudi e Calamandrei, i quali, propendendo per un sistema improntato a caratteristiche maggioritarie che conferisse maggiore potere ai cittadini e alle Istituzioni, si scontrarono con il desiderio pressoché generalizzato – e infatti poi accolto – dei partiti di mantenere il proprio predominio sulla scena politica italiana, inaugurando di fatto la stagione di partitocrazia che si stava già dalla fine della guerra delineando<sup>62</sup>.

L'art. 95 Cost. è un chiaro esempio di «norma vaga»<sup>63</sup>, in grado di lasciare spazio ad ampie convenzioni costituzionali<sup>64</sup>, idonee a adattare il ruolo del Presidente del Consiglio alle esigenze che via via si manifestano sulla scena pubblica.

La tardiva attuazione della riserva contenuta all'ultimo comma dell'articolo – che è avvenuta soltanto nel 1988 – ha accentuato l'instabilità di tale assetto, garantendo un modello fortemente elastico in linea con la fluidità del sistema parlamentare.

L'incompiutezza nella definizione del ruolo e della centralità del Presidente del Consiglio ha reso l'istituzione suscettibile alle influenze esercitate dal sistema politico, quali l'attività degli altri organi istituzionali, le ingerenze dei partiti e le dinamiche del sistema elettorale<sup>65</sup>.

Tale pressione esercitata da più parti sul Presidente del Consiglio porta inevitabilmente a personificare fortemente tale ruolo, facendone non più la figura voluta

---

<sup>62</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano 70 anni dopo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2018

<sup>63</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit. p. 328

<sup>64</sup> Cfr. S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi Editore, Modena 2017. Così l'autore: «nel nostro sistema molto è rilasciato alle scelte libere ed elastiche delle istituzioni politico-costituzionali, il cui funzionamento va, quindi, considerato in una più ampia prospettiva. [...] In effetti, una notevole elasticità delle vigenti norme costituzionali pare consentire agli operatori di muoversi con una certa libertà nella loro interpretazione e applicazione.» cit. p. 25. Ci si trova quindi davanti per lo più a principi suscettibili di condurre a differenti soluzioni applicative. Altresì cfr. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit. p. 329

<sup>65</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit. p. 329

dal Costituente – sempre che ne esista una – ma «la persona che nella vita concreta politica riesce ad essere»<sup>66</sup>.

La Costituzione, insomma, ha improntato i rapporti interni al Governo sulla base di un contemperamento tra la collegialità dell'organo e il ruolo monocratico del Presidente del Consiglio, garantendo un margine di autonomia ai singoli Ministri e coordinando l'apporto delle varie componenti dell'Esecutivo alla definizione e all'attuazione della politica generale.

Ma in questo impianto molto viene lasciato in balia delle componenti extraistituzionali della forma di governo, che hanno il potere di condizionare pesantemente le dinamiche istituzionali e la stabilità dell'Esecutivo, con evidenti ricadute sulla governabilità del Paese.

Nel corso degli anni '70 la ricerca di un nuovo equilibrio all'interno del Governo e nei rapporti con il Parlamento ha condotto all'elaborazione di alcuni progetti che si sono però conclusi con un nulla di fatto.

Si può ricordare l'esperienza della Commissione Bozzi, la cui relazione finale risulta alquanto problematica e contraddittoria nella definizione della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio, poiché non accetta la forma tipica del cancellierato, ma propone di stabilire un legame fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento prima della formazione del Governo<sup>67</sup>.

Nella medesima direzione si poneva la proposta di riforma della Commissione presieduta prima dall'On. De Mita e in seguito dall'On. Jotti<sup>68</sup> che prevedeva l'elezione

---

<sup>66</sup>M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit. p. 328 L'autore ricorda alcuni momenti a testimonianza dell'inopportunità dell'ambigua posizione riservata al Presidente del Consiglio: « L'esempio di De Gasperi è sicuramente eloquente, così come l'influsso che Gronchi ha esercitato sulle scelte del Governo o quello degli incarichi condizionati alla formazione di determinate maggioranze conferiti durante la presidenza Saragat e, da ultimo, il “fenomeno” dei “Governi del Presidente”. In tutte le ipotesi, il Capo del Governo è stato in balia delle forze costituzionali, “spesso ostaggio dei partiti”, e più che la funzione è emersa la capacità personale del Premier e delle forze costituzionali presenti in quel dato periodo storico».

<sup>67</sup> Cfr. L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78. L'autore riporta il fallimento della proposta di riforma: «il lavoro della Commissione, interessante soprattutto per il dibattito sulla legge elettorale, non ebbe alcun seguito anche perché in casa socialista, dopo la nomina dell'onorevole Craxi alla presidenza del Consiglio, fu accantonato ogni proposito di grande riforma.» Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Bologna University press, Bologna, 2002 p. 182 ss. Così l'autore: «sarebbe stata una riforma certamente non inutile, ma appariva troppo partigiana, cioè legata agli interessi di un solo partito, e del tutto contingente, valida appena per quella fase politica». In particolare, è riportato come tutti i partiti minori, ma anche il PCI combatterono strenuamente per difendere tanto la centralità del Parlamento delineata in Costituzione, quanto il sistema elettorale proporzionale, che garantiva la sopravvivenza ai soggetti con minore consenso.

<sup>68</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 183 ss. Il tentativo di riforma si poneva in risposta tanto all'esigenza di recepire un modello elettorale di tipo maggioritario, quanto alla questione sollevata dalla Lega Nord nel 1992 in relazione al federalismo

parlamentare del Presidente del Consiglio, la possibilità di sostituirlo solo attraverso la sfiducia costruttiva, e l'attribuzione del potere al Premier di nominare e revocare i Ministri<sup>69</sup>.

L'ultimo tentativo, che è il più meritevole di nota, è quello della bicamerale denominata Commissione D'Alema, dal nome dell'allora segretario del Partito Democratico della Sinistra.

In tale frangente, che era seguito alla vittoria elettorale riportata dall'Ulivo nel 1996, si tentò fino all'ultimo una collaborazione con l'ala di centrodestra, guidata da Silvio Berlusconi, per giungere all'adozione delle riforme necessarie a riallineare la forma di governo alle esigenze della vita dei partiti.

La mancata condivisione di una prospettiva comune sul futuro del sistema politico e la rottura delle opposizioni nel proseguo delle discussioni, portarono ancora una volta ad un fallimento, rallentando ulteriormente la spinta per una modifica costituzionale delle norme sull'equilibrio tra Governo e Parlamento<sup>70</sup>.

Si tratta comunque di proposte che avevano lo scopo di rafforzare i deboli strumenti di razionalizzazione approntati dalla Costituzione<sup>71</sup>, ma che non hanno avuto sufficiente seguito politico per poter determinare mutamenti significativi dei rapporti istituzionali, producendo più clamore che risultati.

## 2.1.2 IL BICAMERALISMO PARITARIO: ACCENNI DI UNA QUESTIONE PROBLEMATICA IRRISOLTA

La prima considerazione che deve essere fatta con riferimento all'organo rappresentativo sul piano della forma di governo è quella inerente alla configurazione strutturale di esso.

---

<sup>69</sup> Cfr. L. ELIA, *La forma di governo*, cit. p. 3 ss.

<sup>70</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 183 ss. L'autore affronta di petto anche il tema del federalismo, evidenziando come in realtà mai sia esistita in Italia una seria intenzione di approntare un modello efficiente in tal senso, prevalendo la tendenza a riconoscere sempre limitate funzioni in capo alle autonomie, prediligendo l'accentramento delle competenze allo Stato. In questo è rinvenibile un indice del fallimento dell'esperienza della commissione bicamerale D'Alema che poco o niente si è occupata del tema invece caro alle opposizioni. Dall'altro lato occorre invece sottolineare criticamente come all'ala guidata da Berlusconi stessero più a cuore velleitarie riforme del sistema giudiziario piuttosto che concrete proposte che esulassero da interessi di partito, per non dire personali.

<sup>71</sup> Lo scioglimento anticipato delle Camere e la relativa chiusura della XI Legislatura ha di fatto impedito la discussione del progetto di revisione in assemblea, accantonando le valide proposte in esso contenute.

A norma dell'articolo 55 della Costituzione, il Parlamento si compone di due Camere, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, cui la dottrina aggiunge, in ragione delle specifiche funzioni esercitate, anche il Parlamento in seduta comune, formato dalla riunione congiunta delle due Assemblee.

Per ciò che ora interessa, si tratta di un modello di bicameralismo paritario, dato dal fatto che ad entrambe le Camere sono attribuite le medesime funzioni.

Si differenziano soltanto in punto di elettorato attivo e passivo e in materia elettorale, poiché la Costituzione richiede un'elezione di stampo relativamente maggioritario su base regionale dei Senatori attraverso la previsione di collegi uninominali, mentre per la Camera è strutturato un sistema elettorale proporzionale.

Tale impianto delineato dalla Costituzione del 1947 segna una cesura con la tradizionale dimensione bicamerale che ha storicamente caratterizzato gli ordinamenti europei, dove la giustificazione della bipolarità dell'organo rappresentativo risiedeva in una diversa composizione tra camera alta – composta dai nobili – e camera bassa – riservata agli esponenti della borghesia – che poi si è tradotta in un mutamento di funzioni, fino ad uno svuotamento delle attribuzioni della prima compagine in favore della seconda.

Nei lavori dell'Assemblea costituente, dopo un'iniziale propensione verso la struttura monocamerale, si optò quindi per quella bicamerale, ma tale scelta è risultata incompleta almeno sotto due punti di vista differenti.

Dal primo punto di vista, alla previsione del modello fondato sulle due Camere non è seguita una differenziazione specificatoria delle funzioni, che normalmente connota le esperienze del bicameralismo tradizionale, in cui una delle due camere è caratterizzata da una rappresentanza degli interessi ancorata a contesti particolari, come quello delle categorie produttive o quello delle autonomie territoriali.

Dall'altro lato mancò la spinta sufficiente a delineare un modello compiuto di “camera di riflessione” nella struttura e nella composizione del Senato, che nell'idea originaria avrebbe dovuto essere formato da membri più anziani ed esperti, in numero minore e in carica per più tempo<sup>72</sup>.

La delineazione del sistema bicamerale data dai Costituenti sconta tutti i difetti che tradizionalmente attraversano tale impianto, senza però raccogliergli i potenziali pregi,

---

<sup>72</sup> La durata differenziata venne definitivamente superata con legge costituzionale nel 1963, dopo che in due occasioni, nel 1953 prima con la legge elettorale (cd Legge truffa) e lo scioglimento anticipato del Senato, e nel 1958 poi, si uniformò scadenza del mandato di deputati e senatori a cinque anni. Cfr. D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cd “Legge truffa” e le elezioni del 1953*, in Quaderni dell'osservatorio elettorale, 1/2002 e altresì cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 174 ss.

lasciati in ombra anche da un cattivo utilizzo che viene fatto delle strutture parlamentari da parte dei principali attori istituzionali.

E così si manifesta ancora una volta la centralità del sistema dei partiti e del sistema elettorale che, più che favorire una dialettica consapevole tra le Camere, improntata al coordinamento e alla divisione del lavoro, determina ripetitività e lentezza, esasperando i ripensamenti politici che la maggior parte delle volte più che espressione di ponderazione delle scelte sono il portato dei conflitti tra le forze parlamentari.

Il pluralismo strutturale che connota entrambi i rami del Parlamento – che sono a loro volta organi complessi – si riflette in una duplicazione dei procedimenti che si risolve in una riduzione di capacità operativa nel suo insieme.

E non meno problematico si è rivelato il riconoscimento dell'autonomia regolamentare operata dall'articolo 64 della Costituzione, senza che fossero previsti modelli di coordinamento tra le due Camere.

È emblematico l'*iter* di conversione dei decreti-legge, che spesso si riduce a consumare la quasi totalità del termine costituzionale di sessanta giorni nel corso della discussione alla Camera, comprimendo lo spazio di riflessione che dovrebbe essere riservato al Senato<sup>73</sup>.

La combinazione con un sistema di un multipartitismo estremo ha poi aggravato le distorsioni del procedimento legislativo bicamerale, esasperando la dialettica parlamentare e determinando una rottura nell'equilibrio con il potere esecutivo<sup>74</sup>.

Così si può richiamare la metafora coniata da Giuliano Amato che riporta come la posizione del Governo sia speculare a quella del naufrago che si affida per la sua salvezza alla deriva di messaggi in bottiglia, tipicamente gli atti legislativi di iniziativa governativa che si perdono nei meandri della discussione parlamentare bicamerale.

Dal punto di vista dell'indirizzo politico, l'impianto così strutturato – in cui la funzione spetta individualmente sia alla Camera che al Senato – determina curiosamente non una ragionevole comunanza di vedute nella definizione dello stesso da parte delle Camere, ma piuttosto, una duplicazione dei processi di decisione, spesso incoerenti o contraddittori.

---

<sup>73</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in Quaderni costituzionali, 1/1998, Il Mulino, Roma 1998

<sup>74</sup> Cfr. V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007

Ciò depotenzia notevolmente la discussione e la dialettica tra Governo e Parlamento, poiché genera indirizzi altalenanti e imprevedibili che costringono l'Esecutivo a forzare le dinamiche costituzionali per riportare ordine nel circuito della decisione politica.

Si getta qui il seme di una discussione che sarà ripresa più approfonditamente nel proseguo del lavoro.

## 2.2 I RAPPORTI TRA GOVERNO E PARLAMENTO: DAL PARLAMENTARISMO CONSOCIATIVO ALLA PARTITOCRAZIA, PASSANDO PER IL BIPOLARISMO CONFLITTUALE FINO AL CONTRATTO DI GOVERNO

Il rapporto di fiducia è il collegamento fondamentale che lega l'Esecutivo al Parlamento.

Sulla base dell'articolazione concreta di questa relazione si possono determinare differenti dinamiche che incidono sull'equilibrio di poteri degli organi costituzionali e di conseguenza sul riconoscimento del soggetto verso cui propende maggiormente il ruolo di costruttore dell'indirizzo politico.

Secondo Carlo Chimenti<sup>75</sup>, sono due le ipotesi che, anche con una lettura comparata, si manifestano in questo senso: la prima è quella di un sistema che vede la prevalenza del Governo sul Parlamento, secondo lo schema che si può denominare «Governo direttivo-Parlamento ratificatorio»<sup>76</sup>; la seconda rappresenta la condizione inversa alla precedente, in cui il Parlamento mantiene saldo il potere di indirizzo sul Governo sulle orme di un modello di «Parlamento decisionale-Governo esecutivo»<sup>77</sup>.

Nel primo caso, attraverso gli strumenti di razionalizzazione di cui si diceva poc'anzi, al Governo è riconosciuto il ruolo di motore dell'indirizzo politico, dotato di un potere di direzione fondato sull'esistenza di una maggioranza parlamentare compatta e omogenea che consente una rapida approvazione delle scelte che si formano – pressoché esclusivamente – in seno ad esso<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992 cit. p. 18 ss.

<sup>76</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 19

<sup>77</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 19 ss.

<sup>78</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 20

Al Parlamento invece spetta essenzialmente una ridotta dialettica tra maggioranza e opposizione relativamente alle decisioni assunte dal Governo, nella considerazione che solo un ritorno alle urne possa premiare le forze di minoranza<sup>79</sup>.

Tale impianto è facilmente riconoscibile nei modelli di parlamentarismo maggioritario, come quello britannico, evidenziando come il sistema elettorale sia uno dei fattori determinanti nella definizione dell'equilibrio tra gli organi di vertice dello Stato.

Nella seconda ipotesi, invece, la razionalizzazione potenzia la funzione parlamentare di discussione delle scelte politiche, favorendo l'elaborazione di proposte e iniziative, determinando uno spostamento dell'equilibrio verso una codeterminazione delle scelte.

Questo schema è altresì categorizzabile nelle forme del «parlamentarismo di alternanza», in cui maggioranza e opposizione si avvicendano al Governo, alternativamente, appunto, e nelle forme del «parlamentarismo consociativo»<sup>80</sup>, in cui più forze politiche condividono la guida dell'Esecutivo.

Per imprimere al sistema le caratteristiche tipiche del modello di alternanza, in cui lo schema essenziale è quello del Governo direttivo, è fondamentale un sistema elettorale di tipo maggioritario, che consenta la formazione di maggioranze chiare e omogenee, con la presenza di un modello di bipartitismo, o quantomeno di multipartitismo temperato.

Nel caso invece del modello consociativo, il sistema elettorale tipico è quello proporzionale, conseguenza di un assetto di multipartitismo, talvolta esasperato; in questo caso la formazione di maggioranze poco omogenee, ma spesso ampie, impone il ricorso a tecniche compromissorie di decisione politica, in una lettura che coglie maggiormente le tendenze pluraliste della società contemporanea<sup>81</sup> a scapito della stabilità degli Esecutivi.

Ma a questo punto qual è il modello che più si manifesta aderente al sistema della forma di governo italiana?

La risposta a questa domanda non può che essere calata nella descrizione dei mutamenti fondamentali che hanno interessato il contesto politico e sociale sottostante, evidenziando le principali svolte che hanno impresso una direzione di marcia via via differente ai rapporti tra gli organi di indirizzo politico.

---

<sup>79</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 23 ss.

<sup>80</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 25 ss.

<sup>81</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *op. cit.* p. 21 ss.

## 2.2.1 LA PARTITOCRAZIA TRA PARLAMENTARISMO CONSOCIATIVO E CONVENTIO AD EXCLUDENDUM: IL PESO DI UNA PROGRAMMAZIONE DI COMPROMESSO

Partendo dall'idea dei Costituenti, si può notare come la tendenza a qualificare il ruolo del Governo in termini di prevalenza degli aspetti collegiali a scapito di un'impostazione monocratica, l'adozione di un sistema elettorale proporzionale e la natura fortemente pluralistica della compagine partitica rappresentino tutti quanti indici di una presa di posizione in favore di un modello di parlamentarismo consociativo, in cui i rapporti tra Esecutivo e Parlamento sono improntati ad una generale condivisione del potere di indirizzo politico, sulla scia dello schema Parlamento decisionale-Governo esecutivo.

In realtà, in molte occasioni, questa considerazione è stata smentita dall'esperienza.

In particolare, conviene ricordare l'articolarsi concreto dei rapporti tra i partiti di massa che avevano dato origine a tale forma di governo, che più che ispirati dalla necessità di collaborare nella definizione della politica nazionale, sono apparsi preoccupati dalla possibilità di condividere il potere di governo con alcune compagini indesiderate.

E così la *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista<sup>82</sup>, che non è mai stato destinatario di una seria volontà di inclusione nella definizione delle scelte politiche del Paese.

Lo stesso trattamento neppure si risparmiò nei confronti del Movimento sociale, nato dalle ceneri del Partito fascista repubblicano e perciò escluso dalle forze politiche del cd arco costituzionale da qualsiasi tipo di dialogo o collaborazione<sup>83</sup>.

Venne in questo modo a delinarsi sì un sistema di parlamentarismo consociativo, ma di tipo temperato, improntato alla collaborazione parlamentare prima e governativa poi, pur tenendo sempre all'angolo i partiti cd antisistema<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> La tematica dell'esclusione del PCI dalla maggioranza di Governo ha le sue radici già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione; la prima manifestazione si ha infatti con l'allontanamento dal Governo consociativo del CNL guidato da De Gasperi, sotto la pressione dei partner occidentali agli albori della Guerra fredda.

<sup>83</sup> Pare opportuno fare una precisazione che possa evitare equivoci relativamente alle analogie tra la *conventio ad excludendum* e il vuoto creato attorno al MSI; mentre l'esclusione dei comunisti dalla definizione della politica nazionale nasconde la gravità dell'aver relegato ai margini della vita pubblica circa un terzo dell'elettorato, l'estromissione dell'estrema destra, che neppure raccoglieva il 10% dei consensi, ritrova un appiglio costituzionale nel divieto di ricostituzione del Partito fascista, sostanzialmente aggirato nella fattispecie in questione.

<sup>84</sup> G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco Edizioni, Milano, 1982 cit. p 85



A ben vedere, il sistema dei partiti che si delinea a partire dall'approvazione della Costituzione non risulta neppure completamente aderente alla tripartizione di Elia, risultando nei fatti una sorta di multipartitismo esasperato che però si atteggia nelle forme di un bipartitismo imperfetto, sulla base della considerazione che c'è un partito capace di egemonizzare il Governo, senza però monopolizzarlo, e altri partiti che sempre si mantengono all'opposizione, senza che sia mai consentito un ricambio alla guida dell'Esecutivo<sup>85</sup>.

Il discorso sulla riconducibilità del modello italiano all'ipotesi consociativa o a quella di alternanza si rende ancora più problematico se si ha contezza del fatto che i partiti relegati all'opposizione assommavano circa il 40% delle forze politiche nazionali, rendendo chiaramente la composizione del Governo non rispondente ad una forma di ampia collaborazione tra compagini partitiche differenti. Solo in alcune occasioni si è delineato un contesto maggiormente indirizzato verso questo tipo di rapporti, come nel caso del Governo Andreotti III – cd Governo della non-sfiducia – ma generalmente la situazione si protrasse fino alla trasformazione del PCI in Partito Democratico della Sinistra, a quel punto accolto nel primo Governo Prodi nel 1996, in una situazione del tutto mutata sia sotto il profilo della legge elettorale sia dal punto di vista del sistema dei partiti sia e soprattutto con riguardo al contesto geopolitico internazionale all'indomani della caduta dell'Unione Sovietica.

Resta da fare un'ultima considerazione sulla posizione assunta dalla Democrazia cristiana nel corso delle legislature che separano la Costituzione dalle vicende di fine millennio: la pressoché costante presenza al Governo di questa forza politica ha determinato nella dottrina il proliferare dello studio relativo alla nozione di partitocrazia<sup>86</sup>, che i più autorevoli autori riferiscono come modello di governo tipico dell'esperienza della cd Prima Repubblica.

Sulla scia delle tesi di Giovanni Pasquino<sup>87</sup> per forma di governo partitocratica si intende un vero e proprio regime politico, in cui i soggetti appartenenti al partito che controlla la maggioranza e il Governo sono in grado non solo di determinare in modo

---

<sup>85</sup> G. GALLI, *I partiti politici* Utet, Torino 1967 p. 35 ss. e altresì Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 19 ss. L'Italia si pone nella classificazione quindi nella posizione di *outlier*, costituendo un caso anomalo, in particolare con riferimento al coinvolgimento estremamente limitato dei comunisti nella definizione delle strategie politiche da adottare.

<sup>86</sup> Cfr. E. CAPOZZI, *Partitocrazia. Il "regime" italiano e i suoi critici*, Alfredo Guida Editore, Napoli 2009, e S. Gambino, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2013

<sup>87</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 19 ss.

decisamente più incisivo – e per certi versi oppressivo – la gestione delle Istituzioni e della burocrazia, ma, in ragione della loro capacità di tessere reti di alleanza con altre compagini vicine, hanno l’aspirazione di conservare la posizione di potere indefinitamente, salvo crisi che siano, appunto, di regime<sup>88</sup>.

E se si rileva come il luogo di negoziazione privilegiato fosse rappresentato dalle sedi di partito, si comprende ancora una volta come il Parlamento sia stato relegato ad una sede di mera ratifica di accordi raggiunti fuori dalle sue mura.

Ma dell’assetto partitocratico della democrazia italiana non ha risentito solo l’organo rappresentativo, anzi, in modo ancora più netto, anche la compagine esecutiva ha registrato un suo notevole indebolimento.

Se infatti l’articolo 92 Cost. specifica come sia il Presidente della Repubblica a nominare il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest’ultimo, i Ministri, è evidente come nella realtà la designazione tanto dell’uno, quanto degli altri sia pressoché assolutamente spettata per lungo tempo alle segreterie dei partiti.

Ciò ha reso il Governo l’esecutore delle preferenze di una maggioranza molte volte divisa e litigiosa, determinando la definizione di Esecutivi tanto deboli quanto instabili, poiché suscettibili alle ridefinizioni dei rapporti di forza intrapartitici altrettanto altalenanti<sup>89</sup>.

E questo testimonia ciò che si diceva pocanzi relativamente alla scelta dell’Assemblea costituente di non delineare un modello di Governo forte, in favore di un’articolazione più esposta alle dinamiche del sistema dei partiti, in grado di esercitare una pressione abnorme sulla stabilità dell’Esecutivo e conseguentemente sulle scelte da questo adottate.

La lettura combinata dell’elasticità conferita tanto all’articolo 49 della Costituzione, quanto alla disciplina della forma di governo, consente di comprendere il ruolo di protagonismo che i partiti – uno in particolare – sono stati in grado di garantirsi.

Essi hanno di fatto monopolizzato i vari ambiti dello Stato apparato, con un’interpretazione delle strutture e degli organi costituzionali idonea a mantenere il potere e tramite la nomina di dirigenti graditi non solo nell’ambito delle cariche politiche ma

---

<sup>88</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit. p. 20

<sup>89</sup> Per una più specifica nozione di partitocrazia e per uno sguardo maggiormente dettagliato alle dinamiche sociopolitiche che hanno determinato la sua riuscita nel sistema italiano cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, p. 21 ss.

anche ai vertici della burocrazia, determinando un modello che va decisamente al di là del sistema di *spoil system*.

Queste dinamiche hanno inciso profondamente sull'autorevolezza non tanto del Parlamento, quanto più del Governo, la cui debolezza viene testimoniata dalla cinquantina di compagini esecutive, la cui durata media riportata è di poco più di un anno, che si sono succedute in dieci legislature.

Si è determinata «una natura altalenante degli indirizzi politici espressi dal Parlamento, rendendo quantomeno imprevedibile da parte del Governo la tenuta della maggioranza e la concreta direzione da imprimere alla propria politica generale così da renderla conforme alla politica nazionale delineata dai partiti»<sup>90</sup>.

Si è reso maggiormente complesso il passaggio dalla programmazione in sede partitica alla costruzione di un programma di Governo ad essa conforme.

Tale indeterminatezza delle linee politiche da seguire, tanto per l'Esecutivo quanto per il Legislativo, è una conseguenza immediata e diretta delle conflittualità dei rapporti tra i partiti derivante dal sistema elettorale proporzionale, che costringe ad un'opera di costruzione di una maggioranza politica in un momento successivo all'esito delle elezioni, determinando di fatto l'inadeguatezza dell'attività programmatica in sede di dialettica partitica.

Di fronte ad un sistema proporzionale puro, le forze politiche si mostravano agli elettori «ciascuna con il proprio programma, con il proprio simbolo e con il proprio *leader* e la maggioranza veniva a formarsi solo all'esito delle elezioni all'interno delle assemblee parlamentari»<sup>91</sup> con la designazione di un Presidente del consiglio che spesso non era il *leader* della coalizione e talvolta neppure di uno dei partiti di maggioranza, ma costituiva un «punto di equilibrio»<sup>92</sup> accettato dalle varie forze, semplicemente «una personalità politica che non incontrava il veto da parte degli altri partiti e dagli altri esponenti del suo stesso partito»<sup>93</sup>.

In questo impianto, il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri era improntato da una decisiva autonomia dei Ministri nella gestione delle politiche pubbliche di

---

<sup>90</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit. p. 20 ss.

<sup>91</sup> Cfr. F. PASTORE, *Dal Programma al contratto di Governo*, in *Diritto pubblico europeo*, 1/2020 cit. p. 3

<sup>92</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 3

<sup>93</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 2 ss. L'autore evidenzia anche come in realtà i programmi di Governo risultino in realtà pressoché identici nel corso di tutte e dieci le legislature nonostante il cambiamento delle compagini esecutive.

competenza dei loro Ministeri e da un ruolo di mediazione e di coordinamento scarsamente incisivo del Presidente del Consiglio<sup>94</sup>.

Il programma di Governo aveva uno scopo differente da – se non contrario a – quello che in questa sede gli si affida: produrre un documento sufficientemente generico da essere accettato da una maggioranza non omogenea e litigiosa; non imbrigliare eccessivamente l'autonomia dell'Esecutivo nella definizione dei contenuti di provvedimenti amministrativi e di atti normativi da adottare; rendere più difficile per le opposizioni e per i mezzi di informazione riconoscere l'inadempimento degli impegni assunti<sup>95</sup>.

Esso, quindi, rappresentava una mera «cornice»<sup>96</sup> entro la quale si svolgeva la dialettica tra le varie componenti politiche della maggioranza di Governo che più che tendere alla costruzione di politiche pubbliche di ampio respiro ricercavano la soluzione delle questioni che si prospettavano di volta in volta attraverso la sintesi tra le diverse posizioni assunte dai partiti della maggioranza stessa<sup>97</sup>.

In questo modo è risultata oltremodo confusionaria la definizione di una politica nazionale in sede di dialettica tra differenti modelli ideologici; allo stesso tempo si è palesata un'incoerente discussione all'interno della stessa maggioranza parlamentare che, fomentata dal sistema proporzionale e dalla conseguente necessità di costruire una maggioranza composita, di opportunità, con forze politiche di volta in volta differenti ha determinato un inaccettabile immobilismo nella programmazione e nella costruzione delle politiche pubbliche.

---

<sup>94</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri*, Testo, riveduto e corretto, della relazione tenuta al Convegno di studi su La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, di prossima pubblicazione negli Atti del medesimo Convegno, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)

<sup>95</sup> F. PASTORE, *op. cit.* p. 5 ss. Ancora l'autore riporta la propedeuticità di un siffatto programma di Governo, connotato da aspecificità e genericità, ad adattarsi ai mutamenti contingenti che potevano prodursi tanto nella società quanto nelle dinamiche dei partiti con l'accordo della fiducia al Governo.

<sup>96</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 4

<sup>97</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 4

## 2.2.2 LA SVOLTA DEL 1993: L’AFFERMARSI DI UN NUOVO MODELLO DI PROGRAMMAZIONE TRA IL SISTEMA ELETTORALE MAGGIORITARIO E L’EMERSIONE DI UN SISTEMA DI «BIPOLARISMO COATTO»

Sulla spinta della valanga giudiziaria che ha investito il sistema dei partiti tradizionali, le pressioni esercitate dall’opinione pubblica, le nuove esigenze di *governance* legate alla partecipazione al quadro sovranazionale, con l’adesione al Trattato di Maastricht, e la fine della contrapposizione tra mondo occidentale e blocco comunista, con la caduta del Muro di Berlino, hanno determinato un mutamento profondo dei rapporti tra Esecutivo e Parlamento, inaugurando, di fatto, senza modifiche delle norme costituzionali, una nuova stagione della forma di governo italiana.

Con la scomparsa pressoché totale dei tradizionali fronti ideologici e l’adozione del modello maggioritario, che ha favorito l’emersione di nuove forze politiche – si può dire, «a vocazione personalistica»<sup>98</sup>– la variante parlamentare italiana si è spostata verso un modello di bipartitismo, altrimenti denominato bipolarismo di investitura, rappresentando una rottura decisiva con il passato turbolento conclusosi drammaticamente nei primi anni ’90.

Ciò che emerge a più riprese con riferimento alla forma di governo che si è delineata, è la contraddittorietà di alcune soluzioni, da cui è derivata un’elevata fluidità, risultando difficoltoso e non univoco il suo inquadramento in una delle categorie astratte proposte dalla dottrina più autorevole.

Tra il 1991 ed il 1993, in seguito alle vicende giudiziarie di “Tangentopoli”<sup>99</sup> e in ragione del mutamento del contesto internazionale determinato dal crollo dell’Unione Sovietica, si dissolvono come neve al sole, uno dopo l’altro, il Partito comunista italiano, il Partito socialista e la Democrazia cristiana.

Il vuoto di potere che così si era aperto consentì la nascita di soggetti politici nuovi, come Forza Italia, la Lega nord, il Partito popolare e Alleanza nazionale.

Le ragioni più profonde del cambiamento nell’assetto della forma di governo risiedono in un combinato di fenomeni inediti al panorama politico italiano: il primo fattore è l’abolizione ad opera del referendum del 1993 del sistema elettorale proporzionale, e la conseguente adozione di una legge elettorale di stampo squisitamente maggioritario; il secondo fattore – la cui esistenza si spiega in ragione del primo – riguarda

---

<sup>98</sup> G. SOBRINO, *La forma di governo italiana dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, in *Stato, democrazia costituzionale e diritti fondamentali*, n.3/2020, p. 31-71, cit. p. 45

<sup>99</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 1 ss.

la tendenza «all'aggregazione in coalizioni che precedono il momento elettorale e che si propongono di sostenere un determinato Governo per tutta la durata della legislatura che seguirà»<sup>100</sup>, ridisegnando gli equilibri dei rapporti tra Esecutivo e organo rappresentativo verso una chiara preminenza del primo sul secondo.

Tale passaggio fondamentale ha determinato uno sconvolgimento senza precedenti del quadro politico italiano, imponendo un ripensamento dei rapporti, delle strutture e della dialettica tra i partiti le cui ricadute è bene evidenziare.

In primo luogo, si può affrontare la discussione relativa alla formazione del Governo in un contesto così radicalmente innovato.

La definizione di un sistema maggioritario consente la chiara individuazione di una maggioranza sulla base di coalizioni preelettorali.

Si anticipa nella scelta del *leader* di coalizione il soggetto candidato alla carica di Presidente del Consiglio, nonché i suoi Ministri, determinando senz'altro uno snellimento delle procedure di nomina dell'Esecutivo e accelerando anche l'instaurazione del rapporto di fiducia *ex* articolo 94 della Costituzione<sup>101</sup>.

La discontinuità con il passato è in questo aspetto evidente, essendo il sistema proporzionale caratterizzato da un'ampia discussione post-elettorale, diretta alla ricerca di una maggioranza composita per sostenere il Governo.

La portata di questa innovazione in direzione di una maggiore stabilità e governabilità risulta però notevolmente ristretta se si ha contezza di altri due fenomeni paralleli, ricordati da Giorgio Sobrino nella sua ricostruzione<sup>102</sup>, inerenti al sistema dei partiti.

Il primo è la anomala instabilità che caratterizza il rapporto di fiducia nel corso delle legislature, che sostanzialmente contravviene alle aspettative che si formano in seguito ad una rapida definizione della compagine esecutiva.

Questo indebolimento è testimoniato dall'incremento esponenziale della posizione della questione di fiducia su specifici provvedimenti, allo scopo di vincolare il Parlamento ad approvarli<sup>103</sup>, in parte giustificata dalla frequente bocciatura delle proposte del

---

<sup>100</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 42 ss.

<sup>101</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 43. L'autore parte dalla considerazione del mutamento del processo di formazione degli Esecutivi per descrivere la portata dell'influenza delle nuove dinamiche di coalizione e del sistema maggioritario. Sembra che si tratti di uno dei temi che rappresentano la maggiore cesura rispetto al passato caratterizzato da lunghe consultazioni e trattative per addivenire alla formazione di un Esecutivo di compromesso.

<sup>102</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 42

<sup>103</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 43.

Governo e la conseguente messa in discussione del rapporto fiduciario, che costituisce un indice dell'incapacità del Parlamento di mantenere una relazione stabile con l'Esecutivo.

La precarietà del rapporto tra Governo e Parlamento viene poi accentuata da una nuova concezione dell'istituto della mozione di sfiducia, fino ad allora non considerata ammissibile nel circuito costituzionale.

Sebbene nel corso delle prime esperienze dei Governi degli anni '90 la sovente proposizione della mozione di sfiducia inerente all'intera compagine di Governo aveva relativamente messo in difficoltà la tenuta della maggioranza e di conseguenza la stabilità dell'Esecutivo, il sistema politico basato sul modello maggioritario e sulla tendenza al bipolarismo aveva in molte occasioni tenuto al riparo il Governo da pretese crisi di natura parlamentare<sup>104</sup>.

La situazione, però, muta decisamente nel 1995 con il cd caso Mancuso, in cui la Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1996<sup>105</sup> giudica ammissibili le mozioni di sfiducia cd individuali, vale a dire presentate nei confronti di singoli ministri<sup>106</sup>.

A seguito di tale riconoscimento si è manifestata una tendenza al ricorso sistematico alla mozione di sfiducia individuale, utilizzata dall'opposizione per destabilizzare il Governo nel suo complesso, e conseguentemente la maggioranza politica che lo sostiene, ponendola di fronte all'alternativa tra proteggere il Ministro oggetto della mozione, spesso in dinamiche delicate, oppure rinnezarlo<sup>107</sup>, com'era avvenuto appunto nel caso Mancuso, costringendolo a dimettersi<sup>108</sup>.

Entrambe le soluzioni possono determinare contraccolpi devastanti sulla maggioranza, soprattutto nei casi in cui siano coinvolti Ministri di un certo rilievo politico<sup>109</sup>.

Resta il fatto che la tendenza generale del sistema maggioritario è quella di un crescente rafforzamento dell'Esecutivo nel sistema politico costituzionale, determinando una rottura con il precedente equilibrio garantito nei confronti dell'organo rappresentativo.

---

<sup>104</sup> Come ancora una volta evidenzia G. SOBRINO in *La forma di governo italiana dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, ma come in generale traspare dai dati empirici, le mozioni di sfiducia vengono infatti, di norma, respinte, rendendo le crisi di governo extra-parlamentari prevalenti nell'esperienza italiana.

<sup>105</sup> Cfr. Corte cost. sentenza 18 gennaio 1996, n.7, su [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it)

<sup>106</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 44

<sup>107</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 44

<sup>108</sup> Cfr. N. LUPO, *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede*, Il Mulino, 2/2020

<sup>109</sup> G. SOBRINO, *op. cit.* p. 45

Nonostante la dimensione irrimediabilmente monista, la personalizzazione delle dinamiche di partito, la direzione accentrata e verticistica<sup>110</sup>, accompagnata dalla prassi delle coalizioni preelettorali e dall'impianto maggioritario della formula elettorale, ha conferito alla compagine governativa, e in particolare al suo capo, una legittimazione nuova, e per certi versi decisamente più diretta, rispetto a quanto avveniva nei decenni precedenti.

Lo spostamento della ricerca di una maggioranza in un momento anticipato rispetto alla scelta elettorale consente sì una più facile individuazione della base parlamentare di riferimento per la nomina del Governo, ma collega in modo più immediato quest'ultimo al corpo elettorale.

Si crea una inedita duplicità di rispondenza nei confronti del Parlamento, con cui residua sempre il rapporto di fiducia, ma anche con il corpo elettorale di riferimento, le cui intenzioni espresse con le elezioni non possono che tradursi nell'individuazione di un determinato Esecutivo, già parzialmente predefinito.

E questo aspetto non può che collocarsi in direzione di un rafforzamento del Governo, pur in assenza di modifiche normative sull'assetto dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico.

Il Governo acquisisce una centralità sempre maggiore nel sistema, che lo porta a diventare il baricentro della decisione politica<sup>111</sup>, risultando elaborate in larga parte al suo interno le direttive di indirizzo fondamentali a discapito di un Parlamento che nella dialettica interistituzionale tende a retrocedere a quella funzione che si è denominata ratificatoria.

Tale cambio di passo che, come è bene precisare, ha in realtà interessato la pressoché totalità delle democrazie occidentali, può essere testimoniato dall'evoluzione delle dinamiche del procedimento legislativo, con riferimento in particolare ai dati di produzione delle fonti primarie.

A cavallo del millennio, infatti, si è assistito ad un incremento incontrollato del ricorso ai poteri normativi dell'Esecutivo, quali decreti legislativi *ex art. 76* e decreti-

---

<sup>110</sup> Cfr. A.G. LANZAFAME, *L'organizzazione territoriale dei partiti. La naturale tendenza centralista, i suoi catalizzatori e gli argini costituzionali*, in Rivista del Gruppo di Pisa. Testo rielaborato, ampliato e aggiornato dell'intervento svolto durante il convegno annuale del Gruppo di Pisa "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", Napoli, 14-15 giugno 2019. L'autore evidenzia il mutamento intercorso tra l'organizzazione dei partiti di massa che avevano caratterizzato il periodo della Prima Repubblica e il nuovo assetto inaugurato con la nascita in particolare di Forza Italia, il primo partito a rinunciare ad una «militarizzazione» della base elettorale.

<sup>111</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 48



legge *ex art. 77 Cost.* cui è corrisposta una decisiva diminuzione delle leggi formali approvate in Parlamento<sup>112</sup>.

Spesso lo strumento della decretazione d'urgenza è stato impropriamente utilizzato allo scopo di introdurre una normativa *cd di sistema*, come nel caso delle leggi di stabilità (allora denominate leggi finanziarie) approvate dal 2008 in avanti<sup>113</sup>.

Allo stesso modo la dialettica propositiva in sede assembleare è stata pressoché monopolizzata dall'iniziativa legislativa del Governo, a scapito degli altri soggetti dotati del medesimo potere, quali ad esempio i singoli parlamentari.

E tale tendenza si pone in continuità con il riconoscimento nei regolamenti di Camera e Senato di un tempo maggiormente dilatato per la discussione parlamentare delle proposte governative rispetto a quello previsto per le altre fattispecie.

Ma ancora, si riporta l'ingerenza dell'Esecutivo nel corso dei lavori parlamentari con la presentazione dei *cd maxiemendamenti* e la contemporanea posizione della questione di fiducia, che sostanzialmente vincola l'Assemblea all'approvazione del testo proposto senza possibilità di una discussione effettiva e costruttiva<sup>114</sup>.

Tutti questi aspetti, su cui si avrà occasione di ragionare nel proseguo del lavoro, costituiscono insieme una prova e una causa dello spostamento di potere che si è determinato in direzione dell'Esecutivo, poiché sono risposte ad un'esigenza che non può più essere nascosta.

Tale esigenza è la necessità di garantire una maggiore governabilità del Paese, attraverso una stabilizzazione dell'Esecutivo, che, in assenza di strumenti di sostegno, passa irrimediabilmente per una sua iperattività connotata da fenomeni costrittivi delle dinamiche parlamentari, costruiti sulla scia di una diffidenza reciproca che mal si pone nell'ambito dei rapporti tra gli organi di definizione dell'indirizzo politico nella forma di governo parlamentare.

Per comprendere lo spostamento di potere politico verso l'Esecutivo occorre anche avere contezza del fatto che nella rappresentanza e nella negoziazione che caratterizzano il circuito di decisione dell'Unione europea come delineato dal Trattato di Maastricht, il Governo ha assunto un ruolo fondamentale di portavoce degli interessi nazionali in sede di discussione nelle principali Istituzioni europee, mentre al Parlamento è affidato un

---

<sup>112</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 48

<sup>113</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 49

<sup>114</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 36

ruolo maggiormente marginale nella partecipazione al processo comunitario, che solo in parte sarà recuperato con il Trattato di Lisbona<sup>115</sup>.

Il Governo per tenere fede agli impegni internazionali – e non solo – in forza del suo ruolo da protagonista pressoché assoluto nelle discussioni sovranazionali, ricorre ad espedienti per riempire il *gap* che si è formato tra il nuovo corso degli eventi e l'irrigidimento del modello di forma di governo delineato in Costituzione<sup>116</sup>.

Certo non si può nascondere come quanto avvenuto celi un atteggiamento patologico, inaugurato dalla scelta semplicistica di forzare le dinamiche costituzionali piuttosto che ricercare una composizione di un equilibrio nuovo rispettoso delle necessità di continuità e governabilità, ma anche del ruolo fondamentale del Parlamento, inteso come arena irrinunciabile della democrazia.

Per riassumere il discorso sull'evoluzione della forma di governo italiana dopo la svolta del 1993, si possono richiamare le seguenti linee essenziali attorno alle quali si è assestata: l'adozione di un sistema maggioritario, la tendenza a formare coalizioni preelettorali spesso disomogenee, l'instabilità delle maggioranze nel corso della legislatura, la difficoltà di relazioni tra il Governo e il Parlamento e l'emersione di una nuova concezione del ruolo del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda l'ultimo aspetto, l'elasticità dei poteri attribuiti al Capo dello Stato dalla Costituzione ha garantito il passaggio dalla tipica funzione "notarile", cui era relegato il ruolo fin dagli albori della sua istituzione, ad una posizione maggiormente calata nel contesto sociale e politico e più attento al buon funzionamento delle dinamiche di definizione dell'indirizzo politico che connotano il rapporto tra Governo e Parlamento<sup>117</sup>.

La mancanza di autosufficienza del sistema politico nel saper coordinare efficacemente la gestione della *res publica* viene colmata dalla nuova importanza della Presidenza della Repubblica, che, forte dell'interpretazione estensiva dei suoi poteri, esercita un ruolo crescentemente incisivo nell'ambito delle crisi di Governo, ma anche

---

<sup>115</sup> Sul punto cfr. A. ADINOLFI, *I parlamenti nazionali di fronte al trattato di Lisbona. Le ricadute a livello interno e dell'Unione europea: un'introduzione*, C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali alla luce dell'ordinamento europeo* e F. DONATI, *L'incidenza rispetto all'ordinamento italiano delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona riguardo al ruolo dei parlamenti nazionali* in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione* Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 256 ss.

<sup>116</sup> In questo si può e si deve evidenziare una grande lacuna del processo di integrazione europea, che non ha tenuto conto della diversità dei modelli di definizione dell'indirizzo politico che sussiste tra i vari ordinamenti giuridici degli Stati membri. Certo si tratta ancora di una strada incompiuta, che ci si auspica conduca a costruire un sistema unitario di definizione delle scelte, recuperando il necessario livello rappresentativo garantito dalle istituzioni parlamentari.

<sup>117</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 50 ss.

una maggiore ingerenza nello svolgimento ordinario dell'attività politica, tanto attraverso forme di esternalizzazione informale, quanto tramite l'esercizio dei poteri formali ad essa attribuiti.

A ciò si aggiunga il fondamentale ruolo di impulso, in particolare della Presidenza Napolitano<sup>118</sup>, per l'adozione di riforme costituzionali volte a fronteggiare la crisi istituzionale e politica che nei primi anni duemila ha affiancato quella economica.

Non sono però seguiti risultati rilevanti, dimostrando come spesso la semplice opera di *moral suasion* consentita al Capo dello Stato non rappresenti una valida soluzione alle questioni più critiche della vita politica del Paese.

L'accresciuta importanza assunta dal Presidente della Repubblica manifesta chiaramente la transizione da una assoluta centralità dei partiti, che aveva caratterizzato la prima fase repubblicana, verso un modello maggiormente "istituzionale", dove la dialettica fallimentare tra le forze politiche viene compensata da un nuovo attivismo degli organi costituzionali<sup>119</sup>.

Insomma, dal 1993 si è delineata una forma di governo che per la categorizzazione tradizionale può definirsi di parlamentarismo maggioritario, a caratterizzazione bipolare e a prevalenza dell'Esecutivo sul Parlamento, secondo lo schema Governo direttivo-Parlamento ratificatorio, nelle forme dell'alternanza.

Tuttavia, appare immediatamente che si tratta di una trasformazione parziale, residuando importanti lasciti del sistema precedente, quali la conflittualità interpartitica, oltre che intrapartitica, che irrimediabilmente si riflette sulla costruzione di un equilibrio virtuoso tra Esecutivo, tipico dei sistemi maggioritari.

Le ragioni di tale impostazione difettosa risiedono in parte anche nelle modalità che hanno portato alla sua costruzione.

Considerando infatti che il sistema maggioritario è stato introdotto attraverso un referendum<sup>120</sup>, e quindi in ragione di una spinta esterna impressa dal corpo elettorale, si può notare, con uno sguardo più attento, come tale modello mal si adatti all'agire delle

---

<sup>118</sup>Nel discorso tenuto davanti alle Camere in seduta comune subito dopo la sua rielezione – ha addirittura legato esplicitamente la rielezione e la sua permanenza nella carica alla realizzazione delle riforme istituzionali e costituzionali, definite «improrogabili». Si può ricordare il caso della nomina dei cd saggi, con il compito di elaborare proposte di «misure dirette ad affrontare ... la crisi del sistema istituzionale» confluite nella relazione del 12 aprile 2013.

<sup>119</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 50 ss.

<sup>120</sup> Referendum che ha comportato l'adozione del cd Mattarellum, basato sui collegi uninominali, seguito poi dal cd Porcellum con la previsione di un premio di maggioranza.

principali forze politiche, che si sono ritrovate a fronteggiarsi con una nuova concezione della dialettica istituzionale.

Tutto ciò senza la capacità di adottare comportamenti conformi e coerenti con il modello di parlamentarismo maggioritario, determinando di fatto una conservazione di atteggiamenti e prassi tipici del vecchio sistema, destinati a bloccare gli ingranaggi della forma di governo delineata dal 1993.

Si può parlare di un bipolarismo «coatto»<sup>121</sup>, proprio perché imposto dal corpo elettorale con il referendum, ossia una forza esterna al sistema politico.

Resta comunque il fatto che in nessuna occasione l'impianto originario dettato in Costituzione è stato rivisto con una modifica delle norme in esso contenute; anzi, l'unico intervento in grado di incidere sull'assetto della forma di governo è stato attuato con norma primaria, vale a dire la legge ordinaria che è seguita al referendum abrogativo del sistema proporzionale.

Questo ancora una volta testimonia il grande valore degli elementi estranei alla compagine di norme che regolano i rapporti tra gli organi di indirizzo nell'influenzare l'assetto della forma di governo.

E questi elementi spaziano tra fattori interni, come la modifica del sistema elettorale, il collasso dei tradizionali partiti politici e la stagione delle stragi, e fattori esterni, tra cui la fine della contrapposizione tra mondo occidentale e blocco comunista, l'avanzamento del processo di integrazione europea e la mondializzazione dei mercati.

Tutti aspetti di una società in evoluzione che si dirige verso nuovi orizzonti anche dal punto di vista della forma di governo, dove il decisionismo politico acquista un nuovo peso che soverchia la necessità di discussione e confronto tra forze politiche differenti.

Ma allora qual è il peso da attribuire alle proposte di modifica del testo costituzionale se ad incidere sui rapporti tra le Istituzioni di vertice dello Stato sono più i fattori extraistituzionali delle norme costituzionali previste a tale scopo?

Non è necessario ripensare tanto il rapporto tra Governo e Parlamento, quanto più ridisegnare alcuni frangenti, come quello relativo alle funzioni non tradizionali attribuite alle Camere o all'assetto strutturale di esse e dell'Esecutivo, oltre che al procedimento legislativo.

In breve, è necessario intraprendere la strada delle riforme non perché il sistema di forma di governo delineato in Costituzione sia di per sé mal congeniato, ma più

---

<sup>121</sup> Cfr. G. SOBRINO, *op. cit.* p. 55

semplicemente perché ormai mal si adatta ad un contesto che non poteva essere previsto in sede di redazione di tali norme e che di conseguenza rende indispensabile una nuova configurazione delle strutture e delle funzioni per recuperare l'efficacia della decisione pubblica.

È facile comprendere come, con l'adozione del modello maggioritario e la conseguente forte spinta ad aggregarsi in coalizioni preelettorali, la programmazione politica abbia acquisito una rilevanza nuova, resa necessaria anche dal corso degli eventi che hanno imposto un cambio di passo nella gestione delle finanze pubbliche e dall'imposizione di vincoli eurounitari sempre più stringenti alla decisione politica nazionale.

In particolare, si apprezza «la centralità del ruolo attribuito alla programmazione nella lettura del nuovo corso del Governo, dotato, come si diceva, di maggiore forza e legittimazione, guidato dal *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni, spesso sulla base della presentazione anticipata dei programmi di Governo»<sup>122</sup>.

Il baricentro del potere di definire l'indirizzo politico cambia, spostandosi dai partiti dentro al – ma più che altro fuori dal – Parlamento verso l'Esecutivo.

Quest'ultimo è favorito dalla possibilità di precisare la priorità delle scelte sulla base di una dialettica antecedente al momento elettorale, in sede di formazione delle coalizioni.

E di conseguenza il Governo struttura una programmazione più coerente e definita, facendosi forte della relativa omogeneità delle coalizioni e quindi della maggioranza che lo sostiene.

Il riflesso di questo impianto si coglie nelle relazioni intercorrenti tra i vari organi componenti il Governo, che a quel punto vede predominante la posizione del Presidente del Consiglio che, come si diceva, non solo è il *leader* di uno dei partiti di maggioranza, ma è altresì la guida della coalizione uscita vincente dalle elezioni.

Si opera una nuova lettura dell'articolo 95 della Costituzione, per certi versi più aderente alla *ratio* sottesa alla norma, che porta a potenziare le strutture e i procedimenti che coinvolgono la Presidenza del Consiglio, andando incontro all'esigenza di mantenere saldo nelle mani del Capo del Governo i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento affidatigli dal dettato costituzionale.

Così acquista anche un notevole peso lo spostamento verso il modello di parlamentarismo di alternanza, dato soprattutto dalla tendenza alla successione al

---

<sup>122</sup> Cfr. G. PITRUZZELA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996 e A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano 2003

Governo di coalizioni contrapposte, pressoché impossibile nella cd Prima Repubblica e invece sempre realizzatosi a partire dall'adozione del modello maggioritario<sup>123</sup>.

Quando la possibilità dell'alternanza è impedita, la sfida elettorale «cessa di essere una preoccupazione per l'Esecutivo in carica»<sup>124</sup>, non rappresentando più una reale opportunità per sanzionare l'operato del Governo<sup>125</sup>.

I programmi di Governo sono così più nettamente «differenziati tra le varie legislature, in corrispondenza dell'alternarsi delle diverse maggioranze politiche»<sup>126</sup> che si avvicendano alla guida dell'Esecutivo.

Come nota Fulvio Pastore, con il passare del tempo le due coalizioni, quella di centro destra e quella di centro sinistra, hanno cercato di apparire sempre più coese, dotandosi di simboli unitari, indicando dei *leader* di coalizione e sostenendo programmi comuni da sottoporre agli elettori durante le campagne elettorali<sup>127</sup>.

Si deve accogliere in senso positivo la dialettica nella competizione elettorale, fondata sulla presentazione del programma di Governo agli elettori, in continuità con quanto si diceva sulla necessità di ancorare la determinazione dei rappresentati alla consapevolezza delle scelte concrete che avrebbero adottato, anche per determinarne una seria responsabilità politica.

Così facendo i programmi di Governo sono portati a esprimere delle linee politiche più chiare e definite proprio perché corrispondono tendenzialmente ai programmi elettorali delle coalizioni<sup>128</sup>.

Altresì il linguaggio<sup>129</sup> si è fatto più prescrittivo e «si è accresciuto il grado di cogenza degli impegni programmatici»<sup>130</sup> con il riferimento puntuale agli interventi da mettere in campo per conseguire gli obiettivi, indicando anche i tempi di realizzazione delle attività pianificate<sup>131</sup>.

---

<sup>123</sup>F. MARANGONI, *Programma di governo e law-making: un'analisi della produzione legislativa dei governi italiani (1996-2009)* in Riv. Polis, Rivisteweb Il Mulino, fasc. 1/2010, cit. p. 1 ss.

<sup>124</sup> Cfr. F. MARANGONI, *op. cit.* p. 35

<sup>125</sup> Cfr. F. MARANGONI, *op. cit.* p. 36

<sup>126</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 7

<sup>127</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 7 ss.

<sup>128</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 7 ss.

<sup>129</sup> Per una lettura approfondita di come sia cambiato il linguaggio programmatico nel passaggio da Prima a Seconda Repubblica cfr. S. TIGLIO, *Il discorso programmatico del capo del governo nella transizione italiana: una comparazione con la "Prima Repubblica"*, in Quaderni di Scienza Politica, Anno XVII, n. 1, aprile 2010 p. 39 ss.

<sup>130</sup> F. PASTORE, *op. cit.* p. 14 ss.

<sup>131</sup> F. PASTORE, *op. cit.* p. 14 ss.

Una considerazione raccoglie quanto sostenuto da Marangoni<sup>132</sup> anche in una direzione comparata, relativa alla negoziazione degli accordi programmatici che avviene in sede di formazione delle coalizioni, ossia che tali accordi programmatici, seppur non si configurino ancora come degli accordi di coalizione pienamente rispondenti a quelli dei modelli europei più evoluti, hanno maturato un sufficiente livello di sviluppo da avvicinare l'esperienza degli Esecutivi italiani agli altri ordinamenti dotati di analoga forma di governo<sup>133</sup>.

Dopotutto gli accordi programmatici costituiscono l'embrione di quello che sarà il programma di Governo, sulla strada di quella progressiva specificazione e tecnicizzazione che si auspica sia sottesa al processo di programmazione delle politiche pubbliche.

Quindi nel ventennio in questione è stato fatto in questo senso un decisivo balzo in avanti, testimoniato anche dalle vicende che hanno accompagnato l'istituzione e l'attività dell'Ufficio per il programma di Governo, introdotto con il dpcm 12 agosto 1992 dal Governo Amato e dotato di una funzione conoscitiva relevantissima in tema di analisi ed istruttoria.

E poi ancora con la nomina ad opera del Governo Berlusconi II di un Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo si assiste ad un accoglimento – quantomeno formale – della necessità di strutturare la decisione pubblica attorno ad una solida programmazione politico-normativa, coerente con il programma presentato agli elettori<sup>134</sup>.

Ciò che sorprende però, e che lascia il sistema in balia di sé stesso, è come l'omogeneità e la stabilità, frutto dell'aggregazione in coalizioni, siano risultate solo apparenti, determinando di fatto ancora una volta uno svuotamento delle potenzialità acquisite dalla forma di governo in direzione di una programmazione di qualità.

La conflittualità dei partiti emerge infatti come fattore deleterio per una seria e coordinata programmazione delle politiche pubbliche, consegnando al Paese un'altra

---

<sup>132</sup> Cfr. F. MARANGONI, *op. cit.* p. 42 ss. L'autore sul punto: «Anzi, per quanto la pratica degli accordi di coalizione in Italia sia ancora molto recente e spesso legata a motivazioni di propaganda elettorale, piuttosto che di reale politica di coalizione, l'esperienza empirica ci dimostra come questi documenti si comincino ad avvicinare alle tendenze evolutive riscontrate dalla letteratura comparata in relazione alle pratiche di governo nelle principali democrazie europee contemporanee»

<sup>133</sup> Cfr. F. MARANGONI, *op. cit.* p. 38

<sup>134</sup> Per una lettura sull'evoluzione delle strutture e degli organi preposti all'attuazione e al monitoraggio del programma di Governo sotto il versante dell'Esecutivo cfr. per tutti E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze* in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2011, Giappichelli editore, Torino, 2022

stagione drammatica sotto il versante delle riforme sulla scia di quanto accaduto nella cd Prima Repubblica.

Il tutto accompagnato dalla mancanza di una seria cultura della programmazione, oltre che di una ragionevole stima della fattibilità degli interventi proposti in campagna elettorale, producendo il risultato di confezionare spesso programmi irrealizzabili, del tutto velleitari, o comunque la cui concreta realizzazione non rispondeva pienamente neppure alla volontà politica della maggioranza che l'aveva proposta.

### 2.2.3 DALLA CRISI DEL BIPOLARISMO AL SUPERAMENTO DEL SISTEMA ELETTORALE MAGGIORITARIO: LA NUOVA CONCEZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO CON IL CONTRATTO DI GOVERNO

L'insieme delle disfunzioni insite nel sistema delineato a cominciare dalla prima metà degli anni '90 sono prepotentemente esplose in seguito al manifestarsi dei riflessi della crisi finanziaria del 2008 che ha duramente messo alla prova le strutture e le funzioni degli organi costituzionali di indirizzo politico, oltre che la tenuta del sistema dei partiti, già notevolmente attraversati da conflitti e tensioni interne.

L'incapacità di gestire l'onda d'urto prodotta sull'economia, oltre che la necessità di riassetto le finanze pubbliche, per troppo tempo amministrato in maniera colposamente inadeguata, hanno portato il Presidente della Repubblica Napolitano a spingere per la formazione di un Governo cd tecnico, sotto la guida del Sen. Monti e composto da profili altamente qualificati, nella speranza che sottrarre, almeno temporaneamente, la decisione politica al circuito conflittuale in cui erano ristagnati i partiti avrebbe potuto imprimere una nuova direzione di marcia alla stagione delle riforme che, a quel punto, erano improrogabili.

In tale frangente può immediatamente riconoscersi un ritorno ad un modello di parlamentarismo consociativo<sup>135</sup> nel senso di cui si diceva, poiché la compagine esecutiva, composta per lo più da soggetti esterni alle dinamiche di partito, si trovò ad avere una base di maggioranza molto ampia e trasversale, un sostegno parlamentare di grande coalizione, raccogliendo al suo interno tanto l'area di centro destra quanto quella di centro

---

<sup>135</sup>Cfr. N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 2012, p. 84 ss.



sinistra, oltre a godere dell'appoggio del cd Terzo polo centrista<sup>136</sup>, residuando all'opposizione solo le formazioni della Lega nord e dell'Italia dei valori.

In particolare, sembra si sia registrata un'inaspettata inversione di tendenza nell'atteggiamento dei partiti che hanno riscoperto il loro ruolo di chiave di volta della mediazione e del dialogo politico, in direzione di una nuova stagione di protagonismo sulla scena istituzionale.

Si assiste quindi ad un ritorno prepotente della dialettica tra partiti, ormai svincolati dal modello di aggregazione in coalizioni che aveva per una ventina d'anni monopolizzato le dinamiche dei rapporti politici fuori e dentro al Parlamento<sup>137</sup>.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al periodo successivo alla chiusura della legislatura, all'indomani delle elezioni del febbraio 2013<sup>138</sup>.

L'ingovernabilità determinata dalle disfunzioni del sistema elettorale, che non consentiva il formarsi di una maggioranza chiara ed omogenea tra Camera e Senato, determina la crisi definitiva del modello bipolare.

Tutto ciò anche in conseguenza dell'inatteso nuovo protagonismo regalato dalle urne al neonato Movimento 5 stelle, che sancì l'inizio di una nuova fase nell'assetto delle relazioni tra partiti, Istituzioni e società civile, ridisegnando ancora una volta la forma di governo italiana.

Nella consapevolezza che il connubio tra una legge elettorale frettolosamente disegnata in modo inadeguato e la natura ormai tripolare del sistema avevano consegnato al Paese una situazione di gravissima difficoltà politica, l'unica soluzione che scongiurasse la designazione di un nuovo Esecutivo tecnico sulla scia del Governo Monti – il cui operato iniziava ad accendere un dibattito pubblico molto critico nei confronti delle scelte adoperate – era quella di individuare una maggioranza parlamentare attraverso una dialettica costruttiva tra i partiti, riaccendendo la miccia di un potenziale che era rimasto quiescente dagli anni Novanta.

---

<sup>136</sup> Cfr. E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, cit. p. 12

<sup>137</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Il Governo cd tecnico Monti tra compagine ministeriale extrapartitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, p. 135 ss.

<sup>138</sup> Per uno studio molto approfondito sul tema cfr. L. DE SIO - M.CATALDI - F. DE LUCIA (a cura di), *Le elezioni politiche del 2013*, in *Dossier del Centro studi elettorali*, Roma, 2013. Risulta invero molto significativo l'accostamento operato da A. Paparo tra l'assegnazione dei seggi al Senato e le dinamiche tipiche di una vera e propria lotteria, risultando oltremodo mal definito il modello di conversione dei voti e irragionevolmente differenziate le procedure con riferimento a quelle previste per la Camera, risultato insito nel sistema elettorale il problema dell'ingovernabilità.

E così nella formazione, prima del Governo Letta, e poi dei Governi Renzi e Gentiloni, i partiti si dimostrarono – con alcune eccezioni – capaci di disegnare una maggioranza, sostanzialmente analoga a quella che reggeva il Governo Monti, ancora una volta piuttosto ampia e trasversale, ma non tanto in una luce di velata imposizione da parte del Capo dello Stato, quanto più in forza di una ritrovata responsabilità politica dalla quale non era più possibile prescindere in un momento tanto delicato della storia repubblicana.

I Governi, così espressione di accordi post-elettorali, hanno trascinato il Paese fuori dall'*impasse* determinato dalle disfunzioni del modello maggioritario e del sistema di coalizioni, che all'indomani delle elezioni del 2013 aveva dimostrato tutta la sua inadeguatezza nel produrre una stabile e omogenea maggioranza che si inserisse nell'obiettivo di garantire la governabilità del Paese.

La direzione di marcia verso il superamento del modello bipolare venne accompagnata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, prima della legge elettorale cd *Porcellum* (legge Calderoli 270/2005) ad opera della sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014<sup>139</sup>, e successivamente anche della legge elettorale cd *Italicum*<sup>140</sup>, votata su proposta del Governo Renzi (legge 52/2015), con la sentenza n. 35 del 2017<sup>141</sup> poiché ambedue lesive dei principi di rappresentatività e uguaglianza di voto.

Esse, infatti, nelle parole della Corte determinavano la possibilità di trasformare «artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, e in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta», rendendo di fatto necessario reintrodurre un modello dotato di correzioni in senso proporzionale.

Successivamente è stato adottato il sistema elettorale cd *Rosatellum-bis* con la legge 165 del 2017; si tratta di un sistema elettorale riconducibile ad un modello misto, con una base proporzionale cui era affiancato un effetto maggioritario derivante dalla previsione di collegi uninominali<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2014, disponibile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>140</sup> Per uno studio approfondito della legge elettorale cfr. R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum* e L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016

<sup>141</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.35 del 2017, disponibile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>142</sup> Cfr. P. COSTANZO - L. TRUCCO, *I pilastri del sistema: l'assegnazione dei seggi*, in P. COSTANZO - A. RUGGERI - L. TRUCCO (a cura di ), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum-bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, Utet, Torino, 2018. Gli autori riportano la sua natura di sistema misto "fuso" a "propulsione maggioritaria". Cfr. E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze* e cfr. F. Pastore, *op. cit.* p. 7 ss. L'autore riporta come si tratti di un sistema elettorale misto "a separazione completa", infatti, «per entrambe le camere parlamentari: il 37%

La combinazione di tale legge elettorale con l'assetto ormai tripolare delle forze parlamentari hanno consegnato un risultato in tutto aderente ad un modello proporzionale puro, non in grado di delineare una chiara maggioranza a favore di nessuna delle coalizioni preelettorali, confermando la tendenza ad una ripresa della dialettica partitica post-elettorale alla ricerca di una base sulla quale costruire un Governo stabile.

Il punto debole della disciplina elettorale è in questo senso duplice: da un lato subordina l'efficacia degli aspetti maggioritari al raggiungimento di una quota elevata di consensi a livello nazionale in assenza di successo nei collegi uninominali; e dall'altro lato, conserva la forma tipica del modello di coalizioni preelettorali *all-encompassing* vigente tra il 1994 e il 2017, con la differenza che «il sistema proporzionale aveva conferito a ciascuna lista all'interno di una coalizione una propria autonomia e uno specifico peso, garantendo un'ampia possibilità di manovra sullo scacchiere politico, poiché il *Rosatellum-bis* prevedeva che ogni lista presentasse un proprio programma, dichiarasse un proprio capo politico ed, eventualmente, l'apparentamento con una o più liste, al fine di creare coalizioni»<sup>143</sup>.

Quindi sono evidenti le differenze con il modello tipico della fase del bipolarismo, della quale sono ereditate le disfunzioni ma non le potenzialità programmatiche.

Tale impianto ha determinato «il ritorno a logiche convenzionali o stipulative del sistema dei partiti, che aveva invece subito una trasformazione in senso quasi contrappositivo in virtù dell'affermazione del principio maggioritario nella legislazione elettorale»<sup>144</sup>.

La disfunzionalità del sistema elettorale appare ancora più evidente, come nota Pastore<sup>145</sup>, se si considera che un partito di una coalizione elettorale, nel caso in cui essa non raggiunga la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, potrebbe concorrere dopo

---

dei seggi (232 alla Camera e 116 al Senato) sono assegnati con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali (il cosiddetto plurality, in base al quale first-past-the-post), ovvero in ciascun collegio è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti; il 61% dei seggi (rispettivamente 386 e 193) sono ripartiti proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le soglie di sbarramento stabilite, utilizzando listini bloccati all'interno di piccoli collegi plurinominali (il riparto dei seggi è effettuato a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato); il 2% dei seggi (12 deputati e 6 senatori) è destinato al voto degli italiani residenti all'estero.» Si prevedono poi diverse soglie di sbarramento, ovvero percentuali di voti al di sotto delle quali non si viene ammessi alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali, volte a ridurre la frammentazione politica che tendenzialmente segue il sistema proporzionale».

<sup>143</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 8

<sup>144</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p.1

<sup>145</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 9

le elezioni a formare delle maggioranze con forze politiche diverse da quelle componenti la coalizione stessa.

Così facendo, «deputati e senatori di tale partito, eletti nei collegi uninominali anche da elettori di altre liste della medesima coalizione, andrebbero a formare una maggioranza con forze politiche non gradite a tali elettori con un programma sensibilmente diverso da quello presentato in campagna elettorale»<sup>146</sup>.

E infatti le coalizioni sono cedute di fronte al risultato elettorale delle elezioni del 2018, quando notoriamente la spaccatura prodotta all'interno della coalizione di centro-destra con la fuoriuscita della Lega ha portato alla formazione del Governo Conte I con il Movimento 5 Stelle, che, da avversario politico, è diventato alleato di Governo, con un ritorno al modello di contrattazione post-elettorale tipico della prima fase della storia repubblicana.

Si è reso oltremodo fuorviante per l'elettorato il ricorso a quella prassi tipica del modello maggioritario, di cui si sono sottolineati i riflessi virtuosi, consistente nell'indicazione in campagna elettorale del *leader* dell'intera coalizione e nella presentazione di un programma condiviso da tutti i partiti che ne fanno parte<sup>147</sup>.

La prevedibilità del risultato avrebbe dovuto portare a ripensare già di per sé l'intero assetto della competizione elettorale, dato che era palese che non si sarebbe giunti alla definizione di una chiara maggioranza politica aderente alla composizione di una coalizione e in tal senso omogenea e coerente.

La maggioranza che viene a formarsi all'indomani delle elezioni del 2018 non è connotata da un programma comune e non condivide un *leader* comune, con un Presidente del Consiglio «estremamente debole poiché del tutto ignoto agli elettori prima della sua nomina e che non ha la *leadership* di nessuno dei due partiti della maggioranza»<sup>148</sup>.

Da qui la scelta di affiancarlo con due Vicepresidenti dotati di un imprevedibile peso politico a compensare le inevitabili tendenze deflagranti.

---

<sup>146</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 9

<sup>147</sup> Cfr. D. CODUTI, *Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2/2020. Disponibile in: [www.forum costituzionale.it](http://www.forum costituzionale.it). L'autore sottolinea come il programma di governo debba in questo contesto essere definito dopo le elezioni, mediando tra gli interessi di ciascuna forza politica che entra a far parte di tale maggioranza e tenendo conto solo in parte del programma elettorale della coalizione o della lista.

<sup>148</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 10 ss.

Si completa così il ritorno a quel modello pseudo-consociativo che aveva caratterizzato l'esperienza della cd Prima Repubblica anche sotto il frangente della programmazione politica.

La difficoltà di sintesi delle esigenze delle due componenti della maggioranza non ha consentito di giungere all'elaborazione di un programma di Governo completo, omogeneo, coerente e soprattutto rispondente agli impegni assunti con gli elettori tanto della Lega quanto del M5S, di per sé rappresentanti di interessi politicamente, socialmente ed economicamente differenti.

Ciò che è cambiato, e che segnerà un'importante mancanza alla dialettica dei rapporti politici, è la perdita di una salda strutturazione dei partiti, che hanno abbandonato la pomposa articolazione interna, in cerca di un maggiore contatto con l'elettorato, superando gli organismi di partito in favore di una personalizzazione del dibattito politico.

Per comprendere l'evoluzione delle dinamiche programmatiche in questo quadro così mutato dei rapporti tra partiti, Governo e Parlamento, in direzione di un equilibrio nuovo, si può ricorrere ad un parallelismo tra la figura del programma di Governo tipico dell'esperienza del modello precedente con quella del cd Contratto di Governo.

Come si è detto, l'assenza di una maggioranza parlamentare, chiaramente definita dalle urne, in grado di esprimere un Governo, ha portato due partiti che alle elezioni si ergevano su posizioni contrapposte ad avviare delle negoziazioni politiche, in questo favoriti anche dall'elasticità delle disposizioni costituzionali, portando ad un accordo tra schieramenti collocati su dimensioni «antipodiche»<sup>149</sup>.

L'utilizzo del termine contratto di Governo, che riprende le considerazioni svolte in precedenza circa la propensione ad una nuova concezione della rappresentanza politica attuata attraverso parallelismi con gli istituti civilistici, serviva ad indicare gli impegni assunti dal Governo nei confronti delle due Camere con la presentazione del programma di Governo; una sorta di prestazione sinallagmatica dove l'Esecutivo si impegnava a portare a termine gli adempimenti previsti dal programma e le forze di maggioranza a mantenere stabile l'appoggio alla compagine governativa<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 2

<sup>150</sup> Curiosamente entrambe le forze di maggioranza hanno sottolineato come si trattasse di una cooperazione assolutamente transitoria, insuscettibile di stabilizzarsi nel tempo; ciò appare in netto contrasto con la necessità di assicurare la governabilità del Paese, anche attraverso un'accresciuta responsabilità politica degli attori istituzionali.

In questo non appaiono differenze con la concezione tradizionale del programma di Governo; ciò che muta è la mancanza di una linea di indirizzo politico basata su una visione ideologica e pianificatoria comune.

Si ha una commistione di temi cari all'una o all'altra parte politica, una confusione di obiettivi, senza che venga definito un piano coordinato di intervento pubblico in chiave sistematica<sup>151</sup>.

La rigidità che così si determina, curiosamente si pone in contrasto con la tendenza che si era sottolineata di un ritorno del modello di ampia condivisione delle scelte, residuando piuttosto un mero *do ut des* tra le forze politiche di maggioranza non supportato da una chiara visione programmatica di coordinamento delle politiche pubbliche, in un quadro di interventi settoriali specifici che si contrappongono alla necessità di una programmazione di più ampio respiro.

In questo si sostanzia il ritorno delle disfunzioni che hanno caratterizzato i primi cinquant'anni della storia repubblicana: ancora una volta manca una cultura programmatica, ostacolata dalle distorsioni di un sistema elettorale che non è in grado di conciliare le esigenze di rappresentatività, care alla Consulta, con la necessità di garantire la stabilità della compagine esecutiva e di conseguenza l'efficacia dell'azione programmatica.

Chi sia colui che detiene il potere di definire l'indirizzo politico rimane una questione in parte senza risposta, poiché non si può ascrivere ad un Governo debole, attraversato da divisioni e non dotato di una base programmatica di riferimento, ma neppure ad un Parlamento litigioso e conflittuale, dove le alleanze sono più di opportunità che non di seria condivisione delle scelte e delle decisioni politiche da adottare.

Si è creato un modello di compromesso più che di consociazione che non si è tradotto in una discussione dei fini generali dell'azione dello Stato quanto più in uno scambio di favori elettorali.

---

<sup>151</sup> In una lettura comparata si può notare come invece nell'esperienza tedesca la stipula di un contratto di governo tra socialdemocratici e cristiano-democratici abbia prodotto risultati sorprendenti e inaspettati, garantendo la formazione di un Governo federale stabile ed efficiente. Ma le differenze con il caso italiano sono molteplici ed evidenti: innanzitutto in Germania si è addivenuti ad un accordo in tempi molto più lunghi rispetto a quelli che hanno caratterizzato la contrattazione tra il M5S e la Lega; in secondo luogo, ciò che appare è la costruzione di un documento programmatico armonioso, dove quasi si perde il riferimento dei vari punti all'una o all'altra compagine politica che riconoscono tutti i punti come propri; da ultimo va notato come abbia contribuito al fallimento di una seria programmazione nel caso italiano il clima di delegittimazione reciproca che caratterizza il dibattito elettorale da ormai molti anni, relegando la discussione a dispute ideologiche e personali, a differenze del modello tedesco in cui entrambe le forze di governo partono da una condivisione comune di valori di fondo. Cfr. F. PASTORE, *op. cit.* p. 3 ss.

Non si potrebbe neppure parlare di indirizzo politico, in quanto pare mancare proprio una consapevolezza sul da farsi, tanto in seno ai partiti, quanto, di conseguenza, nel circuito istituzionale.

Lo schema costituzionale di codeterminazione dell'indirizzo politico permane, ma è reso impotente dalle disfunzioni della disciplina elettorale e del sistema dei partiti, che non sono in grado di costruire serie e omogenee maggioranze in Parlamento e di sostenere un Governo che sia stabile e supportato da una chiara programmazione politica.

Insomma, l'esperienza del contratto di governo ha in sé il dato positivo di aver trascinato fuori il Paese dallo stallo consegnato dalle elezioni del 4 marzo 2018, attraverso anche un tentativo di superamento delle differenze che attraversavano i partiti in Parlamento, ma ha anche rappresentato un passo indietro rispetto alla costruzione di una seria programmazione politica che sia per questo coerente e specifica, soprattutto dal punto di vista del programma di Governo.

Tali considerazioni possono in parte espandersi al periodo del Governo Conte II, in cui a cambiare però non è solo il colore politico di una parte della maggioranza parlamentare che lo sostiene, ma anche le modalità concrete che determinano la costruzione del programma di Governo.

Riprendendo le considerazioni mutuate da Coduti<sup>152</sup> riguardanti la ricerca di un contatto diretto con il corpo elettorale che estrometta il ruolo degli organismi interni al partito – di cui neppure tutte le associazioni politiche sono dotate – si può notare come il comportamento tenuto dal M5S nelle trattative per formare una maggioranza sia relativamente mutato al Governo Conte I, generando ricadute differenti sulle modalità di confezionamento del programma di Governo.

Nell'esperienza del Contratto di Governo, infatti, tale documento programmatico aveva costituito oggetto diretto della votazione sulla piattaforma di partito *Rousseau*, dove gli iscritti avevano potuto valutarne la rispondenza con i propri interessi.

Nel caso dell'alleanza cd giallo-rossa, invece, oggetto della votazione era la semplice intenzione di formare una maggioranza con il Partito Democratico e Liberi e Uguali, senza alcun riferimento a documenti o proposte programmatiche, consegnando l'adempimento di formulare il programma di Governo ad un momento successivo all'accordo tra i partiti, recuperando un modello maggiormente in linea con l'esperienza del parlamentarismo consociativo<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. D. CODUTI, *op. cit.* p. 2 ss.

<sup>153</sup> Cfr. D. CODUTI, *op. cit.* p. 4

Sulla dicotomia tra parlamentarismo consociativo e di alternanza, e tra forme di maggiore decisionismo del Governo o del Parlamento, viene in luce come la programmazione risulti influenzata nei suoi connotati più profondi a seconda dell'adozione di un modello piuttosto che dell'altro.

Ciò avviene in particolare per il programma di Governo, che, come si è detto, costituisce la tappa fondamentale dell'intero processo di formazione dell'Esecutivo, ne contiene una giustificazione e si erge irrimediabilmente a parametro per il suo operato.

E se questa sua importanza si accetta con riferimento anche al contenuto di senso da attribuirgli, che deve essere sufficientemente tecnico e specifico per poter adempiere efficacemente alla funzione che gli si affida, allora occorre ripensare la dimensione normativa che lo riguarda, con la considerazione che è del tutto irrazionale lasciare in balia delle derive politiche e sociali questo istituto che è senza ormai dubbio il principale strumento posto al servizio di una coerente ed adeguata definizione dell'indirizzo politico.

Si può quindi a questo punto dire che il programma di Governo costituisca una prassi costituzionale che si è formata per riempire di senso, anche agli occhi esterni al circuito politico, il rapporto di fiducia, richiamato dall'articolo 94 Cost.

Tuttavia, la mancata specificazione di come tale rapporto si regga su una dialettica programmatica, incardinata nell'ambito di definizione dell'indirizzo politico, relega il tema in secondo piano, depotenziandone la portata e screditandone la reale utilità.

Nel capitolo precedente si è cercato di evidenziare come l'elezione da parte del corpo elettorale di un rappresentante dovrebbe giustificarsi alla luce della programmazione politica del partito che lo candida.

Nel circuito fiduciario analogamente la posizione di fiducia ad un determinato Esecutivo si giustifica alla luce del programma di Governo presentato.

E se allora nel capitolo primo si era sottolineato come occorre trasporre le ragioni della nomina di un determinato rappresentante su un piano di consapevolezza specifica riguardo al programma da questo presentato, non si capisce perché in un frangente maggiormente tecnico-istituzionale non si debba legare la costruzione di un certo Esecutivo ad un programma di Governo puntuale, attuabile ed efficace.

Si potrebbe per ipotesi collegare esplicitamente la concessione della fiducia allora non solo alla formazione di un determinato Esecutivo e ai soggetti che lo compongono, ma anche ad un determinato programma politico-normativo cui sia riconosciuta la centralità assiologica nel coordinare l'azione degli organi costituzionali.



In presenza di un programma di Governo chiaro, che costruisca una prevedibilità dell'agire del Governo e una consapevolezza circa le intenzioni del suo operato, il Parlamento, che con la posizione della fiducia tale programma accetta – per ora solo implicitamente – potrebbe riempire di significato anche la propria attività a supporto della sua attuazione e in direzione di un più incisivo monitoraggio sull'azione del Governo.

Così facendo si salderebbe il rapporto tra l'Esecutivo e l'organo rappresentativo ad una dialettica non più dicotomica, ma improntata alla sinergia e alla cooperazione nella realizzazione di un fine comune corrispondente all'interesse generale, quale declinato dalle elezioni e trasposto nelle linee programmatiche definite nel circuito istituzionale.

Come si avrà modo di specificare oltre, il programma di Governo costituisce una tappa preliminare fondamentale del ciclo delle politiche pubbliche: rappresenta l'adempimento naturale imposto dalla rilevazione dei bisogni e delle esigenze emerse nel confronto con il corpo elettorale, che esso traduce in un'agenda specifica di interventi pubblici.

Si può insomma considerare come la risposta istituzionale a determinate questioni critiche riportate proprio dai partiti, che sono la struttura naturalmente più propensa al dialogo con la società civile e di conseguenza la più idonea anche a giudicare l'utilità e la ponderazione delle soluzioni proposte.

Il programma di Governo riacquista significato però anche nella fase finale di questo ciclo, in particolare nel momento di valutazione della qualità e dell'efficacia delle politiche pubbliche adottate dall'Esecutivo.

Costituisce il parametro fondamentale per una stima circa il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati, anche in chiave di responsabilità politica delle decisioni.

Sebbene esistano strumenti di monitoraggio circa l'attuazione del programma, quasi nulla è previsto in direzione di una seria e informata valutazione delle politiche pubbliche, residuando pochi istituti, quasi tutti sul versante governativo, peraltro non supportati da una cultura politica consapevole dei benefici che essa apporterebbe.

Le ragioni di questo stato di cose risiedono nel ruolo ancora marginale che si riconosce al programma di Governo, oltre che al mancato accoglimento di una struttura che corrisponda alle esigenze di tecnicizzazione e specificazione, poiché lo sguardo circolare che dovrebbe essere attento ad una costante rivalutazione delle scelte adottate manca di una visione complessiva dell'attività di Governo, che tenga conto delle ricadute concrete delle politiche già attuate e ne tragga le dovute conseguenze sul piano programmatico.

Le ragioni ora esposte, che sono alla base della centralità del ruolo del programma di Governo nel circuito di decisione pubblica, potrebbero giustificare una sua disciplina più stringente sotto molti punti di vista.

Qui si può riportare una possibile strada, già auspicata in parte da Mortati<sup>154</sup>, che passa attraverso il riconoscimento di un significato prescrittivo alle disposizioni contenute all'interno del programma, in direzione di un suo recepimento legislativo, che lo assurga al carattere di norma interposta condizionante l'azione successiva degli organi di indirizzo e al cui interno siano fissate le previsioni di interventi concreti anche in vista di una sua comparazione con la realtà giuridico-fattuale che ne deriva.

Solo l'attribuzione all'indirizzo politico di una precisa rilevanza giuridica passando per il riconoscimento di una natura normativa e vincolante<sup>155</sup> al programma di Governo, può garantire efficacemente il mantenimento di una dimensione unitaria ed effettiva dell'azione degli organi dello Stato nel compito di perseguire i fini che sono da essi preliminarmente determinati.

Si individuerebbe così, secondo la definizione di Crisafulli<sup>156</sup>, «l'esistenza di un principio generale di diritto, prescrivente agli organi costituzionali di collaborare all'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato»<sup>157</sup>.

Certo tale svolta non sarebbe ipotizzabile senza un parallelo riconoscimento costituzionale della posizione del programma di Governo come chiave di volta di sistema, incardinato nel circuito di conferimento della fiducia e per questo corrispondente alla volontà degli organi di indirizzo chiamati ad attuarlo.

La necessità di irrigidire l'operato delle Istituzioni attorno ad una siffatta impostazione deve essere accompagnata dal riconoscimento collaterale di un margine di autonomia, variabile in ragione del manifestarsi di situazioni imprevedibili al momento della strutturazione del programma, e in ciò esigenti di soluzioni magari non in linea con quanto in esso prospettato.

---

<sup>154</sup> Cfr. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 p. 166-171 e altresì C. MORTATI, *Esecutivo legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, Riv. Dir. Pubbl., 1940, I, p. 322-325

<sup>155</sup> Cfr. E. CHELI, *op. cit.* p. 63

<sup>156</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi urbinati, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, pp. 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 3 – 120

<sup>157</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.* p. 129 ss.

Insomma, modulare le sfumature interpretative concernenti il grado di intensità del vincolo costruito per consentirne un rispetto adeguato alle contingenze che possono manifestarsi.

Un modello così delineato sconterebbe anche una minore problematicità nella fase di attuazione normativa delle direttive in esso contenute, poiché la relativa cogenza che ne deriverebbe da sola imporrebbe una più decisiva compattezza dell'azione traspositiva sul piano giuridico ordinamentale, tanto in seno all'Esecutivo quanto sul versante parlamentare.

Magari anche attraverso una preventiva individuazione della sede di discussione delle proposte e del mezzo per attuarle, così che sia colta la specifica potenzialità dei singoli strumenti normativi posti a disposizione del legislatore.

Questioni di maggior rilievo e impatto sociale, coinvolgenti l'opinione pubblica e attinenti a valutazioni ideologiche e morali, troverebbero nella sede parlamentare, e conseguentemente nella legge formale, lo sbocco più naturale; viceversa, questioni tecniche, settoriali, o comunque di peculiare complessità troverebbero una regolazione più adeguata attraverso l'azione delegata degli organi governativi.

Insomma, prevedere in modo sufficientemente stringente tanto l'*an* quanto il *quomodo* della decisione pubblica già all'interno del programma di Governo, per fissarne i contenuti in modo stabile, chiaro e prevedibile, garantendo in tal senso un'azione di governo efficace, adeguata e rispondente alle esigenze politiche, sociali, ed economiche recepite nel circuito rappresentativo.

### 3. TRA PROGRAMMA DI GOVERNO E PROGETTAZIONE NORMATIVA: DALLA TENDENZA AL MINISTERIALISMO ALLA NECESSITA' DI COORDINAMENTO IN CAPO ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

La valutazione della qualità della programmazione politica che si svolge nel circuito istituzionale impone di riconoscere qual è il soggetto titolare di questa funzione, per ricostruire le dinamiche concrete di questa attività, evidenziando come la struttura degli organi, la natura delle relazioni e la posizione nei confronti delle altre istituzioni influenzano talvolta in modo negativo il suo corretto funzionamento.

Quindi, se nelle dinamiche di indirizzo politico è in definitiva l'Esecutivo a detenere l'onore e l'onere di costruire un'attività di programmazione coerente, specifica e

sufficientemente tecnica attraverso il programma di Governo, allora occorre spostarsi su una breve descrizione della sua struttura come ereditata dalla Costituzione, e soprattutto come razionalizzata dalla riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri con la legge 23 agosto 1988, n. 400.

Appare importante stabilire la natura e gli esiti del rapporto che intercorre tra Presidente del Consiglio e Ministri, sottolineando come sia notevolmente influenzato dai mutamenti della Costituzione materiale, per poi ricostruire gli effetti che da uno o dall'altro modello di rapporti si determinano sull'attività di programmazione in sede governativa.

Il dettato costituzionale impone, come si è visto, di muoversi entro margini definiti.

La Costituzione, infatti conduce a contemperare il principio di collegialità nella definizione della politica generale del Governo, da tradurre in atti normativi primari, con la tendenza all'autonomia dei singoli Ministri per le attività di attuazione dei provvedimenti e delle politiche settoriali di loro competenza, riservando al Presidente del Consiglio il fondamentale ruolo di raccordo corredato dai poteri necessari, quali quello di dirigere la politica generale del Governo, definita dal Consiglio dei ministri, quello di assicurare l'uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo attraverso il coordinamento dell'attività dei Ministri e quello della promozione delle iniziative e dei provvedimenti<sup>158</sup>.

Si può concludere che in tale definizione quella del Presidente del Consiglio sia «una funzione unificante»<sup>159</sup>, che si avvale non solo di strumenti politici, ma anche, sulla base dell'articolo 95 primo comma della Costituzione, di mezzi giuridici, che devono essere previsti e disciplinati<sup>160</sup>.

Si delinea così in modo elastico, ma chiaro, la diversa competenza spettante al Consiglio dei ministri, al Presidente del Consiglio e ai singoli Ministri.

---

<sup>158</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri*, Testo, riveduto e corretto, della relazione tenuta al Convegno di studi su La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, di prossima pubblicazione negli Atti del medesimo Convegno in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) cit. p 15 ss.

<sup>159</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op. cit.* p 15.

<sup>160</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op. cit.* p. 19 «il primato del principio collegiale è temperato dal conferimento di una decisiva funzione unificante, esercitabile anche con strumenti giuridici e non solo politici, in capo al Presidente del Consiglio. Più che essere oscura o prestarsi alle più varie interpretazioni, la disciplina costituzionale traccia un percorso mediano tra gli estremi delle concezioni “monocratica” e “collegiale” del Governo, assegnando i formali poteri decisionali alla sede collegiale, ma conferendo all'istanza monocratica gli indispensabili poteri di impulso, di sollecitazione, di direzione e di coordinamento senza i quali un collegio non può operare»

Se nell'esperienza della cd Prima Repubblica il rapporto tra Presidente e Ministri era improntato ad un'ampia autonomia di decisione dei secondi<sup>161</sup>, liberi di gestire l'attività dei propri ministeri senza concreti adempimenti di coordinamento con il resto del Governo, il nuovo senso di marcia in senso maggioritario e bipolare determinato con la svolta del 1993 ha inaugurato una nuova stagione nell'assetto delle relazioni intragovernative, in direzione di un maggiore accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio<sup>162</sup>.

Pur escludendo l'ammissibilità costituzionale di un modello di relazioni improntato alla gestione monocratica dell'Esecutivo – che caratterizza invece l'ordinamento britannico, ad esempio, dove il detentore del potere di definire l'indirizzo politico è il Primo Ministro *uti singulus*<sup>163</sup> – dagli anni Novanta il sistema italiano si è a ciò molto avvicinato, specie nel contesto regionale in concomitanza con la riforma del Titolo V nel 2001, quando è stato definito il modello di *governance* regionale incentrato attorno alla valorizzazione del ruolo del Capo dell'Esecutivo<sup>164</sup>.

Tuttavia, come sottolinea Bassanini<sup>165</sup>, attuare un parallelismo tra il livello regionale e quello statale non appare proficuo, residuando importanti differenze che giustificano un diversità di modelli, tra cui si può riportare la considerazione che il Presidente del Consiglio non è soggetto ad elezione diretta del corpo elettorale, non ha il potere di

---

<sup>161</sup> La dottrina elaborò alcune nozioni per definire questo rapporto e la posizione del Presidente del Consiglio, tra cui le definizioni di «Governo per ministeri», «Governo a direzione plurima dissociata», «Governo a multipolarità diseguale». Cfr. rispettivamente E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Istituzione Governo*, cit., p. 49; S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* cit., p. 24 ss.; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, 1 pp. 62 ss.

<sup>162</sup>Cfr. F. BASSANINI, *op. cit.* p. 7 ss. L'autore conferma le considerazioni svolte nel paragrafo precedente con riferimento al mutamento della forma di governo determinata dallo spostamento in senso maggioritario degli equilibri del sistema dei partiti: «È la conseguenza di importanti mutamenti delle variabili di contesto, della forma di governo materiale. Mutamenti del sistema elettorale; del sistema della comunicazione in generale e della comunicazione politica in particolare; della cultura istituzionale diffusa; del sistema, della struttura e del ruolo dei partiti; delle scelte del corpo elettorale. Ed anche di mutamenti avvenuti nella definizione formale della forma di governo, sia pur soltanto a livello di enti territoriali (Regioni, enti locali): l'adozione di modelli di tipo presidenziale o di investitura diretta del capo dell'esecutivo per le Regioni e per una parte degli enti locali (e la tendenza a sottovalutare il reiterato rifiuto<sup>14</sup> di estendere lo stesso modello a livello nazionale), ha contribuito infatti, insieme agli altri elementi di contesto ora accennati, a generare – nella cultura istituzionale diffusa e, in qualche misura, anche nella forma di governo materiale – la tendenza a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio».

<sup>163</sup> Egli inoltre dispone del potere di chiedere e di norma ottenere lo scioglimento della Camera dei Comuni e del potere di revoca dei ministri, cui frequentemente ricorre.

<sup>164</sup> Cfr. sul punto V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, di prossima pubblicazione in "Studi in onore di Gianni Ferrara", 2021

<sup>165</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op. cit.* p. 11

sciogliere l'Assemblea rappresentativa né comunque di determinarne lo scioglimento con le sue dimissioni, e non gode, del potere di revoca dei Ministri<sup>166</sup>.

La trasposizione di un modello relegato ad una compagine territorialmente ristretta risulta oltremodo incompatibile di fronte alla «complessità dei compiti e delle responsabilità proprie del Governo»<sup>167</sup> dello Stato, indubbiamente «incomparabili con quelle degli organi di governo regionale»<sup>168</sup> e locale, di fatto impedendo il concentrazione dei poteri di definizione delle politiche pubbliche nelle mani del Capo dell'Esecutivo<sup>169</sup>.

In generale non sorprende come il principio monocratico abbia avuto maggiore spazio in situazioni di crisi finanziaria e di bilancio, a cui si sono affiancati vincoli stringenti alla *governance* economica, che hanno imposto al Governo decisioni audaci e rapide, oltre che un elevato grado di coesione e stabilità.

Esaurendo la discussione relativa alla dicotomia tra modello monocratico e collegiale, si può notare come siano molti i fattori che determinano la tendenza del sistema verso l'una o l'altra direzione, considerando tanto l'assetto, la struttura e le relazioni dei partiti quanto la disciplina elettorale, che a loro volta, incidono sul procedimento di formazione del Governo, e così, a cascata, sul rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri, costruendo un equilibrio di volta in volta mai uguale a se stesso, che rende di fatto la programmazione politica, e la conseguente progettazione normativa, un'attività che cambia connotati e qualità a seconda delle tendenze della forma di governo.

Se al Presidente del Consiglio incaricato è riconosciuto un peso decisivo nell'indicazione e nella attribuzione dei relativi incarichi dei soggetti che formeranno il Governo, la bilancia dei rapporti tra cuore e articolazioni dell'Esecutivo si sposterà verso il Presidente stesso; viceversa, se assumono maggior rilievo le discussioni tra le correnti dei partiti e tra le varie forze politiche della maggioranza che esprimeranno i Ministri in rappresentanza dei propri interessi, il rapporto propenderà per una maggiore autonomia riservata alle singole compagini componenti il Governo<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op.cit.* p. 12

<sup>167</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op.cit.* p. 12

<sup>168</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op.cit.* p. 12

<sup>169</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op.cit.* p. 12 ss.

<sup>170</sup> Cfr. F. BASSANINI, *op. cit.* p. 22 ss. «nessuno dei ministri doveva dunque la sua nomina al premier, e nessuno poteva sentirsi condizionato dal potere del premier di rinnovargli o meno l'incarico al momento della formazione di successivi governi». L'autore ricorda come sia costituzionalmente imposta una partecipazione attiva del Presidente incaricato alla definizione dei membri del Governo, disposta dall'articolo 92; in particolare questo «ritorno alla Costituzione» si è avuto nel corso dell'esperienza della cd Seconda Repubblica, quando si è recuperato il ruolo centrale nella formazione del Governo tanto del

### 3.1 DAGLI IMPEGNI E LE VALUTAZIONI POLITICHE ALLE NORME GIURDICHE PER LA LORO ATTUAZIONE: ORGANI, PROCEDURE, DISFUNZIONI E POSSIBILI SOLUZIONI DELLA PROGETTAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO

Sulla strada della concezione di programma di Governo che ci si è posti di sostenere, la progressiva specificazione e tecnicizzazione degli obiettivi e degli interventi in esso contenuti consiste in gran parte in una giuridicizzazione degli stessi, attraverso un accostamento ai risultati che si intende conseguire degli atti normativi la cui adozione si ritiene necessaria allo scopo di attuare il programma.

In questo senso l'attività normativa del Governo, che passa attraverso gli strumenti degli articoli 71, 76 e 77 della Costituzione, acquista, anche alla luce delle tendenze impresse dalla prassi istituzionale, una rilevanza fondamentale nel conseguimento degli obiettivi posti dalla politica nazionale e trasfusi nel programma di Governo.

Non sorprende come la maggior parte delle norme dello Stato sia prodotta non più dal Parlamento quanto piuttosto all'interno del Governo.

In questa sede ciò che si vuole analizzare è come la progettazione normativa, che deve irrimediabilmente seguire alla costruzione di un programma di Governo specifico, tecnico e articolato, richieda uno sforzo di coordinamento notevole in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, così da assicurare un'attuazione completa e omogenea degli atti normativi dell'Esecutivo, per garantire altresì una coerente azione di Governo, in questo rispondente tanto al programma, quanto alle direttive di indirizzo politico che in esso si sostanziano.

Il pericolo sotteso è quello di una frammentazione della portata impegnativa del programma di Governo nelle maglie della costruzione degli atti normativi necessari alla sua attuazione, scindendo la sua produzione in una eccessiva moltiplicazione di organi e procedure chiamati a intervenire che di fatto comprimono la natura collettiva e integrata della decisione del Governo, in favore di una maggiore incoerenza e conflittualità del suo stesso operato.

Il tema della progettazione normativa costituisce la terza specificazione della programmazione delle politiche pubbliche, che parte con la definizione dell'indirizzo

---

Presidente incaricato quanto del Presidente della Repubblica. In merito alla posizione assunta dal Capo dello Stato si può richiamare sia la vera e propria contrattazione svolta nella definizione dei ministri dei Governi Renzi e Gentiloni, sia il veto opposto alla nomina del Prof. Paolo Savona a Ministro dell'economia e delle Finanze.

politico in sede di confronto tra i partiti, passa per il programma di Governo e si conclude appunto con la definizione degli atti normativi necessari.

Costituisce in un certo senso la fase specificatoria finale delle determinazioni di indirizzo politico e delle dichiarazioni programmatiche, ponendosi come pianificazione della concretizzazione di essi.

In particolare, una volta determinate le politiche pubbliche che si intende adottare per raggiungere gli obiettivi politici determinati con il programma di Governo risulta indispensabile indicare e pianificare i mezzi normativi e giuridici attraverso i quali articolare l'azione dello Stato.

In riferimento alla progettazione normativa sono stati nel tempo adottati numerosi strumenti di cooperazione interistituzionale, volti a favorire una decisione e una regolazione di qualità, attenta agli interessi sottostanti alla regolazione, attraverso ad esempio la previsione di obblighi di consultazione e di informazione, ma sono ancora pressoché assenti strumenti di cooperazione intraistituzionale, in particolare proprio sul versante governativo<sup>171</sup>.

Ciò che incide decisamente sull'articolarsi della progettazione normativa è la difficoltà che si incontra nell'elaborare il programma di Governo nei termini ad esso attribuiti, risultando la sua corrente predisposizione ben lontana da un modello specifico e definito, al cui interno siano precisamente indicate le politiche pubbliche, gli interventi normativi da adottare e le risorse e i mezzi da mettere in campo per l'adempimento degli impegni politici.

Si è visto come gran parte delle cause di questa propensione risiedano nell'articolazione concreta della forma di governo italiana; solo nel ventennio maggioritario il Governo è rimasto parzialmente al riparo dalla ricerca di soluzioni di compromesso con le forze politiche della maggioranza, consentendo una più specifica elaborazione del suo programma.

La tendenza generale è quella di un Esecutivo composito, che rispecchia le forze che lo sostengono in Parlamento, spesso disomogenee, se non addirittura contrapposte, all'interno del quale convivono anime politiche differenti, la cui conciliazione costituisce un arduo compito che spetta alla Presidenza del Consiglio, non sempre sufficientemente forte e legittimata per imprimere una direzione univoca all'azione di Governo<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2009, cit. p. 1

<sup>172</sup> Cfr. P. BONETTI, *op cit.* p. 2 ss.



Tale stato di cose influenza la progettazione, e inevitabilmente anche la qualità, degli atti normativi del Governo, costretto a ridefinire di volta in volta le proprie priorità e obiettivi, oltre che i mezzi e le modalità per farvi fronte.

In questo risiede l'insufficienza dell'apparato preposto alla progettazione e all'elaborazione della regolazione sul versante governativo.

È necessario adottare un modello di progettazione normativa in grado di assicurare un «effettivo e duraturo consenso»<sup>173</sup> tanto dei membri del Governo quanto della sua maggioranza che lo sostiene – con riguardo ai contenuti degli atti normativi e alle determinazioni politiche in essi concretizzate<sup>174</sup>.

Si può notare come un consenso passeggero e superficiale tanto sul programma di Governo, quanto su specifici atti normativi determini certamente una più rapida adozione dei testi normativi, che magari consente anche di consolidare un giudizio favorevole e immediato del corpo elettorale, ma che, nel lungo periodo, facilita l'emersione di dissensi in seno alla maggioranza parlamentare e, di conseguenza, all'Esecutivo stesso.

Tali dissensi si traducono irrimediabilmente in ripensamenti politici che a loro volta impongono una rivalutazione dell'intervento normativo, che, alla fine, sottoposto a innumerevoli rimaneggiamenti per conciliare le varie forze di maggioranza e di Governo, risulta ambiguo, contraddittorio o comunque connotato da una scarsa qualità tanto sotto i profili formali quanto sotto quelli sostanziali<sup>175</sup>.

Su questa strada si perviene così ad una curiosa e paradossale conseguenza: il Governo, che si è portati a ritenere essere l'organo più confacente alle esigenze di adottare una regolazione rapida, completa e tecnicamente adeguata, anche in forza di una sua pretesa omogenea composizione, in realtà è spesso diviso al suo interno da interessi inconciliabili, consegnando risultati apparenti, che devono essere rivisti e ripensati.

Sotto il profilo della complessità della discussione e della lentezza dell'intervento, la normazione esecutiva assomiglia così al dibattito che caratterizza le proposte di legge presentate alle Camere, senza che sia al contempo garantita quella dialettica che contraddistingue quest'ultime<sup>176</sup>.

Si ha allora una duplicazione del confronto politico, che inizia sull'opportunità di adottare un determinato atto normativo in sede governativa, dove si forma la

---

<sup>173</sup> Cfr. P. BONETTI, *op cit.* p. 3

<sup>174</sup> Cfr. P. BONETTI, *op cit.* p. 3

<sup>175</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 4

<sup>176</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 6

preoccupazione di far combaciare, o comunque convergere, gli interessi delle varie realtà che compongono la compagine esecutiva, e prosegue poi in sede di dibattito in Commissione e in Assemblea, dove sostanzialmente si ripetono gli stessi interrogativi circa l'adozione del provvedimento.

Si spiega allora la crescente posizione della questione di fiducia sui disegni di legge governativi e sui cd maxiemendamenti, poiché si può trovare nella difficoltà che il Governo già incontra nell'elaborare una proposta normativa che garantisca un equilibrio nelle posizioni care ai singoli Ministri una discolpa della ricerca di una scorciatoia che sostanzialmente eviti i pericoli di un rinnovato dibattito sulla stessa.

La questione si rende ancora più problematica se si tiene a mente quanto detto con riguardo al "costo" costituzionale della regolazione, che in questo frangente appare irragionevolmente sovradimensionato, visto che spesso si determina una ripetizione degli interventi, di vita breve e carattere inutilmente complesso.

In parte, la fretteolosità che caratterizza la progettazione e il coordinamento degli atti normativi del Governo appare giustificata, essendo spesso resa indispensabile dall'urgenza e dalla necessità di rispettare i già richiamati vincoli politico-legislativi imposti dalla Costituzione e, ancor di più, dall'appartenenza all'Unione europea<sup>177</sup>.

In secondo luogo, si giustifica anche alla luce della dialettica che collega l'Esecutivo all'organo rappresentativo, spesso caratterizzata da tensioni, da forzature dei procedimenti e dalla necessità del Governo di imporre il proprio programma rapidamente e in modo efficace.

In realtà, a ben vedere, non sussiste alcuna giustificazione effettiva se non quella di non aver rispettato le fasi fondamentali della programmazione, la cui inadempienza non può che riflettersi sul confezionamento di atti normativi poco ragionati, che, alla fine, non solo sono qualitativamente scadenti, ma non sono neppure in grado di conciliare le esigenze delle forze politiche di maggioranza. Insomma, pare che si sposti la decisione degli interventi da adottare, delle modalità e dei tempi della loro attuazione in una fase non consona a tale attività.

---

<sup>177</sup> Cfr. A MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011, Giappichelli Editore, Torino, 2011. L'autore riprende così il tema della pressione esterna che rende urgente l'intervento legislativo: «ogni contesto sociale sul quale possa trovarsi a intervenire una regolamentazione giuridica appare caratterizzato, a un'analisi attenta e non superficiale, da un tasso più o meno elevato, ma quasi sempre in una certa misura apprezzabile, di complessità; dall'altro lato, che tutte le decisioni politiche e gli interventi normativi esigono al giorno d'oggi tempi rapidi di adozione e di applicazione» cit. p. 3 ss.

Quello che manca è uno stretto collegamento tra momento della politica e momento del diritto, tra *politics* e *policies*.

Se sussiste, come si è visto, la necessità di costruire un programma di Governo specifico, dettagliato nella descrizione delle modalità concrete attraverso le quali si eternalizza l'azione normativa del Governo, non si capisce come possano formarsi in un momento successivo ripensamenti circa l'adozione di determinati atti normativi.

Quindi, la disfunzione principale riguarda proprio il momento di confezionamento del programma di Governo, che, oltretutto, è quello dotato del maggiore spazio di mediazione e ponderazione delle scelte in seno alla maggioranza parlamentare, facoltà che non viene condivisa dalla necessità di adottare tempestivamente atti legislativi o regolamentari attuativi spesso sotto la pressione di vincoli esterni.

La struttura del sistema elettorale nel corso della Prima Repubblica, la disomogeneità e la scarsa tenuta delle coalizioni preelettorali e le difficoltà consegnate dalla stagione del tripolarismo hanno reso la programmazione politica un'attività connotata da inefficienza e scarsa qualità, generando una normazione instabile e di compromesso che inficia decisamente la costruzione di valide politiche pubbliche.

La cattiva qualità della progettazione e del coordinamento della regolazione deriva anche dall'attuale assetto procedimentale dell'elaborazione degli atti normativi del Governo<sup>178</sup>, che attribuisce un ruolo di primo piano soprattutto ai singoli Ministri, contravvenendo all'immagine del Governo data dall'articolo 95 della Costituzione, nella quale, invece, il ruolo di promotore, coordinatore e responsabile è quello del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>179</sup>.

Da ciò deriva che è il singolo Ministero «il vero *dominus*»<sup>180</sup>, ideatore e promotore dell'atto normativo governativo, mentre il compito della Presidenza del Consiglio si riduce «a successivi approfondimenti e coordinamenti, chiedendo eventuali modifiche ed integrazioni, senza avere però un effettivo potere di impulso sull'intero contenuto e sulla struttura dell'atto»<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, in Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010. Così l'autrice sulle disfunzioni del procedimento, di cui si inizia ora ad accennare qualche tema: «La direttiva, in realtà, avrebbe surrogato in sostanza la disciplina del procedimento che conduce all'approvazione degli atti normativi. In quello spazio vuoto di disciplina primaria, avrebbe optato per fornire indicazioni ma dichiaratamente per il solo "procedimento di formazione della volontà normativa del Governo" e non per il relativo "procedimento burocratico": il che lascia emergere la questione (tutt'altro che irrilevante) della distinguibilità dei due aspetti»

<sup>179</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 6

<sup>180</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 23

<sup>181</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 18

Certamente, come si è avuto occasione di sottolineare, l'aspetto collegiale della decisione risulta preminentemente centrale nell'impianto costituzionale della forma di governo, ed è altrettanto chiaro come l'opportunità di intervento si palesi spesso in relazione all'ordinaria attività amministrativa, supervisionata dai Ministri nell'esercizio delle loro attribuzioni.

Ciò non toglie che la necessità di coordinamento dell'attività normativa impone l'attribuzione al Presidente del Consiglio, di un ruolo maggiore nella progettazione degli interventi che si intende adottare, sia a titolo di promozione e di coordinamento delle attività dei Ministri sia a titolo di direzione dell'attività generale del Governo<sup>182</sup>.

E ciò a maggior ragione considerando che gli interventi spesso ricadono nella competenza contemporanea di più Ministeri, di fatto determinando una necessità di concertazione che può essere svolta efficacemente solo dal Capo del Governo, cui peraltro sono attribuiti dalla legge anche i poteri necessari.

Per riprendere ancora una volta la discussione relativa alla dicotomia tra modello collegiale e monocratico, si deve far derivare dalla scelta di far prevalere il primo aspetto sul secondo la conseguenza che in ogni fase nelle quali si sostanzia l'attività di Governo, e soprattutto l'attività normativa, debba essere rispettato il principio di direzione collegiale, attribuendo in questo senso sia la promozione, sia il coordinamento degli atti normativi del Governo ad una dimensione di maggiore condivisione tra le varie compagini che lo compongono<sup>183</sup>.

E tale spostamento in senso collegiale si porrebbe così in continuità anche con quanto attribuito dall'articolo 95 della Costituzione alla potestà del Presidente del Consiglio, che è destinatario dell'obbligo di assicurare il coordinamento dell'attività dei vari ministeri, oltre che la promozione delle stesse<sup>184</sup>.

Per riprendere il tema delle disfunzioni del procedimento di progettazione e coordinamento degli atti normativi del Governo, pare opportuno ora evocare la struttura, il ruolo e le funzioni svolte in tale frangente dal Dipartimento per gli Affari giuridici e

---

<sup>182</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 23 ss.

<sup>183</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 18 ss.

<sup>184</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 26

legislativi (DAGL)<sup>185</sup> della Presidenza del Consiglio dei ministri, come configurati in particolare dall'art. 6 del D. Lgs. n. 303/1999<sup>186</sup>.

A tale dipartimento, costituito in seno al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, è dalla legge<sup>187</sup> attribuito il fondamentale ruolo di supporto all'attività di

---

<sup>185</sup> La prima figurazione di un ufficio dotato di competenze in tal senso è rinvenibile nell'articolo 23 della legge 400 del 1988 che istituiva l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo. L'articolo 19 conferiva ad esso i compiti di cura degli adempimenti e di predisposizione degli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all'attuazione della politica istituzionale del Governo, e la periodica ricognizione delle disposizioni normative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle stesse. Cfr. C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi* in E. CATELANI - E. ROSSI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2022, Giuffrè editore, Milano, 2002, cit. p. 32 ss.

<sup>186</sup> Si tratta di un decreto legislativo la cui delega è stata conferita dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 che fissava come criteri per l'esercizio del potere delegato l'assicurazione di un collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio con le amministrazioni interessate dal processo normativo, potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio di impulso, indirizzo e coordinamento, per garantire un'attuazione specifica del dettato dell'articolo 95 Cost. Cfr. C. ZUCHELLI, *op. cit.* p. 33 ss., è curioso come il DAGL sia l'unico Dipartimento la cui istituzione è avvenuta attraverso norma primaria, fattore che lo protegge da modifiche di rango regolamentare-amministrativo. Ciò si spiega anche alla luce della sua particolare posizione, che non è un dipartimento di amministrazione interna, ma lo strumento attraverso il quale si realizzano le funzioni costituzionali proprie del Presidente del Consiglio.

<sup>187</sup> La disciplina delle competenze del DAGL è contenuta al Dpcm 1° ottobre 2012 recante Disposizioni sull'Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui si riporta l'articolo 28: 1. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è la struttura di supporto al Presidente nella funzione di coordinamento dell'attività normativa. Assicura altresì alla Presidenza la consulenza giuridica di carattere generale, assiste il Sottosegretario alla Presidenza e il Segretario generale in materia di attività normativa. Il Dipartimento: a) sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo. In particolare: 1) coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo; 2) verifica la conformità alle disposizioni costituzionali, europee e al programma di Governo; 3) verifica il corretto uso delle fonti ed in particolare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza; 4) cura la qualità dei testi normativi sotto un profilo formale e sostanziale, anche con riguardo ai processi di semplificazione, riassetto e riordino della normativa vigente; 5) verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo degli atti normativi del Governo; 6) provvede all'istruttoria degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi; 7) attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi; 8) verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari; 9) cura, in collegamento con gli organi istituzionali competenti, gli adempimenti preliminari necessari per l'espressione dei pareri sugli atti normativi del Governo, da parte degli organi costituzionali, delle Autorità indipendenti e delle Conferenze di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; b) cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), di Analisi tecnico-normativa (ATN) e di Verifica d'Impatto della Regolamentazione (VIR), coordina e sovrintende all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, anche con riferimento all'attuazione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale; c) elabora regole tecniche di redazione dei testi normativi, compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento normativo esistente; d) collabora con il Dipartimento delle politiche europee nella fase ascendente del processo di adozione dei regolamenti e delle direttive europee, nonché nelle procedure d'infrazione avviate dall'Unione europea; e) assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa europea, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme europee sull'assetto interno; f) svolge attività di studio, ricerca e documentazione giuridica e parlamentare ed ogni altra attività che ad esso venga affidata, nell'ambito delle proprie competenze, dal Presidente, dal Sottosegretario alla Presidenza o dal Segretario generale; g) cura, in collaborazione con gli organi costituzionali, la classificazione e l'informatizzazione della normativa vigente; h) provvede alla pubblicazione sul sito telematico delle notizie relative ad iniziative normative del Governo; i) sovrintende

coordinamento normativo del Presidente del Consiglio, oltre al compito di fornire consulenza giuridica generale.

Il DAGL sovrintende alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, coordinandone e promuovendone l'istruttoria<sup>188</sup> al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo.

In breve, ad esso compete la gestione della fase istruttoria degli atti normativi del Governo prima della riunione del Consiglio dei ministri, svolgendo il fondamentale compito di mediazione tecnica in ordine ai vari interessi pubblici coinvolti nello schema di atto normativo e di cui ciascun Ministero è portatore<sup>189</sup>.

Si deve notare come il Dipartimento non abbia di per sé un potere particolare, ma sia il Presidente del Consiglio ad esercitare attraverso di esso la funzione di impulso, coordinamento e indirizzo affidatagli dalla dizione dell'articolo 95 della Costituzione<sup>190</sup>.

Insomma, si tratterebbe dell'organo che, così come disciplinato, dovrebbe porre un freno a quella tendenza al decentramento della decisione di Governo di cui si diceva poc'anzi, poiché esso assume la posizione di mediazione tra il Presidente del Consiglio ed il Consiglio dei ministri, globalmente inteso<sup>191</sup>.

Tuttavia, la prassi ha dimostrato come spesso l'articolazione in termini concreti dell'intervento del DAGL lo renda una struttura di coordinamento più formale che sostanziale, visto che la legge sembra ancora non prevedere idonei ed efficaci strumenti che implementino, anche nel settore dell'attività normativa del Governo, le funzioni di

---

e coordina, mantenendo i rapporti con l'Avvocatura dello Stato e con le amministrazioni interessate, le attività concernenti il contenzioso dinanzi alle Corti internazionali e dinanzi alle giurisdizioni nazionali che abbia quale legittimato attivo o passivo la Presidenza, con esclusione degli affari in materia di lavoro e di protezione civile; assicura l'attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, e coopera con le altre amministrazioni competenti nell'individuazione delle iniziative concernenti la prevenzione e la repressione delle violazioni dei diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri; cura l'istruttoria delle questioni di costituzionalità e i rapporti con gli uffici della Corte Costituzionale; provvede al recupero delle somme e al pagamento delle spese concernenti il contenzioso di competenza; assicura, se richiesto, la consulenza giuridico-legale di carattere generale per quanto concerne la fase pre-contenziosa ai Dipartimenti ed Uffici della Presidenza

<sup>188</sup> Con riferimento all'istruttoria degli atti normativi del Governo cfr. A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 28 ss. L'autrice sottolinea sul finire della discussione come appaia in realtà non paragonabile il procedimento istruttorio condotto nell'ambito governativo con quello dell'istruttoria legislativa delle Commissioni parlamentari in sede referente che, in forza dei principi di pubblicità, trasparenza e democrazia, e altresì grazie agli apparati serventi preposti alle Camere, è in grado di confezionare un prodotto legislativo meglio ragionato e quindi di superiore qualità.

<sup>189</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 cit. p. 137-139

<sup>190</sup> Cfr. C. ZUCHELLI, *op. cit.* p. 35

<sup>191</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, p. 30

impulso e di indirizzo esercitate dal Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, che restano sostanzialmente i detentori dell'iniziativa normativa governativa.

La procedura manca di un adeguato livello di indirizzo e controllo politico tanto del Ministro quanto del Presidente del Consiglio, rendendo spesso l'approvazione del testo da parte della successiva riunione del Consiglio dei ministri un passaggio meramente formale<sup>192</sup>.

Infatti, prima della riunione del cd Preconsiglio, l'elaborazione e il dibattito inerente alla proposta rimane relegato alle amministrazioni, senza una rilevante partecipazione del Ministro, consegnando alla riunione del Consiglio dei ministri un testo politicamente poco ragionato e spesso non corredato dall'approvazione dello stesso Ministro proponente, oltre che ovviamente pressoché oscuro agli altri componenti dell'Esecutivo.

Così facendo si produce un consenso tanto effimero quanto apparente sui testi normativi che più che del Governo, rimangono appannaggio dei singoli Ministri proponenti, e delle loro amministrazioni, generando spesso notevoli ripensamenti successivi all'adozione della proposta in seno al Consiglio dei ministri, poiché effettivamente manca un indirizzo politico collettivo del Governo su di essa.

Si genera in questo modo una normazione provvisoria, suscettibile alle revisioni che sono rese necessarie dalla superficialità e precarietà della negoziazione che avviene tra le amministrazioni, alla ricerca di un equilibrio tra i diversi interessi e orientamenti.

Perciò si sottrae il coordinamento dell'attività normativa del Governo dalla sua sede opportuna<sup>193</sup>, che è quella preparatoria alla riunione del Consiglio dei ministri, per consegnarla ad una fase successiva di continue modifiche, la cui cattiva ponderazione spesso comporta lacunosità e contraddittorietà dell'intervento, determinando una produzione normativa di discutibile qualità oltre che di scarsa opportunità politica.

Ma se, come si è detto, la sede più consona per effettuare una programmazione normativa e un serio coordinamento delle iniziative dei singoli Ministeri resta la Presidenza del Consiglio, anche, e soprattutto, nell'articolazione del DAGL, la soluzione non può che essere quella di potenziarne i poteri di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo *ex art. 95 Cost.*

---

<sup>192</sup> Cfr. C. ZUCHELLI, *op. cit.* p. 35 ss. e cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 33 ss.

<sup>193</sup> Cfr. BONETTI, *op. cit.* p. 36

In particolare, collegare in modo più dettagliato e stringente gli adempimenti introdotti nel 2017 relativi alla programmazione normativa semestrale<sup>194</sup> ad un quadro di più ampio respiro che ormai si può facilmente individuare nel programma di Governo, la cui funzione deve essere allora ripensata anche sotto questo punto di vista.

La previsione di un programma normativo semestrale con riferimento a ciascun Ministero, già di per sé mal si pone con riguardo alla necessità di garantire una programmazione omogenea e coerente a livello dell'Esecutivo, trattandosi di un mero documento contenente l'elenco per punti<sup>195</sup> delle iniziative normative che le singole Amministrazioni intendono perseguire, senza il riferimento ad un quadro di coordinamento complessivo a livello governativo.

Allo stato dell'arte, manca completamente un passaggio procedurale e concettuale che consenta un'adeguata trasposizione del programma di Governo in termini di programmazione delle politiche pubbliche e di progettazione normativa<sup>196</sup>, non essendo accolta l'idea di una sua declinazione in termini "centralistici", in favore di una commistione di interventi settoriali che nell'insieme non individuano un'univoca direzione tanto delle norme quanto delle politiche pubbliche.

Risulta oltremodo inadeguata la stessa previsione di una programmazione dell'attività normativa che sia costruita "per punti" e di conseguenza per atti, come avviene invece nell'elaborazione del programma normativo semestrale, in cui manca completamente il riferimento ad un contesto nel quale ricomprendere le singole fattispecie normative.

---

<sup>194</sup> Il programma normativo semestrale, introdotto con l'articolo 4 del Dpcm 15 settembre 2017 recante la disciplina dell'analisi d'impatto della regolazione, della verifica d'impatto della regolazione e la consultazione, contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, ad eccezione dei casi di necessità e urgenza. Appare comunque come si sia fatto un notevole passo in avanti rispetto all'Agenda dei provvedimenti normativi, che contemplava la presentazione delle iniziative normative ministeriali su una base trimestrale; quindi, relativa ad un periodo di tempo ancora più ristretto che mal si conciliava con la necessità di una progettazione efficace e di un coordinamento adeguato. La questione di fondo è che entrambi gli istituti si riducevano ad un mero elenco giuridico formale, privo della sufficiente relazione con un progetto normativo generale del Governo. Cfr. E. ALBANESI *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, cit. p. 23

<sup>195</sup> Cfr. E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, cit. p. 23

<sup>196</sup> Nonostante la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009, concerne l'istruttoria degli atti normativi del Governo chiarisca che per consentire un'efficace azione di coordinamento nell'attività normativa del Governo debba essere garantita, insieme alle amministrazioni coinvolte, una programmazione coerente e correlata agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo. Cfr. A. COSTANTINI, *La ponderazione degli interventi normativi: l'importanza dell'istruttoria (e delle verifiche ex post) nella predisposizione degli atti normativi del Governo*, in *Amministrativamente*, 5/2010, [www.amministrativamente.it](http://www.amministrativamente.it), cit. p. 10



Tale contesto dovrebbe essere rappresentato da una determinata politica pubblica la cui adozione costituisce un obiettivo stabilito con il programma di Governo, spostando la programmazione dal piano degli atti *uti singuli* verso un modello di progettazione che si incardini all'interno di un quadro più ampio di intervento pubblico, in questo aumentando la necessità e l'opportunità di un coordinamento trasversale più efficiente.

Sembrerebbe che si "salti" una tappa intermedia fondamentale che consiste nella trasposizione del programma di Governo, prima in programmazione delle politiche pubbliche e poi in un programma normativo complessivo riferito all'Esecutivo, non per atti, ma per politiche, cui far seguire ulteriori specificazioni degli adempimenti gravanti sulle singole amministrazioni.

Se poi si considera come all'attività di produzione delle norme si affianchino altri adempimenti di eguale rilevanza politico-istituzionale, come quelli inerenti al ciclo della regolazione, emerge come tassello fondamentale la necessità di ripensare il ruolo organizzativo che dovrebbe essere assicurato dal DAGL.

Per evocare qualche soluzione un po' più concreta della questione, si può ritenere utile superare la prassi per cui l'intervento del DAGL è reso relativamente tardivo.

E quindi, riprendendo i suggerimenti di Bonetti<sup>197</sup>, si potrebbe prevedere la trasmissione al Dipartimento non già di un testo normativo pressoché perfezionato da parte dei singoli Uffici legislativi dei ministeri, ma di uno schema preliminare contenente gli obiettivi del provvedimento oltre che un'indicazione dei punti generali attraverso i quali articularlo<sup>198</sup>.

Altresì potrebbe rivelarsi decisivo prevedere una connotazione maggiormente propositiva del Dipartimento, in direzione di un rafforzamento dei poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio, attraverso l'opera del DAGL<sup>199</sup>.

Questo se posto nella condizione di conoscere effettivamente tutte le iniziative normative dei singoli ministeri, può costruire lui stesso un'agenda, o programma, che dir si voglia, degli interventi normativi che sia effettivamente unitario per l'Esecutivo.

Si potrebbe al contempo garantire il rispetto del compito costituzionale di mantenere l'unità di indirizzo attraverso il potere di avocare l'elaborazione dei testi normativi

---

<sup>197</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 16

<sup>198</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 16

<sup>199</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 17

proposti dall'amministrazione di un singolo Ministero, per giungere alla stesura di un atto che sia maggiormente condiviso dalla compagine esecutiva<sup>200</sup>.

In ultima analisi sulla necessità di mantenere saldo il collegamento tra progettazione normativa e programma di Governo, sarebbe auspicabile estendere il novero dei soggetti destinatari della proposta di atto normativo, non limitandosi alla trasmissione al DAGL, ma affiancandola in particolare all'informazione del Ufficio per il programma di Governo<sup>201</sup>, così che questo possa godere del tempo congruo alla formulazione di proposte e osservazioni che colleghino il singolo intervento al quadro più ampio rappresentato dal programma stesso.

In generale comunque ampliare e anticipare la pubblicità del provvedimento, coinvolgendo anche altri dipartimenti oltre alle amministrazioni dei diversi Ministeri<sup>202</sup>, per raggiungere uno *standard* di coordinamento più effettivo, basato sul rilevamento di proposte concorrenti, di altre priorità indicate dalla Presidenza e dai singoli Ministri, di incoerenze con l'indirizzo politico contenuto nel programma di Governo, di ulteriori e analoghe iniziative parlamentari relative alla medesima materia dell'intervento oltre che delle esigenze paventate dal quadro sovranazionale e da quello delle autonomie territoriali.

In particolare, poi, accogliere la tesi per cui è indispensabile attribuire al Segretario generale e al Capo del DAGL funzioni più incisive nel coordinamento e nella progettazione normativa, poiché sono i due snodi di attraverso i quali il Presidente del

---

<sup>200</sup> Viene in rilievo in questo senso la possibilità riconosciuta al DAGL di ricorrere alla costituzione di appositi gruppi di studio o di lavoro o di appositi comitati di ministri di volta in volta costituiti ai sensi dell'art. 5 della legge n. 400/1988 dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta dello stesso DAGL. Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 16

<sup>201</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 17 L'Ufficio per il programma di Governo è stato introdotto con il dpcm 19 marzo 2012 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri in G.U. n. 288 dell'11 dicembre 2012 seguito alla formazione del Governo Monti in sostituzione del Dipartimento per il programma di Governo. Esso costituisce un ufficio di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio operante nell'area della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative. Cfr. E. ALBANESI *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, p. 4 ss.

<sup>202</sup> Si può così anche rievocare il tema della concertazione, che costituisce l'attività in cui l'Amministrazione proponente raccoglie il consenso degli altri Ministeri in ordine ad un bilanciamento degli interessi di cui sono portatori. Essendo tale onere gravante sul ministero proponente, in linea con la primazia del ruolo dei singoli Ministri nell'elaborazione degli atti normativi, si giunge spesso ad un risultato di compromesso che solo in parte viene recuperato dall'opera di coordinamento esercitata dal DAGL, il quale, a ben vedere, potrebbe incidere in maniera più decisiva sulle dinamiche della concertazione se fossero immediatamente e contestualmente coinvolti tutti i Ministeri nella discussione della proposta normativa. Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 16 ss.

Consiglio ha la possibilità di esercitare in pieno quelle prerogative che la Costituzione gli assegna<sup>203</sup>.

Si deve ricordare poi, sottolineando la criticità della questione, come spesso il testo di una proposta normativa venga diramato dal DAGL alle altre amministrazioni pur in presenza di riserve di natura tecnica, o più frequentemente politica, che non sono state risolte nell'opera di concertazione messa in campo dall'amministrazione proponente, consegnando di fatto alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri un testo che impone la risoluzione di importanti questioni di fondo dell'atto normativo, in una sede in cui peraltro molte amministrazioni vengono a conoscenza per la prima volta dell'intenzione di adottare l'atto stesso, senza che sia assicurato loro un congruo preavviso.

In mancanza del tempo necessario alla formulazione di osservazioni e proposte alternative, le amministrazioni proponenti, nel caso in cui non siano in grado di apportare modifiche tempestive prima della riunione del Consiglio dei ministri, che avviene a distanza di soli due giorni, si trovano costrette a ripresentare le proprie posizioni in tale sede, se non addirittura nel corso dell'esame parlamentare.

Se le circostanze lo consentono è possibile allora che si giunga ad un frettoloso rimaneggiamento del testo originario, volto ad includere proposte e osservazioni formulate dalle opposizioni dissenzienti<sup>204</sup>; ma se l'azione di Governo non può essere ritardata per via di contingenze esterne, è frequente il ricorso all'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri "salvo intesa tecnica" che consiste nella definizione da parte del Consiglio degli obiettivi dell'intervento e riserva al DAGL un'ardua opera successiva di concertazione per addivenire alla stesura del testo definitivo, non dal punto di vista meramente formale, ma il più delle volte anche su aspetti sostanziali della questione<sup>205</sup>.

Si favorisce in questo modo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di testi normativi non ben definiti e concordati, la cui reale portata risulta delineata proprio dopo la riunione del Consiglio dei ministri, la cui approvazione ha valenza prettamente formale, consegnando la formulazione concreta dell'atto agli Uffici legislativi dei Ministeri sotto la supervisione e con il coordinamento del DAGL.

---

<sup>203</sup> Cfr. G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in AAVV, *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988* Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, cit. p. 17

<sup>204</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 28 ss.

<sup>205</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 16 ss.

I riflessi sul proseguo dell'*iter* legislativo sono poi immediatamente evidenti se si considera come lo scarso approfondimento e l'apparente consenso politico che si forma sul testo adottato si traducano in emendamenti presentati dal Governo sugli atti da lui stesso formulati<sup>206</sup> nel corso della discussione parlamentare, o in alcuni casi da relazioni ministeriali contraddittorie rese di fronte alle commissioni tenute all'analisi degli schemi di atto normativo presentati dall'Esecutivo.

Insomma, quello che si delinea è un panorama decisamente incerto e confusionario, in cui non sono assicurati congrui strumenti di coordinamento, la cui mancanza si traduce in una frammentazione che di fatto svuota la portata dell'azione del Governo, rendendo la discussione sui testi normativi fondata su un modello che non consente una produzione giuridica di qualità.

La strada maestra per la correzione delle disfunzioni è rappresentata da un ripensamento costituzionale delle dinamiche intragovernative che passi irrimediabilmente per un decisivo potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, ampliando la portata dell'articolo 95 della Costituzione e affiancando ad esso la costruzione di un sistema improntato alla preminenza del Capo del Governo, oltre che degli organi e delle strutture preposte a supporto della sua azione<sup>207</sup>.

Certo, tale cambio di modello nelle relazioni tra i componenti dell'Esecutivo non potrebbe non essere accompagnato da una forte razionalizzazione della forma di governo, cercando di costruire, ad esempio, un sistema elettorale in grado di assicurare una maggioranza ampia e omogenea che garantisca una crescente stabilità degli Esecutivi, una relativa coerenza di indirizzo e una maggiore compattezza nella decisione politica.

Potrebbe inoltre rivelarsi opportuno far seguire al conferimento di più stringenti poteri al Presidente del Consiglio, anche il riconoscimento ad esso della possibilità di sanzionare il comportamento conflittuale o generalmente inadempiente tenuto da parte dei singoli Ministri componenti il Governo, immaginando l'attribuzione di una facoltà di revoca e di sostituzione degli stessi.

---

<sup>206</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.* p. 20 ss. L'autore accoglie la tesi, in questa sede condivisa, per cui sia necessaria la previsione all'interno dei regolamenti parlamentari di una ridotta possibilità per l'esecutivo di presentare emendamenti con riferimento agli atti da esso stesso proposti alla discussione alle Camere, restringendola ad ipotesi tipicamente individuate. Egli individua tali ipotesi nella necessità di rimediare a nuovi ed imprevisi oneri finanziari, a obblighi comunitari o internazionali o a pronunce della Corte costituzionale o degli organi della giustizia comunitaria o internazionale ovvero necessità di evitare vizi di legittimità costituzionale, internazionale o comunitaria rilevati nei testi di emendamenti nel frattempo approvati.

<sup>207</sup> G. PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Il Mulino, 2/2003

Tale modifica si porrebbe in continuità anche con la previsione della responsabilità individuale dei Ministri che l'articolo 95 della Costituzione lega agli atti compiuti dai relativi dicasteri.

Si può a sostegno di questa tesi ricordare come dal 1993 la prassi abbia riconosciuto la possibilità di revoca dei Sottosegretari<sup>208</sup>, che è vero che a differenza dei Ministri non sono destinatari della fiducia delle Camere, ma non si può nascondere come la rilevanza anche politica del loro ruolo di interfaccia con l'amministrazione li avvicini di molto agli incarichi ministeriali<sup>209</sup>.

In effetti non si capisce perché sia possibile rivolgere mozioni di sfiducia individuali da parte del Parlamento, senza che sia prevista un'analoga possibilità in capo al soggetto che maggiormente – e naturalmente – è tenuto alla sorveglianza e al controllo dell'operato dei membri del Governo<sup>210</sup>.

Certo la rispondenza dell'azione svolta nel corso del mandato nei confronti dell'organo rappresentativo è preminente, derivandone costituzionalmente la legittimazione politica della compagine governativa, nella forma monista non legata direttamente al corpo elettorale.

La soluzione di compromesso potrebbe essere individuata nella previsione di un modello di revoca temperato, che lo distingua dal potere svincolato tipico della mozione di sfiducia individuale ancorandolo a specifiche fattispecie che ne consentano e ne limitino l'esercizio.

Oppure, anziché costruire un potere *ad hoc* del Presidente del Consiglio, si potrebbe prevedere un modello di convergenza decisionale con il Parlamento, attraverso un sistema basato sulla proposta di revoca presentata dal Capo del Governo dinnanzi alla Camere, per una successiva, necessaria, approvazione.

---

<sup>208</sup> Cfr. A. DE CRESCENZO, *Brevi note sul "caso Siri". Revoca del Sottosegretario di Stato tra "incertezze" normative e impatto sulla forma di governo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2/2019. La tesi sostenuta dall'autore in questo scritto è quella per cui «l'uso "politico" della figura del Sottosegretario di Stato ha prevalso su quello più propriamente "amministrativo", tipico di sistemi costituzionali diversi dal nostro (modello britannico o francese). Sarebbe quindi auspicabile, in prospettiva *de iure condendo*, prevedere una diversa procedura di nomina e revoca dei Sottosegretari di Stato, al fine di rafforzare il rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere tra questi ultimi e i Ministri che sono chiamati ad assistere»

<sup>209</sup> Cfr. G. AMATO, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo* in *AAVV La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli. L'autore riferisce la sua esperienza svolta con il ruolo di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio: «il Presidente del Consiglio è a Bangkok, o a Berlino, o sta facendo un'altra cosa e quindi l'attività di governo - salvo i rapporti internazionali - ricade sul Sottosegretario che diventa il punto di riferimento centrale. Se dovessi dare una definizione del Sottosegretario direi "il pronto soccorso del Governo"».

<sup>210</sup> Cfr. N. LUPO, *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede*, *Il Mulino*, 2/2020

Resta il fatto che questa esigenza di assicurare una direzione della politica generale del Governo forte in capo al Presidente del Consiglio è da molto tempo avvertita ed è a più riprese testimoniata dalla ricerca di addivenire ad una riforma *ex* articolo 138 della disciplina, prevedendo anche la possibilità di revoca e sostituzione.

È il caso, ad esempio, della già evocata Commissione De Mita-Jotti<sup>211</sup>, che affiancava a tale previsione l'elezione parlamentare del Primo ministro e la possibilità di sostituirlo solo mediante sfiducia costruttiva, spostando la bilancia della legittimazione dall'intero Governo al suo Capo, cui erano conferiti di conseguenza poteri più stringenti sulla tenuta della compagine esecutiva.

Il costante fallimento delle esperienze riformatrici può essere imputato al fatto che in concreto i Governi che le hanno promosse non sono spinti da alcun interesse a produrre norme che ingessino i loro articolati, delicati e variabili ordini interni, strettamente connessi anche agli equilibri propri di ciascuna forza politica o coalizione, e si limitano perciò a indicare, nei loro programmi, la necessità di una legge in attuazione dell'articolo 95 della Costituzione<sup>212</sup>.

In realtà, anche dinnanzi ad un sincero interesse, gli ostacoli all'approvazione di una simile legge risultano insormontabili, determinando di fatto la deriva e il naufragio delle proposte<sup>213</sup>.

Quindi più che la «scarsa qualità delle stesse contano le difficoltà politiche che una legge siffatta inevitabilmente incontra»<sup>214</sup>.

Una struttura maggiormente verticistica consentirebbe anche un più efficace coordinamento normativo, prevenendo comportamenti “infedeli” dei singoli Ministri che spesso si fanno forti della propria autonomia per rimaneggiare le decisioni prese collegialmente dal Governo, ad esempio tramite la mancata attuazione sul piano regolamentare e amministrativo delle riforme e delle politiche adottate dall'Esecutivo.

Un dato fondamentale da tenere in conto è infatti quello relativo alla cd attuazione in senso stretto, che permette alle norme primarie di tradursi in politiche pubbliche capaci di incidere efficacemente sulla dimensione empirica di riferimento.

---

<sup>211</sup> Cfr. L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 65-78 e anche Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Bologna University press, Bologna, 2002 p. 183 ss.

<sup>212</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano 70 anni dopo*, cit. p. 17

<sup>213</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano 70 anni dopo*, cit. p. 17

<sup>214</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano 70 anni dopo*, cit. p. 17

L'abnormità dell'impegno richiesto, sommato alla distorsione del procedimento di adozione dei regolamenti, rendono quest'attività oltremodo inefficiente.

Un determinato Governo risulta per la maggior parte del mandato impegnato a liquidare gli adempimenti attuativi assunti dalla politica delle precedenti compagini esecutive, ingolfando il procedimento di trasposizione concreta delle politiche da lui stesso adottate<sup>215</sup>.

Non è difficile immaginare come il passaggio dell'onere di completare gli adempimenti di attuazione di norme e politiche pubbliche adottate da un Governo all'azione di un altro, successivo, e, magari, di differente visione o "colore" politico, possa rivelarsi politicamente deleterio per l'efficacia pratica delle stesse.

In questo senso allora la stabilità e la continuità acquistano un peso ancora maggiore, in quanto la risicata durata della carica degli Esecutivi italiani non è in grado di fare fronte alla necessità di trasporre in concreto le politiche pubbliche da essi messe in campo, di fatto svuotandone portata ed efficacia.

Risulta poi ancor più problematico il fatto che da questi stessi provvedimenti attuativi dipende il concreto perseguimento degli obiettivi del Governo, soprattutto in relazione ai programmi di stabilità inseriti nel semestre europeo e nel più ampio quadro del coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri all'interno dell'Unione europea.

Per correggere alcune delle disfunzioni insite in questo processo il Governo Renzi ha nel 2015 istituito la piattaforma informatica MONITOR<sup>216</sup>, la cui funzione fondamentale è quella di vagliare lo stato di avanzamento dei singoli provvedimenti attuativi, oltre ad alcuni altri accorgimenti informativi e procedurali sfociati nella previsione nell'alveo

---

<sup>215</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di Governo*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015 con la collaborazione di R. PERRONE. L'autore riporta i numeri dei provvedimenti attuativi pendenti: «Per avere un ordine di grandezza si consideri che, durante la permanenza in carica del Governo Monti, 69 atti normativi primari (tra leggi ordinarie, decreti-legge e decreti legislativi) hanno previsto l'adozione di ben 832 provvedimenti attuativi; il numero è ulteriormente cresciuto con i 435 provvedimenti attuativi previsti da misure approvate durante il Governo Letta, tanto che al momento dell'insediamento del Governo Renzi rimaneva ancora pendente un totale di 889 adempimenti, numero peraltro evidentemente destinato a salire ulteriormente nei mesi successivi, in ragione dei nuovi provvedimenti legislativi che il nuovo esecutivo si accingeva ad adottare o a proporre al Parlamento»

<sup>216</sup> Si tratta di una piattaforma informatica introdotta nel 2015 realizzata in collaborazione tra l'Ufficio per il programma di Governo e l'Ufficio per l'Informatica e la Telematica della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica attraverso Formez PA. La piattaforma è gestita dall'Ufficio per il programma di Governo e alimentata dagli aggiornamenti degli Uffici di diretta collaborazione di ciascun Ministero. 6 La piattaforma è accessibile agli utenti registrati all'indirizzo Internet: <http://pagepa.palazzochigi.it/web/attuazione/> Cfr. G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di Governo*, cit. p. 24 ss.

della legge di riforma della Pubblica amministrazione, la L. 7 agosto 2015, n. 124 – cd riforma Madia – di un adempimento ricognitivo dei provvedimenti che richiedono attuazione e i cui presupposti e condizioni di attuazione più non sussistono cui segua l’abrogazione o modifica delle disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011<sup>217</sup>.

Ciò che manca è la strutturazione di una programmazione anche in tal senso, o meglio sembra non si sia ancora formata una consapevolezza circa la necessità di prevedere già in sede di programmazione normativa la portata degli adempimenti attuativi delle politiche che si intende adottare.

Di fatto non sono stati introdotti strumenti che hanno come obiettivo la razionalizzazione dell’adozione dei provvedimenti attuativi in un momento successivo alla definizione del programma normativo semestrale, che allo stato attuale non ne contiene alcun riferimento.

Per concludere il discorso relativo alla programmazione politica e alla progettazione normativa si può allora notare come manchi uno specifico procedimento di definizione preventiva delle scelte, di indicazione completa dei mezzi normativi cui si vuole ricorrere, di impostazione coordinata dell’adozione degli atti normativi del Governo, di stima degli adempimenti attuativi richiesti dai singoli interventi e di riferimento degli atti normativi adottati ad un più ampio contesto di programmazione e costruzione di politiche pubbliche.

Nel prossimo capitolo ci si addenterà nella descrizione delle ricadute di tale assetto sulla costruzione di politiche pubbliche di qualità, in particolare a causa del depotenziamento degli strumenti del ciclo della regolazione che ci si accinge ad introdurre.

---

<sup>217</sup> Cfr. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l’abrogazione delle leggi che prevedono l’adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella legge Madia*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*. Così l’autore: «L’art. 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” presenta una delega insolita che solo apparentemente potrebbe far pensare ad un’operazione di mera semplificazione del quadro normativo. La disposizione autorizza il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l’abrogazione o la modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della stessa legge, “che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione”, al dichiarato fine “di semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi”»



## CAPITOLO III

### TRA L'ANALISI E LA VERIFICA D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE E LA CONSULTAZIONE: UNA VALUTAZIONE DEGLI STRUMENTI DEL CICLO DELLA REGOLAZIONE

**Sommario:** 1. Una premessa: dal ciclo delle politiche pubbliche al ciclo della regolazione: riflessi e connessioni degli strumenti al servizio della qualità normativa – 1.1 La qualità degli atti normativi tra profili formali e sostanziali alla ricerca di un equilibrio tra regolazione e semplificazione 1.2 Dall'istruttoria normativa del governo all'opportunità degli strumenti di drafting sostanziale – 2. La relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione: origini, caratteristiche e disfunzioni della valutazione preventiva degli atti normativi del governo – 2.1 Finalità, funzioni e potenzialità dell'analisi d'impatto della regolamentazione – 2.1.1 Le differenti tecniche adottabili: tra analisi costi benefici e analisi multicriteriale – 2.1.2 Fasi dell'analisi d'impatto della regolamentazione 2.2 Origini, caratteristiche e disfunzioni dell'analisi d'impatto della regolamentazione nell'ordinamento italiano – 3. L'incerta disciplina della relazione sulla verifica d'impatto della regolamentazione: la falsa partenza del 2009 tra scarsa programmazione e assenza di una strategia della valutazione 3.1 Verifica d'impatto e valutazione delle politiche pubbliche: l'assenza di un quadro d'insieme – 3.2 L'origine della VIR, modalità di svolgimento e connessioni con l'analisi d'impatto della regolamentazione 4. Il nuovo regime del DPCM 15 settembre 2017, n. 169: tra potenzialità e distorsioni del ciclo della regolazione – 4.1 Le nuove coordinate fondamentali dell'analisi d'impatto della regolamentazione – 4.2 La VIR nella fase di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche – 4.3 Il ruolo della consultazione tra potenzialità conoscitive e funzione di *open government*

#### 1. UNA PREMESSA: DAL CICLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE AL CICLO DELLA REGOLAZIONE: RIFLESSI E CONNESSIONI DEGLI STRUMENTI AL SERVIZIO DELLA QUALITÀ NORMATIVA

Finora si è cercato di dimostrare che, nonostante la programmazione politica costituisca un adempimento costituzionalmente rilevante, dotato di fondamentale importanza nel circuito di definizione dell'indirizzo politico, manchi in realtà nel nostro ordinamento un effettivo e adeguato ricorso ad essa.

Ciò in conseguenza delle disfunzioni della forma di governo italiana e, come si vedrà oltre, anche delle distorsioni del sistema delle fonti.

A questo punto della trattazione conviene approfondire gli strumenti del ciclo della regolazione.

Si tratta di una serie di istituti approntati dall'ordinamento al fine di garantire una migliore qualità normativa sotto i profili sostanziali, e un più adeguato livello di normazione che tenga conto dei suoi effetti su cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Bisogna definire cosa si intende per ciclo della regolazione e, ancor prima, per ciclo delle politiche pubbliche.

Come riporta Sabino Cassese<sup>1</sup> nei suoi scritti, nelle moderne democrazie, caratterizzate dal pluralismo sociale e politico, dalla moltiplicazione dei centri di potere, dall'articolazione di strutture, funzioni e organi costosi e complessi e dalla necessità di fare fronte a sfide nuove e sempre più problematiche ed integrate, la costruzione delle politiche pubbliche è il frutto di una lunga sequenza di atti, decisioni e interventi collegati e coordinati che chiamano in causa una serie di soggetti, pubblici e privati, attraverso un percorso che nasconde non poche insidie e criticità.

Le fasi fondamentali di questa sequenza sono le seguenti: la prima è quella della scelta delle politiche pubbliche, basata sul rilevamento di istanze ed esigenze economico-sociali, emerse nel confronto con il corpo elettorale; la seconda è quella della predisposizione di un progetto, o programma, contenente le proposte di decisione e di intervento pubblico per farvi fronte; la terza è l'opera di attuazione concreta, legislativa e regolamentare, per trasporre sul piano empirico le scelte istituzionali adottate; la quarta ed ultima fase è quella dell'esame e della valutazione dei risultati per verificare la rispondenza delle ricadute concrete dell'intervento agli scopi che gli erano attribuiti e per consentire eventuali correzioni e riformulazioni.

Dalla struttura di questo processo così descritto emerge immediatamente la sua natura circolare. Ciò che traspare è come il ciclo delle politiche pubbliche altro non sia che il *modus operandi* della decisione pubblica, il percorso da seguire per costruire interventi consapevoli, mirati e razionali, capaci di rispondere efficacemente alle sfide che la società contemporanea produce.

Per quanto riguarda le prime due fasi, è evidente come sussistano ancora notevoli margini di miglioramento, tanto in direzione di una nuova cultura dell'attività programmatica, quanto sul piano del confronto con il tessuto socioeconomico sottostante, alla ricerca delle disfunzioni da correggere attraverso l'intervento pubblico.

Si è ampiamente sottolineato come l'assetto della forma di governo abbia considerevolmente depotenziato lo sforzo in direzione di una specificazione e tecnicizzazione della programmazione politica, in particolare sotto il versante del

---

<sup>1</sup> Cfr. S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del modo di governare*, Il Mulino, 3/2013, questo articolo riproduce il testo della lezione tenuta l'11 febbraio 2013 alla Camera dei deputati in occasione della presentazione del Rapporto 20/12/2013 di «Italiadecide» cit. p. 412. Così l'autore: «Le politiche pubbliche di organismi complessi come le moderne società non sono un esempio di *one stop shopping*, non sono il frutto di una volontà rousseauianamente determinata, non si realizzano *uno actu*».

programma di Governo, e come questo abbia influito decisamente anche sulle dinamiche di progettazione degli atti normativi dell'Esecutivo.

Di conseguenza la fase di programmazione delle politiche pubbliche, non essendo supportata da una chiara predeterminazione dei fini e degli obiettivi dell'azione dello Stato e non essendo inserita in un piano chiaro e definito di azione politica, risulta scarsamente efficiente nella determinazione delle strategie e degli scopi da perseguire attraverso l'intervento pubblico.

Si avrà poi modo di evidenziare come la crescente inadeguatezza del confronto tra partiti e corpo elettorale, sulla via del riconoscimento dei bisogni e delle esigenze, oltre che dal lato della negoziazione delle scelte e della valutazione dell'adeguatezza delle stesse, necessiti di un ripensamento dei rapporti tra Istituzioni e cittadini, imprese e pubblica amministrazione, in direzione di un nuovo modello di rappresentanza politica che superi le derive della sua concezione tradizionale.

Proprio per la natura circolare del processo, la carenza di queste due fasi, che costituiscono i presupposti per un intervento pubblico ragionato si riflette in modo decisamente deleterio sugli altri momenti della decisione istituzionale, implicando disfunzioni e distorsioni che di fatto impediscono la produzione di politiche pubbliche di qualità.

L'attuazione degli interventi si è resa oltremodo caotica, e così superficiale, votata alla raccolta di effimeri consensi, prima che ad un'attenzione reale alla necessità di concretizzare scelte condivise, e non coordinata dal punto di vista di un quadro sistematico di azione dello Stato.

Infine, l'assenza di un piano di partenza dell'intervento pubblico, che, come si è cercato di dimostrare, dovrebbe invece ergersi a parametro per l'operato degli organi costituzionali, in particolare del Governo, rende del tutto deficitaria la fase di valutazione e monitoraggio dell'attuazione delle scelte politiche, in questo non predeterminate né ragionate e di conseguenza non confrontabili con le intenzioni che dovrebbero rappresentarne una giustificazione.

Si tratta in generale di un panorama decisamente scoraggiante, in cui nessuna delle fasi può dirsi dotata di rilevanti pregi, prevalendo gli aspetti disfunzionali sulle potenzialità intrinseche alla disciplina, che di fatto svuotano di significato l'intero processo di decisione pubblica.

Come sottolinea Cassese, infatti, «non c'è fase della sequenza complessiva – dalla scelta degli indirizzi politici alla progettazione, formulazione e decisione, all'attuazione,

alla valutazione dell'impatto e dei risultati, al *feedback* e alle correzioni – nella quale non emerga l'inadeguatezza degli strumenti dei governi italiani rispetto alle esigenze moderne del governare»<sup>2</sup>.

In questo sistema così sommariamente presentato, è evidente come sia ridotto al minimo lo spazio per un corretto utilizzo degli strumenti del ciclo della regolazione, che si può dire essere una specificazione del più generale ciclo delle politiche pubbliche, intendendo come la regolazione costituisca un momento fondamentale della fase di attuazione delle *policy*, al cui interno si ripetono pressoché identici i passaggi di confronto, programmazione, concretizzazione e monitoraggio e valutazione<sup>3</sup>.

Se la progettazione normativa, nei termini che si è dati sopra, costituisce una conseguenza diretta della programmazione politica, e se entrambi questi due frangenti sono connotati da un elevato grado di disfunzione, è facile comprendere come ad esse non possa seguire un processo virtuoso di attuazione degli interventi, né tantomeno una significativa attività di valutazione di essi, risultando il ciclo delle politiche pubbliche privato *in nuce* delle potenzialità che si pretende di attribuirgli.

Il significato di questo capitolo è dimostrare come gli strumenti del ciclo della regolazione, sapientemente introdotti nell'ordinamento agli albori del nuovo millennio, costituiscano esempi positivi sulla strada di una realizzazione completa e soddisfacente del ciclo delle politiche pubbliche; tuttavia, a causa dei riflessi negativi che la forma di governo determina sulla programmazione politica e normativa, essi sono irrimediabilmente confinati ad un ruolo del tutto marginale nell'ambito della decisione pubblica, ricondotti ad adempimenti burocratico-formali che nulla condividono con la *ratio* sottesa alla loro disciplina.

Ancora una volta si noterà come la loro stessa introduzione, avvenuta sotto raccomandazioni e spinte esterne, in particolare dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), costituisca un indizio della mancanza di una cultura del *policy-making* che caratterizza il panorama italiano, dotato degli strumenti adeguati a tale scopo, ma privo della consapevolezza circa la loro reale utilità politica, economica e normativa.

---

<sup>2</sup> Cfr. S. CASSESE, *op. cit.* p. 411

<sup>3</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, cit. p. 48 in particolare, si tratta di un processo che inizia con l'individuazione del problema, passa per la formulazione di opzioni alternative di regolamentazione e la valutazione preventiva e presuntiva del loro impatto, per giungere al monitoraggio e alla valutazione successiva degli effetti prodotti, alla ricerca di profili da correggere attraverso una manutenzione che persegua un'adeguatezza costante della regola nel corso del tempo.

## 1.1 LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI TRA PROFILI FORMALI E SOSTANZIALI ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA REGOLAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

È ora il momento di concentrarsi sul concetto della cd qualità della regolazione, «ossia delle tecniche di produzione normativa che consentono, o dovrebbero consentire, una maggiore aderenza delle regole alle esigenze al cui soddisfacimento esse sono preposte e dunque, in definitiva, una loro maggiore effettività»<sup>4</sup>.

Ciò che emerge immediatamente è la complessità del panorama cui si è di fronte, specialmente sotto il versante della qualità della regolazione.

Tale tema, per lungo tempo rimasto in ombra, ha ora acquisito un'importanza crescente, in forza della consapevolezza della necessità di dotarsi di un sistema di norme che sia effettivamente coerente ed efficace, in grado di fare fronte alla crisi generalizzata tanto dell'ordine economico quanto di quello politico e sociale, in una funzione di supporto e non di freno alla transizione che è indubbiamente in atto, alla ricerca di un nuovo equilibrio di valori e di principi idoneo ad assicurare la crescita e lo sviluppo del Paese.

A causa della nuova posizione assunta dallo Stato nella gestione della società e dell'economia, in ragione dell'adozione del modello di *welfare state*, la pressoché totalità dei Paesi europei, caratterizzati da uno spiccato sviluppo industriale e commerciale e un sempre crescente pluralismo sociale e politico, ha sperimentato sulla propria pelle le conseguenze di una crescita ipertrofica e incontrollata del numero degli atti regolatori prodotti.

Ciò ha determinato irrimediabilmente nel sistema quella che viene definita «inflazione normativa»<sup>5</sup> (*o regulatory inflation*)<sup>6</sup>, ossia la situazione per cui lo *stock* normativo di un determinato ordinamento giuridico si espande in maniera incontrollata, di fatto svuotando la portata dell'intero sistema giuridico e delle singole regole che lo compongono<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. P. CARETTI, *Introduzione*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Torino 2007, cit. p. 2

<sup>5</sup> Cfr. L. TRIVELLI, *L'inflazione normativa in L'Italia nella bufera*, Rivisteweb Il Mulino, 3/2008, p. 479-487.

<sup>6</sup> Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in Astrid online, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), cit. p. 2 ss.

<sup>7</sup> «Corruptissima Repubblica plurimae leges». Già Publio Cornelio Tacito nei suoi Annales, circa duemila anni fa, rilevava la criticità di un simile fenomeno, deleterio per la gestione della società. Cfr. L. Trivelli, *op. cit.* p. 1

Accanto ad essa è facile immaginare come si siano di conseguenza manifestati una moltiplicazione dei costi di osservanza delle regole gravanti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e una sovraesposizione degli adempimenti burocratici richiesti per assicurarne il rispetto e l'attuazione, in direzione di un sistema di normazione sempre più complesso e articolato, oltre che decisamente caotico, confusionario e costoso.

Si è posta anche la questione del cd inquinamento legislativo<sup>8</sup>, la cui genesi si spiega in ragione del superamento della codificazione, secolare strumento di "ordine" normativo, in favore di una regolazione settoriale, specifica e puntuale, che ha determinato una rottura nella stessa concezione tradizionale di ordinamento giuridico, comportando una commistione di discipline, di ripetizione degli interventi e più in generale di complessità del sistema.

L'esperienza ha sottolineato una notevole mancanza di qualità anche sotto i profili formali della regolazione, che risulta spesso ambigua, contraddittoria e priva dell'adeguato livello di tecnicismo, perciò poco chiara e, di conseguenza, inefficiente.

Tale stato di cose, diffuso, come si diceva, a livello europeo, caratterizza in modo ancor più drammatico il panorama italiano preso singolarmente.

Qui le ricadute dell'ipertrofia normativa sul livello di competitività del Paese hanno di fatto allontanato investimenti e ricchezza, generando recessione e instabilità economica, finanziaria e politica, in ragione soprattutto della complessità del sistema giuridico-burocratico che ha determinato una crescita esponenziale, e spesso insostenibile<sup>9</sup>, tanto dei costi di osservanza, quanto degli oneri burocratici richiesti.

La situazione in cui versa l'Italia può essere imputata ad una serie di cause che irrimediabilmente si intrecciano e che riguardano in particolare «la persistenza, nella cultura dominante dei regolatori e degli interpreti del diritto, di una impostazione legalistico-formalistica e di un approccio fortemente statalistico»<sup>10</sup>.

Inoltre, la tendenza a disciplinare in modo dettagliato, quasi esasperato, ogni singolo ambito dell'attività dei cittadini e delle imprese si è empiricamente rivelata suscettibile di

---

<sup>8</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Presentazione*, in AAVV, *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovine, Napoli, 2011, p. 2 ss.

<sup>9</sup> Cfr. OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Parigi, 2001, p. 48. La relazione riporta come, ad esempio, per la costituzione di una società di capitali in Italia siano necessarie in media 22 settimane, 25 procedure e una spesa di 7.700 euro; si tratta di un onere decisamente sovradimensionato se comparato con altre realtà del mondo occidentale, in cui tutti e tre i valori sono tendenzialmente dimezzati rispetto a quelli che caratterizzano l'esperienza italiana. Questo sistema, quindi, genera evidentemente costi di osservanza e oneri burocratici del tutto insostenibili, tanto per cittadini e imprese, quanto per le pubbliche amministrazioni coinvolte. Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, cit. p. 7 ss.

<sup>10</sup> Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *op. cit.* p. 9

generare «confusione e arbitrarietà»<sup>11</sup> in ragione della enorme quantità di regole, stratificate nel tempo, contraddittorie e non coordinate fra loro<sup>12</sup>.

Il mutamento dell'assetto istituzionale, che ha portato ad una moltiplicazione dei centri di potere e delle fonti del diritto, sia con uno spostamento verso le autonomie territoriali con la riforma del Titolo V, sia nei confronti di realtà sovranazionali con la partecipazione al processo di integrazione europea, oltre che in direzione di attribuzione di sempre maggiori competenze alle Autorità indipendenti di regolazione, ha rappresentato un forte fattore di complessità normativa, specialmente alla luce delle derive patologiche dell'utilizzo del sistema delle fonti.

A queste tensioni che si sono appena evocate si sono poi certamente affiancati altri fattori di natura esogena, non riconducibili ad una qualche disfunzione dell'ordinamento o della forma di governo, che si sono dimostrati ancor più resistenti e maggiormente critici sulla strada che porta ad una regolazione di qualità.

Si possono ricordare il progresso delle scienze e delle tecnologie, che richiede un sempre crescente adeguamento delle competenze, l'evoluzione interrelata dei mercati finanziari, lo stretto collegamento tra i fenomeni che avvengono in ogni parte del mondo, la crisi dei tradizionali sistemi di rappresentanza politica oltre che delle vecchie ideologie, la dimensione globale dell'economia e la rapida evoluzione del corso degli eventi.

Si tratta di fenomeni di per sé ineliminabili, di cui è necessario prendere atto per costruire un sistema efficiente di decisione politica, in grado di coniugare una regolazione di qualità con le esigenze di complessità e velocità nell'adozione delle scelte imposte dalla società e dal mondo.

Per ricostruire il processo di progressiva elaborazione di strumenti e istituti introdotti per correggere le distorsioni in questione, occorre scindere il piano in una serie di momenti successivi che hanno via via accresciuto la rilevanza della discussione fino a determinare il quadro attuale.

Ci si accorgerà che tre sono le tappe fondamentali del dibattito politico e dottrinale circa l'opportunità di introdurre seri accorgimenti a tutela della qualità e dell'ordine della regolamentazione<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *op. cit.* p. 10

<sup>12</sup> Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *op. cit.* p. 10 ss.

<sup>13</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 p. 70 ss.

La prima è quella della presa di coscienza dell'esistenza di un problema che sta via via accrescendosi e le cui ricadute stanno concorrendo ad un arresto della crescita economica del Paese; tale fase grossomodo corrisponde al periodo che va dagli anni Settanta agli anni Novanta, tempo in cui l'ipertrofia normativa e la cattiva regolazione iniziano a manifestare i primi effetti negativi sulla competitività, sullo sviluppo e la crescita, imponendo alla maggior parte delle Istituzioni di intraprendere una strada di studio del problema e di ricerca delle possibili soluzioni.

La seconda è quella costituita dai primi tentativi di fronteggiare la questione attraverso embrionali strumenti e mezzi diretti al riordino e alla diminuzione dello *stock* normativo.

Fanno la loro comparsa a cavallo del nuovo millennio strumenti di semplificazione normativa<sup>14</sup>, di deregolazione o di delegificazione, in direzione di uno "smaltimento" delle norme superflue, o comunque superate, per operare una razionalizzazione del sistema giuridico nel suo complesso.

La terza e ultima tappa è quella di costruzione di un sistema di istituti affinato, in grado di supportare il decisore pubblico nella scelta degli interventi e nella loro attuazione; è la fase che in questa sede maggiormente interessa, in cui sono stati introdotti e perfezionati gli strumenti del ciclo della regolazione.

Negli anni si espanse la consapevolezza dell'acuirsi del problema, sottolineato a più riprese, prima dal cd Rapporto Giannini<sup>15</sup> inerente ai principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, trasmesso alle camere il 19 novembre 1979 dall'allora Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini, poi dalla relazione della cd Commissione Barettoni Arleri del 1981, che, per prima, ha fatto riferimento alla necessità di un'analisi di fattibilità degli interventi per migliorare l'attuabilità amministrativa delle leggi, e infine dalla relazione della cd Sottocommissione Cassese, che aveva predisposto uno schema di disegno di legge in materia di semplificazione, delegificazione e riordino della normativa vigente.

L'attenzione si spostò su due frangenti distinti, ma collegati: il primo è quello di razionalizzare e potenziare l'istruttoria legislativa tanto in seno al Governo, quanto nella disciplina dei Regolamenti parlamentari, per confezionare interventi pubblici

---

<sup>14</sup> Curiosa e suggestiva è l'espressione utilizzata in M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011 cit. p 44 che definisce le tecniche di semplificazione normativa con il concetto di «*sunsetting*».

<sup>15</sup> Cfr. *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in For. it., 1979



maggiormente ragionati, condivisi e tecnicamente adeguati; il secondo è invece quello della semplificazione normativa e del riordino della regolazione vigente, basato sull'esigenza di ridurre l'ipertrofia normativa e consegnare un ordinamento più coerente, coordinato e facilmente intellegibile.

Sono stati lanciati una serie di spunti, tutti egualmente meritevoli di un maggiore approfondimento poiché dotati di un elevato profilo di criticità e con ciò bisognosi di un'adeguata attenzione a livello costituzionale.

La trattazione che segue si concentrerà sull'esigenza di assicurare un nuovo corso della decisione pubblica, di per sé idoneo ad evitare le disfunzioni tipiche dell'ipertrofia normativa, oltre che adeguato alla costruzione di politiche pubbliche di qualità.

Sebbene lo strumento della semplificazione, accompagnato in varie fasi da istituti raffinati, come quello della delegificazione<sup>16</sup>, o quello della neo-codificazione<sup>17</sup>, avesse riscosso all'inizio un notevole consenso, godendo di ampia pubblicità sia sul piano politico, sia su quello mediatico<sup>18</sup>, la disciplina di questi strumenti si avvicina di più all'immagine di una "montagna che partorisce un topolino" che non ad una vera e propria svolta epocale nella gestione dell'ordinamento giuridico<sup>19</sup>, tant'è che con il passare degli anni questa strada è stata pressoché abbandonata alla ricerca di una via più efficace.

Allo stesso modo non si indugerà nella disamina degli strumenti di *drafting* cd formale, inerenti alla qualità tecnico-linguistica dei testi giuridici, che rappresentano un

---

<sup>16</sup> Per quanto riguarda la delegificazione si può far risalire al 1993 il primo ricorso all'istituto. Essa consisteva nel portare al livello regolamentare una determinata disciplina attraverso la delega al Governo ad adottare regolamenti in una determinata materia disciplinata dalla legge, accompagnandola dall'abrogazione delle norme vigenti. Sul punto cfr. V. DI PORTO, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nell'esperienza del Comitato per la legislazione* e A. SIMONCINI, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011 p. 157 ss.

<sup>17</sup> In particolare, si tratta dell'introduzione di testi unici misti, contenenti la disciplina legislativa e regolamentare di una determinata materia, e codici di settore, comprensivi delle norme relative ad una determinata materia specifica e omogenea. Sul punto cfr. N. IRTI, *L'età della codificazione*, Giuffrè editore, Milano, 1999

<sup>18</sup> Esemplificativo può essere l'episodio in cui l'allora Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli con tanto di lanciafiamme simbolicamente diede fuoco ad una pila di scatoloni metaforicamente raffiguranti le norme in eccesso in vigore nell'ordinamento. Si trattava di un momento di sponsorizzazione dello strumento cd Taglia-leggi introdotto con la legge 246 del 2005 e dopo pochi anni abbandonato in virtù di una serie di disfunzioni latenti che l'istituto presentava. Sul punto cfr. per tutti E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 251 ss.

<sup>19</sup> Per un'evoluzione delle fasi e degli istituti della semplificazione normativa in Italia cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del nucleo per la semplificazione* in E. CA TELANI - E. ROSSI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa nell'attività normativa del Governo*. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè editore, Milano, 2003, p. 41 ss. e cfr. altresì E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, cit. p. 251 ss.

terreno foriero di problemi, tanto dal punto di vista delle procedure quanto da quello delle ricadute di una regolazione che sia poco chiara, ambigua e contraddittoria.

In parte le ragioni di un *deficit* qualitativo sotto i profili formali si sovrappongono a quelle che incidono sugli aspetti sostanziali, soprattutto con riferimento alla gestione del sistema delle fonti e alle distorsioni della forma di governo, ma in parte anche se ne distanziano, residuando profili critici inerenti alla discussione parlamentare, all'inesistenza di meccanismi che garantiscano il rispetto degli *standard* qualitativi adeguati, alla scarsa preparazione e all'univoca estrazione del personale degli Uffici legislativi dei Ministeri.

Il tema in esame è invece quello in un certo senso anticipatore degli altri due evocati (semplificazione e *drafting* formale), in quanto si pone in chiave preliminare rispetto ad essi.

Il suo fine non è correggere le disfunzioni dell'inflazione o dell'inquinamento normativo, ma quello di evitarli *in nuce*, di costruire a priori un sistema estraneo ai problemi della regolazione, attraverso una maggiore ponderazione nell'elaborazione degli interventi normativi, basata su una preventiva ricognizione delle possibilità e delle conseguenze dell'azione dello Stato, ricorrendo ad un'analisi di fattibilità e di opportunità.

Spostarsi da una regolazione "ad ogni costo", ad una regolazione al "giusto costo"; un costo che sia prevedibile, verificato e accettato da tutti gli attori istituzionali, oltre che bilanciato con i benefici apportati dall'intervento.

Tale approccio si è reso ancor più doveroso di fronte «alla convinzione che le regole di diritto pubblico debbano essere necessarie e residuali, riconducibile alle acquisizioni condivise del dibattito economico che, in un economia di mercato ritengono giustificato l'intervento pubblico [...] solo in presenza di fallimenti del mercato»<sup>20</sup>.

Ciò che si è cercato di trasmettere in queste poche pagine introduttive è come il corso degli eventi abbia costretto molti Paesi in modo analogo, a ricercare una *better regulation*, da assurgere a politica generale del Governo.

---

<sup>20</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011, cit. p. 28

Come nota Alessandro Morelli<sup>21</sup>, nel corso degli anni si è notevolmente diffusa l'idea – divenendo «quasi una sorta di luogo comune»<sup>22</sup> – che per costruire un sistema democratico sano e maturo siano necessari «il ridimensionamento della quantità degli atti normativi vigenti e il conseguimento di un soddisfacente livello di qualità degli stessi»<sup>23</sup>, soprattutto alla luce dei forti impegni programmatici – anche se spesso eminentemente simbolici – che sono stati a più riprese sbandierati sul versante politico<sup>24</sup>.

La crescente importanza del tema ha portato la dottrina a discutere circa la nascita di scienze specializzate<sup>25</sup>, il cui scopo fondamentale è garantire la semplicità e la chiarezza delle fonti normative, sia a tutela della certezza del diritto, sia in direzione di un efficientamento dell'azione dello Stato.

L'obiettivo di fondo cui tende la disciplina è quello di assicurare una regolazione che sia necessaria, giustificata in termini di analisi costi-benefici e dotata dei requisiti fondamentali di chiarezza ed efficienza<sup>26</sup>.

È doveroso costruire un punto di equilibrio tra l'esigenza di disciplinare determinati settori e materie con l'egualmente fondamentale necessità di deregolamentare, per ridurre l'ipertrofia che si è determinata negli anni, mantenendo comunque uno *standard* di regolazione adeguato alla tutela degli interessi deboli e in supporto dei principi condivisi dell'ordinamento.

Per un'analisi più concreta, conviene ora intraprendere la descrizione delle tappe fondamentali che hanno portato all'introduzione degli strumenti di *drafting* sostanziale, prima considerati singolarmente, poi con un'attenzione particolare al loro insieme, inseriti nel complesso del ciclo della regolazione.

Quindi, ci si soffermerà sui tre istituti principali che consentono di svolgere il giudizio di opportunità e di congruità della regolamentazione: la Relazione sull'Analisi dell'impatto della regolamentazione, la Relazione sulla Verifica dell'impatto della regolamentazione e la Consultazione.

---

<sup>21</sup> A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano Bicocca 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino 2012, p. 397 ss.

<sup>22</sup> Cfr. A. MORELLI, *op. cit.* p. 397

<sup>23</sup> Cfr. A. MORELLI, *op. cit.* p. 398

<sup>24</sup> Cfr. A. MORELLI, *op. cit.* p. 398

<sup>25</sup> Con riferimento alla nascita di una "scienza della legislazione" cfr. M. LONGO, *Per la fondazione di una «scienza della legislazione»*, in *Dir. ec.*, 1960, p. 583 ss., F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?* e cfr. C. MORTATI, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una «scienza della legislazione»*, ambedue in *Dir. Ec.*, rispettivamente p. 823 ss. e p. 826 ss.

<sup>26</sup>Cfr. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI *op. cit.* p. 12-13

## 1.2 DALL'ISTRUTTORIA NORMATIVA DEL GOVERNO ALL'OPPORTUNITÀ DEGLI STRUMENTI DI DRAFTING SOSTANZIALE

Il Governo è l'organo che maggiormente promuove e adotta gli atti normativi, data la posizione di «signore delle fonti»<sup>27</sup> che, come si vedrà, ha progressivamente assunto nella forma di governo italiana.

La questione della qualità della regolazione è di conseguenza «un tema eminentemente riferito agli atti normativi dell'Esecutivo»<sup>28</sup>.

Per questa ragione è bene spendere qualche parola relativamente all'insieme delle fasi che conducono ad una determinata decisione in seno ad esso – o per meglio dire, all'elaborazione e all'adozione di un determinato atto normativo governativo – con particolare riguardo al momento dell'istruttoria.

È infatti in sede di istruttoria, cioè in sede di elaborazione dello schema dell'atto normativo, che si inseriscono i primi strumenti del ciclo della regolazione, in forza della loro importanza conoscitiva e informativa.

La prima norma fondamentale della materia è rappresentata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009, recante appunto la disciplina dell'Istruttoria degli atti normativi del Governo.

Essa contiene la “codificazione” di una serie di prassi governative che per lungo tempo avevano caratterizzato la disciplina dell'istruttoria senza che avessero mai avuto un riconoscimento giuridico espresso<sup>29</sup>.

La direttiva, il cui obiettivo è garantire il perseguimento della qualità della regolazione, intesa, come si diceva, come politica generale del Governo, attraverso «una adeguata programmazione delle iniziative normative, una approfondita analisi di impatto degli interventi, una completa istruttoria e un efficace coordinamento delle amministrazioni coinvolte», si articola lungo sette direttrici fondamentali: la programmazione dell'attività normativa, l'istruttoria, l'acquisizione dei pareri, l'informativa al Presidente del Consiglio sui regolamenti ministeriali, la diramazione

---

<sup>27</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo “signore delle fonti”*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano Bicocca 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2012, cit. p. 1 ss.

<sup>28</sup> Cfr. A. MORELLI, *op. cit.* p. 400

<sup>29</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 27 ss.

dell'atto alle altre amministrazioni, la riunione preparatoria del Consiglio dei ministri e la fase emendativa dell'atto<sup>30</sup>.

Per quanto attiene alla programmazione dell'attività normativa si sono viste le ragioni che rendono tale fase altamente disfunzionale, sia con riferimento al confezionamento dell'Agenda normativa trimestrale, disciplinata dalla direttiva in esame, sia guardando all'elaborazione della programmazione normativa semestrale che è stata introdotta nel 2017.

Entrambi i programmi sono decisamente carenti tanto dal punto di vista del coordinamento quanto dal punto di vista dell'ampiezza di vedute sugli effetti dell'intervento.

Ad oggi manca completamente una seria fase di programmazione – e progettazione – degli atti normativi in seno all'Esecutivo, residuando piuttosto una confusione e una commistione di soggetti e procedure mal congeniate, frutto di una frammentazione della titolarità dell'iniziativa, di una mancanza di effettività dei poteri di impulso, coordinamento e indirizzo in capo al Presidente del Consiglio, di una insufficiente predisposizione di un programma di Governo specifico e dettagliato sotto il profilo degli obiettivi, dei mezzi e delle risorse, e della perdurante assenza di una seria cultura sulla necessità di preordinare all'azione dello Stato una coerente opera di predisposizione delle strategie, tanto di natura tecnica quanto di natura politica.

Tale mancanza si riflette su tutte le altre fasi successive, in un panorama generale di incertezza, di urgenza e di discussione approssimativa, proprio perché non sorrette da una predeterminazione chiara e adeguata delle modalità, dei tempi, delle risorse, dei mezzi e degli obiettivi degli interventi.

Sulla fase istruttoria, che qui è quella che maggiormente interessa, la direttiva si articola in una descrizione dettagliata delle procedure.

In particolare, le amministrazioni proponenti uno schema di atto normativo del Governo sono tenute alla redazione delle prime relazioni di *drafting* sostanziale – ossia l'Analisi tecnico-normativa, la Relazione tecnico-finanziaria, la Relazione illustrativa e l'Analisi d'impatto della regolamentazione – all'acquisizione delle intese, dei concerti e dei pareri di natura tecnico-giuridica necessari prima della successiva trasmissione al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio che

---

<sup>30</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *op. cit.* p. 27 ss.

procede alla concertazione e al coordinamento in vista della riunione del cd Preconsiglio<sup>31</sup>.

In questo frangente il DAGL svolge un ruolo centrale poiché ha il fondamentale compito di rappresentare, in vece del Capo del Governo, la risposta alle esigenze di coordinamento e di impulso che caratterizzano la normazione dell'Esecutivo.

Ha il compito di supportare e coadiuvare le singole amministrazioni – che, nonostante ciò, restano i veri padroni dell'attività normativa del Governo – nella fase di programmazione degli interventi, di raccolta dei dati e delle informazioni, di ricezione delle intese, dei concerti e dei pareri, e nella redazione delle Relazioni.

Nella struttura del procedimento disciplinato dal dpcm del 2009 – e ancor di più nella lettera della direttiva del 2017 – al DAGL è tendenzialmente riconosciuto un ruolo di guida per la buona riuscita dell'istruttoria governativa, che spesso si rivela essere lunga e complessa e perciò bisognosa dei mezzi adeguati e delle risorse necessarie.

Sembra però ancora profilarsi un quadro, tanto della programmazione e dell'istruttoria quanto dell'adozione e dell'attuazione degli atti normativi del Governo, fortemente frammentato, lasciato in balia di un sistema di decisione decentrato nei vari Ministeri e solo in parte proiettato in una dimensione unitaria e collegiale dall'operato del DAGL.

La divisione politica che si palesa in seno al Governo, frutto delle tendenze del sistema elettorale e delle torsioni della forma di governo che si sono ricordate nel capitolo precedente, impedisce il formarsi di una volontà univoca e unitaria in seno all'Esecutivo, cui di certo non pongono un adeguato freno le procedure di coordinamento e centralizzazione previste a più riprese a cominciare dalla legge 400 del 1988.

Non è di per sé sufficiente ripensare le dinamiche decisionali intergovernative con atti interni all'Esecutivo, o comunque limitati ad una semplice rimodulazione dei rapporti tra le singole amministrazioni, ma è necessario rivisitare, da un punto di vista costituzionale, l'intero assetto della forma di governo, in direzione di un potenziamento del ruolo dell'Esecutivo, cui garantire maggiore stabilità e continuità, e, soprattutto, del Presidente del Consiglio.

---

<sup>31</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *op. cit.* p. 28 L'autrice riporta: «Spetta all'amministrazione proponente trasmettere gli schemi degli atti normativi al Consiglio di Stato, alle Autorità amministrative indipendenti, alla Corte dei conti, alle organizzazioni sindacali (e ad ogni altro organo a competenza settoriale) per acquisire i relativi pareri. Al DAGL spetta il compito sia di richiedere l'acquisizione dei pareri della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città; sia di certificare la conformità del testo trasmesso con quello approvato. In generale, comunque, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Conferenze è preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri»

Non si deve guardare esclusivamente ad una riforma degli apparati al servizio degli organi politici, ma orientarsi anche su una revisione proprio di questi ultimi.

Tuttavia, i tentativi finora intrapresi hanno consegnato soltanto fallimenti, sottolineando la notevole difficoltà che si incontra, tanto dal punto di vista politico, quanto dal punto di vista tecnico, nella definizione di un nuovo modello di rapporti tra gli organi costituzionali.

Nella discussione e nell'elaborazione degli schemi degli atti normativi del Governo, permane una pluralità di dialettiche su piani differenti<sup>32</sup>, che vedono coinvolti prima le singole amministrazioni proponenti, in cui si manifesta un dialogo che principalmente riguarda la direzione politica del Ministero, l'Ufficio legislativo e le singole direzioni generali, per poi spostarsi verso una dimensione di maggiore coinvolgimento delle altre amministrazioni interessate, fino a giungere ad una discussione complessiva del Governo su determinati schemi la cui elaborazione è spesso in fase già molto avanzata.

In sede di istruttoria questo si manifesta in modo ancor più incisivo, poiché l'indagine degli effetti, la raccolta delle informazioni, il confronto con i destinatari e l'elaborazione degli schemi degli atti, risultano configurate unicamente in seno alle singole amministrazioni e vengono valutate e coordinate dal DAGL esclusivamente in un momento del tutto tardivo del processo di adozione degli atti normativi.

Le conseguenze ricadono sulla fase di adozione e di emendamento dell'atto, poiché, come si è visto, non si forma pressoché in alcuna occasione una seria convergenza di interessi nella definizione di un determinato intervento, che risulta allora spesso provvisorio, suscettibile di profonde revisioni e ripensamenti, generando di conseguenza confusione e scarsa qualità della normazione.

Ma in che modo gli strumenti del *drafting* sostanziale si inseriscono in questo panorama? E come sarebbe possibile ripensare il loro ruolo per una maggiore efficacia della decisione del Governo?

Certamente sussistono notevoli profili problematici circa la loro applicazione concreta, in particolare nelle fasi dell'elaborazione e della discussione degli atti normativi di cui sono chiamati a garantire la qualità.

Come risulta frammentata l'iniziativa, così è altrettanto delocalizzato il ricorso a questi istituti, che vengono alla luce in seno alle amministrazioni proponenti e solo in un secondo momento si trasferiscono ad essere oggetto di una discussione collegiale.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *op. cit.* p. 28 ss.

Nella fase istruttoria, gli strumenti di *drafting* potrebbero rivelarsi preziosi mezzi per un processo di oggettivizzazione della decisione politica del Governo, sulla strada del superamento della frammentazione e della delocalizzazione della formazione e dell'adozione delle scelte.

Potrebbero costituire documenti fondamentali su cui instaurare una discussione collegiale, ancorata a parametri seri e concreti e improntata ad un'indagine condivisa e coordinata.

Certo anche su questo frangente occorrerebbe ripensare i rapporti intragovernativi per poter cogliere tutte le opportunità positive che gli strumenti del ciclo della regolazione possono offrire.

Bisogna sottolineare come essi costituiscano potenzialmente strumenti di grandissimo valore per la programmazione, la costruzione, l'attuazione e la valutazione degli interventi dello Stato.

Di fronte alle sfide sempre più articolate e complesse che il mondo produce, per il decisore pubblico è indispensabile dotarsi di supporti tecnici ben congeniati e adeguatamente progettati, che siano in grado di conciliare la necessità di strutturare interventi ragionati, razionali ed efficaci con il corso degli eventi impresso dalla globalizzazione, dalla digitalizzazione e dall'apertura mondialista della finanza e dell'economia che richiede rapidità e audacia decisionale, oltre che un ripensamento del tradizionale dibattito politico-istituzionale che aveva caratterizzato i primi anni della Repubblica.

L'interrelazione, tanto dei saperi e delle scienze quanto dei fenomeni che si palesano sulla scena pubblica, richiede la creazione di una nuova consapevolezza nella gestione delle politiche pubbliche, nonché delle norme che le compongono, facendo emergere la necessità di articolare un modello di decisione pubblica che tenga conto di una molteplicità di aspetti e di eventi collegati, ciascuno suscettibile di un'indagine specifica e autonoma, ricondotta all'interno di un contesto comune di analisi e valutazione politica.

E proprio in questo risiede l'opportunità di affiancare al decisore pubblico una densa rete di istituti e strumenti che siano in grado di coadiuvarlo nell'individuazione dei problemi, nella pianificazione delle strategie per farvi fronte e nella valutazione degli effetti del proprio operato.

L'indagine sui vari settori dell'azione dello Stato, che ha nel corso degli anni rivestito una sempre crescente incidenza sulla vita di cittadini, imprese e pubbliche



amministrazioni, ha richiesto in modo forte una specializzazione e una tecnicizzazione delle valutazioni politiche.

Queste non possono più limitarsi ad un approccio ideologico, etico o morale, ma devono acquisire sempre maggiore conoscenza e consapevolezza nell'analisi delle questioni critiche e nell'elaborazione delle soluzioni ottimali.

Gli strumenti di *drafting* incarnano – o almeno dovrebbero incarnare – un nuovo stato di cose, poiché sono improntati ad un modello basato sulla multidisciplinarietà dell'analisi e della valutazione dei problemi, tenendo conto di tutta quella serie di fattori endogeni ed esogeni che influenzano la regolazione e i suoi effetti.

Così si ha un riferimento alla valutazione circa il corretto inquadramento degli interventi nell'ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale, alla stima dell'efficacia e dell'efficienza delle proposte, alla verifica della rispondenza delle norme alle previsioni effettuate.

Presto si vedrà come i benefici non si limitino a questo, ma permettano anche un maggiore coinvolgimento dei destinatari delle regole creando un nuovo modello di relazioni tra regolatori e regolati e potenziando la partecipazione, la trasparenza e l'inclusione dei cittadini e delle imprese nel processo di decisione pubblica.

Questi sono tutti quanti elementi per l'edificazione di una democrazia matura, in cui siano garantiti un confronto costruttivo e informato, un'ampia partecipazione dei cittadini, delle imprese e delle articolazioni delle pubbliche amministrazioni in direzione di una condivisione delle scelte e di integrazione delle esigenze e dei bisogni delle varie compagini e categorie della società.

## 2. LA RELAZIONE SULL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: ORIGINI, CARATTERISTICHE E DISFUNZIONI DELLA VALUTAZIONE PREVENTIVA DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO

Il primo degli strumenti che viene in luce nella disamina degli istituti di *drafting* sostanziale è l'Analisi d'impatto della regolamentazione, che, secondo la sua connotazione principale, costituisce un particolare tipo di analisi economica del diritto<sup>33</sup>,

---

<sup>33</sup>Sui metodi, le tecniche e gli strumenti dell'analisi economica del diritto cfr. G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009 cit. p. 16. Così gli autori sulla definizione di analisi economica del diritto: «si tratta di un metodo interdisciplinare applicato per studiare

intesa come analisi costi-benefici avente ad oggetto la produzione normativa e i suoi effetti<sup>34</sup>.

## 2.1 FINALITÀ, FUNZIONI E POTENZIALITÀ DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

La funzione principale dell'analisi d'impatto della regolamentazione è quella di misurare secondo «precisi indici statistici, matematici, economici e giuridici»<sup>35</sup> gli effetti che un determinato intervento normativo produrrebbe sulla società, al fine di indirizzare il decisore pubblico verso la scelta che ritiene in tal senso più opportuna.

Secondo questa definizione, l'AIR costituisce uno strumento di consapevolezza, che, se messo in relazione con un'adeguata indagine sul mercato, sulle preferenze dei consumatori e delle imprese e sulla conformazione e le esigenze della pubblica amministrazione, può potenzialmente indirizzare i *policy-maker* verso le soluzioni più idonee al perseguimento degli interessi di cui sono portatori.

L'AIR costituisce un adempimento istruttorio di fondamentale importanza nell'attività normativa del Governo, un'indagine *ex ante* delle possibili ricadute di un

---

i fondamenti logico-economici delle regole giuridiche e per valutare, anche su basi quantitative, i loro effetti. L'analisi economica può così aiutare a comprendere come le norme debbano essere redatte e interpretate per conseguire determinati obiettivi e come i comportamenti umani reagiscano agli incentivi e ai disincentivi introdotti da quelle norme». Cfr. altresì. Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 53. Le maglie della *cost-benefit-analysis* coinvolgono tanto i destinatari diretti della norma quanto i soggetti indirettamente coinvolti con l'obiettivo di «far emergere e quindi stimare vantaggi e svantaggi, correlati a quegli adempimenti e obblighi che il regolatore impone ai regolati, al fine di scegliere la regolazione meno invasiva (in termini di svantaggi) per i destinatari, nonché migliorare la regolazione esistente».

<sup>34</sup>Come appare chiaro da questa definizione preliminare, la concezione dello strumento come mera analisi costi-benefici presta il fianco a non poche critiche: considerare gli interessi sociali ed economici tramite trasposizioni matematiche e statistiche non sempre è idoneo a garantire una corretta rappresentazione degli stessi; nello specifico, quando essi si riferiscano non a valori di mercato ma a principi non suscettibili di valutazione economica – si pensi all'interesse alla salute o alla tutela dell'ambiente - la questione diviene particolarmente complessa, aprendo un ampio margine di discrezionalità nel bilanciamento e nella trasfigurazione monetaria di queste realtà. La presa di posizione da molti sostenuta che configura il diritto come un insieme di prezzi impliciti, caratterizzato dalla visione delle regole come indici di incentivi o disincentivi al compimento di un determinato comportamento non convince chi scrive. Sebbene sia innegabile un margine di riduzione strumentale delle regole alla garanzia del perseguimento di obiettivi economici e di efficientamento delle scelte sociali, non pare possibile una lettura che non tenga conto delle tensioni ideali, in senso lato, e politiche, in senso stretto. Sul punto cfr. G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *op. cit.* p. 272 ss.

<sup>35</sup>Il punto è decisamente approfondito nelle pagine della guida governativa *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi d'impatto della regolazione*, pubblicato a titolo didattico dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri nel 2001; esso costituisce un valido assistente nella effettuazione pratica dell'analisi costi benefici per il decisore pubblico e contiene una dettagliata giustificazione dell'approccio economicistico alla valutazione delle politiche pubbliche.

intervento normativo, a cavallo tra gli aspetti tecnici che connotano tipicamente l'istruttoria, e la natura squisitamente politica della decisione che ne deriva.

Costituisce in un certo senso uno strumento di collegamento tra i due piani, tecnico e politico, rappresentando la commistione di essi, senza però snaturarne i connotati fondamentali.

Ciò che appare fondamentale è che l'AIR sia calata nel più ampio quadro di un dibattito politico che sia pubblico e che abbia ad oggetto la necessità di adottare un determinato intervento dello Stato.

Deve essere letta come un mezzo di raccordo tra la decisione pubblica e le esigenze cui vuole far fronte, deve essere posta in un'ottica di trasparenza e partecipazione, verso un crescente confronto tanto tra forze politiche quanto tra Istituzioni e cittadini.

Per descrivere un po' più concretamente gli obiettivi di un'analisi siffatta, si può ricordare come essa abbia lo scopo di basare la decisione politica su determinati dati empirici al fine di confezionare interventi e regole maggiormente ponderati<sup>36</sup> e perciò efficaci.

Questo riferimento ai dati raccolti, prodromici alla decisione pubblica, costituisce anche un evidente potenziamento della necessità di motivare l'adozione di una determinata scelta; in particolare, nel caso in cui il *policy maker* decida di discostarsi dalle evidenze fattuali prodotte dall'analisi occorre che allo stesso tempo egli stesso irrobustisca la motivazione circa il suo operato.

Infine, con riferimento alla motivazione stessa e alla natura pubblica dei risultati dell'analisi, si capisce come l'AIR costituisca uno strumento fondamentale non solo di giustificazione delle scelte, ma anche di partecipazione al processo di decisione pubblica, poiché *in primis* dovrebbe coinvolgere i destinatari diretti e indiretti della regola, ampliando notevolmente i principi di trasparenza e partecipazione alla discussione politica.

Tale inquadramento spiega già in parte anche il modello delineato nell'ordinamento italiano, che non corrisponde pienamente al sistema di *Regulatory Impact Analysis* statunitense, improntato ad una discussione di alta caratura tecnica sul versante strettamente economico e perciò riservata esclusivamente agli interventi di maggior rilievo, ma è invece più aderente alla struttura della *Regulatory Impact Assessment* britannica, che si pone in maggior misura in dialettica con i destinatari della regola, più

---

<sup>36</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 76

che con gli esperti delle discipline economiche, e ha in sintesi lo scopo fondamentale di sorreggere le scelte degli organi politici attraverso un'indagine circa la fattibilità e le conseguenze dell'intervento<sup>37</sup>.

Da questa breve ricostruzione emerge immediatamente la forte propensione dello strumento dell'AIR a farsi veicolo della programmazione pubblica, ponendosi a cavallo tra il piano tecnico e quello politico per garantire informazione, confronto, consapevolezza e partecipazione alla decisione istituzionale.

### 2.1.1 LE DIFFERENTI TECNICHE ADOTTABILI: TRA ANALISI COSTI BENEFICI E ANALISI MULTICRITERIALE

Per quanto riguarda le tecniche di analisi potenzialmente adottabili, esse potrebbero essere molte e variegate.

Si pensi al modello di analisi costo-efficacia<sup>38</sup>, che pone attenzione solamente al versante dei costi prodotti dalla regolazione sui destinatari della norma e sulle strutture pubbliche<sup>39</sup>, senza tenere conto degli eventuali benefici che può comportare.

Si tratta di un approccio parziale, che sfrutta la semplicità del reperire informazioni circa il costo della regolazione per stabilire se questo renda la sua applicazione insostenibile, ma non consente di formare un quadro generale degli effetti dell'intervento in chiave di giustificazione di un determinato costo alla luce di determinati benefici.

Si può poi ricordare l'analisi *risk assessment*, che misura il rischio potenziale intrinseco ad una determinata attività, oltre ai possibili effetti distorsivi dei comportamenti dei destinatari della norma, al fine di comprendere «il livello ottimale del rischio di regolazione giudicato sostenibile dalla collettività»<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* p. 52

<sup>38</sup> L'analisi in questione comprende al suo interno una serie di sottofasi, o sottomodelli di analisi: la *compliance costs analysis*, che stima i costi di conformità complessivi, lo *standard cost model* che ha ad oggetto unicamente i costi informativi, *l'analisi dei tempi di attesa*, il *business impact assessment* che analizza i costi prodotti sulle imprese, e il *cost compliance assessment*. Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 53 ss.

<sup>39</sup> Per una descrizione delle varie voci di "costo della regolazione" su cittadini, imprese e pubblica amministrazione cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 53 ss. I costi cui si fa riferimento nell'opera sono i *financial costs*, che derivano dall'adempimento di un obbligo di pagamento, i *compliance costs*, che sono tutti quei costi che i destinatari devono sostenere per adeguarsi alla regola a loro volta categorizzabili in *substantive compliance costs* che discendono direttamente dall'adeguarsi ad una certa regola, e *administrative costs* che invece hanno ad oggetto gli adempimenti per dimostrare il rispetto della regola stessa.

<sup>40</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 54

Infine, si sono prodotte esperienze di modelli anche di *risk-risk analysis* che valutano non solo i rischi inerenti alla regola in sé e per sé considerata, ma allargano gli orizzonti d'indagine anche ai potenziali rischi indiretti, specialmente riguardanti l'inosservanza irrazionale delle regole, che incidono sulla decisione finale<sup>41</sup>.

Tutti questi modelli di analisi qui evocati, che di certo non esauriscono il panorama degli strumenti e delle tecniche di indagine inerenti al costo della regolazione, hanno il grande pregio di essere facilmente e rapidamente utilizzabili dal decisore pubblico, perché richiedono semplici adempimenti informativi e sono diretti a tastare profili limitati e circoscritti dell'intervento.

Tuttavia, non si può nascondere come la parzialità dell'approfondimento che li caratterizza costituisca un *vulnus* ad una efficace valutazione degli effetti di un determinato intervento regolatorio dello Stato, proprio perché non tengono in nessun frangente conto degli eventuali benefici che la regola può potenzialmente produrre.

È chiaro che la regolazione «comporta quasi sempre costi per taluni destinatari e benefici per altri destinatari»<sup>42</sup>, quindi lasciare in ombra questi aspetti inevitabilmente consegna un'immagine incompleta del panorama degli effetti da essa prodotti.

Solo un modello che contempi entrambe le dimensioni, quella dei costi, ma anche quella dei benefici, può produrre un'analisi efficace, capace di operare una seria distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi sui destinatari diretti e indiretti della regola.

A ben vedere, anche un modello di analisi costi-benefici può risultare insufficiente, perché presuppone nella sua indagine una intrinseca razionalità dei destinatari della regola, la cui presunzione risulta spesso disattesa nella realtà empirica della sua applicazione, di fatto generando risultati potenzialmente inefficaci in assenza di correttivi adeguati nella distribuzione dei costi e dei relativi benefici<sup>43</sup>.

Allora l'unica strada in grado di consegnare un'analisi completa, poiché idonea a ricomprendere tutti gli aspetti della regolazione, ed efficace, in quanto capace di stimare e valutare tutte le variabili inerenti ai comportamenti dei destinatari della regola, è quella di costruire un modello di «tecnica di analisi multicriteriale»<sup>44</sup>, che abbia attenzione tanto agli aspetti quantitativi quanto a quelli qualitativi di un determinato intervento pubblico, superando la concezione monetaria della stima dei costi e dei benefici, in un'ottica di

---

<sup>41</sup> Sulle metodologie e i modelli di analisi cfr. Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011 cit. p. 55 ss.

<sup>42</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 56

<sup>43</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 57

<sup>44</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 57

considerazione dell'azione pubblica come momento complesso, coinvolgente contemporaneamente più piani, più obiettivi e più soggetti, ciascuno portatore di peculiari interessi.

L'AIR nella sua strutturazione si pone proprio in questa direzione, ma non rappresenta un punto di arrivo sempre soddisfacente; *in primis*, perché il ricorso ad essa quasi mai è attento alla necessità di considerare l'indagine nei termini che gli si pretende di attribuire; inoltre, perché permane la tendenza a concentrarsi sul versante del contenimento dei costi della regolazione, senza un'effettiva attenzione ai benefici, magari indiretti e di non facile commisurazione, che essa comporta.

### 2.1.2 FASI DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Per quanto riguarda la struttura e le fasi della Relazione AIR, la logica che ne sostiene la *ratio* impone una serie di passaggi obbligati da rispettare per garantire un risultato soddisfacente.

Sono state individuate dalla dottrina<sup>45</sup> cinque fasi fondamentali: la prima è quella della definizione del contesto e degli obiettivi – generali e specifici, di breve e di lungo periodo – dell'intervento, descritti in modo chiaro e misurabile<sup>46</sup>.

Tale fase si sostanzia nel circoscrivere il problema cui la regola pretende dare soluzione, nell'individuare i potenziali destinatari diretti e indiretti e nel descrivere le esigenze giuridiche, economiche o sociali che sorreggono l'intervento e le sue modalità.

La seconda è quella di ricognizione delle *policy options*, cioè delle possibilità alternative in cui è pensabile articolare l'intervento pubblico<sup>47</sup>.

In tale frangente occorre ricostruire la *baseline* di partenza, che poi coincide con la *cd* opzione zero, vale a dire l'opzione di non intervenire con la regolazione lasciando la situazione inalterata, per determinare un parametro sulla cui base valutare gli effetti concreti dell'intervento.

Non è superfluo ricordare come tra le varie alternative sul tavolo del regolatore sia presente –nonostante non appaia valorizzata a sufficienza – proprio anche l'opzione zero,

---

<sup>45</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

<sup>46</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

<sup>47</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

poiché tale ipotesi si pone in linea diretta con la natura in un certo senso «autolimitativa»<sup>48</sup> dell'istituto, che non vuole perseguire una regolazione che sia ad ogni costo, quanto piuttosto al giusto costo, e nel caso in cui i costi derivanti dall'intervento siano esorbitanti rispetto ai pretesi benefici di esso, allora forse conviene ripensare direttamente l'intenzione regolativa stessa.

Per una seria comparazione sarebbe comunque auspicabile la produzione di almeno tre o quattro alternative di intervento, tutte quante valutate sotto il profilo degli adempimenti richiesti, dei costi comportati e dei benefici attesi<sup>49</sup>.

La terza fase consiste nello svolgimento dell'analisi costi-benefici, che costituisce il momento centrale dell'AIR, in cui si valutano i vantaggi e gli svantaggi attesi sulle varie alternative di intervento in termini qualitativi e quantitativi, secondo indici accettati, condivisi e misurabili.

Qui viene operata l'analisi economica del diritto in senso stretto, verificando l'impatto atteso della regolazione sulle imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione, oltre che sul funzionamento del mercato e della concorrenza.

La quarta fase è quella della scelta dell'alternativa da adottare sulla base dell'indagine operata, in particolare alla luce della comparazione dell'efficacia e dell'efficienza che sono state riconosciute alle varie opzioni<sup>50</sup>.

Si tratta di un momento di natura eminentemente politica, nel senso che in questa fase si abbandona, o comunque si pone in secondo piano, l'aspetto tecnico dell'analisi per spostarsi sul piano dell'adozione delle scelte, che nella forma di Stato democratica non può non essere caratterizzato da una forte connotazione politico-rappresentativa.

L'ultima fase, di rilevante importanza, è costituita dalla predisposizione degli adempimenti di applicazione e monitoraggio della regola adottata; in particolare si costruiscono i presupposti per una valutazione *ex post* dell'intervento<sup>51</sup>.

Questa è la fase che conferisce la natura circolare all'intero procedimento, poiché costruendo una seria analisi preventiva dell'intervento, che sia attenta nello specificarne la logica e gli obiettivi, si gettano le basi per una successiva seria valutazione degli effetti da esso prodotti.

---

<sup>48</sup> Cfr. C. FATTA, *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI Legislatura*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, 2011, cit. p. 54.

<sup>49</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

<sup>50</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

<sup>51</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 70 ss.

Se così non fosse, risulterebbe oltremodo difficoltoso operare un monitoraggio e una verifica successiva, ostacolata *in nuce* proprio dall'assenza di un parametro su cui fondare la valutazione.

Già dalla descrizione delle fasi dell'analisi costi-benefici, che si pone alla base della Relazione sull'Analisi d'impatto della regolamentazione, emerge la necessità di un'attenzione particolare nello svolgimento di questa pratica di *better regulation*.

È necessario uno spiccato carattere multidisciplinare, basato su una molteplicità di competenze e conoscenze specifiche, poste in un sistema sinergico di cooperazione e confronto, per giungere ad una sintesi che tenga conto della complessità dei problemi e dei fenomeni contemporanei.

Occorre articolare in sede di decisione pubblica una discussione che tenga conto di aspetti certamente di natura giuridica, ma non ad essi esclusivamente limitata.

Vanno considerate anche altre scienze, come le scienze economico-statistiche, le scienze sociologiche e psicologiche, le scienze ambientali, le scienze comportamentali, e via dicendo.

Insomma, è opportuno imprimere una natura trasversale alle competenze richieste dall'AIR, senza una preordinazione dei saperi richiesti, valutando di volta in volta le professionalità adeguate allo svolgimento di un'efficace ed effettiva analisi di fattibilità e d'impatto degli interventi regolativi dello Stato.

## 2.2 ORIGINE, MODELLO E PROBLEMATICHE DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

L'individuazione delle tappe del percorso che ha portato all'introduzione dell'AIR nell'ordinamento italiano<sup>52</sup> può partire dalla Raccomandazione OCSE del 1995<sup>53</sup> che per prima ha fatto riferimento alla necessità per i paesi dell'area in questione di dotarsi di un sistema di analisi, valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche, al fine di

---

<sup>52</sup> Per una lettura anche comparata del processo di introduzione degli strumenti di misurazione dell'impatto della regolamentazione cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011 p. 23 ss. Così gli autori: «risulta che nel 2009 il 90% dei paesi Ocse e venti paesi in via di sviluppo avevano introdotto l'analisi d'impatto della regolazione, la quale varia sia in ordine all'ambito di applicazione, sia alle specifiche modalità di funzionamento sia all'effettivo ruolo svolto nel processo decisionale»

<sup>53</sup>Cfr. OECD, Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, Paris, OECD/GD, 1995.



garantire un migliore funzionamento del mercato e una più effettiva concorrenza tra i suoi operatori, in ottica di una crescente competitività.

Tale raccomandazione, impostata attorno ad una visione eminentemente economicistica, ma non per questo meno rilevante, sottolinea tre questioni fondamentali sottese al tema della regolazione e della sua qualità<sup>54</sup>.

Innanzitutto, restituisce il diritto al suo ruolo naturale di strumento al servizio di esigenze ad esso esterne, ponendolo in posizione servente rispetto alle istanze di ordine economico e sociale e superando la concezione “giuridico-centrica” della decisione pubblica<sup>55</sup>.

Poi, evidenzia come la qualità della regolazione sia sostanzialmente una tematica trasversale, accumulante qualsiasi modello di ordine politico e giuridico, poiché coinvolgente anche aspetti estranei al mondo del diritto in senso stretto e connaturale a tutte le realtà statuali che hanno abbracciato il sistema di *welfare state*<sup>56</sup>.

Infine, ricorda come sussista concretamente uno stretto legame tra regolazione, mercato e crescita e sviluppo economico, soprattutto alla luce della liberalizzazione e all’esigenza di ridisegnare i margini dell’intervento pubblico in direzione di una nuova concorrenza e competitività del sistema<sup>57</sup>.

Emerge immediatamente la conflittualità che sussiste tra l’approccio della tradizione giuridica – e legislativa – italiana e le nuove esigenze di analisi economica del diritto così descritte, che richiedono competenze diversificate, e perciò specifiche e settoriali.

Come si avrà modo di evidenziare anche in seguito, tanto la composizione degli uffici delle amministrazioni dello Stato – che corrisponde pressoché assolutamente ad esperti in discipline giuridiche – quanto la visione legalistico-formale che caratterizza la gestione del sistema normativo, hanno contribuito in larga parte a trascurare l’introduzione di strumenti diretti ad ampliare la gamma di conoscenze a disposizione della decisione pubblica.

In questo aspetto può essere individuata la ragione per cui la disciplina di questi strumenti sia stata per lungo tempo estranea al dibattito politico-istituzionale italiano, dotato di una cultura strettamente giuridica della regolazione e per questo poco attenta

---

<sup>54</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* p. 42

<sup>55</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* p. 42

<sup>56</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* p. 42

<sup>57</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* p. 42

agli altri campi delle scienze, che risultano invece necessarie per garantire una normazione di qualità.

Comunque, a far seguito a questa raccomandazione, il Governo è intervenuto con due circolari successive – le c.d. circolari Prodi del 1998 e De Ioanna del 1999 – prevedendo un embrionale controllo *ex ante* sull’impatto delle norme sulla pubblica amministrazione<sup>58</sup>. Di lì a poco con la legge 8 marzo 1999, n. 50<sup>59</sup> l’AIR acquisisce finalmente una rilevanza autonoma, essendo prevista l’analisi di fattibilità per tutti gli schemi degli atti normativi del Governo, ad eccezione dei decreti-legge<sup>60</sup>.

L’anno seguente, con il DPCM 27 marzo 2000, viene introdotta nell’ordinamento, in via del tutto sperimentale, l’analisi d’impatto della regolamentazione, che, nella lettera della norma, «è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace».

Il DPCM 21 settembre 2001 ha indicato i criteri di sperimentazione, per la redazione della relazione e per le procedure da adottare<sup>61</sup>.

In questo frangente, si è fatto in particolare riferimento all’autonomia della relazione AIR rispetto agli altri documenti che accompagnano l’iniziativa legislativa del Governo, soprattutto dalla Relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), il cui scopo è quello, egualmente rilevante, ma più circoscritto, di descrivere le ricadute giuridiche

---

<sup>58</sup> In realtà, come si è visto, nel Paese si era già da qualche tempo aperto un dibattito politico-istituzionale circa la necessità di rimodulare il processo di decisione pubblica, soprattutto attraverso l’introduzione di strumenti che fossero in grado di rendere prevedibili gli effetti dell’azione regolatoria dello Stato, in particolare con riferimento alle ricadute di essa sull’articolazione e le funzioni della Pubblica amministrazione, sul cui stato di criticità è impietoso il già evocato Rapporto consegnato nel 1979 dal Ministro Giannini.

<sup>59</sup> Si tratta della prima legge annuale di semplificazione mai adottata in Italia. Nelle pagine di N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Torino, 2000, l’autore sottolinea l’essenzialità, intesa come minimalismo, del contenuto della norma, che rinviando molto alle determinazioni regolamentari successive viene anche riportata come «norma in bianco». In Italia «le politiche di semplificazione e di qualità della regolamentazione si sono intrecciate, agli inizi degli anni Novanta, con il processo di ammodernamento del sistema amministrativo, ma è solo con la legge del 15 marzo 1997, n. 59, che il legislatore ha posto al centro del suo operato la politica di semplificazione e di miglioramento della qualità della normazione. Con tale legge, il legislatore ha previsto di adottare una legge annuale di semplificazione. È proprio con la legge del 8 marzo 1999, n. 503 (prima legge annuale di semplificazione) che l’Italia definisce per la prima volta una vera e propria politica della qualità della regolamentazione». Cfr. A. COSTANTINI, *La ponderazione degli interventi normativi: l’importanza dell’istruttoria (e delle verifiche ex post) nella predisposizione degli atti normativi del Governo*, in *Amministrativamente*, n. 5 maggio 2010, cit. p. 2

<sup>60</sup> In particolare, all’art. 3 la legge del 1999 prevedeva l’istituzione, in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, e prefigurava la costruzione di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di semplificazione. Al Nucleo, composto da 25 esperti in materie giuridiche, venivano assegnate tre funzioni fondamentali: la semplificazione delle procedure, il riordino del sistema normativo attraverso la redazione di testi unici e la realizzazione della Relazione sull’analisi d’impatto della regolamentazione.

<sup>61</sup> Cfr. C. FATTA, *op. cit.* p. 51-68.

dell'intervento pubblico, sul quadro delle autonomie territoriali, sull'aderenza ai vincoli sovranazionali e internazionali e sul rispetto del dettato costituzionale.

Questo costituisce un passaggio fondamentale nella definizione dell'attuale strumento, in parte emancipato da quella visione legalistico-formale di cui si è detto, che invece trova tutta la sua espansione nella Relazione ATN<sup>62</sup>.

Nell'analisi d'impatto sembra infatti essere abbandonato – almeno sulla carta – questo approccio riduzionistico di indagine degli effetti della regolazione, in direzione di una maggiore interdisciplinarietà di essa.

Se si evocano anche il ruolo e la funzione della Relazione tecnico-finanziaria<sup>63</sup>, che insiste nel vaglio del rispetto dei vincoli di bilancio e di *deficit* pubblico, ci si accorge di come l'AIR costituisca la chiave di volta dell'intero sistema, essendo posta in una posizione intermedia e completiva dell'istruttoria degli atti normativi del Governo, perché dotata di un più ampio spettro di analisi e improntata ad una generalizzazione dell'indagine delle conseguenze e degli effetti delle politiche prodotte dall'Esecutivo.

La fase sperimentale si chiude con la legge di semplificazione dell'anno 2005, n. 246, che inaugura l'AIR a regime e demanda a regolamenti governativi *ex* articolo 17 comma terzo della l. 400/1988 la disciplina attuativa dell'istituto.

L'intervento del Governo, che avviene dopo un periodo di tempo di ben tre anni, si conclude con l'adozione del Regolamento 11 settembre 2008, n 170<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Si tratta di una relazione che ha in sé caratteristiche tipiche tanto del controllo formale della qualità dei testi giuridici, poiché studia la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi, quanto del controllo sostanziale, perché valuta la rispondenza del contenuto dell'atto agli obblighi imposti dai parametri costituzionali, eurounitari e internazionali. Anch'essa è stata messa a regime con il DPCM 10 settembre 2008, ma a differenza dell'AIR, la strada per la sua attuazione è risultata in un certo senso meno pericolosa e problematica, poiché si trovò di fronte ad un contesto preparato e adeguato alla gestione giuridica delle conseguenze degli interventi normativi. Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 p. 216 ss. e B. G. MATTARELLA, *Analisi d'impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. CATELANI - E. ROSSI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa nell'attività normativa del Governo*. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè editore, Milano, 2003, p. 91-102 e altresì F. BALIO, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, 2011, p. 25-49

<sup>63</sup> La relazione tecnico-finanziaria è richiesta dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 per i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuovi o maggiori oneri finanziari. Essa è elaborata dall'amministrazione proponente l'atto normativo con la verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare è soggetta al vaglio del Dipartimento della Ragioneria dello Stato (cd visto di conformità) che accerta la correttezza della quantificazione degli oneri riportati dalla relazione e l'adeguatezza della relativa copertura finanziaria. In forza dell'inserimento della relazione all'interno del ciclo di quantificazione degli oneri finanziari essa costituisce un vero e proprio obbligo per il Governo. Cfr. E. ALBANESI, *op. cit.* p. 225 ss.

<sup>64</sup> A. COSTANTINI, *op. cit.* p. 13 Nelle maglie delle disposizioni di questa nuova disciplina è previsto che le amministrazioni debbano innanzitutto designare gli uffici preposti alla realizzazione della Relazione, predisporre un programma per l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da poter effettuare

Le principali disfunzioni emerse in questa fase sull'applicazione concreta dello strumento sono evidenziate nella Relazione sullo stato di attuazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio alle Camere il 13 luglio 2007, secondo quanto previsto dal decimo comma della legge di semplificazione per l'anno 2005.

L'AIR, intesa nella sua accezione di analisi economica del diritto, presta certamente il fianco ad una serie di limiti intrinseci, tipici della sua strutturazione e difficilmente eliminabili.

Tali limiti possono riassumersi nelle seguenti ipotesi: innanzitutto si tratta di un «appesantimento procedurale»<sup>65</sup> che inevitabilmente dilata i tempi necessari per la decisione di un intervento, di solito richiedendo uno spazio di indagine e discussione che va oltre l'anno; in secondo luogo si può notare come risulti spesso difficile commisurare l'entità dei benefici apportati da una regolazione, talvolta non facilmente monetizzabili e di conseguenza scarsamente valutabili, spingendo i *policy maker* nella direzione di una sommaria indagine sui benefici in favore di una più approfondita analisi dei soli costi; ancora, poi, la natura fondamentalmente economicistica dell'analisi rischia di rendere complesso e inefficace il compito di valutazione preventiva di fattori non numerabili, rendendo l'adempimento oltremodo complesso nel caso in cui si incontrino interessi come, ad esempio, la tutela dell'ambiente o della salute; in ultima istanza l'AIR appare proficua nell'indagine delle ricadute di singoli interventi regolatori, ma non in grado di cogliere le interdipendenze che si formano all'interno di un quadro più ampio di azione dello Stato che sia sostanziato nella costruzione delle politiche pubbliche<sup>66</sup>.

Accanto a questi aspetti critici, inerenti all'istituto in sé, si sono poi manifestati fenomeni problematici collegati ai «meccanismi procedurali»<sup>67</sup>, su cui peraltro maggiormente si concentra la Relazione sullo stato di attuazione<sup>68</sup>.

In prima battuta si può citare la tendenza ad imprimere una natura più descrittiva che valutativa alla relazione, che si sostanzia in un doppio della Relazione illustrativa

---

l'AIR e le relative consultazioni che poi confluirà nell'Agenda predisposta dal DAGL e, infine, rilevare già nel corso della predisposizione dell'AIR la futura necessità di effettuare, nei casi previsti, la VIR

<sup>65</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 77

<sup>66</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 75 ss.

<sup>67</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 78

<sup>68</sup> Infatti, nonostante sia stato individuato in tutte le amministrazioni nell'Ufficio legislativo l'organo responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR sugli schemi di atto normativo e nonostante la Relazione si sia espansa ad accompagnare circa la metà degli atti normativi del Governo, permangono una lunga serie di criticità fondamentali che si palesano prepotentemente nel corso dell'elaborazione della sua disciplina attuativa.

dell'atto<sup>69</sup>, di fatto configurandola come una giustificazione *ex post* di scelte già adottate piuttosto che «un'analitica valutazione preventiva in fase di progettazione normativa»<sup>70</sup>.

Come riporta poi la Relazione sullo stato di attuazione, nonostante nel 2006 gli schemi di atto normativo trasmessi dalle amministrazioni per l'esame da parte del Consiglio dei ministri e corredati della relazione AIR rappresentino «circa il 50% del totale degli schemi di atti normativi predisposti ed esaminati, a testimonianza di un uso diffuso, anche se non ancora del tutto sistematico, di questo strumento di analisi», le relazioni AIR, singolarmente considerate, appaiono improntate ad una certa sinteticità<sup>71</sup>.

Nella relazione sullo stato di attuazione si sottolinea come lo strumento sia proteso a configurarsi, nella sostanza, «come un'ulteriore relazione di accompagnamento allo schema del provvedimento».

In sintesi, le Relazioni AIR appaiono indirizzate verso un ricorso che configura «l'analisi d'impatto e le relazione AIR come un ulteriore elemento di supporto e giustificazione a posteriori delle scelte effettuate», piuttosto che come espressione di una analitica valutazione preventiva in fase di progettazione e istruttoria normativa.

La causa principale di questo fenomeno risiede tanto nella mancanza di un'adeguata cultura amministrativa delle potenzialità di una seria analisi economica del diritto come supporto alla scelta politica quanto nella difficoltà che si incontra, in particolare sul versante governativo, nell'elaborazione di un testo che sia del tutto condiviso dalle forze politiche di maggioranza che spesso premono per determinati contenuti o formulazioni sotto la spinta di esigenze di partito, magari anche particolaristiche.

Il tema centrale che la Relazione sottolinea in più occasioni è come manchi in realtà nelle amministrazioni dello Stato la disponibilità delle competenze professionali richieste per effettuare una seria e concreta analisi d'impatto della regolazione, in particolare a causa della assenza di percorsi di formazione che siano all'uopo configurati.

Il fatto è che manca una strategia generale in cui inserire l'AIR, che spesso si trova a risultare superficiale, non contestualizzata, non sorretta da una programmazione degli interventi e non effettuata nei modi e nei tempi che più le sarebbero confacenti.

---

<sup>69</sup> Per una ricostruzione di funzioni, procedure e contenuto della relazione illustrativa cfr. E. ALBANESI, *op. cit.* p. 212 ss.

<sup>70</sup> Cfr. Dossier n. 32 del Servizio studi della Camera dei deputati dell'11 novembre 2008, consultabile su <http://documenti.camera.it/7leg16/dossier/testi/OR0060.htm>

<sup>71</sup> I profili che hanno ricevuto la maggiore attenzione dell'analisi «sono quelli relativi alla fase descrittiva [...], mentre risulta meno sviluppata la parte valutativa, ovvero quella relativa all'impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l'essenza dell'AIR»

Tale considerazione invero è ripresa anche dalla Relazione, che richiede «una strategia complessiva per la qualità della regolazione, di cui l’AIR rappresenta uno strumento imprescindibile» che però all’indomani della legge del 2005 è ancora del tutto assente.

In generale poi si ha l’apparenza che si tratti di uno strumento pomposo, articolato e complesso, che richiede notevoli competenze e risorse amministrative e finanziarie, oltre a comportare un esoso impegno di tempo e di indagine coinvolgente una lunga serie di soggetti pubblici e privati.

È infatti per questo che nel 2008 il DPCM 11 settembre (cd Regolamento AIR) n. 170 si pone come obiettivo fondamentale la razionalizzazione e lo snellimento delle procedure, passando ad un modello di «AIR-light»<sup>72</sup>.

Con la direttiva fa la sua prima comparsa anche il tema della consultazione, come elemento fondamentale per una buona riuscita dell’analisi, sulla scia di quanto si diceva circa la necessità di sollecitare un ampio dibattito pubblico sulla proposta di intervento.

Come da più parti rilevato in dottrina, «l’affermarsi di un interesse alla qualità delle regole modifica il rapporto tra regolatori e regolati»<sup>73</sup> che passa inevitabilmente per una maggiore strutturazione del momento della consultazione che deve tradursi in un impianto «funzionale ad una raccolta strutturata delle informazioni»<sup>74</sup>.

Si tratta di un modello mutuato dall’esperienza del *notice and comment* anglosassone, già in parte recepito nell’ordinamento dai principi di trasparenza e partecipazione del procedimento amministrativo, come disciplinati dalla legge 241 del 1990<sup>75</sup>.

Ciò che sorprende è però come il rinvio operato dal DPCM del 2008 ad una successiva disciplina regolamentare inerente alle procedure e ai criteri generali della consultazione non abbia ricevuto seguito alcuno, consegnando una fase di catastrofica indeterminatezza sul punto.

Viene con ciò in parte svuotata l’intera portata della nuova disciplina, considerando come l’approccio che essa intende imprimere all’AIR ruoti proprio intorno alla consultazione come strumento imprescindibile dell’istituto<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Cfr. C. FATTA, *op. cit.* p. 60

<sup>73</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 25

<sup>74</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 25

<sup>75</sup> Cfr. C. FATTA, *op. cit.* p. 61

<sup>76</sup> Cfr. E. ALBANESI, *op. cit.* p. 232 e A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, 2011, p. 137-150

Sulla consultazione si è di fronte ad una «falsa partenza»<sup>77</sup> che di fatto blocca il decollo dell'intera disciplina dell'AIR del 2008, così come già avvenuto nella fase sperimentale degli anni 2000 e 2001<sup>78</sup>.

La finalizzazione alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e privati che dovrebbe garantire una maggiore inclusività è del tutto depotenziata dal rinvio all'adozione di un ennesimo successivo regolamento attuativo che non verrà mai alla luce.

Un'ulteriore stranezza della disciplina del 2008 in materia di consultazione è quella di prevedere la possibilità di non effettuare consultazioni senza dover ricorrere in tali ipotesi all'autorizzazione del DAGL in tal senso – come richiesto invece per le esenzioni dall'onere di redigere la Relazione AIR – e senza dover ricorrere neppure ad una puntuale motivazione della richiesta di esenzione, ma essendo sufficiente una mera descrizione delle ragioni di essa<sup>79</sup>.

Come sottolinea Alessandra Valastro, la disciplina così come congeniata rende la consultazione uno strumento «eventuale e sostanzialmente discrezionale»<sup>80</sup>.

Essa dovrebbe in realtà rappresentare il discrimine tra la Relazione AIR e la Relazione illustrativa, proprio perché la prima dovrebbe risultare aperta al confronto partecipativo con i destinatari dell'intervento che si intende adottare<sup>81</sup>.

Tuttavia, in ragione in particolare dell'assenza di una seria opera di coinvolgimento di imprese, cittadini e pubbliche amministrazioni, le due relazioni tendono a sovrapporsi, o meglio a contenersi l'un l'altra, con l'AIR che si riduce ad un doppione della Relazione illustrativa stessa.

L'«ambizione di organicità»<sup>82</sup> della legge di semplificazione del 2005 risulta così in gran parte smentita dai rinvii operati dal regolamento del 2008, che peraltro non ricevono alcun seguito attuativo, determinando un andamento altalenante della disciplina che non ne permette un'adeguata espansione.

---

<sup>77</sup> Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.* p. 137

<sup>78</sup> Già in tale frangente si era fatto un serio riferimento alle procedure di consultazione in attuazione di quanto disposto dalla legge 50/1999; in particolare si prevedeva «la possibilità di pubblicare su sito telematico le notizie relative a iniziative normative del Governo [...] assicurando forme di partecipazione al cittadino» senza che però ci fosse manifestato un serio seguito per un efficace svolgimento delle procedure così determinate.

<sup>79</sup> Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.* p. 142

<sup>80</sup> Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.* p. 142

<sup>81</sup> Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.* p. 139 ss.

<sup>82</sup> Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.* p. 139

Si tratta di un quadro ben diverso dagli standard di *best practice* fissati da altri Paesi<sup>83</sup> o richiesti dall'OCSE (che già nella raccomandazione del 1995 aveva incluso una *checklist* sulla consultazione) o ancora dall'Unione europea.

Un altro profilo controverso riguarda l'ambito materiale di applicazione della disciplina; nella lettera del decreto, infatti, il perimetro di applicazione dell'AIR risulta notevolmente ridotto.

Infatti, pur essendo essa diretta ad accompagnare ogni schema di atto normativo del Governo<sup>84</sup>, l'art. 9 del DPCM prevede la possibilità per il DAGL di disporre eccezioni ed esenzioni, godendo di un margine di discrezionalità piuttosto ampio sulla base delle due ipotesi descritte nell'articolo.

Tali ipotesi sono quella di esenzione nei casi straordinari di necessità ed urgenza e quella di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo<sup>85</sup>.

La possibilità di disporre eccezioni nei casi straordinari di necessità e urgenza comporta logicamente l'esclusione della Relazione AIR per i decreti-legge, i quali, per disposizione dell'articolo 77 della Costituzione disciplinano proprio queste fattispecie.

In realtà, non ci sarebbe nulla di irricevibile nella teoria del sistema che ritaglia uno spazio limitato ed eccezionale alla decretazione d'urgenza, relativa a situazioni straordinarie che richiedono misure tempestive che non è opportuno rallentare con lunghe e perigliose procedure di analisi.

Tuttavia, come si avrà modo di approfondire in seguito, l'abuso di questo tipo di intervento, connesso ad altre prassi che forzano lo schema costituzionale, ha portato proprio il decreto-legge a costituire una delle fonti centrali dell'ordinamento, arrivando a disciplinare ambiti sociali, economici e giuridici che esulano dalle situazioni tipiche descritte dal dettato costituzionale.

Conseguentemente, affermare la possibilità di eludere la disciplina di *drafting* sostanziale in relazione ad una delle fonti cui si ricorre più di frequente crea un vuoto di

---

<sup>83</sup> Lo stesso Consiglio di Stato nei pareri resi tra il 2006 e il 2008, in particolare in quello del 21 aprile 2008, nota come «nei Paesi più avanzati si stanno consolidando modelli di consultazione che ben possono essere presi a riferimento nella stesura del futuro regolamento».

<sup>84</sup> Con ciò si intendono tanto i disegni di legge e gli atti aventi forza di legge, quali decreti-legge e decreti legislativi, quanto i regolamenti, ministeriali o interministeriali, con l'esclusione *in nuce* a norma dell'art. 8 dei disegni di legge costituzionali, degli schemi di atti normativi in materia di sicurezza e dei disegni di legge di ratifica che non importino spese o istituzione di nuovi uffici.

<sup>85</sup> Queste eccezioni non si realizzano qualora l'analisi venga comunque richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione



applicazione decisamente critico per il corretto ed effettivo svolgimento del ciclo della regolazione.

Considerando poi anche la rilevanza degli ambiti di intervento che il decreto-legge ha occupato, si rischia di lasciare senza alcuna valutazione in termini di economia del diritto importanti azioni normative che incidono in modo serio su imprese, cittadini e pubblica amministrazione.

Il problema va invece ricercato nella deriva patologica dell'utilizzo del sistema delle fonti, che sposta l'ambito e la competenza del decreto-legge fuori dai presupposti che costituzionalmente ne consentono il ricorso, ma sul punto ci si riserva di tornare più approfonditamente nel prossimo capitolo.

Sul profilo dell'eccezione di peculiare complessità o ampiezza dell'intervento si apre invece una questione problematica legata alla conformazione che si è voluta imprimere all'AIR che, anche se contestualizzata all'intervento del 2008, non trova alcuna giustificazione.

Appare immediatamente come sia del tutto irrazionale escludere da un'analisi approfondita gli interventi più articolati e con ciò più impattanti sull'ordinamento.

Anzi, la previsione si pone in chiave assolutamente antitetica rispetto alla *ratio* dell'istituto dell'AIR, che ha invece lo scopo di garantire la consapevolezza e l'informazione al decisore pubblico soprattutto sulle questioni più cruciali e complesse.

Non si può non notare come le ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento rivestano a rigor di logica i casi in cui la relazione AIR sarebbe maggiormente necessaria.

Si tratta di fattispecie in cui la rilevanza dell'articolazione dell'azione dello Stato a priori giustifica una più attenta indagine sui suoi effetti, poiché è suscettibile di intaccare settori critici ed eterogenei della società e dell'economia e impatta in modo significativo sull'attività di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Ciò comporta di conseguenza rilevanti costi a carico della spesa pubblica, che devono essere destinatari di un'attenzione maggiore di quella riservata alla "ordinaria amministrazione".

Le ragioni di questa eccezione emergono in forza di un approccio politico-istituzionale nei confronti della valutazione d'impatto che è – allora come oggi – ben lontano da una consapevolezza della rilevanza e delle potenzialità del ruolo di questo strumento.

In questa fase è vissuto più che altro come un'incombenza ulteriore di un processo decisionale già lungo e travagliato, fatto di conflitti e continui ripensamenti, in particolare in ragione della difficoltà di articolare un piano di azione comune interno all'Esecutivo.

Un'altra anomalia non meno sorprendente che si palesa nella disciplina iniziale dell'AIR riguarda poi l'aprioristica esclusione dall'analisi della legge finanziaria, sul cui punto ha a più riprese insistito anche il Consiglio di Stato con i pareri resi dalla Sezione consultiva per gli atti normativi tra il febbraio 2006 e l'aprile 2008<sup>86</sup>.

Il *vulnus* più importante dell'intera disciplina AIR deriva però, come si è in parte già accennato, dalla conformazione procedurale del modello di adozione delle scelte che caratterizza il livello governativo.

Si è detto che l'AIR si inserisce a pieno titolo nella fase istruttoria di elaborazione degli schemi di atto normativo del Governo e la sua realizzazione spetta all'amministrazione proponente attraverso l'articolazione del suo Ufficio legislativo con il supporto del DAGL.

La previsione di affidare la predisposizione della Relazione alle singole amministrazioni e di collocarla in un contesto ancora in divenire della decisione pubblica rischia di indebolirne notevolmente le potenzialità conoscitive e informative, in particolare perché, in seguito alla trasmissione al DAGL e alla ricerca di un'intesa con le altre amministrazioni, dotate di interessi spesso divergenti, è molto probabile che lo schema risulti deformato, modificato o revisionato, consegnando un'analisi d'impatto, effettuata sullo schema dell'atto originario, obsoleta, superata e quindi non più realistica.

Questo avviene a maggior ragione nel caso in cui non si riesca ad ottenere nell'opera di concertazione una formulazione definitiva condivisa da tutte le amministrazioni prima della Riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, che consegna così alla decisione politica un testo non ancora sufficientemente determinato, che verrà perciò licenziato "salvo intese tecniche", per giungere ad una fase successiva di ripensamenti e ridefinizioni del testo che rischiano di allontanarlo sempre di più dalle risultanze emerse con l'AIR.

---

<sup>86</sup> In particolare, il giudice amministrativo ha censurato come l'esclusione della legge finanziaria sia la conseguenza di alcune prassi per la sua approvazione che sono informate da «modalità del tutto eccezionali sia per i tempi sia per le forme di consultazione dei Ministeri, sia per la complessità dei contenuti [...] dunque sottrarre a priori questa legge all'AIR significherebbe accettare passivamente e anzi legittimare tale stato di cose. Al contrario proprio perché la legge finanziaria è il documento normativo che raccoglie un'ampia parte della legislazione prodotta nel corso dell'anno, la relativa esclusione finirebbe col privare la più importante iniziativa legislativa governativa della valutazione *ex ante* degli effetti delle disposizioni».

Secondo questa prassi il provvedimento non definitivo sarà soggetto ad ulteriori modifiche successive, anche dopo la trasmissione alle Camere per la discussione, svuotando sempre di più il significato e la veridicità della Relazione AIR eventualmente effettuata.

Le ragioni di questo stato di cose risiedono soprattutto nella mancanza di coordinamento e nella persistenza di un modello improntato alla delocalizzazione dell'iniziativa normativa governativa che non consentono il formarsi di un'unica e univoca volontà dell'Esecutivo in ordine all'elaborazione, all'adozione e all'attuazione di un determinato provvedimento, destinato ad una vita incerta fatta di ripensamenti, revisioni e modifiche effettuate nelle sedi meno opportune, come quella parlamentare, con il rischio concreto di generare confusione, superficialità della discussione e frettolosità della decisione.

Ma le ragioni di questo stato di cose, che inficiano notevolmente la portata benefica in particolare dell'AIR, risiedono, come si è visto, oltre che nelle disfunzioni del procedimento istruttorio e normativo che si svolge all'interno dell'Esecutivo, nell'attuale assetto della forma di governo, obbligando a ripensare l'intero sistema dei rapporti tra gli organi costituzionali e tra le singole articolazioni che li compongono.

Se si accetta questa considerazione allora l'intera opera della direttiva che intende potenziare decisamente il ruolo del DAGL si rivela certamente positiva e necessaria, ma in fin dei conti insufficiente.

E questo influenza in negativo anche la fase di discussione parlamentare sulla proposta, poiché viene consegnato, ad esempio, un disegno di legge corredato da un'analisi che non rispecchia la sua reale portata, deformando il dibattito e rallentando e fuorviando i lavori delle Camere.

Per spostarsi qualche istante sul ruolo dell'AIR proprio con riferimento al Parlamento si deve notare come, pur emergendo dalle disposizioni in oggetto un'esclusiva competenza applicativa di questo strumento in capo al Governo, è prassi istituzionale allegare agli schemi normativi trasmessi alle Camere la Relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione, in particolare per completezza istruttoria e vaglio del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

Non è possibile dimenticare che il *dominus* fondamentale dell'azione normativa resti il Parlamento, al quale spetta un controllo – che muta in ragione delle circostanze e delle fonti utilizzate – su tutte le iniziative legislative del Governo.

Tale controllo è affidato non soltanto alla valutazione di opportunità politica delle Assemblee ma anche alla competenza tecnico-giuridica del Comitato per la legislazione, che utilizza i dati presenti nelle relazioni che accompagnano gli schemi degli atti normativi del Governo per saggiarne la qualità sotto i profili formali e sostanziali.

Lo stesso Comitato è solito fare un cenno nella relazione presentata all'Aula relativamente alla presenza e alla qualità dell'analisi governativa.

Per fare un breve riferimento alla tutela della qualità della regolazione sul versante parlamentare, si può ricordare come essa sia affidata dall'articolo 79 c.4 del Regolamento della Camera, come modificato nel 1998<sup>87</sup>, alle Commissioni parlamentari, cui è attribuito il fondamentale compito di valutare la necessità dell'intervento con riguardo anche alla possibilità di ricorrere a fonti differenti dalla legge, la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, alla normativa eurounitaria e alle competenze delle regioni e delle autonomie locali, la definizione degli obiettivi dell'intervento e dei mezzi adeguati per conseguirli, la specificazione degli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese oltre che un controllo sul rispetto degli *standard* formali dell'atto sotto il profilo dell'inequivocità e della chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

La disciplina appare chiaramente analoga a quella prevista per gli atti normativi del Governo con i regolamenti in materia di AIR e ATN, ma sostanzialmente spogliata della fase di consultazione sulla scorta del convincimento della sua superfluità in ragione della natura rappresentativa dell'organo parlamentare.

Il fine principale perseguito con la modifica dei Regolamenti era quello di potenziare al massimo la fase istruttoria che si svolge nelle Commissioni, anche alla ricerca di un raccordo forte tra Parlamento e Governo, basato in particolare sulla possibilità del primo di richiedere al secondo gli elementi di conoscenza necessari, soprattutto attraverso l'acquisizione delle relazioni governative, in testa appunto l'AIR.

Si tratta di un tentativo da parte del Parlamento di recuperare il predominio sulla produzione normativa che è passato ormai indubbiamente sul versante governativo, risultando di fatto l'Esecutivo il principale promotore dell'iniziativa legislativa<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Analoga disciplina con riferimento all'istruttoria legislativa è stata introdotta al Senato in via di prassi con una circolare del suo Presidente datata 10 gennaio 1997. Cfr. F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici. Atti del seminario di Novara 15-16 novembre 2013*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 52 ss.

<sup>88</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. cit.* p. 71

Come nota Francesco Dal Canto<sup>89</sup>, le riforme parlamentari dell'istruttoria si sono mostrate nel complesso scarsamente incisive, in ragione dello stretto legame che, come si è detto, sussiste tra istruttoria in Commissione e istruttoria governativa, che fa sì che tutti i vizi delle relazioni governative si proiettino sul versante parlamentare.

Non meno problematica risulta la posizione dell'evocato Comitato per la legislazione, che, sebbene le sue competenze *ex art.* 16 bis del Regolamento della Camera si articolino più sotto i profili formali della qualità degli atti normativi che non sotto quelli sostanziali, potrebbe rivestire un ruolo centrale anche nella valutazione circa il rispetto delle fasi dell'istruttoria legislativa in sede tanto parlamentare quanto governativa.

Certo bisogna accogliere positivamente l'istituzione di un Comitato per la legislazione previsto dall'articolo 20-*bis* del novellato regolamento del Senato, che prevede accanto alle competenze in materia di *drafting* formale il compito di operare una valutazione d'impatto.

L'attribuzione di tale funzione si pone sulla strada di un riconoscimento maggiore dell'autonomia del Parlamento nella fase di analisi e di valutazione delle norme e delle politiche pubbliche, in linea anche con l'istituzione dell'Ufficio per la valutazione impatto avvenuta nel 2014.

Tuttavia, sembra più il tentativo di arginare la marginalizzazione dell'organo parlamentare e del suo controllo sul Governo attraverso la previsione di deboli strumenti, oltretutto cui sono attribuite competenze scarse e poco definite.

Il controllo parlamentare risulta infatti del tutto inadeguato nell'attuale assetto istituzionale dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, poiché manca tanto un'effettiva sanzione in caso di mancanza o insufficienza delle Relazioni trasmesse dal Governo, quanto una seria cultura di monitoraggio e valutazione dell'azione dell'Esecutivo, che spesso ricorre a forzature del sistema per imporre la propria politica generale al Parlamento.

Il quadro così delineato consente subito di comprendere la portata disfunzionale che caratterizza la disciplina dell'AIR in questa fase, che riflette sostanzialmente tutte le problematiche che riguardano il rapporto in particolare tra Parlamento e Governo, oltre che le relazioni intragovernative.

---

<sup>89</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. cit.* p. 70 ss.

Si sommano tanto difetti progettuali dello strumento, quanto distorsioni di fondo dell'assetto della forma di governo, determinando la creazione di un istituto in gran parte inadeguato agli *standard* che si vorrebbe invece raggiungere.

Si può già in questa sede anticipare come, così facendo, in parte si svuoti la *ratio* fondamentale che sostiene l'intera disciplina dell'AIR, che è sì uno strumento per garantire una maggiore consapevolezza decisoria, ma costituisce anche una giustificazione degli interventi normativi in sé considerati.

E tale giustificazione deve essere resa proprio al Parlamento, cui dovrebbero essere garantiti anche i poteri e gli strumenti necessari per vagliare concretamente la rispondenza degli atti normativi del Governo alle sue determinazioni e, in caso di incongruenza, sanzionare l'operato dell'Esecutivo.

Si può concludere allora che la Relazione AIR non sia inserita in alcun frangente all'interno di una strategia di progettazione, attuazione e valutazione normativa, riducendosi spesso e volentieri ad una clausola di rito il cui scopo è quello di giustificare un determinato intervento piuttosto che rivestire il ruolo di procedimento utile a conformarlo.

### 3. L'INCERTA DISCIPLINA DELLA RELAZIONE SULLA VERIFICA D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: LA FALSA PARTENZA DEL 2009 TRA SCARSA PROGRAMMAZIONE E ASSENZA DI UNA STRATEGIA DELLA VALUTAZIONE

Ora si può passare alla descrizione, decisamente più breve, del secondo strumento da esaminare nella ricostruzione del ciclo della regolazione, vale a dire la Relazione sulla Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Se la Relazione sull'Analisi d'impatto della regolamentazione costituisce una verifica preventiva – e quindi inevitabilmente prognostica – dei costi e dei benefici comportati da un determinato intervento normativo, ci si deve attendere come da essa si generi una ragionevole aspettativa circa le conseguenze di una determinata attività dello Stato.

Ma cosa succede se, in concreto, una volta realizzato l'intervento, e resa positiva la norma oggetto di analisi, le conseguenze si discostano da quelle previste?

Come agire se nella sua applicazione empirica la disposizione produce distorsioni rispetto alle stime prodotte con la relazione preventiva?

Queste sono le domande che hanno reso indispensabile uno strumento in funzione valutativa e informativa sull'impatto delle norme sull'ordinamento e la società in seguito alla loro entrata in vigore; tale strumento è, appunto, rappresentato dalla verifica d'impatto della regolazione.

### 3.1 VERIFICA D'IMPATTO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: L'ASSENZA DI UN QUADRO D'INSIEME

Si tratta di una verifica che viene operata *ex post* avente ad oggetto non più gli schemi degli atti normativi del Governo, ma la loro trasposizione in norma giuridica in quanto tale una volta resa operativa.

Occorre preliminarmente discernere tra due concetti apparentemente analoghi ma sostanzialmente distinti: il primo è quello in esame, la VIR, e il secondo è costituito dalla più ampia attività di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche<sup>90</sup>.

Con la VIR, ciò che si verifica è la rispondenza degli effetti di un determinato intervento normativo, preso singolarmente, agli obiettivi che con esso si intendeva perseguire; si tratta insomma di «un controllo sull'attuazione delle leggi»<sup>91</sup>.

Obiettivo della valutazione delle politiche pubbliche è invece misurare l'incidenza di un più generale pacchetto di interventi; non di una singola norma giuridica governativa, ma di un'intera articolazione dell'azione dello Stato, per comprendere se essa abbia prodotto i cambiamenti previsti su determinati «fenomeni problematici»<sup>92</sup>.

Essa ha come scopo fondamentale «il miglioramento delle politiche attuali e future e una migliore allocazione delle risorse e consiste in un processo – per quanto possibile –

---

<sup>90</sup>Sono da distinguere in questo momento tanto dalla VIR, quanto dalla più generale valutazione delle politiche pubbliche, le cd clausole valutative espresse, introdotte nella legislazione regionale sulla base del modello statunitense, con “l’Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione” del marzo 2007. Esse consistono in uno specifico articolo di un atto normativo che attribuisce il compito esplicitamente all’organo esecutivo di elaborare e comunicare all’organo legislativo i tempi e le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di attuazione, con specifico riferimento alle conseguenze e agli effetti prodotti sui destinatari della norma.

<sup>91</sup>Cfr. M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 94 ss.

<sup>92</sup>Cfr. M. SISTI, *La valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, 18 gennaio 2010, disponibile su [http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/2010/12/lavalutazione\\_delle\\_politiche\\_2.html](http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/2010/12/lavalutazione_delle_politiche_2.html), cit. p. 3

obiettivo e trasparente di conoscenza su come e in che tempi una politica pubblica viene attuata, su quali effetti vengono prodotti e su come, perché e per chi»<sup>93</sup>.

Ciò che si deve sottolineare è come la VIR in realtà si inserisca in quell'ampio complesso di strumenti, organi e procedure che hanno proprio lo scopo di monitorare e valutare l'efficacia e l'adeguatezza delle politiche pubbliche adottate.

Il piano di distinzione tra verifica d'impatto delle norme giuridiche e valutazione delle politiche pubbliche tende ad attenuarsi, fino quasi a scomparire nella considerazione che in realtà la prima costituisce un passaggio fondamentale della seconda.

Infatti, la valutazione generale di interi settori dell'intervento dello Stato deve passare assolutamente per una fase di verifica dei singoli atti normativi che lo compongono, per saggiarne la qualità sostanziale, il livello di conseguimento degli obiettivi e l'efficacia dei risultati.

E tale verifica potenzialmente ben può essere garantita dalla Relazione VIR, che costituisce allora un punto di raccordo tra ciclo della regolazione e ciclo delle politiche pubbliche.

La VIR, che si posiziona *in itinere* sulla strada che porta ad una complessiva valutazione delle politiche pubbliche, consente ai *policy maker* di controllare l'aderenza di una determinata norma nella sua attuazione o implementazione ad una certa previsione, che corrisponde allo scopo dell'atto, verificandone risultati ed effetti, e prevedendone la direzione futura, per affiancarle i correttivi più opportuni in caso di scostamento o inefficienze.

Sebbene in questa fase la disciplina della VIR costituisca ancora un momento embrionale – e altamente disfunzionale – di produzione di un meccanismo di valida verifica delle norme, il vero problema che si manifesta nell'ambito del monitoraggio e della valutazione è da riferire non tanto, e non solo, alla VIR presa distintamente, quanto più ad una generale assenza di metodi che abbiano ad oggetto la sistematizzazione dei dati prodotti dalle Relazioni stesse all'interno di un quadro più ampio di controllo e revisione delle politiche pubbliche.

Mancano un metodo, un procedimento e un soggetto titolare del compito di svolgere la valutazione, che spesso allora si riduce ad una verifica di singoli interventi normativi che di per sé non è suscettibile di consegnare un risultato completo e realistico circa

---

<sup>93</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 79



l'efficacia di una determinata politica pubblica, perché proprio il punto di vista è decisamente più ridotto e semplificato.

### 3.2 L'ORIGINE DELLA VIR: MODALITÀ DI SVOLGIMENTO E CONNESSIONI CON L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Anch'essa introdotta sulla scia della Raccomandazione OCSE del 1995, ma non soggetta alla fase sperimentale, la disciplina generale della VIR è prevista dall'articolo 14 comma 4 della legge di semplificazione 246 del 2005.

Secondo la lettera della norma, la Relazione consiste nella «valutazione anche periodica del raggiungimento delle finalità e della stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni».

La VIR ha lo scopo fondamentale di indagare particolari profili inerenti agli atti normativi del Governo, tra cui il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto, che di norma sono specificate tanto nella Relazione illustrativa quanto nella Relazione AIR, l'entità e la portata dei costi e degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese e sulla pubblica amministrazione, la presenza di eventuali ma non rare criticità inerenti la fase di attuazione dell'atto, la congruenza del portato normativo con il contenuto e gli obiettivi del programma di Governo e la corretta incidenza del provvedimento sul funzionamento del mercato.

Per la disciplina attuativa degli organi e delle procedure della VIR, si deve fare riferimento al tardivamente adottato DPCM 19 novembre 2009, n. 212 che detta le coordinate fondamentali della materia.

Seguendo quanto disposto dalla direttiva, la VIR viene svolta dalle stesse amministrazioni che avevano presentato lo schema di atto normativo governativo se era stata redatta su di esso la relazione AIR, oppure, in assenza dell'analisi d'impatto, è competente l'amministrazione a cui spetterebbe l'iniziativa sull'atto normativo oggetto di verifica, in entrambi i frangenti con il supporto del DAGL, ancora una volta destinatario delle funzioni fondamentali di coordinamento e supervisione dell'intera procedura.

L'oggetto dell'analisi è costituito come si è detto dagli atti normativi adottati dal Governo e già in vigore, quindi tanto i disegni di legge e gli altri atti aventi forza di legge,

quanto la normazione secondaria rappresentata da regolamenti ministeriali e interministeriali.

In base a quanto previsto dall'art. 2 comma 1 della direttiva del 2009, la VIR deve essere effettuata sia sugli atti normativi sui quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione, dopo un biennio dalla loro entrata in vigore, sia sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge, anche nel caso in cui su tali atti non sia stata prodotta la Relazione AIR.

Inoltre, dovrà essere effettuata su determinati atti se richiesto dal Consiglio dei ministri, dalle Commissioni parlamentari, o dal Comitato interministeriale d'indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, indipendentemente dalla preliminare esecuzione dell'AIR sul provvedimento, di fatto rendendo l'ambito di applicazione potenzialmente più esteso rispetto a quello dell'analisi *ex ante*.

Tale differenza di campo oggettivo appare piuttosto giustificata se si ha contezza di una delle *rationes* che dovrebbero contraddistinguere la VIR; infatti, nell'immagine del processo di decisione pubblica che sia aderente ad un'articolazione ciclica, la verifica circa l'utilità, l'opportunità e l'efficacia di una normativa inerente a un certo settore costituisce l'occasione per studiare un nuovo intervento correttivo della disciplina vigente.

Infatti, si può considerare la verifica d'impatto di una determinata norma giuridica sia come la fase conclusiva del ciclo della regolazione, sia come la fase iniziale di esso, poiché, se adeguatamente effettuata, conferisce gli *input* conoscitivi necessari ad un'efficace azione regolatoria dello Stato.

Analogamente poi a quanto previsto per l'AIR, nella disciplina della verifica d'impatto della regolamentazione è riconosciuta la possibilità di esenzione dall'onere di predisporre la Relazione, previa motivata richiesta dell'amministrazione proponente e conseguente autorizzazione del DAGL, nei casi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento, di fatto replicando le disfunzioni di cui si diceva in proposito della valutazione *ex ante*.

A ciò si aggiunga che si è disciplinata anche la possibilità da parte del Consiglio dei ministri di deliberare motivatamente l'esenzione al di fuori dei casi tipici previsti dalla norma del 2009.

Si forma così un potere sostanzialmente discrezionale del Consiglio, che di fatto ricorre frequentemente alla facoltà che gli è riconosciuta risultando così l'esenzione più una regola che non un'eccezione<sup>94</sup>.

Come poi nota curiosamente Marina Pietrangelo, stupisce poi il fatto che sia stato disposto che nella Relazione sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, che a norma dell'articolo 14 c. 10 della legge 246/2005 deve essere trasmessa dal DAGL al Parlamento, siano da ricomprendere «il numero dei casi in cui essa è stata effettuata ma non anche il numero dei casi di esenzione, i quali pure – come visto poc'anzi – potrebbero essere ben numerosi»<sup>95</sup>.

Già qui emerge un campanello d'allarme sull'insufficienza e l'inadeguatezza del ruolo del Parlamento nella valutazione e nel monitoraggio degli effetti delle politiche pubbliche, che se non è adeguatamente informato in ordine al ricorso alla VIR difficilmente può svolgere un controllo efficace sulla costruzione e l'attuazione delle politiche pubbliche.

Se infatti la VIR costituisce anche un'opportunità di regolazione, poiché consente l'emersione delle disfunzioni e delle esigenze, un inadeguato coinvolgimento del Parlamento certamente marginalizza il suo ruolo di indirizzo, spostando sempre di più la funzione legislativa – e in generale regolatoria – verso il Governo.

Per tornare al tema delle esenzioni, bisogna riconoscere alla VIR, per ovvie ragioni, una «natura selettiva»<sup>96</sup>, nel senso che non può essere svolta in modo generalizzato su tutta la normativa vigente alla ricerca di una valutazione complessiva dell'ordinamento, ma deve essere diretta a specifici settori per saggiarne la qualità della regolazione e predisporre gli interventi modificativi dovuti.

I *report* relativi al profilo quantitativo di utilizzo dello strumento nel periodo considerato (2005-2016) sono decisamente scoraggianti, sottolineando come siano appena un quarto di quelli suscettibili i provvedimenti sottoposti alla verifica d'impatto.

Con riferimento a questo momento embrionale della disciplina della VIR ci si accorge di come la mancanza di un'adeguata programmazione prima politica e poi normativa determini un'impossibilità di fondo di razionalizzare la scelta degli atti normativi da sottoporre alla verifica d'impatto, poiché manca un piano di intervento ben definito che

---

<sup>94</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *op. cit.* p. 96

<sup>95</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *op. cit.* p. 96

<sup>96</sup> Cfr. A. LA SPINA, *op. cit.* p. 433

sia in grado di consentire un'individuazione dei campi e delle discipline di cui occorre un monitoraggio.

Si tratta in realtà di un circolo vizioso per cui l'assenza di una valutazione circa la qualità della regolamentazione in un determinato frangente non consente un'adeguata base conoscitiva per costruire un programma consapevole e attento a correggere le disfunzioni che emergono dalla valutazione stessa, di fatto rendendo arduo prevedere gli obiettivi e i mezzi dell'azione dello Stato.

Allo stesso modo la mancanza di un programma che inserisca gli interventi in un quadro complessivo di azione pubblica si concretizza in una generalizzata difficoltà di individuazione degli atti normativi da sottoporre alla VIR.

Una disfunzione che appare ancora più grave è la mancanza pressoché totale di qualsivoglia riferimento all'istituto della consultazione, che, se era in ombra nella disciplina della Relazione AIR, nell'ambito della VIR, come regolamentata nel 2009, non è neppure presa in considerazione.

Forse si tratta di un'omissione ancora più problematica visto che non si capisce come si potrebbe effettuare una valutazione *ex post* dell'impatto di un dato atto normativo senza avere contezza delle ragioni addotte dai destinatari principali di esso, che sono suscettibili di fornire un quadro informativo di notevole rilievo per il decisore pubblico, anche in direzione di eventuali correzioni dell'intervento che si pongano in continuità con la «finalità pratica e migliorativa»<sup>97</sup> che dovrebbe connotare lo strumento in esame.

In particolare, si può notare come molte di queste carenze, relative alla programmazione e alla consultazione, si pongano con prepotenza soprattutto nella fase di monitoraggio, che precede alla vera e propria verifica e valutazione dell'atto normativo.

Infatti, per garantire un'adeguata opera di monitoraggio<sup>98</sup> delle norme, sono indispensabili tanto la predeterminazione di indicatori quanto il confronto coi loro destinatari attraverso la consultazione.

---

<sup>97</sup>Cfr. A. LA SPINA, *La valutazione ex ante e il ruolo dell'esecutivo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2/2018, Rivisteweb Il Mulino, cit. p. 431

<sup>98</sup> Sulle tecniche e modalità di monitoraggio ci sarebbero da spendere molte parole, ma qui ci si può limitare a descriverne sommariamente alcune. In dottrina e nella prassi si è fatto spesso riferimento a: monitoraggio normativo, avente ad oggetto le declinazioni normative necessarie per rendere effettiva la norma; monitoraggio istituzionale, che riguarda l'attuazione della norma nei vari livelli istituzionali con una comparazione dei risultati con il disegno originario; monitoraggio organizzativo, che valuta l'idoneità di risorse, mezzi, personale e strutture dedicate all'attuazione della norma, oltre al comportamento organizzativo e gestionale di essi; monitoraggio procedurale, riferito all'avanzamento degli effetti della norma in particolare riguardo alle previsioni dell'analisi *ex ante*; monitoraggio degli *output*, valuta l'avanzamento degli effetti previsti in termini quantitativi, qualitativi e temporali; monitoraggio degli *outcome*, ha ad oggetto direttamente gli impatti previsti o inattesi sui destinatari della norma stessa. Sul

Per quanto riguarda gli indicatori è immediatamente chiaro come essi dovrebbero essere palesati già nella Relazione AIR, che sarebbe decisamente auspicabile contenesse i criteri e le coordinate anche già per la verifica *ex post*.

In assenza – o in caso di insufficienza e inadeguatezza – della Relazione AIR sul provvedimento, gli indicatori andranno ricostruiti in un momento successivo, che sia il più possibile vicino all'entrata in vigore della norma, alla ricerca degli obiettivi dell'intervento attraverso anche la sua motivazione – contenuta ad esempio nel Preambolo o nella Relazione illustrativa – per arrivare a stabilire un «modello logico dell'intervento»<sup>99</sup> da cui partire per una sua valutazione.

Ciò che accomuna l'individuazione degli indicatori, tanto in presenza quanto in mancanza di AIR, è la necessità che essi siano dotati di un margine di «efficienza, oggettività e scientificità»<sup>100</sup>, possibilmente improntati ad una valutazione più quantitativa che non qualitativa, in grado di consegnare una misurazione «diretta e immediata»<sup>101</sup> dell'impatto delle norme sulle attività di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

In questo punto si vede come la programmazione rappresenti il discrimine tra una buona e una cattiva riuscita anche della fase di monitoraggio: determinare anticipatamente gli indicatori, auspicabilmente già in sede di AIR, certamente snellisce tutte le fasi successive, oltre a rendere la natura e il contenuto degli indicatori stessi maggiormente aderenti alle intenzioni iniziali del legislatore.

Viceversa, raccogliere informazioni in una fase tardiva, ricostruire a posteriori gli scopi e gli obiettivi della norma – magari anche da un punto di vista politico del tutto differente – depotenzia lo strumento di verifica *ex post*, o quanto meno interrompe quella circolarità e quel collegamento che dovrebbero sussistere tra la predisposizione di un intervento, il suo monitoraggio e la sua valutazione successiva.

La disciplina della VIR del 2009 così come descritta risulta perciò oltremodo inadeguata, sia di per sé, sia perché non è posta in relazione con gli altri istituti del ciclo

---

punto cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione* cit. p. 82, tab. 4.1

<sup>99</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione* cit. p. 83

<sup>100</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 83. In particolare, gli indicatori devono apparire «ragionevoli»; «normativi», ossia aventi un'interpretazione chiara, riconosciuta ed univoca; «robusti», cioè statisticamente e analiticamente validi; «correlati», in riferimento alle azioni previste per cui sono disposti; «realizzabili», mediante i dati disponibili e discutibili anche nei confronti di un vasto pubblico, rappresentato ad esempio da un consenso di consultazione.

<sup>101</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 83

della regolazione, che anzi in questa fase più che un ciclo è un insieme frammentato di strumenti non coordinati, oltre che completamente avulsi da una strategia di gestione della regolazione in termini di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche.

La stessa mancanza di un collegamento tra i casi in cui viene effettuata l'AIR e le ipotesi in cui ricorrere alla VIR rappresenta appieno questa distorsione di fondo.

Sembra difficile procedere ad una valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi che con un intervento si vogliono perseguire se non c'è un piano di analisi preventivo che stabilisca con precisione quali siano quegli stessi obiettivi prefissati, correlandoli con gli opportuni indicatori di monitoraggio e verifica degli effetti prodotti.

Ancora poi risulta palese l'inopportunità di una disciplina che non consente alla VIR di ricadere all'interno di un più ampio modello di valutazione delle politiche pubbliche che, sebbene rappresenti un fenomeno differente, se per sé stesso considerato, costituisce la proiezione in chiave generale della *ratio* sottesa alla verifica d'impatto.

Si può in un certo senso dire che la valutazione delle politiche pubbliche debba essere composta da una somma di VIR aventi ad oggetto i singoli atti normativi inquadrati in un piano comune di monitoraggio di un intervento pubblico su larga scala in un determinato settore della società o dell'economia.

La completa assenza di previsioni che disciplinino un sistema di valutazione delle politiche pubbliche serio e completo depotenzia notevolmente il ruolo della VIR che si riduce ad un monitoraggio puntuale dell'attuazione di singoli atti normativi senza riferirli in nessun caso ad alcuna strategia di valutazione complessiva dell'azione degli organi dello Stato.

Si dovrebbe riprendere in questo senso la tesi proposta da Marina Pietrangelo che invita a non considerare come oggetto della verifica il singolo intervento normativo circoscritto agli effetti che questo comporta, ma ampliarlo all'intero *corpus* di politiche pubbliche considerate nella loro più ampia articolazione<sup>102</sup>.

Quindi, misurare gli effetti e le conseguenze che un piano di programmazione legislativamente attuato ha introdotto nell'ordinamento per saggiarne la rispondenza effettiva alle intenzioni originali del *policy maker* e per valutarne l'opportunità, l'efficacia e la necessità di correzione o modificazione.

A parere di chi scrive, sia una valutazione per singole norme, sia una valutazione effettuata sul piano generale delle politiche pubbliche non sarebbero singolarmente

---

<sup>102</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolazione*, Jovine, Napoli, 2011

sufficienti a consegnare un quadro chiaro dell'impatto dell'intervento dello Stato su cittadini, imprese e pubblica amministrazione, risultando invece necessaria una impostazione combinata di entrambe per giungere ad una conclusione soddisfacente in quanto completa e razionale.

In particolare, non è in nessun modo garantito che una norma la cui verifica d'impatto della regolamentazione abbia consegnato un esito positivo produca un'effettiva efficienza di un certo settore, magari in realtà soggetto ad una disciplina disorganica e frammentata.

La previsione di un ampio spettro di verifica sulla regolazione, sommariamente intesa, potrebbe in questo senso rilevare criticità che sarebbero nascoste ad un esame specifico su una singola disposizione.

E allora, come si ribadirà meglio anche in seguito, spostare la valutazione dagli atti alle politiche, articolando un sistema di analisi, monitoraggio e verifica coordinato e proiettato su un piano ampio di intervento dello Stato.

In questa fase, in realtà, non residuano molti altri profili di discussione, dato che l'introduzione della VIR nell'ordinamento ha costituito per le ragioni che si sono espone più che altro un tentativo inizialmente fallito.

Se l'AIR si è dimostrata potenzialmente uno strumento valido per la valutazione preventiva degli interventi o, per meglio dire, delle singole norme, la VIR è ancora decisamente lontana nella disciplina del 2009 da un ruolo attivo nella valutazione *ex post* degli atti normativi del Governo, in ragione del suo mancato inserimento in una strategia unitaria di gestione e valutazione della regolamentazione.

Non si sono in questa fase certamente raggiunti gli obiettivi di garantire un sistema di monitoraggio dell'attuazione concreta della regolazione – il cd modello di *implementation* – e di valutazione della conformità della regola alle attese dei suoi destinatari secondo uno schema di *compliance*, poiché manca una preordinata formulazione delle ipotesi di intervento, degli obiettivi della norma e dei relativi indicatori<sup>103</sup>, oltre ad essere completamente e irragionevolmente assente ogni forma strutturata di consultazione.

Insomma, manca quella fase terminale del ciclo della regolazione che consiste proprio nella manutenzione delle regole attraverso una valutazione della loro capacità di conseguire obiettivi.

---

<sup>103</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 98 ss.

#### 4. IL NUOVO REGIME DEL D.P.C.M. 15 SETTEMBRE 2017, N. 169: TRA POTENZIALITÀ E DISTORSIONI DEL CICLO DELLA REGOLAZIONE

Quanto si è fino ad ora esposto nei suoi passaggi e aspetti fondamentali, è l'alquanto complesso processo che ha portato alla costruzione del sistema del *drafting* sostanziale in Italia, con uno sguardo particolare rivolto alle criticità che immediatamente sono emerse dalla disciplina degli anni 2005-2009.

Un impianto così congeniato non è stato in grado di reggere alla prova del tempo, non garantendo una riuscita efficace con riguardo ai suoi scopi, poiché consistente in un semplice allineamento formale alle sollecitazioni nazionali e sovranazionali all'adozione di strumenti per la qualità della regolazione, sprovvisto della giusta attenzione da parte della classe politica e dirigente.

Proprio sulla base di un'ulteriore raccomandazione OCSE del 2012, che rilevava l'insufficienza degli strumenti di *better regulation* adottati nel periodo considerato, il Governo è intervenuto con un nuovo regolamento attuativo della legge di semplificazione n. 246 del 2005, il DPCM 15 settembre 2017, n 169.

La raccomandazione OCSE rilevava come molte delle potenzialità della Relazione AIR risultassero ancora largamente inesplorate, e sottolineava le criticità inerenti al sistema di esenzioni, alla mancata attuazione di una seria disciplina delle consultazioni, della frammentazione informativa tra i vari ministeri e della scarsa trasparenza nella formazione delle scelte pubbliche.

Inoltre, sempre la raccomandazione, riportava come il numero medio di circa 150 provvedimenti sottoposti all'AIR ogni anno, risultasse oltremodo eccessivo, ripercuotendosi negativamente sulla riuscita dello strumento che disperdeva risorse più che concentrarle in un'analisi mirata e accurata<sup>104</sup>.

Occorre fin da subito sottolineare come tale regolamento risponda alla pressoché totalità delle esigenze e questioni irrisolte inerenti all'AIR, alla VIR e alla consultazione, completando la disciplina ed articolando in modo sinergicamente efficace gli strumenti finora introdotti all'interno di un ciclo di analisi, monitoraggio e valutazione degli interventi normativi del Governo.

Già il fatto che sia adottato un regolamento unitario per AIR, VIR e consultazione dovrebbe far comprendere l'ambizione di organicità e coordinamento che esso persegue attraverso il superamento di quella frammentazione della disciplina che aveva

---

<sup>104</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. cit.* p. 82



caratterizzato il periodo antecedente con una disciplina attuativa della materia concentrata in un unico atto.

Effettivamente il decreto fa propri molti degli spunti dottrinali e istituzionali che erano emersi in chiave critica nei confronti della disciplina vigente, recependo spesso le indicazioni sollevate e garantendo così un approccio concretamente attento all'importanza della materia.

Occorre però frenare l'ottimismo: la direttiva ancora una volta si concentra sugli strumenti del ciclo della regolazione, l'AIR, la VIR e la consultazione, ponendoli all'interno di una strategia dove si collegano e si completano; tuttavia, permane irrimediabilmente l'approccio di un'analisi e di una valutazione che sono effettuati per atti, per singole norme, e non per politiche, mancando totalmente il riferimento al livello più ampio rappresentato dal ciclo delle politiche pubbliche.

Se, come si è detto in apertura, il ciclo della regolazione costituisce un momento del ciclo delle politiche pubbliche, all'interno del quale si ripetono pressoché identiche tutte le fasi fondamentali, appare del tutto immotivato e irrazionale predisporre una serie di istituti, organi e procedure senza che questi siano considerati prodromici ad una costruzione e ad una valutazione generale delle politiche pubbliche piuttosto che non di singoli atti normativi di per sé considerati.

Altrettanto problematica si rivela la questione della correzione delle principali disfunzioni dell'istruttoria e del processo di decisione in seno all'Esecutivo.

Uno dei tanti obiettivi che si pone il regolamento del 2017 è proprio quello di razionalizzare le procedure di coordinamento in seno al Governo, per cercare di recuperare la frammentazione che caratterizza la compagine dell'Esecutivo.

Per farlo si è cercato di rafforzare ulteriormente il ruolo del DAGL, attribuendogli poteri sempre più incisivi nel coordinamento e nella promozione dell'azione delle singole amministrazioni.

Ad esempio, la direttiva conferisce al Dipartimento la facoltà di impedire l'iscrizione di determinati provvedimenti carenti sotto il profilo della qualità sostanziale all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri; ma anche la previsione del compito di redigere un programma normativo semestrale per il Governo si pone su questa strada di accentuazione degli strumenti di centralizzazione della decisione dell'esecutivo.

La questione sembra avere radici più profonde degli ambiti intaccati dalla disciplina del 2017, in particolare trova le sue motivazioni, come si è più volte sottolineato,

nell'impianto dei rapporti che si instaurano tra le varie componenti politiche del Governo, in cui non è garantita in alcun modo una seria preminenza del Presidente del Consiglio sui Ministri.

E questo a sua volta è conseguenza dei difficili rapporti che sussistono tra Esecutivo e Legislativo, frutto di un sistema elettorale ancora non ben definito, che non è in grado di consegnare maggioranze omogenee e stabili, e di un modello di associazionismo politico conflittuale e altalenante.

Già da ora si deve notare come la disciplina del 2017 abbia in sé il pregio di farsi carico della necessità di accentramento e coordinamento tanto della programmazione quanto dell'istruttoria degli atti normativi del Governo, ma non si può nascondere come essa abbia riportato un risultato parziale e quindi insufficiente nella correzione delle principali disfunzioni che caratterizzano i rapporti intragovernativi e, di conseguenza, l'adozione delle decisioni dell'Esecutivo,

Tornando alla descrizione della disciplina contenuta nel DPCM del 2017, dopo aver individuato, al primo articolo, oggetto e ambito soggettivo di applicazione – appunto l'AIR, la VIR e la consultazione con riferimento alle amministrazioni dello Stato – la lettera del regolamento introduce la prospettiva del ciclo della regolazione, soffermandosi sulle fasi e sulle funzioni, ma soprattutto sottolineando la natura circolare di questo percorso, che, partendo dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, si sposta sull'ideazione degli interventi e giunge alla loro valutazione e revisione.

Tale conformazione corrisponde adeguatamente a quello che l'OCSE nel 2012 definisce “*life-cycle management of regulations*”.

Dato che *policies* hanno un ciclo di vita che inizia con l'adozione norme e prosegue con la loro *implementation* negli anni, la raccomandazione dell'OCSE spinge non solo a considerare questi strumenti come supporto nel momento decisionale, ma a dirigerli lungo tutte le fasi della regolazione, tramite soprattutto azioni di monitoraggio e manutenzione<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 12 ss.

#### 4.1 LE NUOVE COORDINATE FONDAMENTALI DELL'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

La lettera del DPCM del 2017 corregge le principali disfunzioni che si sono sottolineate con riferimento all'AIR, per poi passare alla descrizione di un nuovo ruolo della verifica d'impatto della regolamentazione, in un certo senso completandone la disciplina che a lungo era rimasta inattuata.

A chiudere il cerchio, gli articoli 16, 17 e 18 della direttiva introducono un'inedita concezione e un nuovo ruolo degli adempimenti di consultazione, che costituiscono, come si vedrà, il collante dell'intera disciplina del ciclo della regolazione.

Circa i provvedimenti sui quali l'amministrazione proponente è tenuta ad effettuare l'analisi d'impatto della regolamentazione si ha una significativa inversione di tendenza rispetto all'esclusione pressoché generalizzata della decretazione d'urgenza.

L'articolo 10 del Dpcm del 2017 prevede un modello di analisi specificamente ragionato per i decreti-legge, con una procedura ovviamente razionalizzata e semplificata, ma che consente di non lasciar sfuggire al controllo preventivo la fonte *ex* articolo 77 della Costituzione.

Si tratta di un procedimento *ad hoc* strutturato attorno a cinque fasi<sup>106</sup>, fortemente ridotto per garantire le esigenze di celerità ed urgenza che, nella logica del sistema, caratterizzano l'utilizzo del decreto-legge.

Tale natura necessariamente approssimativa dell'analisi non sorprende come possa scaturire in un risultato formalistico e insufficiente della valutazione effettuata dal Governo, ma occorre sempre tenere presente che la previsione di un maggiore livello di profondità dell'analisi rischierebbe di imbrigliare l'iniziativa normativa straordinaria nelle maglie dell'analisi economica e giuridica dell'AIR.

Resta il fatto che, con riguardo al decreto-legge, la questione è ancora piuttosto complessa, non unicamente per il fatto che l'amministrazione sembri tendere sempre per un esercizio burocratico dell'AIR – e in generale di tutti gli strumenti del ciclo della

---

<sup>106</sup> Le fasi in cui si articola l'AIR semplificata per i decreti-legge nella lettera della norma sono: «a) individuazione dei problemi da affrontare, con riferimento all'area o settore di regolamentazione in cui si inserisce l'iniziativa normativa, con illustrazione delle esigenze e delle criticità di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatate nella situazione attuale, che motivano l'intervento; b) definizione degli obiettivi dell'intervento normativo, coerenti con l'analisi dei problemi di cui alla lettera a); c) individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della loro consistenza numerica; d) valutazione dell'intervento, con descrizione e, ove possibile, quantificazione dei principali impatti (benefici e costi attesi) per categoria di destinatari e per la collettività nel suo complesso; e) individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle relative modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione»

regolazione – o per il rischio di rallentare l’azione di Governo nel momento in cui essa richiede la maggiore immediatezza decisionale, ma per il fatto che la decretazione d’urgenza costituisce tutt’ora la fonte maggiormente utilizzata nell’ordinamento italiano, non per fronteggiare situazioni di straordinaria necessità ed urgenza, ma per disciplinare i più disparati ambiti giuridici, economici e sociali che si possono immaginare.

Quindi, per riforme anche strutturali del Paese, si tratta di eseguire un’AIR in forma fortemente ridotta, non sempre capace di rappresentare realisticamente le opzioni normative e le conseguenze dell’intervento.

Inoltre, bisogna già in questa sede ricordare come la procedura di conversione dei decreti-legge, i vizi di disomogeneità e le modifiche che vengono apportate al decreto spesso in gran parte sfuggono del tutto all’analisi d’impatto, non garantendo quindi quella qualità normativa che il regolamento del 2017 pretende di perseguire.

Non si può nascondere la natura positiva della previsione di un modello di analisi dedicato alla decretazione d’urgenza, che certo non può prescindere da una qualunque valutazione durante tutto il corso del ciclo della regolazione.

Infatti, se l’AIR ha in questo contesto una ristretta area di applicazione, allora è forse bene potenziare le altre fasi di analisi degli interventi contenuti nella decretazione d’urgenza, in particolare con riferimento alla fase di conversione del decreto, come infatti previsto dal regolamento del 2017.

Il secondo cambiamento fondamentale apportato riguarda l’oggetto dell’analisi.

Seguendo i principi di proporzionalità e ragionevolezza, si è passati dall’esclusione dall’analisi delle proposte più articolate, cercando di garantire un controllo generalizzato su tutti gli interventi minori, ad una impostazione in cui sono oggetto privilegiato di esercizio dell’AIR proprio gli interventi di maggior impatto normativo, lasciando in ombra le ipotesi meno rilevanti, in cui i benefici di analisi possono presumibilmente rilevarsi anche minori dei costi informativi.

Si tratta del coronamento del tentativo di passare da un’«AIR a tappeto»<sup>107</sup>, generalizzata a tutti gli interventi normativi con le eccezioni che si sono ricordate, ad un modello di AIR specializzato, diretto a determinati interventi suscettibili di produrre i risultati più impattanti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

---

<sup>107</sup> Cfr. E. ALBANESI, *op. cit.* p. 198

Si è sottolineato poi come alcuni dei principali limiti dell’AIR risiedano nella sua natura tendenzialmente complessa e articolata, che impone lunghe fasi di analisi dilatando il tempo richiesto alla decisione pubblica.

La dottrina, sia italiana, sia, soprattutto, statunitense, si è in proposito riferita alla crescita esponenziale degli obblighi procedurali gravanti sul decisore pubblico con l’espressione *ossification of rulemaking*<sup>108</sup>, evidenziando come questa tendenza nasconda il pericolo fondamentale di appesantire eccessivamente gli oneri che gravano sui *policy maker* con il rischio di ottenere l’esito di una decisione che risulta lunga e complessa, spesso suscettibile di consegnare un intervento di scarsa qualità regolativa, oltre che dal contenuto magari già superato dalla rapida evoluzione della società e dell’economia.

In questo senso sono stati allora introdotti dalla normativa del 2017 alcuni accorgimenti di cruciale importanza, in particolare con riferimento alla definizione del perimetro degli interventi da sottoporre all’analisi e in direzione di un potenziamento dell’opera di programmazione delle regolazioni.

Dal primo punto di vista, come si diceva, si è spostato l’orizzonte da un’applicazione generalizzata dello strumento a fattispecie regolative anche di scarso rilievo, evidentemente non meritevoli di tempi esorbitanti di discussione e analisi, ad un ricorso all’AIR decisamente più circoscritto, in particolare alle sole ipotesi di intervento più complesse e impattanti e quindi maggiormente meritevoli di ponderazione e valutazione<sup>109</sup>.

Si è cercato così di razionalizzare l’utilizzo dell’AIR, proprio sulla base della considerazione dell’illogicità di una disciplina che determini un eccessivo e ingiustificato aggravio sul processo decisionale pubblico imponendo considerevoli e impegnativi obblighi procedurali e conoscitivi in relazione a qualsiasi tipo di regola che viene alla luce, di conseguenza scoraggiando lo stesso ricorso allo strumento da parte dei *policy maker*.

In realtà, bisogna allo stesso tempo notare come nella direttiva manchi ancora una definita soglia di rilevanza cui ancorare il giudizio di opportunità circa il ricorso all’AIR, poiché nel 2017 è lasciato ancora molto spazio alla discrezione del regolatore.

---

<sup>108</sup> Cfr. Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 113

<sup>109</sup> Condivide l’approccio restrittivo dell’ambito di applicazione dell’AIR anche A. LA SPINA, *La valutazione ex ante e il ruolo dell’esecutivo*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, fasc. 2/2018, cit. p. 435 ss. «Occorrerebbe quindi una preventiva scrematura. Prima vanno individuate tutte le proposte importanti (lasciando da parte quelle che non lo sono), poi vanno tutte analizzate, salvi casi rarissimi in cui la non effettuazione è giustificata».

In altri contesti, invece, come quello britannico e statunitense<sup>110</sup>, sono stati previsti limiti oggettivi di rilevanza degli interventi, in grado di ponderare tipicamente la prevalenza del beneficio di effettuare un'analisi d'impatto sui costi da essa comportati.

Potrebbe essere utile in questo senso potenziare e implementare gli strumenti di *pre-screening*<sup>111</sup>, vale a dire modelli di selezione delle regolazioni da sottoporre ad un'analisi maggiormente approfondita, costruendo un sistema di filtro che consenta una più agevole individuazione degli interventi da considerare rilevanti.

Certo, bisogna sempre mantenere una certa agilità di queste valutazioni preventive sulla rilevanza degli interventi, altrimenti si potrebbe incontrare il rischio di trasformarli a loro volta in ulteriori gravosi adempimenti procedurali che mal si porrebbero sulla strada di un alleggerimento del sistema di analisi preventiva.

Invece, sul versante della programmazione, la direttiva del 2017 ha introdotto la già ricordata programmazione normativa semestrale, che prevede la trasmissione al DAGL da parte delle singole amministrazioni dei Ministeri della lista degli atti normativi che hanno intenzione di adottare nei sei mesi successivi.

Le disfunzioni e l'inadeguatezza di tale previsione sono già state ampiamente sottolineate nel capitolo precedente, ma anche qui residuano notevoli profili di discussione critica.

In particolare, una programmazione temporalmente così circoscritta si pone senza dubbio in contrasto con le tempistiche di una seria analisi d'impatto, oltre che con la necessità di predeterminare in modo chiaro gli interventi più rilevanti e quindi maggiormente suscettibili di essere sottoposti a valutazione.

A ben vedere, già il fatto che l'elenco dei provvedimenti sia di origine "delocalizzata" svuota di significato la necessità di selezionare la regolazione di maggior rilievo, adempimento che ha sia natura tecnica, ma anche implicazioni politiche.

Stabilire se una determinata regolamentazione abbia carattere sufficientemente rilevante per essere sottoposta alle dispendiose procedure dell'AIR certamente è un'attività che si basa su conoscenze tecniche specifiche che emergono in particolare nel

---

<sup>110</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 80. Nel Regno Unito *l'impact assessment* riguarda solo le regolazioni che determinino un costo superiore a cinque milioni di sterline, mentre nel contesto americano si fa riferimento alla nozione di *major rule*, che comprende una dettagliata ponderazione di rilevanza degli interventi basata sulla comparazione della regola con altre già in vigore e sullo studio della quantificazione dell'impatto previsto sull'economia

<sup>111</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 82

corso dell'istruttoria dell'atto, ma altrettanto sicuramente costituisce un giudizio di opportunità politica.

Considerando poi come la procedura di determinazione delle scelte sul versante governativo risulti a norma dell'articolo 95 della Costituzione fondamentalmente collegiale, con un'auspicata preminenza del Presidente del Consiglio sull'autonomia dei Ministri, lasciare la valutazione di rilevanza in gran parte nell'ambito delle singole amministrazioni appare poco confacente alle necessità che caratterizzano un'analisi d'impatto che sia razionale e proporzionata.

Probabilmente sarebbe opportuno centralizzare in capo alla Presidenza del Consiglio, nell'articolazione del DAGL, la programmazione normativa, oltre che espandere il periodo da essa considerato al di là del semestre, per consentire un maggiore confronto, in linea con la natura collegiale della decisione del Governo, sulla selezione dei provvedimenti rilevanti su cui effettuare l'AIR e tutti gli altri adempimenti richiesti dal ciclo della regolazione.

Infatti, la somma di una mancata puntualizzazione delle soglie di rilevanza, assieme ad una delocalizzazione della definizione degli schemi di intervento può comportare differenti conclusioni da parte delle varie amministrazioni circa l'opportunità di sottoporre un determinato intervento all'AIR, senza che sia stata instaurata sul punto una discussione a livello collegiale.

Resta il fatto che la programmazione della regolazione risulta indispensabile sotto tre profili differenti ma collegati: fornisce una base di partenza per la costruzione degli interventi attraverso la predisposizione di informazioni di base utili alla decisione, razionalizza i tempi di adozione delle scelte preordinandone finalità e modalità e collega l'attività di analisi e verifica d'impatto al livello delle consultazioni, che per essere effettuate efficacemente necessitano anch'esse di una loro adeguata programmazione.

La chiave per raggiungere un risultato soddisfacente dal punto di vista della programmazione è quella come si è detto di costruire una linea di collegamento tra le esigenze che il corpo elettorale manifesta attraverso il voto e l'agenda degli interventi normativi previsti per fargli fronte, passando per le tappe di un programma di Governo sufficientemente specifico su cui basare appunto la fase di *agenda setting* che sia in questo senso attenta al dialogo e all'interazione coi destinatari della regolazione.

Il panorama di programmazione politica e normativa italiano risulta decisamente distante da un simile approccio.

Questo stato di cose, sulla cui criticità occorre insistere, non consente un adeguato svolgimento del ciclo della regolazione, mancando una predeterminazione degli interventi rilevanti su cui effettuare l’AIR ed essendo di conseguenza del tutto assente una seria progettazione delle fasi del monitoraggio e della valutazione.

#### 4.2 LA VIR ALL’INTERNO DELLA FASE DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Per spostarsi sul versante del monitoraggio e della valutazione successiva delle regole, in particolare con riferimento alla VIR, la lettera della direttiva accoglie in modo decisivo la prospettiva di una «profonda integrazione delle diverse fasi, tanto da illustrare la regolazione come un processo continuo»<sup>112</sup>.

Il legislatore ha riconosciuto l’esistenza di uno stretto e importante legame tra monitoraggio e valutazione e definizione di obiettivi e parametri di riferimento nella fase di analisi preventiva, e tale esigenza di interrelazione si è sostanziata nella ricerca di un collegamento tra Relazioni AIR e VIR nella lettera della norma del 2017.

Si può notare come la verifica *ex post* conferisca un maggiore empirismo alla verifica *ex ante*, se si considera come in sede di AIR spesso risulta difficile vagliare tutte le ipotesi che concretamente possono determinarsi. Tali ipotesi tipicamente si manifestano nel periodo successivo all’adozione della regola e sono quindi suscettibili di essere rilevati in sede di monitoraggio.

L’approccio dell’AIR, in virtù dell’asimmetria informativa che connota la decisione pubblica e che spesso non viene colmata neppure dalle più strutturate attività di consultazione, risulta perciò parziale, raramente in grado di confezionare interventi immediatamente adeguati ed efficaci, richiedendo invece una complessa opera di correzione e completamento che si rende indispensabile per perseguire gli scopi prefissati.

Il *policy maker* deve essere cosciente di questo aspetto già in sede di realizzazione della Relazione AIR che deve contenere specifiche indicazioni per la fase successiva di valutazione e monitoraggio della regolazione, determinando puntualmente gli indicatori, la logica e gli obiettivi della norma<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 86

<sup>113</sup> In proposito in M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.*, si parla di obiettivi *smart*, vale a dire stabili, misurabili, accettati, realistici e *time-dependent*.



Se la Relazione è il risultato di un mero adempimento burocratico-formale, frutto della mancanza di tempo, consapevolezza e programmazione, difficilmente si potranno in essa riscontrare precise coordinate su cui basare la successiva azione di monitoraggio e valutazione, perché manca una visione definitiva degli obiettivi e della logica generale dell'intervento.

Per quanto invece riguarda la fase di monitoraggio, a cavallo tra AIR e VIR, comprendendo «tutte le attività che seguono l'adozione delle regole»<sup>114</sup>, essa è elevata a momento fondamentale di raccolta di tutte le informazioni necessarie ad una possibile verifica e correzione degli interventi.

Lo strumento fondamentale in tale attività è indubbiamente la consultazione, a cui la direttiva riserva notevoli spazio e rilevanza.

Senza di essa risulterebbe scarsamente effettiva la ricognizione del grado di aderenza della regolamentazione agli obiettivi prefissati, oltre che impossibile determinare chiaramente i punti di forza e di debolezza di un determinato intervento.

In questo si completa il quadro del ciclo della regolazione, che ora risulta composto da un'adeguata analisi *ex ante*, di una potenzialmente efficace fase di monitoraggio e consultazione e di una strutturata verifica *ex post*.

Con riferimento a quest'ultima, nella VIR sono stati introdotti importanti cambiamenti, tra cui la previsione che affida a ciascuna Amministrazione la predisposizione, sentito il DAGL, di un «Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione» relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR<sup>115</sup> e la possibilità di svolgere la verifica anche «con riguardo ad un insieme di atti normativi, tra loro funzionalmente connessi».

---

<sup>114</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *op. cit.* p. 98

<sup>115</sup> Con riferimento alle fasi della VIR la direttiva riporta i seguenti adempimenti al suo articolo 13: «a) analisi della situazione attuale e dei problemi, ricorrendo a evidenze quantitative e verificando anche il grado di attuazione della normativa in esame, con riferimento, se del caso, ai diversi livelli istituzionali coinvolti; b) ricostruzione della logica dell'intervento, in relazione ai problemi che si intendevano affrontare e agli obiettivi che si intendevano conseguire, alle azioni poste in essere, ai soggetti direttamente e indirettamente coinvolti, all'evoluzione registrata nel contesto di riferimento; c) valutazione dell'intervento, applicando i seguenti criteri: 1) efficacia, verificando il grado di raggiungimento degli obiettivi e la misura in cui gli effetti osservati derivano dalla regolazione in esame o da ulteriori fattori che sono intervenuti nel tempo; 2) efficienza, in relazione alle risorse impiegate; 3) perdurante utilità della regolazione rispetto alle esigenze e agli obiettivi delle politiche attuali; 4) coerenza dell'insieme delle norme che disciplinano l'area di regolazione in esame, anche con riferimento ad eventuali lacune, inefficienze, sovrapposizioni, eccesso di costi di regolazione; d) definizione di ipotesi di revisione, abrogazione, miglioramento dell'attuazione delle norme in esame, alla luce dei risultati del processo valutativo».

Queste due disposizioni hanno come scopo la correzione delle disfunzioni inerenti alla mancanza di programmazione della verifica *ex post* e alla sua natura decontestualizzata rispetto ad un quadro generale di riferimento.

Resta il fatto che la programmazione della VIR risulta difficoltosa se non è sorretta da un'adeguata programmazione politica e normativa attraverso il programma di Governo, che spesso non si riferisce in alcun modo ai campi e ai settori da indagare mediante un monitoraggio e una valutazione degli atti normativi che li sorreggono.

Dal punto di vista dell'estensione della VIR oltre i confini di un singolo atto normativo in direzione di ricomprendere una pluralità di fattispecie regolative collegate, si può notare come ciò rappresenti un tentativo di riallineare il ciclo della regolazione al ciclo delle politiche pubbliche.

Tuttavia, si tratta di un'impostazione ibrida, dove si espande l'oggetto di una singola VIR, ma ancora non si raggiunge il risultato di valutare concretamente e complessivamente una determinata politica pubblica, composta da molti atti differenti e stratificati, difficilmente riconducibili ad un'indagine del tipo in esame.

Se poi si guarda come la VIR sia diretta pressoché esclusivamente alla valutazione degli atti normativi del Governo, si capisce come alcune fattispecie regolative, magari di produzione parlamentare, restino inevitabilmente escluse dalla verifica, disegnando un quadro incompleto degli effetti e dell'impatto prodotto dalle politiche pubbliche.

Come si avrà modo di dire, questo stato di cose è generato dall'affidamento esclusivo al Governo del potere e del compito di effettuare una valutazione delle sue stesse norme.

Tale approccio già di per sé mal si pone in un sistema che prevede la condivisione del potere di indirizzo tra Esecutivo e Legislativo.

Il titolare dell'onere di monitoraggio e valutazione non tanto delle singole norme, quanto più delle politiche pubbliche dovrebbe essere il Parlamento, che, in ragione della sua inevitabile perdita di centralità nella produzione legislativa, deve ripensare il suo ruolo e le sue funzioni nell'ambito della forma di governo.

Comunque, tornando alla prospettiva del ciclo della regolazione, la direttiva del 2017 cerca di porre un freno alle principali disfunzioni inerenti tanto ai singoli strumenti, quanto alla sintesi coordinata di essi, e per farlo si rivolge soprattutto all'istituto della consultazione.

Questa, inserita tanto nell'ambito dell'analisi *ex ante* quanto della fase di monitoraggio e valutazione, è la pietra angolare dell'intera disciplina, poiché rappresenta

una prodigiosa fonte informativa per il decisore pubblico e un parametro di cui tenere conto per la costruzione e la valutazione degli atti normativi del Governo.

L'articolo 16 della direttiva descrive il ruolo della consultazione con riferimento all'AIR e alla VIR, riportando come «l'obiettivo della consultazione è acquisire elementi che, nel caso dell'AIR, possono afferire agli aspetti critici della situazione attuale, alle opzioni di intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e, nel caso della VIR, riguardano la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti».

La lettera della norma specifica, senza l'ennesimo rinvio ad ulteriori regolamenti, come si tratti di un vero e proprio obbligo per le amministrazioni che intendano sottoporre un determinato provvedimento all'AIR o alla VIR, facendo seguire poi la descrizione delle modalità<sup>116</sup> e della programmazione delle consultazioni, che possono essere aperte oppure ristrette<sup>117</sup>, e avere luogo tanto nel corso dell'AIR quanto nella fase della VIR.

Per quanto riguarda le modalità, nel caso dell'AIR l'amministrazione è tenuta a pubblicare sul proprio sito istituzionale un documento preliminare sull'iniziativa normativa, che dia conto del contesto, degli obiettivi e delle opzioni dell'intervento.

Nel caso della VIR tale documento dovrà essere corredato da adeguati strumenti di indagine con cui raccogliere le opinioni, i commenti e i dati pervenuti dai destinatari dell'intervento.

L'avvio delle consultazioni, la cui durata non può comunque risultare inferiore a quattro settimane, deve essere comunicato al DAGL che ne dà adeguata pubblicità e ne sovrintende lo svolgimento.

Anche con riferimento alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ci sono stati rilevanti passi in avanti sulla strada della costruzione di appositi meccanismi di analisi e valutazione dell'impatto della normativa comunitaria su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Si è cercato di potenziare l'AIR in fasce ascendente, cioè posta in relazione alla definizione delle norme sovranazionali, per rendere più efficace e più consapevole il

---

<sup>116</sup> Cfr. N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*, Jovine, Napoli, 2019, cit. p. 111

<sup>117</sup> Sulla natura aperta o ristretta della consultazione si è espressa con un parere del 19 giugno 2017 la sezione consultiva del Consiglio di Stato che ha notato come le amministrazioni possano ricorrere tanto ad un tipo quanto all'altro di consultazione o anche congiuntamente sulla base dell'ambito e dei destinatari dell'intervento oltre che delle necessità informative, con l'unico limite rappresentato dall'articolo 16 della direttiva che impone il «rispetto delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa». Cfr. sul punto N. PETTINARI, *op. cit.* p. 110

confronto nelle sedi eurounitarie e consegnare all'Italia una posizione di forza nelle trattative.

È proprio questo, infatti, l'obiettivo dell'articolo 11 della direttiva, che specifica che «le Amministrazioni svolgono un'analisi di impatto sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale», soprattutto al fine di «fornire in tempo utile elementi informativi volti ad evidenziare gli effetti attesi delle proposte normative all'esame delle Istituzioni dell'Unione europea e supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali Istituzioni, nonché' nell'ambito dell'attività legislativa a livello europeo»

Analogamente la direttiva specifica la necessità di effettuare anche una verifica *ex post* sulla regolamentazione di matrice europea, impiantata nell'ordinamento tramite norme derivate, in particolare con i regolamenti, dotati di applicazione diretta e perciò in parte sottratti ad un controllo nazionale sul loro impatto.

L'articolo 15 prevede la partecipazione delle Amministrazioni nelle materie di loro competenza, con il coinvolgimento di altri livelli istituzionali, «alle attività di valutazione della normativa promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, con specifico riguardo a quelle relative a norme che disciplinano materie di particolare rilievo per le politiche nazionali», previa informazione al DAGL, al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le politiche europee.

Si tratta di un passaggio fondamentale, non pienamente valorizzato sul versante nazionale, che sarebbe auspicabile ricevesse invece una crescente attenzione anche alla luce dell'evoluzione quantitativa e qualitativa della regolamentazione europea, che via via ha occupato spazi sempre più rilevanti della società, dell'economia e della finanza, imponendo una seria consapevolezza in ordine ai suoi contenuti, ai suoi scopi e alle sue potenzialità e criticità.

Insomma la disciplina consegnata dal 2017 è caratterizzata da rilevanti aspetti positivi, che si sostanziano nella razionalizzazione delle procedure, dell'oggetto e della programmazione dell'AIR e della VIR e nella presa di coscienza circa la natura indispensabile dell'istituto della consultazione pubblica, articolata secondo le forme che si diceva, che innescano un meccanismo potenzialmente virtuoso di analisi, monitoraggio e verifica dell'impatto e dell'efficacia degli atti normativi del Governo, seguiti per tutto il corso della loro costruzione, attuazione e revisione.

Quindi il quadro degli strumenti messi a disposizione del decisore pubblico è decisamente più confortante rispetto al panorama frammentato di istituti non coordinati che aveva caratterizzato la prima fase di messa a regime del *drafting* sostanziale.

Non si può nascondere come permangano però alcuni aspetti critici di fondo, che minano la stabilità e l'efficacia del pacchetto di strumenti approntati, disincentivandone il ricorso e depotenziandone le aspettative.

Ancora una volta si deve tornare sul tema della programmazione, che, sebbene sia destinataria di una nuova attenzione nella lettera della norma, si pone più come un freno che non come una leva per il rilancio degli strumenti di *drafting*.

Essa infatti, così come congeniata, non consente in alcun modo una seria predeterminazione degli obiettivi e dei provvedimenti da adottare per conseguirli.

Nonostante la crescente attenzione politica dimostrata per le procedure di analisi e verifica d'impatto, manca decisamente una cultura della valutazione non solo delle norme, ma anche delle politiche.

La combinazione di questi due fattori problematici contribuisce ad un perdurante approccio di adattamento formale agli adempimenti di qualità della regolazione, relegati ad una visione burocratica di gestione della normazione che si limita ad un'indagine superficiale e semplicistica.

Le carenze così individuate sono state sapientemente rilevate dal Consiglio di Stato, che si è più volte espresso sollecitando gli opportuni miglioramenti della qualità delle Relazioni AIR sui provvedimenti normativi del Governo.

Nei pareri inerenti alla disciplina del 2017 ha ad esempio sottolineato la permanenza e la diffusione di un ricorso agli strumenti del ciclo della regolazione che è appunto tuttora di natura meramente formalistica.

Ciò risulta depotenziare notevolmente in particolare lo strumento della Relazione AIR, cui si fa riferimento ancora una volta più come ad una giustificazione a posteriori piuttosto che come ad un istituto che ha lo scopo di informare il decisore pubblico circa l'individuazione dell'opzione migliore.

Questo influisce a cascata sulle successive fasi di monitoraggio e di valutazione *ex post*, che non sono sorrette da un'adeguata analisi *ex ante* in grado di guidarne gli obiettivi e di preconfezionarne le modalità.

Il parere del giudice amministrativo nota come l'approccio delle amministrazioni sia pressoché esclusivamente improntato al coinvolgimento di esperti unicamente in materie giuridico-legislative, senza l'adeguato supporto di professionisti di altre discipline

rilevanti, contravvenendo alla lettera della stessa direttiva del 2017 che, a più riprese, sottolinea la necessità di configurare un modello di istruttoria e di analisi improntati alla multidisciplinarietà.

Un'altra prassi su cui si è espresso il Consiglio di Stato è quella di concentrare l'attenzione dell'indagine non tanto su una serie di opzioni alternative di intervento quanto piuttosto su un'unica ipotesi preferita, senza una seria analisi degli effetti prodotti dalla normativa.

O ancora vengono sottolineate la perdurante assenza di un coordinamento tra analisi *ex ante* e analisi *ex post*, che determina uno scarso ricorso alla VIR a causa della «mancanza di una valutazione approfondita e attendibile degli effetti attesi [...] e di quelli realizzati», l'insufficiente livello di trasparenza dell'istruttoria e delle decisioni e la perdurante marginalità riconosciuta al ruolo della consultazione<sup>118</sup>.

Pare aprirsi un panorama in cui il processo di analisi dei presumibili effetti comportati da una nuova regolazione continua a essere «generico e non ancorato a indicatori quantitativi, così come ancora insoddisfacente risulta l'indicazione dei costi e dei benefici per le diverse categorie dei destinatari»<sup>119</sup>.

I problemi che permangono sono ancora molti, ma tutti quanti asserragliati attorno a tre direttrici fondamentali.

Una è quella della carenza di consapevolezza circa la necessità e l'opportunità di svolgere correttamente le fasi del ciclo della regolazione, dato che ancora si rileva come le varie amministrazioni ricorrono ad un'impostazione meramente burocratico-formale degli strumenti di *drafting* sostanziale<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Nelle parole del Consiglio di Stato «le criticità dell'Air [...] non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma [...] nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell'analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione. Non raramente [ci] si imbatte in relazioni Air poco approfondite o prive, persino, della menzione di quegli essenziali indicatori quantitativi destinati a consentire la verifica dell'effettivo impatto delle norme; vi sono stati finanche casi – stigmatizzati in via endoprocedimentale con la sospensione dell'espressione del parere – di Air svolte dichiaratamente *ex post* [...]. Spesso le consultazioni svolte dalle amministrazioni, ai fini della predisposizione di schemi di provvedimenti normativi (ancora forse troppo poche, e spesso di non eccellente qualità), coinvolgono solo una parte delle categorie di soggetti interessati alle regolamentazioni (vi sono stati casi di presunte «consultazioni» limitate al solo personale interno dell'amministrazione competente per l'intervento normativo); talvolta esse vengono condotte in assenza di proposte normative in relazione alle quali sollecitare il contributo degli *stakeholders* o in mancanza di una preventiva, corretta selezione delle problematiche operative da affrontare».

<sup>119</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI (a cura di), *L'analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. Annuario 2019, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, cit. p. 23

<sup>120</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 23

La seconda direttrice è rappresentata dalla inarrestabile ipertrofia normativa, che materialmente non consente di svolgere efficacemente tanto l'analisi *ex ante*, quanto la verifica *ex post* su un numero sempre più elevato di atti normativi spesso anche complessi; a ciò si aggiungano le considerazioni inerenti alle distorsioni del sistema delle fonti, con lo spostamento dell'asse legislativo verso la decretazione d'urgenza, che confeziona provvedimenti sempre più articolati e dettagliati cui non fa fronte un'adeguata analisi preventiva o successiva nei modelli di AIR e VIR delineati<sup>121</sup>.

Infine, l'ultima direttrice è quella per cui «il processo decisionale e attuativo di una politica pubblica è spesso frammentato in un numero elevato di istituzioni, che focalizzano l'attenzione sulla quota di costi e benefici prodotti dagli atti di propria competenza»<sup>122</sup>.

In questo contesto è chiaramente difficoltoso costruire, analizzare e valutare un quadro complessivo degli effetti dell'intervento dello Stato, in quanto, se si vogliono confezionare azioni consapevoli e attente agli effetti finali e generali sui destinatari della regolazione, «non è sufficiente realizzare il ciclo della valutazione per ciascun atto normativo, ma occorrerebbe piuttosto integrare le analisi, i monitoraggi e le valutazioni di volta in volta effettuate attorno ad una determinata politica pubblica»<sup>123</sup>.

E quindi collegare le fasi del ciclo della regolazione alle fasi del ciclo delle politiche pubbliche.

La regolazione non viene trasposta in un contesto generale di intervento dello Stato, ma risulta disancorata da una visione ampia di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche piuttosto che degli atti normativi.

Con questo non si vuole certamente svilire l'importanza di una veridica sugli effetti delle norme *uti singulae*, che costituisce un passaggio fondamentale, ma che di per sé è insufficiente.

Ciò che si vuole sottolineare è come un pacchetto di strumenti ben congeniati, una cassetta degli attrezzi ben fornita a disposizione del decisore pubblico, valga poco di fronte alla mancanza di consapevolezza, all'assenza di contestualizzazione, alla carenza di programmazione e all'inadeguatezza della preparazione e della composizione delle amministrazioni dello Stato.

---

<sup>121</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 23

<sup>122</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 23

<sup>123</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 23

Anche agli occhi del regolatore questo panorama consegna un'utilità pratica ridotta e limitata, che depotenzia anche le aspettative circa una funzionalità concreta degli strumenti del *drafting* sostanziale, che, se posti in una prospettiva priva di appigli ad una realtà più complessa di intervento dello Stato, possono risultare persino deludenti.

È proprio quello che è accaduto e che continua ad accadere: una serie articolata di strumenti, caratterizzati da alcune disfunzioni, ma nel complesso dotati di rilevanti pregi e potenzialità, risulta destinataria di un'attenzione decisamente insufficiente e consegna risultati altrettanto insoddisfacenti.

Nonostante lo sforzo del legislatore del 2017, che ha introdotto un sistema teoricamente coerente e funzionale di strumenti per l'analisi, la valutazione e il monitoraggio degli atti normativi del Governo, i punti deboli della disciplina sono ancora molti e molto complessi.

Solo una più generale riforma dell'assetto istituzionale e del rapporto tra le fonti del diritto potrebbe consentire al ciclo della regolazione di svolgere il suo compito nel migliore dei modi.

In effetti, non sono mancate le spinte – alcune delle quali anche molto decise – rivolte in questo senso; tuttavia, non è ancora stato raggiunto il risultato auspicato, anzi, in molte occasioni si è trascurato, se non respinto, il tema di una riforma profonda della Repubblica che possa arginare le disfunzioni del sistema e ricalibrare le compagini istituzionali.

Si è cercato di razionalizzare la forma di Governo alla ricerca di un nuovo equilibrio tra Esecutivo e Legislativo che gettasse le basi per un efficace ricorso agli strumenti del *drafting* sostanziale.

A queste considerazioni occorre riprenderne un'altra inerente al procedimento istruttorio e decisionale che si svolge in seno all'Esecutivo.

Esso indubbiamente presenta notevoli carenze e criticità, dovute al perdurante stato di mancanza di coordinamento, informazione e condivisione delle scelte che neppure la normativa del 2017 è stata in grado di colmare.

La frammentazione della decisione del Governo, che non viene in alcun modo risolta dal potenziamento del DAGL, si riflette in modo problematico sul versante dell'analisi d'impatto.

Dato che tale adempimento si colloca in una fase preliminare di definizione dello schema normativo nel corso dei lavori degli Ufficio legislativo del ministero proponente, è facile comprendere come l'AIR venga spesso effettuata su un provvedimento che sarà, nel corso del suo *iter* di approvazione, soggetto a innumerevoli modifiche e integrazioni,



fino a giungere alla sua elaborazione definitiva, magari non corrispondente in quanto ad effetti e risultati all'analisi preventiva effettuata sullo schema originale, con tutto il portato che si è ricordato relativo alla discussione parlamentare.

Per concludere il discorso sugli strumenti del ciclo della regolazione si può riprendere quanto si diceva sulla necessità di costruire una seria attività di programmazione politica che si articoli nelle fasi fondamentali della programmazione dei partiti, del programma di Governo e della progettazione normativa.

Se è vero che il *drafting* sostanziale risulta decisamente depotenziato in ragione dell'insufficienza dell'attività programmatica, è altrettanto vero che la stessa attività programmatica risente di un approccio non adeguatamente consapevole all'analisi e alla verifica d'impatto della regolamentazione e alla consultazione.

Questi tre strumenti, se sinergicamente intesi e coordinati, rappresentano una decisiva opportunità per intavolare una discussione programmatica, che si sostanzia in un documento specifico degli obiettivi dell'azione dello Stato in cui siano indicati anche le risorse e i mezzi normativi per perseguirli.

Questo aspetto emerge in modo prepotente specialmente sotto il versante della valutazione, poiché è chiaro che costruire un'agenda politica di risposta a determinati fenomeni problematici non può prescindere da un'indagine empirica circa le disfunzioni, le distorsioni e le inadeguatezze di un determinato ambito di intervento pubblico.

E quindi la programmazione riacquista ancora una volta una duplice funzione fondamentale, che la pone al centro delle questioni maggiormente controverse della forma di governo italiana: la prima è quella di stabilire a priori il campo e il contesto di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche e non solo delle norme, e la seconda è quella di predisporre dei piani di intervento di regolazione o di correzione di esse.

Senza la programmazione questi strumenti restano perciò lettera morta, poiché manca il quadro, o meglio la strategia, attorno a cui articularli.

#### 4.3 IL RUOLO DELLA CONSULTAZIONE TRA POTENZIALITÀ CONOSCITIVE E FUNZIONE DI *OPEN GOVERNAMENT*

Degna di commento è la nuova attenzione suscitata dal regolamento del 2017<sup>124</sup> verso il terzo fondamentale strumento di *drafting* sostanziale: la consultazione.

Tale istituto ha un'importanza centrale poiché è l'unico in grado di garantire «i principi fondamentali, imprescindibili per qualsiasi attività regolatoria, e che sono riconducibili al binomio partecipazione-informazione»<sup>125</sup>.

Già il manuale della Presidenza del Consiglio relativo agli strumenti del ciclo della regolazione riporta come la consultazione persegua una duplice finalità.

La prima, sul versante della partecipazione, consiste nel sistematico e ampio coinvolgimento dei destinatari dell'intervento normativo nel corso del procedimento previsto per la sua adozione, così da costruire un serio *sense of ownership* nei confronti delle scelte adottate dal regolatore, consentendo una piena consapevolezza di comprensione e condivisione di quelle stesse scelte, ed evitando approcci del tipo *top-down*, già decisamente scoraggiati dall'evocata Raccomandazione OCSE del 1995<sup>126</sup>.

La seconda, sul versante informativo, è quella di supportare l'opera del decisore pubblico affiancandogli un'attività efficace di reperimento di dati e informazioni utili per la delimitazione del tema, per il rilevamento delle esigenze e per l'individuazione delle criticità e delle possibili soluzioni.

Quello che si deve adottare è un modello di *open exchange*, impostato attorno alla massima condivisione possibile delle informazioni tra *policy maker*, destinatari della norma e *stakeholders*, per consentire a ciascuno la formazione di una propria posizione in merito alle opzioni regolatorie, che sia consapevole e informata<sup>127</sup>.

I contributi della consultazione possono ricapitolarsi in tre fattori principali: da un lato consente l'acquisizione di dati e informazioni inerenti ad un settore che si intende regolare attraverso il confronto con l'esperienza diretta dei destinatari dell'intervento;

---

<sup>124</sup>A fare seguito alla direttiva sono state adottate Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri – DFP, con circolare le Linee guida sulla consultazione pubblica, riviste poi nel 2019. Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 95, «la nuova bozza di linee guida si colloca in questo contesto, assumendo una posizione che dovrebbe essere da un lato operativa e, dall'altro, generale sia relativamente alla tipologia di soggetti a cui si rivolge, sia relativamente all'oggetto delle consultazioni, con esclusione di quelle relative alle iniziative regolatorie sottoposte ad analisi di impatto»

<sup>125</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 57

<sup>126</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 55 ss.

<sup>127</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 55 ss.

dall'altro consente di comprendere le risposte dei destinatari stessi ad una determinata ipotesi regolatoria; e infine valuta il consenso nei confronti dell'intervento<sup>128</sup>.

Insomma, si tratta di un fondamentale strumento di *open government*, di un'imprescindibile pratica posta alla base dei principi di partecipazione e trasparenza, la cui importanza è ripresa significativamente in tutti i Paesi dell'area OCSE, attraverso la predisposizione di procedure e mezzi adeguati di consultazione pubblica.

Con riferimento alle Relazioni AIR e VIR, quindi, la consultazione riveste un ruolo per garantire informazione, partecipazione e trasparenza nel corso dell'adozione degli atti normativi del Governo e ottenere una regolazione che sia efficace e perciò di qualità.

Ma, perché ciò sia vero, occorre che tale attività sia effettuata seguendo certi *standard* quantitativi e, soprattutto, qualitativi, per non rischiare di svuotare di contenuto le finalità e le potenzialità dello strumento in esame.

Ciò che è necessario preliminarmente e chiaramente accertare sono sia l'ambito oggettivo, sia l'ambito soggettivo della consultazione, individuando tanto le questioni, sufficientemente specifiche, da sottoporre all'attività di consultazione, quanto i soggetti da coinvolgere nell'opera di confronto e raccolta delle informazioni.

L'amministrazione deve svolgere «la cd analisi *desk*»<sup>129</sup>, che consiste nel reperimento di tutte le informazioni già in suo possesso per evitare inutili ripetizioni nel corso della fase delle consultazioni, per poi predisporre un «piano per le consultazioni»<sup>130</sup> e infine elaborare il «cd Documento di consultazione»<sup>131</sup>, dove sono indicate ai destinatari le informazioni necessarie, i tempi, gli scopi e le modalità del loro coinvolgimento<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 59

<sup>129</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 66

<sup>130</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 66 Il piano in particolare deve comprendere l'indicazione delle fasi e dei tempi del processo in cui si inseriscono le consultazioni, gli obiettivi delle informazioni richieste, le categorie dei destinatari, le tecniche e le modalità, i termini temporali e il responsabile di ciascuna consultazione.

<sup>131</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 66

<sup>132</sup> Per quanto riguarda le differenti tecniche di consultazione cui si ricorre generalmente in Italia cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, p. 69 ss. Esse variano in ragione delle risorse, degli obiettivi e delle categorie di soggetti coinvolti: una prima ipotesi è quella delle riunioni, formali o informali, un'altra è rappresentata dalle interviste semistrutturate aperte, o ancora i panel, i focus group, i tavoli di esperti, il *notice and comment* e le indagini statistiche. Non esiste a prescindere un mezzo migliore di altri, solo alcuni più adeguati a determinate situazioni; in ogni caso, come spesso avviene, può essere utile procedere ad una combinazione dei vari strumenti a disposizione della consultazione pubblica costruendo il modello maggiormente idoneo al contesto di indagine in cui è calato. Circa il fondamento normativo e la giuridicizzazione delle procedure di consultazione, appare una buona strada quella di affidarne la

Su questo punto molte possono essere le critiche che si sollevano contro la prassi italiana di consultazione.

Innanzitutto, emerge ancora una volta come la scarsa e inadeguata opera di programmazione politica e normativa determini una fattuale impossibilità di predeterminare quali opzioni sottoporre all'analisi e quindi quali questioni porre ad oggetto della consultazione.

Come si è visto, la programmazione pressoché assente degli interventi non consente la predisposizione di una serie di alternative sul tavolo della regolazione pubblica, di fatto relegando l'AIR a strumento di giustificazione di scelte già adottate, piuttosto che a preliminare supporto nella costruzione degli interventi.

In un quadro così delineato, l'assenza di opzioni alternative riduce la consultazione ad una mera annotazione del consenso o del dissenso dei destinatari dell'intervento normativo circa una scelta che è già stata operata e che difficilmente sarà cambiata o corretta.

Anche sotto il profilo temporale, del quando iniziare, svolgere e terminare l'attività di consultazione sono evidenti le disfunzioni generate da una difettosa fase di programmazione, in quanto risulta difficile preparare un piano di coinvolgimento dei soggetti destinatari della norma, dei controinteressati e degli *stakeholders* che consenta loro di arrivare pronti al confronto con il decisore pubblico in mancanza di un'agenda generale in cui far confluire tutte le iniziative che si intende intraprendere.

Resta il fatto che se sono rispettate seriamente tutte le fasi e le modalità di consultazione, si va verso una regolazione che è naturalmente di qualità, poiché consente l'adozione informata delle scelte e un rapido adeguamento ad esse da parte dei destinatari, che, avendo partecipato all'elaborazione delle decisioni, ci si può ragionevolmente aspettare che le condividano e le incentivino<sup>133</sup>.

Il regolamento del 2017 cerca di introdurre una disciplina armonica della consultazione: un percorso dall'andamento circolare che auspicabilmente costituisce una garanzia di *better regulation* e di protezione e perseguimento degli obiettivi prefissati con la programmazione politica.

---

regolazione a norme di *soft law*, l'unica fonte in modo da non appesantire o imbrigliare le fasi di confronto con i cittadini e le imprese. Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 26

<sup>133</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, cit. p. 67

La consultazione consente l'individuazione di specifiche esigenze regolatorie e, nel caso in cui una certa normativa adottata per farvi fronte non dia i risultati sperati, il contatto costante attraverso la partecipazione dei suoi destinatari finali consente l'emersione delle disfunzioni e delle distorsioni per procedere alla loro correzione.

La nuova disciplina ha il pregio di coordinare i tre strumenti per indirizzarli verso uno scopo comune in chiave sinergica, creando un apparato fortemente integrato e basato sull'interrelazione di analisi economica del diritto, valutazione degli effetti della normativa e partecipazione dei principali attori sociali che agiscono nel contesto di riferimento dell'intervento pubblico.

Ad ausilio delle amministrazioni nello svolgimento delle procedure di consultazione sono stati preposti alcuni strumenti ed istituti in seguito ad una nuova raccomandazione OCSE del 2019 sulle pratiche di *open government*.

Secondo questa sollecitazione, la soluzione ottimale è quella che vede partecipare i cittadini al processo decisionale secondo forme di consultazione più o meno articolate.

Per fare seguito a questa raccomandazione è stata predisposta nel 2019 una bozza di nuove linee guida per la consultazione e l'introduzione di due spazi virtuali per il confronto coi destinatari delle norme al di fuori di AIR e VIR, ad opera del Dipartimento per la funzione pubblica e per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio.

Come notano Mazzantini e Tafani, tale bozza «si inserisce in una più ampia azione di rafforzamento della cultura della partecipazione avviata nel 2018 e che nel 2019 ha trovato la sua esplicitazione formale nel quarto Piano d'azione per l'open government»<sup>134</sup>.

Si adotta un «approccio per scelte»<sup>135</sup>, basato sull'individuazione del contesto e delle necessità di articolare la consultazione in riferimento ai destinatari, all'oggetto e agli obiettivi della norma.

Nella bozza si riprendono molti spunti inerenti alla progettazione, considerata la chiave per migliorare l'efficacia di ciascuna iniziativa, relativi ad una semplificazione dei principi che devono ispirare la consultazione e con riguardo alle garanzie di riservatezza per i partecipanti alle consultazioni<sup>136</sup>.

Insomma, si tratta di un documento potenzialmente virtuoso per le amministrazioni dello Stato, che possono basarsi su una *guideline* sufficientemente completa per svolgere gli adempimenti connessi all'attività di consultazione.

---

<sup>134</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 95

<sup>135</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 95 ss.

<sup>136</sup> Cfr. G. MAZZANTINI - L. TAFANI, *op. cit.* p. 95 ss.

Tuttavia, si tratta di una bozza che per ora resta tale, non essendo ancora pervenuta l'approvazione definitiva, che è lecito chiedersi se mai verrà garantita.

L'adeguato svolgimento di procedure consultive verrà analizzato in questo paragrafo anche con riferimento alle sue potenzialità di coordinare adeguatamente due esigenze fondamentali dello Stato democratico, vale a dire la valorizzazione della partecipazione al processo di decisione pubblica e il perseguimento di una legislazione di qualità dal punto di vista sostanziale.

Anche qui la consultazione va a collocarsi al centro delle tematiche inerenti alla qualità dei processi decisionali, divenendo parte edificante di una democrazia matura<sup>137</sup>.

Emerge la connotazione di consultazione come strumento centrale per la garanzia del funzionamento del sistema democratico, come colonna su cui sostenere il peso della rappresentanza politica; la consultazione rappresenta «il punto di intersezione tra strumenti per la qualità legislativa e strumenti partecipativi»<sup>138</sup>.

È infatti la rappresentanza il secondo elemento che viene in relazione alla garanzia di partecipazione e di qualità della legislazione.

I recenti sviluppi della forma democratica del Paese hanno imposto nuove riforme anche su questo versante.

Come nota Cassese però, «l'Italia sembra estranea al grande dibattito che si svolge da un ventennio nel mondo sulla possibilità di sopperire alle deficienze della democrazia rappresentativa con una buona dose di democrazia deliberativa o dibattimentale, che richiede ben strutturate procedure di *notice and comment* nella fase della progettazione e formulazione delle politiche pubbliche, per ascoltare prima di decidere»<sup>139</sup>.

Le tradizionali forme della democrazia rappresentativa necessitano di un nuovo modello di *governance* basato su un'evoluta concezione dei rapporti istituzionali con i cittadini e le imprese, che si adatti al mutamento sociopolitico derivato dalla crisi economica, dalla globalizzazione e, più in generale, dalla perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni politiche<sup>140</sup>, puntando in particolare su un rafforzamento della partecipazione.

Ma cosa si intende per partecipazione?

---

<sup>137</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 50

<sup>138</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 50

<sup>139</sup> Cfr. S. CASSESE, *op. cit.* p. 2

<sup>140</sup> Tematica approfondita in modo originale e interessante in N. Pettinari, *op. cit.* p. 12 ss.

Secondo la prevalente dottrina giuspubblicistica due sono le connotazioni fondamentali del concetto di partecipazione, in cui solo una è aderente alle finalità della costruzione di un modello di democrazia partecipativa, mentre l'altra è improntata alla ricerca di un equilibrio nuovo nel bilanciamento tra gli interessi della società ricadendo sempre nelle maglie della democrazia rappresentativa<sup>141</sup>.

La prima concezione che storicamente si è manifestata è quella che deriva dalla lettura dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, la cui interpretazione ha suscitato un'approfondita riflessione sul concetto di «effettiva partecipazione» dando il via ai movimenti studenteschi e operai degli anni '60 del secolo scorso che hanno indotto i giuristi a tematizzare meglio la nozione stessa di partecipazione.

Sulla spinta di quei movimenti, in estrema sintesi può dirsi che la richiesta di maggiore partecipazione, espressa dalla società di quegli anni in aderenza al dettato costituzionale, si tradusse in un maggiore coinvolgimento nei processi decisionali, non solo normativi, dei soggetti, delle categorie e delle classi sociali fino ad allora in gran parte ancora esclusi dal dibattito politico-istituzionale<sup>142</sup>.

Il potenziamento della partecipazione si sostanziò in un rafforzamento del sistema dei partiti, che si allargarono a rappresentare interessi nuovi e differenti, portandoli sotto i riflettori della discussione pubblica, in linea con la necessità della costruzione di un più efficiente modello di democrazia rappresentativa.

Ma la democrazia partecipativa, pur non pretendendo di porsi come alternativa sistematica alla democrazia rappresentativa, ha l'ambizione di configurarsi al di fuori degli schemi di essa.<sup>143</sup>

Rappresenta l'evoluzione del modello di democrazia cd deliberativa, nata nell'esperienza anglosassone, connotata dal carattere appunto deliberativo dei processi decisionali e dall'inclusività dei destinatari delle regole alla ricerca di un consenso razionale, che si traduca anche in una differente concezione della legittimità politica delle scelte<sup>144</sup>.

La democrazia partecipativa può essere considerata l'attuazione empirica di questa necessità di coinvolgimento nei processi di decisione pubblica, in linea con l'idea di

---

<sup>141</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009 in Astridonline, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), cit. p. 3 ss.

<sup>142</sup> Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.* p. 3 ss.

<sup>143</sup> Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.* p. 3

<sup>144</sup> Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.* p. 4 ss.

democrazia deliberativa, ma rappresenta anche un passo avanti rispetto ad essa, poiché costituisce, più in generale, «un relazionamento della società con le istituzioni»<sup>145</sup>, sostanziandosi in forme e modalità potenzialmente molto differenti.

Ciò che è importante sottolineare, che poi costituisce il vero discrimine tra democrazia deliberativa e partecipativa, è che nel secondo sistema il coinvolgimento non riguarda esclusivamente la fase di adozione delle decisioni, ma si estende a ricoprire anche i momenti antecedenti, di programmazione delle scelte, e successivi, di valutazione delle stesse<sup>146</sup>.

E immediatamente si palesa allora il collegamento tra questo modello e gli strumenti del ciclo della regolazione, che si traducono in elementi imprescindibili nella costruzione di una democrazia partecipativa attraverso *in primis* proprio la consultazione.

La consultazione potrebbe, da questo punto di vista, portare ad un riallineamento di esigenze, tanto a livello istituzionale quanto a livello dei cittadini, creando così una nuova convergenza di obiettivi la cui assenza è da troppo tempo lamentata.

In chiave di strumento di democrazia partecipativa, si potrebbe pensare di porre la consultazione tanto in posizione prodromica alla definizione della programmazione politica e normativa, che è del tutto carente nel circuito istituzionale-rappresentativo, quanto in sede di costruzione concreta delle regole e degli interventi.

Su questa strada è stata in dottrina da molti avanzata la proposta di ridisegnare proprio lo schema stesso di rapporti politico-istituzionali che per decenni aveva caratterizzato la compagine democratica italiana.

Tali proposte si concentrano su un'accentuazione degli strumenti della democrazia diretta e su un potenziamento della partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali.

La sintesi di queste due spinte di riforma consiste nella descrizione di un sistema di democrazia che abbia natura appunto deliberativo-partecipativa, in cui oltre ai tradizionali strumenti di rappresentanza – che restano imprescindibilmente il perno del sistema democratico basato sull'elezione, appunto, di rappresentanti – sono disciplinate forme più moderne, fondate sulla più stretta influenza e partecipazione della società civile alla creazione e all'indirizzo delle politiche pubbliche.

---

<sup>145</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, Il trimestre, 2/2008, cit. p. 25

<sup>146</sup> Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.* p. 3



Senza ombra di dubbio, il momento elettorale costituisce la fondamentale origine di tutto il sistema rappresentativo, proprio perché è l'occasione in cui viene in rilievo la preferenza degli elettori per una determinata direzione della politica pubblica e quindi dell'azione degli organi istituzionali sul piano della programmazione.

Quello che si vuole sottolineare qui, è che il rapporto tra cittadini e politica, tra cittadini e Istituzioni, non può limitarsi a questo, ma deve consistere in un'azione di raccordo e reciproca attenzione che permei l'esercizio dell'intera attività democratica.

Riprendendo una felice espressione di Rodotà<sup>147</sup> è necessaria una svolta del sistema da una «democrazia intermittente», limitata al rapporto elettorale, ad una «democrazia continua, o permanente», per completare la struttura della rappresentanza e garantire una stretta collaborazione tra politica e società.

Il potenziamento alla base di questa evoluzione auspicata consiste nel valorizzare quelli che sono definiti «momenti dialogici e integrativi»<sup>148</sup> promossi nel corso dei procedimenti decisionali, e uno di questi momenti è proprio la consultazione pubblica, che costituisce uno strumento privilegiato per il raggiungimento degli scopi della democrazia partecipativa<sup>149</sup>.

Con questo percorso può davvero attuarsi la forma democratica dello Stato nella sua concezione più matura, ampia e completa.

Gli strumenti della democrazia diretta, che nel dibattito politico sono stati individuati da alcune forze politiche come strumenti in grado di arginare la problematicità della questione (in forza della loro capacità di coinvolgere i cittadini destinatari delle norme nel processo di deliberazione democratica)<sup>150</sup> dovrebbero in ogni caso essere affiancati da nuovi istituti.

Da soli, infatti, gli istituti di democrazia diretta non sarebbero in grado di garantire una partecipazione continuativa e concreta alla vita pubblica, poiché costituiscono sporadici e semplici momenti di intervento dei cittadini che – pur magari con conseguenze

---

<sup>147</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 11 e cfr. S. RODOTÀ, *Una democrazia «continua»?», in Parolechiave democrazia, 1/2021, cit. p. 5 ss.*

<sup>148</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 10 ss.

<sup>149</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 10 ss.

<sup>150</sup> Si pensi al tentativo di coinvolgere la propria base elettorale nelle principali scelte di partito che è stato operato e che tutt'ora è portato avanti dal Movimento 5 stelle, auspicando anche il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta. O ancora al contenuto della riforma Renzi sul punto dell'introduzione dei referendum propositivi, o d'indirizzo.

decisive<sup>151</sup> – non sono spesso in grado di dare per la loro stessa conformazione risultati soddisfacenti in termini di aumento del dialogo tra istituzioni e base elettorale.

Essi certamente si pongono sulla strada per la definizione di un modello di democrazia deliberativa, ma non di un sistema di democrazia partecipativa, non garantendo quell'approccio di costante interscambio tra decisore pubblico e destinatari degli interventi.

Come nota Pettinari, si è ormai da qualche decennio affacciata una tendenza alla polarizzazione della partecipazione politica, frutto delle spinte «demofile» e «demofobe»<sup>152</sup>, le cui evidenti ricadute hanno senz'altro in gran parte svuotato della connotazione dialogica il dibattito politico su una rilevante quantità di temi cruciali.

Esse hanno portato ad una forte distorsione della discussione politica all'interno della società civile, ad una divisione tra i cittadini e le Istituzioni, attraverso il ricorso ad un linguaggio politico e ad un atteggiamento istituzionale, semplicistico, riduzionistico e fazioso.

Proprio tale effetto catastrofico di deriva del dibattito pubblico ha reso in parte meno efficaci tali strumenti di democrazia diretta, indirizzati dalla classe politica verso esigenze partitiche piuttosto che verso una effettiva partecipazione o una migliore regolazione.

La consultazione, essendo dotata di rilevanti potenzialità e di notevoli pregi, potrebbe agevolmente correggere le storture prodotte dalla crisi dei partiti e della rappresentanza, ma si tratta di un terreno ancora largamente inesplorato.

Con queste riflessioni conclusive allora si è dimostrato come l'utilizzo ragionato e attento degli strumenti del *drafting* sostanziale risulti apportare notevoli benefici che spaziano dal costruire una maggiore consapevolezza decisoria fino al determinare un nuovo modello di rapporti tra cittadini e Istituzioni.

---

<sup>151</sup> Nel capitolo precedente si è fatto ad esempio riferimento al referendum abrogativo del sistema elettorale proporzionale, che di certo ha rappresentato uno spartiacque nelle dinamiche della forma di Governo, incidendo in maniera alquanto decisiva nella vita politica del Paese. Non si è mancato neppure però di sottolineare le criticità di questo approccio che ha determinato un bipolarismo "coatto", di fatto dimostrando la parziale inadeguatezza dell'istituto della democrazia diretta preso singolarmente nel definire un panorama politico chiaro e adeguato.

<sup>152</sup> Termini con cui PETTINARI nel libro *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*, Jovine 2019 pag. 12 ss. descrive l'avvento del populismo e la reazione ad esso contraria sulla scena politica italiana e non solo. Sulla nozione di populismo e il suo impatto sulla legislazione cfr. N. LUPO, «*Populismo legislativo?*»: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, 1/2019, Rivisteweb il Mulino, Bologna, 2019 cit. p. 251 «ci si può appoggiare sulla definizione proposta da Werner, ai sensi della quale possono dirsi populiste le forze che sono, al contempo, anti-elitarie (in quanto in polemica con le élites dominanti) e anti-pluraliste (dal momento che sono soltanto le forze auto-definitesi come populiste ad avere la pretesa di parlare a nome del popolo)»

Tuttavia, le disfunzioni della disciplina degli strumenti e della forma di governo risultano essere fattori chiave nel depotenziamento dei vantaggi che il ciclo della regolazione potrebbe apportare alla decisione pubblica, residuando un quadro impietoso di prassi mal congeniate, di rapporti istituzionali disfunzionali e di scarsa qualità legislativa e regolamentare.

Nel capitolo successivo si vedrà come tanto la consultazione presa singolarmente, quanto in generale tutti gli strumenti del ciclo della regolazione, subiscano decisive influenze da parte delle distorsioni del sistema delle fonti, determinate in particolare dall'assetto della forma di governo, che, anche dal punto di vista delle funzioni, deve essere ripensata in direzione di un rafforzamento delle fasi di analisi, e soprattutto di valutazione, degli interventi normativi.

## CAPITOLO IV

### SULLA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA ISTITUZIONALE: LA PROGRAMMAZIONE POLITICA TRA IL GOVERNO SIGNORE DELLE FONTI E L'INSOSTENIBILE (IM)PERFEZIONE DEL BICAMERALISMO PARITARIO

**Sommario:** 1. La fuga dalla legge tra marginalizzazione del Parlamento e perdurante instabilità del Governo – 2. Tra deriva dell'utilizzo del sistema delle fonti e forzatura del dettato costituzionale: uno spaccato sul Governo "signore delle fonti" – 2.1 Lo strumento straordinariamente ordinario del decreto-legge come veicolo per l'attuazione del programma di governo – 2.1.1 L'interpretazione elastica dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza – 2.1.2 Disomogeneità del contenuto dei decreti-legge: tra conciliazione di istanze politiche e opportunità di una rapida regolazione – 2.2 I maxiemendamenti e la questione di fiducia: l'ultimo e definitivo colpo inferto alla centralità del Parlamento – 3. Sulla necessità di una riforma costituzionale: luce e ombre di un bicameralismo troppo perfetto – 3.1 Il bicameralismo italiano, un *unicum* europeo alla base dell'instabilità politica del Governo – 3.1.1 Le origini e le finalità della natura paritaria del bicameralismo italiano tra differenze nella rappresentanza politica e nel sistema elettorale – 3.1.2 Dal procedimento legislativo ordinario al circuito fiduciario: l'insostenibile (im)perfezione del bicameralismo paritario – 3.1.3 Le possibili alternative al sistema vigente – 4. Per un nuovo ruolo del Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche – 4.1 Il Parlamento emendatore: riflessi e potenzialità di un modello consegnato dall'attività del Governo "signore delle fonti" – 4.2 Il Parlamento come valutatore delle politiche pubbliche: per un possibile nuovo ruolo del Senato della Repubblica – 4.2.1 La valutazione delle politiche pubbliche dal Senato delle autonomie al Senato delle competenze

#### 1. LA FUGA DALLA LEGGE TRA MARGINALIZZAZIONE DEL PARLAMENTO E PERDURANTE INSTABILITÀ DEL GOVERNO

Si è fin qui più volte avanzata la tesi per cui nel circuito di definizione dell'indirizzo politico l'ago della bilancia dell'adozione delle scelte si sia sempre di più spostato in direzione del Governo.

Occorre ora indagare le ragioni, le modalità e le conseguenze di questo fenomeno, alla ricerca di possibili soluzioni e correttivi idonei a riallineare alle esigenze del moderno governare i rapporti tra gli organi costituzionali, oltre alle loro strutture e funzioni.

Nei capitoli precedenti si sono evidenziate le tematiche inerenti alla programmazione politica e all'analisi degli atti normativi, con riferimento al dover essere di tali due attività, dotate di rilevanza costituzionale e di imprescindibile valore per consentire la crescita, lo sviluppo, il benessere e il progresso del Paese.

Ora conviene analizzare alcuni aspetti collocati sul piano della forma di governo e degli assetti istituzionali che si pongono come freni ad una piena espansione della programmazione e dell'analisi, sottolineando come manchi ancora nel nostro Paese una

tappa fondamentale del ciclo delle politiche pubbliche, quella riguardante la loro valutazione.

Le questioni che si profilano sono molteplici e complesse, tanto in ordine alla ricognizione delle cause che hanno portato all'inadeguatezza dell'attuale forma di governo italiana, quanto in direzione di una ricerca delle ricadute delle principali disfunzioni che si sono manifestate, soprattutto sotto il versante dell'utilizzo del sistema delle fonti.

Considerando come la trasposizione dell'indirizzo politico in politiche pubbliche si sostanzia nell'adozione delle norme giuridiche a ciò necessarie, si può facilmente intuire come le dinamiche che interessano gli organi preposti all'individuazione dei fini e dei mezzi dell'azione dello Stato si riflettano in modo decisivo sulla fase di attuazione degli interventi normativi da essi posti in essere, determinando una serie di problematiche che irrimediabilmente inficiano la qualità delle norme e delle politiche pubbliche.

In particolare, occorre evidenziare lo stretto collegamento che sussiste tra potere normativo e potere di indirizzo politico, nel senso che la loro concreta strutturazione incide notevolmente sulle dinamiche e sui rapporti tra gli organi costituzionali: diversi modelli di governo, insomma, dipendono dall'atteggiarsi delle fasi e delle modalità di costruzione delle politiche pubbliche.

Come nota Marta Cartabia<sup>1</sup>, le direttrici che negli ultimi trent'anni hanno interessato entrambi i versanti, quello del potere normativo e quello del potere di indirizzo politico, sono sostanzialmente due, riconducibili *in primis* al deterioramento della dialettica tra Governo e Parlamento, tanto in sede di definizione dei fini dell'azione dello Stato, quanto in ordine alla collaborazione tra essi nell'attuazione normativa degli stessi, e in secondo luogo all'assunzione da parte dell'Esecutivo del ruolo pressoché esclusivo nella promozione e nell'adozione delle norme dello Stato che gli ha conferito la connotazione di «signore delle fonti»<sup>2</sup>.

Tale secondo aspetto si è manifestato in particolare attraverso la rottura della bipolarità dell'azione normativa, a più riprese richiesta dalla Costituzione.

Le cause e le ricadute di questa duplice direzione intrapresa dagli organi di indirizzo politico si manifestano in particolare in quel fenomeno che è stato provocatoriamente

---

<sup>1</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo "Signore delle fonti"*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2011 p. 1 ss.

<sup>2</sup> Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.* p. 2 ss.

definito da Roberto Zaccaria come «fuga dalla legge»<sup>3</sup>, volendo sottolineare come il procedimento legislativo in particolare, abbia portato ad un superamento della centralità della legge formale del Parlamento, che ha ceduto il posto agli atti aventi forza di legge adottati dall'Esecutivo e ad altre fonti di natura regolamentare, se non amministrativa.

Certo è che nel panorama delle fonti si incontrano ormai di rado atti normativi che presentano le tradizionali caratteristiche di astrattezza e generalità tipiche della legge parlamentare, poiché essa è stata superata da un modello di regolazione settoriale, specifico e dettagliato, che ha come scopo l'intervento in un panorama frammentato dal pluralismo<sup>4</sup>, reso complesso dall'evoluzione delle tecnologie e delle scienze e sempre più articolato e problematico.

La permanenza di dati pressoché costanti da qualche decennio ha dimostrato tanto la crescente marginalizzazione del procedimento legislativo nella costruzione e nell'attuazione delle politiche pubbliche quanto «la recessione»<sup>5</sup> delle leggi ordinarie, che sono ormai una parte minoritaria delle fonti primarie entrate in vigore.

Se poi si considera come il computo delle leggi debba essere «depurato»<sup>6</sup> dal dato delle leggi di conversione dei decreti-legge, dalle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, e dalle leggi che conferiscono deleghe al Governo, oltre al fatto che la maggior parte delle leggi formali approvate dal Parlamento derivano da iniziative promosse dall'Esecutivo<sup>7</sup>, la marginalità della legge parlamentare appare ancora più evidente.

---

<sup>3</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, cit. p. 1 ss. Sono stati conati nel tempo dalla dottrina una lunga serie di differenti denominazioni il cui scopo è descrivere, o comunque, parafrasare questa tendenza di fondo che caratterizza non soltanto l'ordinamento italiano ma la pressoché totalità degli Stati moderni. In proposito si è anche parlato di «crisi della legge» e «legge della crisi», per evidenziare lo stretto legame che intercorre tra normazione e contesto di riferimento, le cui dinamiche influiscono decisamente sull'attività degli organi costituzionali e sulla modalità e qualità della regolamentazione. Cfr. F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Cfr. F. MODUGNO, *op. cit.* p. 3 L'autore si riferisce in proposito ad una società «in disordinata e conflittuale crescita», cui la legge deve fare fronte per riportarla «dalla disaggregazione ad una razionale e ragionevole ricomposizione»

<sup>5</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Procedimenti legislativi statali e regionali*, in Libro dell'anno del Diritto, 2017, cit. p. 3

<sup>6</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *op. cit.* p. 3

<sup>7</sup> Per quanto riguarda invece le leggi di iniziativa parlamentare i *report* consegnano una tendenza media per cui solamente circa un settimo dell'intero *stock* di norme primarie abbiano avuto origine in una proposta parlamentare.

Nel Rapporto sulla legislazione della Camera dei deputati del 2021<sup>8</sup> è riportato come nella XVIII Legislatura siano state approvate dal Parlamento nel periodo che va da marzo 2018 ad agosto 2021 ben 213 leggi.

Di esse due sono leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare: la prima è la legge costituzionale n. 1 del 2021, avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari, e la seconda invece è la legge costituzionale, di ultima promulgazione, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

Le restanti 211 leggi ordinarie sono ripartite in 75 leggi di conversione di decreti-legge e 136 altre leggi ordinarie, 94 di iniziativa governativa, 40 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista popolare e parlamentare.

Delle 136 leggi ordinarie il 40% rappresenta però leggi di ratifica di trattati internazionali, su cui il Parlamento gode di poca autonomia di giudizio, mentre solo una piccola porzione, corrispondente a circa il 16%, riguarda leggi formali adottate su iniziativa parlamentare.

Con riferimento a quest'ultime resta però da notare come il loro contenuto abbia spesso ad oggetto questioni marginali che scarsamente impegnano il dibattito politico che ha sede in Assemblea.

A ciò si aggiunga che nel periodo considerato sono stati emanati 108 decreti-legge<sup>9</sup>, 115 decreti legislativi e 12 regolamenti di delegificazione.

Quello che occorre sottolineare in relazione specificamente al dato sui decreti-legge è che si è verificata una nuova – e per certi versi preoccupante – inversione di tendenza rispetto all'andamento che aveva caratterizzato l'utilizzo della fonte *ex art. 77 Cost.* nel decennio precedente.

In particolare, si era registrato nel corso delle due legislature precedenti un calo progressivo e costante nel ricorso alla decretazione d'urgenza, in gran parte dovuto alla censura da parte della Corte costituzionale della prassi della reiterazione dei decreti-legge, avvenuta con la nota sentenza 360 del 1996.

Invece, se si confronta il numero complessivo dei decreti adottati in questa legislatura – che fino ad agosto 2021 sono appunto 108 – con quello delle legislature precedenti –

---

<sup>8</sup> Cfr. Rapporto sulla legislazione 2021, Camera dei deputati, Servizio Studi, 31 ottobre 2021, consultabile all'indirizzo [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1302227.pdf?\\_1660226485305](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1302227.pdf?_1660226485305)

<sup>9</sup> Di questi decreti-legge quattro sono stati deliberati dal governo Gentiloni, ventisei dal governo Conte I, cinquantaquattro dal governo Conte II e ventiquattro dal governo Draghi

che si attesta su una media di circa 75 decreti – ci si rende immediatamente conto che lo strumento della decretazione d’urgenza ha ripreso terreno nel panorama italiano delle fonti, in virtù anche della crisi pandemica – e conseguentemente economica – il cui *climax* si pone proprio a cavallo del periodo considerato.

Il *trend* centrale che emerge dai dati sottolinea due profili fondamentali con riguardo alla produzione normativa<sup>10</sup>: il primo è quello per cui a decidere lo strumento normativo cui ricorrere – tra legge di delega, legge ordinaria, delegificazione – è in definitiva il Governo; il secondo è quello per cui ad indicare priorità e materie che necessitano l’azione dello Stato è sempre il Governo, in particolare attraverso il decreto-legge, che impone la discussione parlamentare sulle tematiche e le questioni in esso contenute-

Sembrerebbe allora che si sia prodotto uno spostamento progressivo della stessa funzione legislativa<sup>11</sup>, o meglio, una sfumatura delle differenze che intercorrono tra il soggetto titolare di essa e il Governo.

La funzione legislativa in sé è stata in parte ripensata da questo punto di vista, superando quella concezione rousseauiana che l’aveva posta a fonte per eccellenza dell’ordinamento perché frutto di un ideale incontro di volontà della Nazione, intesa come unità inscindibile e insuperabile.

Tutto ciò in direzione di una nuova “funzione regolativa” in cui confluiscono atti eterogenei, riconducibili a fonti e a soggetti differenti che compongono un panorama complesso e articolato in cui alla legge in quanto tale è riservato uno spazio sempre più circoscritto.

La considerazione si fa ancora più pesante se si nota come il significato del concetto di «fuga dalla legge» sia stato riempito dalla prassi istituzionale di una duplice connotazione: la prima che sottolinea la tendenza crescente alla marginalizzazione della legge parlamentare, in favore in primo luogo degli atti aventi forza di legge adottati dall’Esecutivo e la seconda che invece vuole evidenziare la fuga dalla normazione di rango primario generalmente intesa, che viene solitamente intrapresa spostando il livello della regolamentazione verso atti di natura non legislativa ma regolamentare o amministrativa, la cui adozione ricade sempre e comunque sul Governo.

---

<sup>10</sup> Cfr. L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d’urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant’Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 95

<sup>11</sup> La funzione legislativa poi non si deve dimenticare come si sia proiettata anche su differenti livelli di governo, a partire dal riconoscimento a realtà sovranazionali, come l’Unione europea, di un potere regolativo diretto e immediatamente efficace; altrettanto si può concludere in merito al riconoscimento della potestà legislativa e regolamentare alle Regioni con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.



Si è avuto modo di presentare nel capitolo precedente istituti come quello della delegificazione, che si inseriscono in un quadro di semplificazione normativa attraverso la riduzione dello *stock* di leggi e atti aventi forza di legge spostando la disciplina al livello regolamentare non senza presentare qualche problema applicativo<sup>12</sup> che irrimediabilmente si riflette sull'utilizzo e sulla natura dello strumento.

Ma nella direzione del superamento del ricorso al livello legislativo non mancano anche altri esempi che si pongono sulla strada, un po' meno virtuosa, di posticipare gli effetti di una determinata normativa, magari per non assumersi responsabilità politiche immediate, ovvero per far fronte alla pressione dell'opinione pubblica, prevedendo all'interno di un determinato atto legislativo un rinvio alla disciplina successiva, spesso di rango regolamentare.

Questo fenomeno di produzione normativa «a cannocchiale»<sup>13</sup>, le cui ricadute si manifestano in prima battuta proprio anche sulla qualità della regolazione, costituisce un processo in cui l'adozione di un determinato atto legislativo rappresenta solo l'inizio dell'intero *iter* regolativo, che prosegue in una serie di fasi differenti e articolate che vedono come protagonista sempre il Governo.

Giovanni Piccirilli ha parlato in proposito di «legge procedimento»<sup>14</sup>, volendo sottolineare come tanto la legge quanto gli atti aventi forza di legge “non decidono”, ma

---

<sup>12</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Introduzione*, cit. p. 16 L'autore sottolinea come la semplificazione normativa, una tematica la cui rilevanza non è messa in discussione, sia suscettibile di generare anche un certo livello di confusione normativa. In particolare «quello della complicazione “da semplificazione” sembra essere un “prezzo” da pagarsi (inevitabilmente?) per liberare l'ordinamento giuridico dall'inquinamento normativo quantitativo e qualitativo che però avrebbe un senso solo se, quanto meno da oggi in poi, le modalità che presiedono alla produzione delle fonti normative fossero ispirate a modelli virtuosi». Ma sul punto è copiosa la dottrina, cfr. F. MODUGNO, *op. cit.* p. 12 ss., E. FRONTONI, *Spunti in tema di delegificazione “rilegificazione e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all'abrogazione referendaria*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 233 ss.

<sup>13</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Introduzione*, cit. p. 20 Si tratta di un fenomeno che tipicamente riguarda l'istituto della delegazione legislativa, che spesso contiene rinvii operati dal Governo nell'attuazione della delega di cui è destinatario ad altri atti regolamentari, consegnando un'attuazione apparente della delega stessa. Tuttavia, non si può escludere come sia suscettibile di riguardare anche fonti differenti da quella ex art. 76 Cost. Sempre su questa linea si pongono anche le questioni inerenti alla tendenza soprattutto dei decreti-legge e delle leggi di conversione a demandare la disciplina di settori della regolazione interessati da questi interventi a successivi atti, di eterogenea e comunque non chiara natura, adottati dal Governo. Sul punto cfr. M. MAZZARELLA, «*Ci penserò domani. Dopotutto, domani... Francamente me ne infischio*». *Brevi appunti su decretazione d'urgenza e previsione di atti “post-legislativi” del Governo nella XVI legislatura repubblicana*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?*, p. 87 ss. L'autore definisce gli atti cui è rimandata la disciplina di frammenti dell'azione politica come «atti post-legislativi», preferendo questa espressione alla dizione di «atti sub-legislativi» perché in grado di ricomprendere anche la notazione per cui molti di questi rinvii è operato nei confronti anche di decreti delegati se non di ulteriori decreti-legge.

<sup>14</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2011, Giappichelli editore, Torino, 2022, cit. p. 36

«si limitano a demandare a fasi ulteriori gli aspetti sostanziali della decisione, individuando quali soggetti (diversi dal Parlamento) siano deputati ad adottare atti (ovviamente, non legislativi), secondo quali procedimenti e successioni di fasi»<sup>15</sup>.

Sempre Piccirilli ragionevolmente nota come la normazione che si è definita a cannocchiale non rivesta il segnale di un'articolazione pluri-livello della costruzione delle politiche pubbliche, quanto più la conseguenza della «difficoltà di addivenire a decisioni compiute in Parlamento»<sup>16</sup>.

Si tratta di una questione di grave portata problematica, soprattutto se si tiene a mente quanto si è detto sull'esorbitante adempimento di attuazione regolamentare della normazione primaria, che vede la propria portata ulteriormente allargata da questa tendenza ad una «precarizzazione della legge»<sup>17</sup>.

Il Parlamento in questo quadro così sommariamente presentato si è visto restringere sempre di più il proprio campo di azione, perdendo quella centralità che dovrebbe essergli riconosciuta all'interno della forma di governo parlamentare, in favore di un Esecutivo cui sono attribuiti – soprattutto in via di prassi – crescenti compiti e funzioni, spesso anche contro la logica costituzionale di collaborazione e coordinamento che dovrebbe informare i rapporti tra gli organi di indirizzo politico.

Ma questo è il frutto tanto del superamento della concezione tradizionale della legge come perno su cui reggere l'ordinamento giuridico, che in parte può essere giustificata alla luce delle nuove esigenze dell'epoca della complessità, quanto di alcune pratiche che si consumano nel circuito politico-istituzionale e che hanno contribuito alla marginalizzazione dell'organo rappresentativo, restringendo ulteriormente il suo ruolo e spogliandolo in definitiva di molte delle potenzialità che lo contraddistinguono.

Queste prassi a cui ci si riferisce risiedono principalmente in forzature del quadro costituzionale, tra cui si può riportare l'esasperato ricorso alla questione di fiducia<sup>18</sup>, ai maxiemendamenti, alle catene di decreti-legge, alle deleghe «fintamente attuate»<sup>19</sup> e al potere di ordinanza di protezione civile.

---

<sup>15</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, p. 36

<sup>16</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 37

<sup>17</sup> Cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, cit. p. 1 ss.

<sup>18</sup> Nella relazione sulla legislazione per il periodo compreso tra marzo 2018 e agosto 2021 è riportato che per l'approvazione di 41 delle 211 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia.

<sup>19</sup> Cfr. ZACCARIA, *Introduzione*, p. 16

Tutte queste ipotesi, che rappresentano manifestazioni di una criticità di fondo dell'assetto della forma di governo, e quindi del riparto dei poteri tra gli organi costituzionali, hanno contribuito in maniera decisiva alla crisi del Parlamento che, già in gran parte spogliato della propria funzione legislativa, si vede in questi casi compresso il suo residuale margine di azione e di discussione, consegnandogli un ruolo del tutto secondario nella determinazione dei fini e dei mezzi dell'azione dello Stato.

Ciò che sorprende è che a questa marginalizzazione del Parlamento non sia seguito un vero e proprio rafforzamento del Governo, la cui iperattività altro non è che la manifestazione di un disagio che deriva dalla sua endemica instabilità e debolezza.

Al contrario, si è a più riprese evidenziato come l'Esecutivo abbia dovuto fare i conti costantemente con il problema della propria stabilità, da più parti soggetta ad attacchi e pressioni poiché non adeguatamente tutelata dal dettato costituzionale.

Mancano di fatto nell'ordinamento strumenti di razionalizzazione sufficientemente forti da permettere continuità e governabilità al di là delle spinte provenienti dal sistema politico, delle disfunzioni della disciplina elettorale e dell'inadeguatezza dei procedimenti di adozione delle scelte.

Più volte si è ricordata la posizione di preminenza dell'Esecutivo nella definizione dell'indirizzo politico, tanto da riconoscere nella forma di governo italiana, come determinata dalle svolte del 1993 e 2013, una decisiva aderenza a quel modello che si è definito di Governo decisionale-Parlamento ratificatorio.

E tale considerazione appare supportata proprio anche dai *report* circa l'utilizzo del sistema delle fonti, che hanno sottolineato la prevalenza della normazione del Governo – o comunque il protagonismo di quest'ultimo – sull'iniziativa legislativa parlamentare e sulla legge formale.

Ma occorre fin da subito notare come si tratti di per sé di una transizione parziale e incompleta, perché non supportata in alcun modo dalla Costituzione, improntata ad una forte collaborazione con l'organo parlamentare e scarno dal punto di vista dei meccanismi posti a garanzia della continuità dell'azione di governo.

La forzatura delle norme costituzionali inerenti al sistema delle fonti a cui l'Esecutivo spesso ricorre, e di cui si cercherà di dare un'immagine chiara nel corso del capitolo, è quindi in un certo senso una strada obbligata, in virtù, come si diceva, dei difetti e delle disfunzioni che interessano soprattutto i procedimenti di adozione delle norme, primo fra tutti il procedimento legislativo parlamentare, che non è in grado di consegnare una

produzione normativa caratterizzata da tempi certi e rapidi, da linearità della discussione e da chiarezza e prevedibilità del risultato<sup>20</sup>.

Non trovando quindi appigli nella lettera della Carta fondamentale, il Governo si è rivolto altrove nella ricerca di garantirsi una posizione solida, capace di assicurare l'attuazione della sua politica generale e di consegnargli il ruolo di motore dell'indirizzo politico del Paese.

Certo si aggiungono anche fattori ulteriori e collaterali, che premono per una rapidità e una tecnica decisionale che difficilmente si possono assicurare nel circuito parlamentare.

Si è avuto modo di ricordare come il ruolo di protagonista del Governo nelle sedi internazionali abbia richiesto un suo decisivo potenziamento anche nella dialettica nazionale<sup>21</sup>; ma ancora la contingenza delle questioni della società contemporanea, la crescente specializzazione delle conoscenze che richiedono sempre maggiori competenze, la proiezione globale dell'economia, della finanza e dei problemi ad esse connessi, il nuovo ruolo e le nuove natura e modalità della comunicazione e dell'informazione nell'era digitale e la forte disgregazione sociale comportata dall'esplosione del pluralismo hanno imposto di ripensare i tradizionali rapporti tra gli organi costituzionali spostando il baricentro della decisione politica verso la compagine esecutiva.

In pressoché la totalità degli ordinamenti occidentali si è assistito ad un riallineamento degli equilibri istituzionali in direzione di una nuova centralità del Governo tanto nella predeterminazione quanto nell'adozione e nell'attuazione dei fini dell'azione dello Stato, in linea con la necessità di assicurare un modello di «democrazia decidente»<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p. 52 «Le procedure parlamentari – oggi molto più che negli anni '80 – sono sentite nella peggiore delle ipotesi come lungaggini e, nella migliore, come momenti di «controllo» della decisione presa dal Governo piuttosto che fasi di reale *decision-making*».

<sup>21</sup> Dopotutto il Governo italiano si trova a negoziare e a confrontarsi con gli omologhi europei che solitamente sono dotati di maggiore stabilità, continuità e potere decisionale. Tale maggiore forza dei Governi degli altri Paesi membri si riflette fisiologicamente anche sul comportamento del Governo italiano che cerca di garantirsi eguale spazio e stabilità in Patria.

<sup>22</sup> Cfr. P. CARETTI, *Maxiemendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, 2010 cit. p. 10

In Italia ciò si è garantito, come si vedrà, in particolare con il ricorso al decreto-legge come fonte “ordinaria” dell’ordinamento e non tramite una rimodulazione delle strutture e dei rapporti tra gli organi costituzionali.

A questa tendenza alla democrazia decidente, che rappresenta senz’altro una conseguenza inevitabile dell’evoluzione della società contemporanea, non è seguita, almeno in Italia, la predisposizione di correzioni idonee a riorganizzare la dialettica istituzionale adeguandola alle esigenze che si sono manifestate sulla scena pubblica, consegnando così una forma di governo inalterata e perciò destinata a fallire di fronte alle nuove sfide che le sono poste.

Proprio con riferimento alla tendenza ad un modello di democrazia decidente si può recuperare una considerazione di Andrea Simoncini che ha ad oggetto il rapporto che sussiste tra forma di governo e modello di decisione politica.

Nell’esperienza del parlamentarismo consociativo, tipico dell’assetto partitocratico della prima Repubblica, alla legge formale era conferito un ruolo maggiormente incisivo nel panorama del sistema delle fonti, dato che al Parlamento era riconosciuta la posizione fondamentale di sede della discussione per la composizione delle differenti istanze politiche consegnate dal pluralismo.

Si può allora dire che «in questo periodo è più importante discutere che decidere»<sup>23</sup> e proprio in ragione di ciò il procedimento legislativo parlamentare costituisce uno strumento fondamentale, capace di «accogliere e canalizzare in un processo unitario di negoziazione tutte le diverse forze politiche presenti sia nel Parlamento che nel Governo»<sup>24</sup>.

Con il passaggio al modello di parlamentarismo di alternanza e la transizione verso l’assetto tipico di un sistema con un Governo “decidente” e un Parlamento “ratificatorio”, la necessità di assicurare una discussione parlamentare tra forze politiche eterogenee si sfuma di fronte all’esigenza di adottare decisioni in tempi rapidi e certi.

Il procedimento legislativo però, specialmente alla luce della natura semplicemente apparente dell’omogeneità delle maggioranze politiche consegnate dalle elezioni e formate ad immagine e somiglianza delle coalizioni<sup>25</sup>, non è in grado di assicurare il

---

<sup>23</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit. p. 50

<sup>24</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit. p. 50

<sup>25</sup> Non si può infatti dimenticare come il passaggio da un modello proporzionale ad uno maggioritario, con conseguente transizione da un sistema di multipartitismo esasperato ad uno di bipolarismo imperfetto, sia stato solo parziale, dato che permasero molte delle disfunzioni tipiche del quadro della Prima repubblica,

raggiungimento dei fini prefissati con il programma di Governo, spingendo l'Esecutivo a ricercare vie ulteriori e differenti per perseguire i propri obiettivi di indirizzo politico.

E così si spiega il crescente ricorso alla decretazione d'urgenza, che ha lo scopo di «blindare»<sup>26</sup> la disciplina di una determinata materia per sottrarla ai possibili ripensamenti, o comunque alle negoziazioni che si svolgono nella sede parlamentare, predeterminando la discussione e vincolandola in virtù dell'immediata efficacia conferita al provvedimento d'urgenza dalla firma del Capo dello Stato.

Sull'attuale assetto di rapporti tra gli organi costituzionali, il nuovo sistema elettorale misto ha prodotto un ritorno verso un modello pseudo-consociativo.

Si sono così combinati profili tipici tanto del periodo del multipartitismo estremo quanto di quello del bipolarismo, data in particolare l'eterogeneità delle forze politiche che formano le maggioranze di Governo.

In questa fase risulta fondamentale e decisivo sia mantenere un confronto politico forte in Parlamento – ma anche all'interno del Governo – in cui siedono forze politiche di difficile conciliazione, sia garantire un adeguato livello di rapidità ed efficacia decisionale.

Da un lato, in effetti, si è assistito per un periodo alla diminuzione dell'abuso della decretazione d'urgenza, e dall'altro, però, tale strada non si è del tutto abbandonata, poiché permane la necessità di compattare maggioranze di colore politico differente per assicurare la stabilità dell'azione di Governo.

Nel panorama che si è delineato a partire dal 2018 a prevalere sono la confusione e l'incertezza, aggravate dalla combinazione delle due esigenze, quella di confronto e quella di decisionismo politico, che hanno prodotto un quadro complessivo di forte difficoltà istituzionale che si riflette sulla governabilità, sulla qualità delle politiche pubbliche e sulla fiducia di cui gode non solo il Governo, ma l'intero Paese agli occhi dei cittadini, delle imprese e della Comunità internazionale.

È quindi necessario mettere ordine; *in primis* prendendo atto della sopravvenuta inadeguatezza della forma di governo italiana nel panorama del secondo millennio.

Occorre ripensare le dinamiche, le funzioni e i ruoli degli organi costituzionali, da un lato, finalmente riconoscendo positivamente la nuova posizione di protagonista del

---

prima fra tutte la grande conflittualità tra partiti che si tradusse in una endemica instabilità delle coalizioni di Governo, spesso attraversate da tensioni perché disomogenee e litigiose.

<sup>26</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit. p. 50

Governo e, dall'altro, costruendo un sistema di vincoli e garanzie che assicurino il rispetto delle prerogative del Parlamento, al fine di evitare quella marginalizzazione che da anni ormai lo ha posto in secondo piano nella dialettica istituzionale.

Ma perché una riforma del genere sia funzionale, bisogna rivalutare anche i singoli procedimenti che portano alla programmazione, all'adozione e all'attuazione degli interventi dello Stato, soprattutto con riferimento al procedimento legislativo e alla struttura del Parlamento, al fine di razionalizzarlo ed efficientarlo, recuperando la convenienza e l'efficacia di una discussione aperta e condivisa con il Governo e superando quell'inopportuna – ma attualmente necessitata – tendenza alla fuga dalla legge di cui si diceva poc'anzi.

La discussione ora si concentrerà principalmente su due punti fondamentali: il primo è quello della descrizione del concreto articolarsi dell'attività del Governo alla luce del nuovo ruolo di “Signore delle fonti” che gli è riconosciuto tanto in dottrina quanto nel circuito politico-istituzionale; il secondo riguarda invece la ricognizione delle possibili soluzioni alle principali questioni che hanno via via marginalizzato la posizione del Parlamento, sostanzialmente spogliato della funzione legislativa e perciò bisognoso di un nuovo inquadramento nell'assetto della forma di governo che sia in grado di valorizzarne le potenzialità e di recuperarne la centralità che inevitabilmente deve caratterizzarlo in virtù della natura rappresentativa che lo contraddistingue.

Ciò che in questo capitolo si avrà modo di sottolineare è come le disfunzioni che si sono evidenziate con riferimento alla programmazione, con riguardo alla stabilità e alla coesione dell'Esecutivo e in ordine alla crescente marginalità del Parlamento siano da far risalire specificamente ad un aspetto del tutto peculiare della forma di governo italiana, che essa sostanzialmente non condivide con nessun altro ordinamento contemporaneo, e sulla cui problematicità da anni si discute non solo in dottrina, ma anche nelle sedi politico-istituzionali.

Il riferimento è chiaramente al bicameralismo paritario, ossia alla struttura dell'organo legislativo e rappresentativo italiano impressa dall'articolo 55 della Costituzione che distingue il Parlamento in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, senza disciplinarne, e così senza differenziarne, le funzioni.

Tale assetto, che è nell'esperienza italiana del tutto particolare, ha consegnato una lunga serie di problematiche inerenti a vari aspetti della vita pubblica, in special modo riguardanti la stabilità della compagine esecutiva, il baricentro della definizione

dell'indirizzo politico, il procedimento legislativo e il ruolo e la posizione dell'organo parlamentare.

Prima di ricostruire di per sé la natura, le disfunzioni e le possibili soluzioni e alternative al sistema vigente conviene ripercorrere gli effetti da esso prodotti, molti dei quali decisamente critici sulla strada della programmazione e della costruzione di politiche pubbliche di qualità.

I procedimenti di adozione delle scelte politiche sono fortemente influenzati dalle strutture e dalle funzioni degli organi costituzionali, riflettendo la loro disfunzionalità in particolare sul piano della qualità – e quindi della tecnica – legislativa.

Prescindere perciò da una loro descrizione sarebbe quantomeno fuorviante, rischiando di consegnare un'indagine scardinata da quella lettura fenomenologica che dovrebbe caratterizzare l'approccio del riformatore.

Dopotutto, come si avrà modo di sottolineare, sono proprio i procedimenti in questione il principale collegamento tra la scarsa qualità delle politiche pubbliche e le distorsioni del sistema politico-istituzionale in generale<sup>27</sup>, essendo essi la specificazione delle concrete modalità di azione degli organi costituzionali nel corso della definizione, dell'adozione, dell'attuazione e della valutazione degli interventi.

Il procedimento per eccellenza attraverso cui si articola la determinazione della direzione da imprimere all'azione dello Stato è il procedimento legislativo, che si svolge in una pluralità di sedi e momenti distinti, coinvolgendo di norma tanto il Parlamento quanto il Governo ed evidenziando in molte delle fasi che lo compongono la presenza di criticità di fondo che caratterizzano non solo la forma di governo italiana ma anche il sistema politico nel suo complesso.

Ma tutto questo cosa ha a che vedere con il tema fondamentale della programmazione delle politiche pubbliche?

Il fatto che il vero *dominus* dell'azione dello Stato sia di fatto il Governo comporta un interrogativo ben più grande, che si sostanzia nel domandarsi se tale assetto sia il più ottimale per garantire appunto una seria e adeguata opera di programmazione delle politiche pubbliche.

La risposta è certamente negativa, dato che l'addossare all'Esecutivo tutti gli onori e gli oneri di mettere in campo misure di pianificazione e di attuazione degli interventi

---

<sup>27</sup> N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica tra legislatore e giudici*. Atti del Seminario di Novara 15-16 novembre 2013, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, cit. p. 228



normativi dello Stato, senza una programmazione parlamentare alle spalle, è poco razionale perché scarsamente conveniente, a maggior ragione in un sistema in cui è la stessa Costituzione a richiedere una stretta collaborazione, e quindi una precisa suddivisione dei compiti tra gli organi di indirizzo politico.

Dopotutto si è evidenziato come l'Esecutivo di per sé, in ragione in particolare dell'assetto della forma di governo, non sia in grado di garantire una fase efficace di programmazione politica, sia perché non è sorretto da un serio programma di partito sia perché non è capace di confezionare un programma di Governo che sia tecnico, specifico, dettagliato e chiaro sotto il profilo tanto degli obiettivi e dei fini dell'azione politica quanto dei mezzi e delle risorse per conseguirli.

E allora dopo aver esaminato le maggiori circostanze che hanno marginalizzato il ruolo del Parlamento conviene verificare l'esistenza di possibili soluzioni che recuperino un quadro di cooperazione istituzionale, in cui a ciascun organo di indirizzo sia riconosciuto uno spazio rispettoso delle sue funzioni ed adatto a consegnare un'opera di programmazione delle politiche pubbliche che sia ragionata, discussa e razionale, idonea a reggere il peso dell'azione dello Stato e a ridurre i margini disfunzionali che la interessano.

## 2. TRA DERIVA DELL'UTILIZZO DEL SISTEMA DELLE FONTI E FORZATURA DEL DETTATO COSTITUZIONALE: UNO SPACCATO SUL GOVERNO "SIGNORE DELLE FONTI"

Sul versante della programmazione è chiara l'assunzione di un ruolo crescentemente centrale dell'Esecutivo nella predisposizione dell'agenda degli interventi necessari a far fronte alle esigenze emerse nel confronto con il corpo elettorale.

Tale attività avviene in prima battuta proprio con il programma di Governo, che, come si è visto, rappresenta la chiave di volta attorno alla quale si regge il rapporto fiduciario e quindi la definizione dell'indirizzo politico dello Stato.

Certamente l'assetto della forma di governo italiana, in particolare come determinato dal sistema politico nel suo complesso, ha influito in modo decisivo sulle dinamiche programmatiche, sia nei meandri della dialettica partitica sia, e soprattutto, sotto il versante del programma di Governo, imprimendo un modello di predeterminazione delle scelte connotato da genericità, superficialità e incoerenza.

La programmazione politica, che costituisce il *fil rouge* di tutta questa discussione, manifesta anche in questo frangente tanto la sua centralità quanto la sua problematicità, essendo possibile riferire in parte anche ad essa molte delle disfunzioni che si sono prodotte in tema di utilizzo del sistema delle fonti.

L'assenza di una seria fase di *agenda setting*, idonea a descrivere i fini e le modalità dell'azione dello Stato, consegna la necessità di approntare una discussione successiva connotata da incertezza e contingenza che da sola impone la forzatura delle già di per sé inadeguate procedure costituzionali di adozione delle norme necessarie all'attuazione dell'indirizzo politico.

Dal punto di vista della gestione delle tempistiche dell'intervento pubblico poi, la mancanza di una stima di esse, da effettuare proprio nella fase di programmazione, rende insostenibile il rispetto di tutte le articolazioni procedurali delle quali si compone il procedimento ordinario di adozione delle scelte politiche, richiamando l'opportunità di utilizzare strumenti differenti, tra i quali *in primis* la decretazione d'urgenza.

Senza indugiare oltre sul tema della programmazione per spostarsi sul versante dell'adozione e dell'attuazione delle scelte, occorre considerare che per trasporre il proprio programma di Governo in norme giuridiche che ne consentano l'attuazione, l'Esecutivo ha in definitiva davanti a sé sostanzialmente tre opzioni alternative descritte e, in un certo senso, obbligate dalla Costituzione.

La prima è quella di sollecitare il Parlamento ad adottare una legge formale attraverso la presentazione di un disegno di legge sulla scorta del riconoscimento al Governo *ex* articolo 71 Cost. del potere di iniziativa legislativa.

La seconda strada che si profila è quella di essere destinatario di una delega – più o meno indipendentemente dalla propria volontà – *ex* art. 76 Cost. contenente principi e criteri direttivi definiti da parte dell'organo legislativo per disciplinare una data materia.

L'ultima possibilità è quella di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza, previsto dall'articolo 77 della Costituzione.

Tale fonte consiste nell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri appunto di un decreto, per far fronte a situazioni straordinarie di necessità e urgenza che impongono rapidità e coraggio decisionale in virtù dell'eccezionalità delle fattispecie cui sono chiamati a rispondere; in questo caso il decreto adottato, la cui operatività è circoscritta ad un periodo di tempo di 60 giorni, per mantenere i propri effetti retroattivamente dovrà essere convertito in legge dal Parlamento.

Tutti e tre questi strumenti, connotati ciascuno da proprie potenzialità e carenze, hanno in comune la persistenza di una dialettica costante tra organo Esecutivo e organo Legislativo-rappresentativo, in linea con l'idea della condivisione del potere di indirizzo politico che informa i rapporti tra Governo e Parlamento.

Certamente però, a seconda della strada che si intende intraprendere, cambiano i connotati, le procedure e gli effetti del processo di decisione pubblica e così anche l'opportunità di utilizzare uno di essi si riempie di significato alla luce dell'articolazione concreta delle fasi che lo contraddistinguono.

Ognuno di questi strumenti ha un ruolo predeterminato e ben definito nel sistema delle fonti, che rende il ricorso ad uno piuttosto che all'altro non indifferente, ma legato a parametri chiari e a valutazioni che dovrebbero essere caratterizzate da oggettività e correttezza.

Immediatamente appare come nella logica del sistema costituzionale delle fonti del diritto gli strumenti più naturali per la costruzione delle politiche pubbliche siano rappresentati dalle prime due ipotesi regolative, che sono quella della legge del Parlamento<sup>28</sup>, adottata in particolare su spinta dell'Esecutivo tramite disegno di legge, e quella del ricorso alla delegazione legislativa.

Tale considerazione deriva dal fatto che questi due sono gli strumenti che consentono tra Governo e Parlamento un maggiore confronto, che sia anteriore alla formazione definitiva della volontà dello Stato e dotato di un adeguato spazio di discussione e ponderazione delle possibilità di intervento e delle migliori soluzioni attraverso cui articolarlo.

Lo strumento della decretazione d'urgenza al contrario dovrebbe rivestire carattere eccezionale<sup>29</sup>, proprio in ragione della minore attitudine alla condivisione delle determinazioni tra gli organi costituzionali e alla contingenza dei tempi che lo riguardano, giustificandone un ricorso che dovrebbe essere il più circoscritto possibile.

---

<sup>28</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 74 «Il dato di partenza è dunque la maggiore idoneità della legge del Parlamento a farsi vettore dell'indirizzo politico, a causa, se non altro, della sua tendenziale centralità tra le fonti subcostituzionali»

<sup>29</sup> Ciò è sottolineato anche a più riprese nel corso del dibattito in seno all'Assemblea costituente, dove emerge la necessità proprio di garantire un ricorso esiguo allo strumento della decretazione d'urgenza. Nelle parole di Mortati il ricorso al decreto-legge avrebbe dovuto essere consentito solo «in casi eccezionali e straordinarissimi». Cfr. A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011, Giappichelli Editore, Torino, 2011, cit. p. 6

Tuttavia, come emerso anche dal Rapporto sulla legislazione per il 2021, da molti anni ormai proprio il decreto-legge ha acquisito un ruolo crescentemente centrale nella costruzione della politica generale del Governo in attuazione delle direttive di indirizzo politico, divenendo la fonte cui si ricorre maggiormente per la regolamentazione di ampi ed eterogenei settori della società, dell'economia e del diritto.

Questo dato dal punto di vista della programmazione sottolinea la tendenza del Governo ad attuare il proprio programma in particolare ricorrendo all'utilizzo del decreto-legge che si pone in parte come causa e in parte come conseguenza della scarsa capacità e visione programmatoria.

Con la decretazione d'urgenza, «Governo e Parlamento lavorano al programma di breve e talora brevissimo periodo»<sup>30</sup>, con al massimo qualche spiraglio verso il medio periodo.

Con riferimento alla programmazione degli interventi pubblici, si dovrebbe invece spingere affinché la decretazione d'urgenza sia posta al di fuori della dialettica di predeterminazione delle scelte, proprio perché ontologicamente destinata a incidere su fenomeni, questioni e fattispecie che non erano – e non potevano essere – previste al momento della definizione dei fini dell'azione dello Stato, e la cui soluzione non poteva essere di conseguenza programmata.

Per gli interventi che si riferiscono invece a obiettivi di lungo periodo di norma si ricorre alla delegazione legislativa o alla presentazione di disegni di legge in Parlamento, che vista la relativa pesantezza dei procedimenti che li riguardano non consentono l'immediato raggiungimento dei fini contingenti dell'azione di Governo, ma hanno ancora un margine di efficacia su questioni non urgenti o comunque non “scottanti” tanto dal punto di vista politico e quanto da quello mediatico.

La proporzione che sussiste tra decreto-legge, suscettibile di regolare fattispecie contingenti, e le altre fonti del diritto, maggiormente idonee a regolare questioni più complesse, comportanti effetti sul lungo periodo, dovrebbe già di per sé far riflettere circa la struttura e le modalità della programmazione politica, che appare molto più attenta alla pianificazione di interventi dotati di ricadute nell'immediato che non alla costruzione di politiche pubbliche in grado di consegnare effetti benefici nel corso di un periodo di tempo maggiormente dilatato.

---

<sup>30</sup> Cfr. V. DI PORTO, *Spigolature in tema di decreti-legge*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 69

Perciò non si può non intravedere un qualche aspetto problematico del ricorso generalizzato al decreto-legge, che da fonte “marginale” dell’ordinamento si è trasformata in chiave di volta dell’intero sistema di intervento dello Stato a discapito di un sempre più ridotto utilizzo delle fonti “centrali” dell’ordinamento.

Questa prassi, che si somma a quelle della reiterazione, della disomogeneità e delle “catene” di decreti, non rappresenta l’unica distorsione del ricorso al sistema delle fonti derivante dall’attività in particolare del Governo.

Si sono già accennati i problemi inerenti alla questione di fiducia e ai maxiemendamenti, all’auto-attribuzione della delegazione legislativa, alla produzione normativa “a cannocchiale” e alla delegificazione, che costituiscono temi dotati di un profilo altamente disfunzionale e decisamente impattante sulle dinamiche del riparto tra funzione legislativa ed esecutiva.

La discussione che segue si concentrerà in particolare proprio sul decreto-legge e sugli effetti e le conseguenze prodotte da un ricorso ad esso che è decisamente esasperato, oltre che connesso alla pressoché totalità degli aspetti problematici della forma di governo italiana e del procedimento di adozione delle scelte che si svolge in seno ad essa.

## 2.1 LO STRUMENTO STRAORDINARIAMENTE ORDINARIO DEL DECRETO-LEGGE COME VEICOLO PER L’ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

La prima delle questioni da affrontare nella disamina delle distorsioni del sistema delle fonti è quella inerente all’abuso del decreto-legge.

La decretazione d’urgenza, prevista, come si è detto, dall’articolo 77 della Costituzione per fare fronte a situazioni straordinarie di necessità ed urgenza, rappresenta una fonte del diritto cui nella teoria del sistema, è riservato uno spazio eccezionale, e perciò ristretto, nel panorama della regolamentazione dell’ordinamento italiano.

Essa, secondo la *ratio* costituzionale che la contraddistingue, rappresenta la fonte preposta a fronteggiare situazioni di emergenza, caratterizzate da contingenza e straordinarietà, che giustificano una procedura semplificata e razionalizzata di adozione degli interventi pubblici, affidata ad un soggetto differente dal detentore del potere legislativo, ma maggiormente in grado di assicurare tempestività e cogenza dell’azione dello Stato.

Si tratta di una fattispecie regolatoria dotata di un preciso ambito di incidenza e di determinati margini di azione che ne consentono il ricorso.

In dottrina non si è esitato ad evidenziare «la refrattarietà»<sup>31</sup> del decreto-legge, a porsi come «*medium* per la giuridicizzazione dei molteplici fini dello Stato»<sup>32</sup> attraverso un'azione di Governo stabile e coordinata in virtù del carattere di eccezionalità di esso e delle questioni problematiche che deve fronteggiare.

Tuttavia, la prassi istituzionale di ricorrere alla decretazione d'urgenza per concretizzare l'indirizzo politico in norme giuridiche si è manifestata già all'indomani dell'adozione della Costituzione, trasformando la fonte *ex* articolo 77 nella modalità principale di adozione e attuazione delle scelte politiche definite all'interno dei programmi di partito prima e del programma di Governo poi.

Come nota Andrea Simoncini, il decreto-legge, e non la legge, costituisce in modo stabile da ormai più di trent'anni la «tipologia preferenziale di fonte normativa attraverso cui in Italia si introducono nuove norme primarie»<sup>33</sup>.

Per questa ragione il decreto-legge si è avvicinato sempre di più all'immagine della legge ordinaria, da cui si distingue per il fatto di entrare in vigore immediatamente con la presentazione del disegno di legge alle Camere e, a differenza di una ordinaria proposta di legge, il Parlamento si trova a discutere di norme che sono già efficaci, con il pregio di garantire incisività e tempestività dell'azione di Governo, ma il grosso difetto di alterare il libero confronto delle Assemblee sul provvedimento d'urgenza<sup>34</sup>.

Ma quali sono le ragioni del successo del decreto-legge che ne hanno comportato una rapida e incontrollata espansione? Valerio Di Porto<sup>35</sup> ne ha individuate sostanzialmente tre.

Innanzitutto, risulta facilissimo da usare<sup>36</sup>: la procedura per la sua adozione richiede solo la deliberazione del Consiglio dei ministri e la firma del Presidente della Repubblica che, di norma, è assicurata.

---

<sup>31</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, *op. cit.* p. 74

<sup>32</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, *op. cit.* p. 74

<sup>33</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2014 cit. p. 1

<sup>34</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit. p. 3

<sup>35</sup> Cfr. V. DI PORTO, *op. cit.* p. 71-72

<sup>36</sup> Cfr. F. MODUGNO, *op. cit.* p. 45 L'autore parla di una comodità politica intrinseca del ricorso al decreto-legge che a partire dalla fine degli anni '70 lo ha trasformato in mezzo ordinario per superare il procedimento di adozione della legge formale del Parlamento

Poi è dotato di immediata efficacia: entra in vigore immediatamente e costringe il Parlamento a farsene carico in una fase successiva, o convertendolo o comunque regolando gli effetti da esso eventualmente derivati.

Infine, garantisce un grande impatto mediatico: la rapidità decisionale che lo caratterizza di solito riscuote notevole eco mediatico, spesso perché i tempi certi di adozione dei decreti-legge consentono anche la riunione di conferenze stampa vicine al momento di dibattito sulle questioni problematiche cui il decreto vuole far fronte.

Inoltre, lo strumento della decretazione d'urgenza solitamente costituisce la risposta più efficace, dal punto di vista mediatico appunto, alle questioni in grado di suscitare maggior allarme sociale; basti pensare ai decreti-sicurezza o ai provvedimenti d'urgenza adottati nel periodo pandemico a sostegno di cittadini e imprese.

Accanto a queste ragioni può certamente aggiungersene una quarta, da ritenere forse la principale causa che ha stimolato il ricorso esasperato al decreto-legge: la procedura prevista dall'articolo 77 della Costituzione ha il pregio agli occhi del Legislatore di garantire non solo una notevole rapidità decisionale, ma anche di scavalcare in gran parte il dibattito parlamentare e le perigliose procedure che lo riguardano e che rischiano di impantanare l'adozione di un determinato atto normativo nelle maglie di una discussione di cui si conosce l'inizio, ma è imprevedibile la fine.

La previsione per cui il decreto-legge debba essere convertito dal Parlamento entro i 60 giorni successivi, pena la decadenza retroattiva degli effetti, razionalizza le tempistiche di adozione degli atti normativi, imponendo una certa contingenza della discussione e dell'approvazione della legge di conversione.

Il limite ristretto obbliga il Parlamento a decidere in tempi brevi se non vuole risultare responsabile della decadenza degli effetti prodotti dal decreto, di cui senz'altro non si può non tenere conto, specialmente nei casi in cui sia diretto a disciplinare settori o materie di importanza strategica per l'azione dello Stato.

Da ciò emerge come il decreto-legge sia lo strumento in definitiva principale con cui il Governo può imporre la propria linea politica ad un Parlamento lento, conflittuale e dotato di procedimenti poco adeguati alle esigenze cui l'Esecutivo deve fare fronte.

Come sottolinea Emanuele Rossi<sup>37</sup>, il decreto-legge costituisce il mezzo principale del Governo per quella fuga dalla legge che si teorizzava poc'anzi; è utile infatti in entrambi i connotati del concetto in questione, in quanto viene utilizzato sia per eludere

---

<sup>37</sup> Cfr. E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?* In R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit. p. 98

il procedimento ordinario che porta all'adozione di una legge formale sia come presupposto per lo spostamento della regolamentazione ad un livello sub-legislativo, attraverso, ad esempio, l'attribuzione del Governo a se stesso o ad altre compagini dell'Amministrazione di competenze normative o generalmente regolatorie.

Resta il fatto che il Governo, con il ricorso alla decretazione d'urgenza come strumento principale per l'attuazione delle direttive di indirizzo politico contenute nel suo programma, «non fa altro che dimostrare una predilezione per un *iter* normativo più rapido e veloce»<sup>38</sup> di quelli che caratterizzano il procedimento legislativo ordinario o la legislazione delegata.

Il decreto-legge ha assunto quella connotazione di «strumento straordinariamente ordinario»<sup>39</sup> nella gestione della regolamentazione pubblica, andando contro alla *ratio* che lo contraddistingue, in direzione di una crescente importanza e incisività nella vita di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, e aprendo un lungo e annoso dibattito sull'opportunità, la legittimità, le cause e le conseguenze di tale espansione incontrollata della decretazione d'urgenza<sup>40</sup>.

La tendenza cui si è di fronte è quella di una progressiva «despecializzazione»<sup>41</sup> della fonte del decreto-legge<sup>42</sup>: che si trasforma in un «contenitore normativo “multiuso”, pronto ad ospitare qualsivoglia contenuto, così come un disegno di legge ordinario»<sup>43</sup>.

I filoni di discussione che si sono aperti in dottrina sul decreto-legge sono molti e diversificati; essi hanno a che vedere soprattutto con il rispetto dei requisiti di necessità e urgenza dell'intervento – che ne informano la straordinarietà – richiesti dall'articolo 77

---

<sup>38</sup> P. CARROZZA, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari e programma di governo* in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 101 L'autore opera una metafora paragonando il decreto-legge ad un'autostrada «ovvero ad una via rapida e immediata che il Governo percorre per raggiungere una determinata destinazione, un determinato obiettivo. Sempre in termini metaforici, la legge ordinaria somiglierà quindi di più ad una vecchia strada statale, lunga, di difficile percorrenza e piena di semafori».

<sup>39</sup> Cfr. C. REDI, *Decreto-legge: strumento “straordinariamente ordinario”?* in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 77

<sup>40</sup> Sul punto della natura ordinaria che ormai il decreto-legge ha assunto cfr. A. SPERTI, *op. cit.* p. 3 ss.

<sup>41</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit. p. 3

<sup>42</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, così l'autore: «La decretazione d'urgenza, dunque, non serviva a produrre certi tipi di provvedimenti, certi tipi di atti normativi, non era, in altri termini, lo strumento specializzato per realizzare particolari tipologie di interventi (di emergenza). Data la paralisi decisionale del Parlamento (paralisi che, secondo il circolo vizioso che abbiamo già evocato, era a sua volta causata dalla ipertrofia della stessa decretazione d'urgenza), l'art. 77 Cost. era in realtà la strada obbligata per la legislazione tout court; la decretazione d'urgenza coincideva e, in pratica, si sovrapponeva a tutto lo spettro della produzione normativa primaria».

<sup>43</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit. p. 3



della Costituzione, con l'esigenza di assicurare l'omogeneità di contenuto del decreto, con la prassi – ormai in realtà pressoché superata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 – della reiterazione in assenza di conversione da parte del Parlamento e con il ricorso alle “catene” di decreti-legge per disciplinare «politiche a carattere settoriale o intersettoriale»<sup>44</sup>.

Qui si cercherà di analizzare non tanto e non solo questi profili, sulla cui problematicità non occorre indugiare data la copiosa ricerca che li interessa, quanto più le radici e le ricadute del ricorso incontrollato allo strumento della decretazione d'urgenza con riferimento alla programmazione delle politiche pubbliche, alla titolarità dell'indirizzo politico e al funzionamento degli istituti di *drafting* sostanziale.

I due discorsi sono collegati dato che tanto la disomogeneità, quanto la reiterazione e il mancato rispetto dei requisiti di necessità e urgenza hanno le loro ragioni giustificatrici in gran parte nell'assetto della forma di governo italiana, su cui peraltro incidono in maniera distorsiva, contribuendo decisamente allo spostamento dell'equilibrio dei rapporti politici in direzione dell'Esecutivo.

Tutto questo a discapito di un Parlamento sempre più recessivo e impotente di fronte all'iperattività di un Governo che, per garantirsi maggiori stabilità e continuità, non esita a forzare il debole dettato costituzionale, soprattutto in tema di fonti.

Ma se il crescente ricorso alla decretazione d'urgenza influisce sulle dinamiche della forma di governo è anche vero il contrario, ossia che è la stessa forma di governo ad incidere sulla rilevanza del decreto-legge nel panorama delle fonti del diritto.

Sebbene anche nella cd Prima Repubblica fosse diffuso il ricorso al decreto-legge come strumento di attuazione del programma di Governo, quasi mai si è visto riconoscere un decisivo ruolo di primo piano in chiave di rafforzamento del Governo e della sua normazione primaria.

E ciò non è avvenuto neppure di fronte alla forte instabilità delle compagini esecutive, che si sono susseguite in ragione alla frammentazione ideologica del Parlamento consegnata dal sistema elettorale proporzionale.

Questo è dovuto al fatto che non di rado i decreti adottati dall'Esecutivo non venivano successivamente convertiti dal Parlamento, in un quadro di conflitto tra Istituzioni ascrivibile in particolare alla conflittualità delle flebili maggioranze politiche.

---

<sup>44</sup> Cfr. V. DI PORTO, *op. cit.* p. 71

È in questo contesto che si sono formate anche alcune delle problematiche connesse al ricorso al decreto-legge, tra cui quella della reiterazione di essi allo scopo di mantenere in vigore una disciplina contenuta in un provvedimento d'urgenza non convertito.

Questa pratica riflette quanto si diceva pocanzi sulla notevole influenza esercitata dall'assetto della forma di governo sull'utilizzo della fonte *ex art. 77 Cost.*, cui si ricorre sistematicamente, anche in assenza di conversione, alla ricerca di una stabilità e continuità maggiore dell'azione del Governo, attraverso una ripetizione di interventi analoghi, se non identici, per garantire il raggiungimento dei fini dello Stato da esso prefissati e previsti.

E infatti all'indomani del 1993, con il superamento del sistema elettorale proporzionale e l'accresciuta compattezza delle maggioranze parlamentari, la pratica della reiterazione dei decreti-leggi si è notevolmente affievolita, per essere poi consegnata alla storia dalla famosa sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, che ne ha decretato l'illegittimità.

Con il passaggio dal sistema proporzionale al modello maggioritario e con il superamento del tradizionale assetto ideologico dei partiti, si è spostato l'equilibrio della forma di governo in direzione di un crescente peso dell'Esecutivo nella determinazione delle scelte di indirizzo politico e nell'attuazione normativa delle stesse, determinando una nuova attenzione attorno allo strumento del decreto-legge.

La forte posizione del Consiglio dei ministri e l'accentuazione del ruolo del suo Presidente hanno comportato una certa "stabilità" della disciplina contenuta nei provvedimenti d'urgenza, che solo in sporadiche occasioni si sono visti preclusa la conversione da un Parlamento maggiormente rispondente alla politica generale del Governo.

E ciò è avvenuto in virtù del fatto che l'Esecutivo era dotato di una maggioranza politica a prima vista compatta e coesa, fondata sulle coalizioni preelettorali dotate di un programma, di un simbolo e di un *leader* unitari.

Tuttavia, come si è già in parte accennato, la stabilità delle maggioranze, la loro composizione e la loro forte tenuta si rivelarono più apparenti che reali, generando un'altra fase di incertezza e conflitto politico.

È in questo panorama che si è posto il problema dell'utilizzo del decreto-legge come fonte ordinaria nell'amministrazione dello Stato, con tutte le conseguenze che ne sono derivante in tema di spostamento del potere normativo dal Parlamento verso l'Esecutivo.

Anzi, lo strumento del decreto-legge acquisisce nel periodo maggioritario soprattutto, ma anche dopo la svolta del 2013, la funzione di compattare le maggioranze parlamentari, che, anche se spesso sufficientemente ampie da garantire un largo appoggio all'Esecutivo, sono frequentemente attraversate da tensioni e conflitti, dovuti alle disomogeneità politiche interne<sup>45</sup>.

Da questo punto di vista, il ricorso alla decretazione d'urgenza, tanto nel periodo proporzionale quanto dopo la svolta maggioritaria, rivestirebbe dunque il sintomo di una debolezza istituzionale, che pregiudica la possibilità di realizzare i programmi governativi in sede legislativa in tempi rapidi e certi attraverso gli strumenti ordinari<sup>46</sup>.

La questione che è stata affrontata e che tutt'ora costituisce oggetto di studio è quella inerente al *quomodo* della transizione del potere di indirizzo politico verso il Governo, che non è avvenuto secondo i canali – che sarebbero auspicabili – di un'accresciuta iniziativa legislativa *ex* articolo 71, ma attraverso il ricorso sistematico ed in un certo senso esasperato al decreto-legge.

La differenza tra i due approcci – quello che passa per un crescente ricorso all'iniziativa legislativa e quello che invece riguarda l'utilizzo fuori controllo del decreto-legge – non risiede soltanto nella modalità procedurale di adozione delle scelte, ma anche, e soprattutto, sul ruolo più o meno attivo e incisivo del Parlamento.

Nella prima ipotesi si ha un ampio coinvolgimento del confronto e della discussione delle Camere, mentre nel secondo caso è evidente la compressione del ruolo parlamentare nelle maglie di una procedura contingentata dal limite dei sessanta giorni per la conversione di un decreto che, peraltro, ha già iniziato a dispiegare i propri effetti nella realtà giuridica, sociale ed economica.

Data la nuova centralità assunta dalla decretazione d'urgenza si è anche notevolmente espanso il ruolo di garanzia della Corte costituzionale<sup>47</sup>, oltre che le sue pronunce in merito.

---

<sup>45</sup> Cfr. A. SPERTI, *op. cit.* p. 10

<sup>46</sup> Cfr. F. BIONDI - S. LEONE, *Il Governo "in Parlamento": evoluzione storica e problematiche attuali*, Il testo costituisce l'evoluzione e l'approfondimento del paper presentato al XXV Convegno della Società italiana di Scienza Politica, svoltosi a Palermo il 9 settembre 2011, nell'ambito del Panel La costruzione dello Stato costituzionale italiano: 150 anni di unità e differenze nella Sezione Democrazie e Democratizzazione, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2012, cit. p. 3

<sup>47</sup> Sul punto cfr. R. NEVOLA, *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio studi della Corte costituzionale, settembre 2017 consultabile all'indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_304\\_Decretazione\\_urgenza.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_304_Decretazione_urgenza.pdf)

Essa si è espressa in particolare a tutela delle funzioni e delle prerogative del Parlamento, marginalizzato da una prassi che si pone ai limiti della legittimità costituzionale.

L'attività della Corte costituzionale si è espansa in modo decisivo in seguito al riconoscimento, con la sentenza n. 29 del 1995, della tesi portata avanti, tra gli altri, da Giovanni Pitruzzella.<sup>48</sup>

Tale tesi introduceva il principio di cd unificazione procedimentale, sulla base del quale decreto e legge di conversione debbono essere considerate tappe di una sequenza procedimentale unica.

Veniva così superata la concezione per cui, se la Corte avesse voluto sindacare un decreto-legge introdotto nell'ordinamento, avrebbe dovuto effettuare il controllo di legittimità costituzionale nel ristretto periodo di vigenza di sessanta giorni<sup>49</sup>.

Secondo questa nuova elaborazione i vizi del decreto si ripercuotono sulla legge di conversione, riconoscendo la sindacabilità della Corte costituzionale anche su di essa, in particolare con riguardo alla sussistenza dei presupposti costituzionali necessari per la sua adozione.

Si recupera così quello iato che si era creato tra sindacabilità teorica, mai messa in discussione, e sindacabilità pratica, resa difficoltosa dall'assetto precedente, che di fatto precludeva ogni margine di valutazione alla Corte.

Quindi è proprio a partire dalla sentenza del 1995 che si rende possibile per la Corte costituzionale attuare un controllo effettivo sulla sussistenza dei requisiti costituzionali per il ricorso alla decretazione d'urgenza; essa rappresenta «la prima, significativa svolta nella giurisprudenza costituzionale circa la verifica di sussistenza dei casi straordinari di necessità e urgenza per l'adozione del decreto legge»<sup>50</sup>.

La Corte non ha esitato a sottolineare il ruolo eccezionale che dovrebbe essere riconosciuto al decreto-legge attraverso una copiosa giurisprudenza in materia, da un lato del rispetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'altro di omogeneità sostanziale e teleologica dei decreti, che deve

---

<sup>48</sup> Cfr. per tutti, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989.

<sup>49</sup> Fino ad allora la conversione era considerata avente effetto sanante, sulla base dell'assunto per cui la volontà politica del Parlamento fosse da far prevalere su qualsiasi tipo di valutazione circa il rispetto dei presupposti richiesti dalla Costituzione, la cui assenza poteva essere sanzionata esclusivamente dalle Camere appunto in sede di conversione. Così facendo però si attribuiva alla Corte costituzionale una competenza monca, nel senso che le si attribuiva la possibilità di sindacare il decreto-legge, ma solo limitatamente ad esso, dato che, nel caso di conversione nei termini, veniva meno l'oggetto stesso del giudizio

<sup>50</sup> Cfr. A. SPERTI, *op. cit.* p. 15

essere garantita tanto dal Governo nell'adozione del provvedimento d'urgenza quanto dall'organo parlamentare nella discussione sulla sua conversione.

Ora conviene analizzare proprio le questioni connesse al rispetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza e del requisito di omogeneità dei decreti-legge, in particolare soffermandosi sulle ricadute che l'assenza tanto degli uni quanto dell'altro ha comportato sull'assetto della forma di governo e sulla qualità della regolazione.

### 2.1.1 L'INTERPRETAZIONE ELASTICA DEI REQUISITI DI STRAORDINARIA NECESSITÀ E URGENZA

Partendo dai requisiti di necessità e urgenza<sup>51</sup> si deve considerare come nella prassi istituzionale la «gabbia a maglie strette»<sup>52</sup> che la Costituzione ha previsto per il decreto-legge allo scopo di marginalizzarlo nella posizione di strumento «eccezionale-derogatorio»<sup>53</sup> della normazione ordinaria, sia stata sostanzialmente superata da un'interpretazione estensiva degli stessi.

È chiaro come tali requisiti, che autorizzano il Governo ad adottare norme primarie, seppur provvisorie, siano suscettibili di un'interpretazione piuttosto elastica e in un certo senso evolutiva.

La straordinarietà di un caso, tale da imporre la necessità di agire con urgenza, non è circoscrivibile all'interno di rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi.

Questo data la natura eterogenea delle fattispecie che possono profilarsi sulla scena pubblica, tra cui sono da ricomprendere tanto eventi naturali quanto comportamenti umani o interventi di altre istituzioni,<sup>54</sup> che non sempre rendono agevole una valutazione a priori agevole sulla sussistenza dei presupposti richiesti.

Sull'interpretazione che deve essere data alla natura dei requisiti in questione si sono dipanate sostanzialmente due ipotesi<sup>55</sup>, che sono quella della lettura oggettiva e quella della lettura soggettiva.

---

<sup>51</sup> La Corte costituzionale, in particolare con la sentenza 391 del 1995, ha riferito la necessaria sussistenza di questi requisiti con riferimento al complessivo provvedimento adottato dal Governo ma non alle norme eventualmente introdotte dal Parlamento in sede di conversione

<sup>52</sup> Cfr. C. REDI, *op. cit.* p. 77

<sup>53</sup> Cfr. C. REDI, *op. cit.* p. 77

<sup>54</sup> Sul punto si è anche in più occasioni espressa la Corte costituzionale, ad esempio con le sentenze n. 93 del 2011 e n. 171 del 2007. Cfr. R. NEVOLA, *op. cit.* p. 25 ss.

<sup>55</sup> Cfr. sul punto C. Redi, *op. cit.* p. 77

I principali contributi a supporto della prima concezione, quella oggettiva, si sono registrati tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza costituzionale.

Esse richiedono che la valutazione in ordine all'esistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge debba fondarsi su riscontri che siano oggettivi, individuati seguendo un giudizio che non può ridursi ad un mero indice di opportunità o di ragionevolezza del ricorso alla fonte *ex art. 77 Cost.*, ma che deve essere ancorato a precisi indicatori empirici che palesino la straordinarietà della situazione o del contesto cui si vuole fare fronte.

Secondo la concezione soggettiva invece, che è maggiormente diffusa nella prassi politico-istituzionale, la presenza dei requisiti è assicurata ogni qual volta il Governo ritenga, sotto la propria responsabilità politica<sup>56</sup>, di dover ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza per assicurare il raggiungimento in tempi rapidi e certi degli obiettivi fondamentali di indirizzo politico che si è posto con il programma di Governo<sup>57</sup>.

È evidente come in un modello ideale di *governance*, in cui siano rispettate adeguatamente le fasi della programmazione e della discussione in ordine all'adozione di determinate scelte e in cui ciascuna fonte normativa sia idonea a consegnare risultati efficaci in tempi congrui alle esigenze cui si vuole far fronte, sarebbe certamente da far prevalere la concezione oggettiva dei presupposti costituzionali per il ricorso al decreto-legge.

Essa risulterebbe anche maggiormente idonea a ridurne lo spazio nel panorama delle fonti, in linea con la natura eccezionale che la Costituzione gli affida.

Al contrario, la prassi istituzionale ha consegnato un quadro decisamente differente e molto più problematico.

La totale assenza di una chiara programmazione in ordine ai fini dello Stato e ai mezzi – specificamente normativi – per conseguirli ha consegnato la necessità di ricorrere ad una normazione contingente, che mal si adatta sia alle fasi della delegazione legislativa sia alle lungaggini del procedimento legislativo ordinario.

---

<sup>56</sup> Tale formula si evince dal dettato dell'articolo 77 della Costituzione; essa ha rappresentato un appiglio notevole per la prassi dell'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza, proprio perché la collegava ad una visione maggiormente discrezionale dal punto di vista dell'Esecutivo.

<sup>57</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit. p. 39 La stessa formulazione del testo costituzionale «ha spostato inevitabilmente su valutazioni di tipo fattuale (e, massimamente, su fatti politici) piuttosto che di tipo tecnico-giuridico l'accertamento della legittimità dei decreti-legge. La valutazione sull'esistenza dei requisiti che giustificano l'adozione di un decreto-legge resta perciò una valutazione fortemente di natura politica».

La concezione soggettiva è resa obbligata dalla modalità di costruzione delle politiche pubbliche che è caratterizzata dalla mancanza di programmazione e dalla distorsione – o meglio dall’attuale assetto – dei procedimenti di produzione normativa, che impongono complesse e articolate fasi di discussione, suddivise tra vari organi e Istituzioni.

Tutto ciò ha certamente reso più appetibile la strada che passa per il ricorso al decreto-legge come mezzo ordinario per concretizzare le direttive di indirizzo politico.

Resta il fatto che in ordine ad entrambe le ipotesi l’esistenza dei presupposti di necessità e urgenza deve essere adeguatamente descritta e argomentata, con riferimento in particolare alla motivazione dell’atto contenuta nel Preambolo o nella Relazione illustrativa.

Il fine è quello di costruire un parametro chiaro e sufficientemente dettagliato, non solo per un primo giudizio operato dal Capo dello Stato<sup>58</sup> in sede di firma e promulgazione ma anche per una valutazione sia del Parlamento sia della Corte costituzionale, che ha in una recente sentenza riconosciuto la propria competenza in relazione al controllo sulla presenza di detti requisiti, facendo riferimento anche alla motivazione<sup>59</sup>.

Con riguardo poi alla giurisprudenza della Corte, essa ha reso nel corso degli anni la propria interpretazione sempre più stringente attorno alla sussistenza dei presupposti *ex* articolo 77, fino a giungere alle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 che hanno teorizzato il fondamento del controllo costituzionale sui requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

Con queste sentenze è stato per la prima volta parzialmente annullato il contenuto di leggi di conversione dei decreti-legge, in quanto «evidentemente» privi dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione.

---

<sup>58</sup> Con riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica si deve notare come la sua opera di dissuasione e ammonimento si sia accentuata in particolare a partire dalla Presidenza Ciampi, che ha affiancato all’attività di *moral suasion*, il rinvio al Governo dei decreti-legge presentati. Con il settennato di Giorgio Napolitano il controllo della Presidenza della Repubblica si fece ancor più stringente, con comunicazioni rese ai Presidenti di Camera e Senato sull’omogeneità del contenuto dei decreti e la limitazione degli emendamenti in sede di discussione parlamentare.

<sup>59</sup> Per quanto riguarda il ruolo della Corte costituzionale è possibile scindere il suo operato storico in due momenti differenti: il primo è quello antecedente al 1995 in cui la Corte ha dimostrato una certa prudenza nel sindacato del ricorso alla decretazione d’urgenza in particolare in ragione della instabilità degli Esecutivi e dell’attenuato regionalismo; il secondo è invece quello che segue al 1995 quando la svolta in senso maggioritario ha accresciuto il ricorso al decreto-legge e la riforma del Titolo V del 2001 ha imposto una maggiore tutela delle competenze e delle attribuzioni delle Regioni richiedendo un controllo rafforzato in ordine all’esistenza dei requisiti di necessità e urgenza, alle prassi delle catene di decreti e della reiterazione e alla tendenza alla disomogeneità del loro contenuto. Sul punto cfr. R. NEVOLA, *op. cit.* p. 13 ss.

Non sono mancate voci in dottrina tese a criticare questo approccio della Corte costituzionale, sottolineando come la previsione della necessità di una evidenza nella carenza dei presupposti richiesti dalla Costituzione abbia consegnato una svolta apparente e non effettiva nel sindacato inerente ai decreti-legge.

Molti autorevoli autori, tra cui Roberto Romboli<sup>60</sup>, hanno sottolineato come la Corte si sia limitata in sostanza a censurare esclusivamente i casi maggiormente patologici del ricorso alla decretazione d'urgenza, solo nelle ipotesi di assoluta assenza dei presupposti, lasciando in tutti gli altri casi la risoluzione del problema alla dialettica politica oltre che ai rapporti tra poteri<sup>61</sup>.

Il requisito dell'evidenza dell'assenza dei presupposti *ex art. 77 Cost.* si pone però in linea con la tradizionale limitazione della discrezionalità della Corte costituzionale nel sindacare la natura politica delle decisioni assunte nel circuito di definizione dell'indirizzo politico<sup>62</sup>.

Altresì è in continuità con la presa di coscienza relativamente al ricorso obbligato alla decretazione d'urgenza per “fuggire” dalle maglie di procedimenti legislativi mal congeniati, che si pongono all'interno di un sistema di organi e strutture che non garantiscono al Governo in alcun modo la rapidità e l'efficacia decisionale di cui ha bisogno nel complesso panorama istituzionale contemporaneo.

Insomma, si tratta di un temperamento della rigidità del controllo operato dalla Corte costituzionale sulla presenza dei requisiti di necessità e urgenza, per andare incontro alle esigenze che si manifestano nell'adozione e nell'attuazione degli interventi, a cui non sono posti idonei correttivi istituzionali che scoraggino, o rendano meno conveniente, il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Ciò che la Corte comprende è come non sia possibile semplicemente censurare l'ampio utilizzo della decretazione d'urgenza – che di certo avviene anche ai margini della legalità costituzionale – senza prevedere uno strumento maggiormente idoneo a disposizione del Governo per la concretizzazione in tempi adeguati, rapidi e certi del

---

<sup>60</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Le vicende sulla decretazione d'urgenza negli anni 1995-97 tra Corte costituzionale e ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, in Studi Elia, II, Milano, 1999 e altresì R. ROMBOLI, *Una sentenza storica: la dichiarazione di incostituzionalità di un d.l. per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in For. It., I, 2007, 1986

<sup>61</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum edizioni, Macerata, 2006, cit. p. 111 ss.

<sup>62</sup> Non si è esitato infatti a sottolineare la natura eminentemente politica della decisione di ricorrere al decreto-legge, data anche dalla formulazione dell'articolo 77 della Costituzione, che più che imporre stringenti vincoli di contenuto o di procedura si concentra sul riconoscere in materia la responsabilità del Governo, secondo la tesi portata avanti dall'On. Ruini.



proprio programma. Così facendo si rischia di paralizzare il processo di attuazione dell'indirizzo politico.

Comunque, come nota Carlotta Redi<sup>63</sup>, circa il fondamento della decretazione d'urgenza sono state elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale una serie di «figure sintomatiche»<sup>64</sup> dell'assenza di questi presupposti.

In questi casi, si è di fronte ad una palese mancanza dei requisiti costituzionali che assolutamente giustifica l'intervento sanzionatorio della Corte.

Si tratta di una serie di ipotesi che non esauriscono il quadro delle fattispecie di endemica assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, che comunque richiede una valutazione empirica da parte del Presidente della Repubblica prima, e del Parlamento e della Corte costituzionale poi.

Per concludere il discorso relativo all'interpretazione dei requisiti di necessità e urgenza occorre sottolineare come la Corte costituzione possa determinare una soluzione solamente parziale della questione.

L'abuso del decreto-legge ha radici ben più profonde di una semplice prassi di forzatura della legalità costituzionale.

Essa si pone come una sorta di necessità per il Governo, che altrimenti non riuscirebbe ad attuare le direttive di indirizzo politico contenute nel suo programma.

La risposta ottimale, in grado di ridimensionare l'abnorme utilizzo del decreto-legge, è quella di riconsiderare strutture, organi e fasi del procedimento di produzione normativa parlamentare, la cui elusione costituisce la vera ragione di fondo della ormai costante ed esasperata prassi di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza, alla ricerca di rapidità e certezza.

Solo quando sarà adeguatamente garantita la possibilità al Governo di attuare il proprio programma attraverso un'adeguata attuazione normativa, dotata di procedimenti ben congeniati che evitino le disfunzioni tipiche del modello attuale di discussione parlamentare, si potrà pensare ad un controllo della Corte sufficientemente rigido da stigmatizzare di illegittimità costituzionale i decreti adottati in assenza – anche non immediatamente evidente – dei requisiti di necessità e urgenza.

---

<sup>63</sup> Cfr. C. REDI, *op. cit.* p. 79 ss.

<sup>64</sup> Cfr. C. REDI, *op. cit.* p. 79 ss. Esse risultano raggruppabili in cinque particolari ipotesi: la prima è quella dei decreti recanti misure ad efficacia differita; un altro caso è quello dei decreti che disciplinano periodicamente una stessa materia o un medesimo oggetto; seguono poi i casi dei decreti-legge contenenti la proroga delle disposizioni vigenti; l'ultima ipotesi poi è quella dei decreti di interpretazione autentica

Certo le lungaggini e la perigliosità del procedimento legislativo ordinario non solo le uniche ragioni per cui il Governo ricorre alla decretazione d'urgenza come strumento privilegiato per l'attuazione normativa dell'indirizzo politico.

Residuano notevoli profili problematici inerenti alle fasi di programmazione politica e progettazione normativa, che impongono contingenza nella discussione politica rendendo ulteriormente insostenibile la complessità del procedimento ordinario.

I difetti della programmazione risiedono in gran parte nelle disfunzioni della forma di governo come determinata dal sistema elettorale e dall'assetto dei partiti, che posticipano il momento di confezionamento dell'agenda del Governo, rendendo meno efficaci le previsioni in essa contenute.

Il decreto-legge è l'unico strumento *in primis* per porre un freno all'instabilità del Governo, con una procedura che forza il Parlamento a decidere su una questione rilevante per l'attuazione del programma; in secondo luogo per evitare le incognite del procedimento ordinario che si svolge in un contesto di conflitto con l'organo rappresentativo, causato da maggioranze poco coese se non frammentate; e infine per sopperire a quella mancanza di programmazione che impone una ristrettezza dei tempi di discussione in sede di attuazione di scelte scarsamente predeterminate e definite.

Quindi per il recupero della legalità costituzionale sono molti e differenti i campi che devono essere riconsiderati dal riformatore, per non consegnare un risultato parziale, se non peggiore, dal punto di vista del ricorso alla decretazione d'urgenza.

### 2.1.2 DISOMOGENEITÀ DEL CONTENUTO DEI DECRETI LEGGE: TRA CONCILIAZIONE DI ISTANZE POLITICHE E OPPORTUNITÀ DI UNA RAPIDA REGOLAZIONE

Strettamente collegata alla tematica del rispetto dei requisiti di necessità e urgenza è la questione inerente all'omogeneità dei decreti-legge<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Circa la nozione di omogeneità, lo standard di riferimento e il parametro per la sua valutazione cfr. A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 81 ss. L'autrice nota come gran parte delle difficoltà nel contrasto alla prassi della disomogeneità dei decreti-legge risieda nell'assenza di uno «standard di giudizio», data la natura relazionale del requisito dell'omogeneità che richiede la sussistenza di un termine di paragone per estendere il proprio significato. Ciò che poi occorre sottolineare è come esistano tre differenti concezioni dell'omogeneità che può essere intesa in senso soggettivo, in senso oggettivo e in senso teleologico.

Nel corso della discussione parlamentare si è manifestata la tendenza ad una crescita ipertrofica del contenuto dei decreti-legge oggetto di conversione, in ragione del gran numero di emendamenti che vengono apportati tanto dal Parlamento quanto dal Governo.

Ebbene, questa pratica, il cui scopo principale è quello di sfruttare l'opportunità della conversione di un procedimento d'urgenza, per introdurre in tempi rapidi e certi ulteriori discipline normative, costituisce un *vulnus* importante dal punto di vista del ruolo del decreto-legge stesso nel sistema delle fonti, che viene ampliato e ulteriormente rafforzato, e poi dal punto di vista della qualità delle norme e delle politiche pubbliche.

Ciò che bisogna notare è la natura fortemente eterogenea delle discipline che vengono introdotte nella discussione sulla conversione del provvedimento d'urgenza, che ha aperto un ampio e interessante dibattito dottrinale e giurisprudenziale, oltre che politico-istituzionale, sulla necessità di rispettare il fondamentale requisito dell'omogeneità del decreto-legge.

Preliminarmente bisogna sottolineare come l'omogeneità del contenuto dei decreti-legge sia richiesta dall'articolo 15 c.3 della legge n. 400 del 1988.

La giurisprudenza costituzionale che si è più volte espressa sul punto, non ha mai riconosciuto la natura vincolante di tale disposizione, contenuta all'interno di una norma di rango primario e perciò non suscettibile di ergersi a parametro per il giudizio di legittimità costituzionale operato sui decreti-legge e sulle leggi di conversione<sup>66</sup>.

Ciò che sorprende è come i procedimenti decisionali attuali siano decisamente e suscettibili di generare «molteplici e forti incentivi alla disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione»<sup>67</sup>, rendendo poco agevole la costruzione di strumenti sanzionatori utili ad invertire questa problematica tendenza.

Sulle cause principali della disomogeneità dei decreti-legge, si può riprendere quanto si diceva in ordine alla frammentazione politica che caratterizza la compagine esecutiva,

---

<sup>66</sup> Sul punto cfr. Corte cost. sentenza n. 391 del 1995 e n. 355 del 2010 su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), in cui viene riconosciuta positivamente l'introduzione di un vincolo di omogeneità del contenuto dei decreti-legge, ma allo stesso tempo si esclude che tale previsione sia dotata di forza costituzionale, essendo contenuta in una legge ordinaria. In realtà la giustiziabilità delle norme sulla base delle previsioni contenute nelle maglie della disciplina del 1988 costituisce un tema non limitato al profilo dell'omogeneità dei decreti-legge, ma dotato di fondamentale rilevanza sistematica poiché riguarda molti aspetti inerenti ai rapporti tra gli organi costituzionali e al sistema delle fonti. La mancata costituzionalizzazione del suo contenuto, o almeno di parte di esso, ne ha depotenziato *in nuce* la portata, marginalizzando gli effetti che esso avrebbe ragionevolmente potuto produrre; così la legge del 1988 nelle parti che interessano il sistema delle fonti, e in particolare il decreto-legge, si riduce più che altro ad un *memorandum* da seguire più che non ad una stringente e adeguata disciplina dell'attività politica e normativa del Governo.

<sup>67</sup> Cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit. p. 84

composta da esponenti di forze partitiche che magari sono parte della medesima coalizione, ma spesso portatrici di interessi economici, sociali e politici differenti.

Quindi, in seno al Consiglio dei ministri si rende necessario un tentativo di forte mediazione politica tra i vari esponenti del Governo, alla ricerca di un adeguato punto di equilibrio che difficilmente è raggiungibile in tempi rapidi<sup>68</sup>.

Ciò rende chiaramente più appetibile costruire un provvedimento al cui interno confluiscono più o meno coerentemente tutte le posizioni emerse in seno al Consiglio, che sono però passibili di non garantire un adeguato livello di omogeneità del decreto adottato<sup>69</sup>.

Quella della disomogeneità di contenuto è la strada più facile che l'Esecutivo si trova davanti.

Come sostiene Nicola Lupo, «un decreto-legge procede tanto più celermente quanto più il suo contenuto è disomogeneo»<sup>70</sup>, poiché in questo modo più agevole costruire un consenso diffuso sul suo contenuto, raccogliendo disposizioni di provenienza eterogenea poiché generate nei vari Ministeri.

In sostanza, la determinazione delle questioni prioritarie su cui intervenire non è univoca, comportando la tendenza non a regolare materie, contesti e fattispecie in modo razionale e diversificato, ma a disciplinare ambiti molto differenti all'interno di un unico atto normativo, concretizzato nel decreto-legge adottato e caratterizzato da un livello decisamente scarso di omogeneità e coerenza.

Si tratta di quel modello di decreto-legge definito come *omnibus*, al cui interno vengono convogliate le più disparate discipline delle più diverse materie e il cui scopo fondamentale è duplice: “accontentare” tutte le varie componenti dell'Esecutivo e sfruttare l'opportunità di introdurre una moltitudine di discipline differenti in un unico canale rapido ed efficace.

Emerge chiaramente l'esistenza di un grave e persistente problema di programmazione politica e di progettazione normativa: la posticipazione del tentativo di mediazione all'interno della discussione nel Consiglio dei ministri rappresenta una prassi

---

<sup>68</sup> Cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit. p. 84

<sup>69</sup> Cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit. p. 84

<sup>70</sup> Cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit. p. 84

che evidenzia la lacunosità di una seria fase di programmazione delle norme e delle politiche pubbliche.

L'assenza della chiara formulazione di un'agenda delle priorità che sia pienamente condivisa e la mancanza di una strategia comune all'Esecutivo per attuare le direttive di indirizzo politico, generano confusione nella fase di determinazione dell'azione normativa del Governo.

La direzione più semplice e rapida è ricorrere al decreto-legge e far confluire al suo interno la maggior parte delle questioni più care alle singole amministrazioni, generando un provvedimento caratterizzato da una spiccata disomogeneità, oltre che spesso privo dei requisiti di necessità ed urgenza.

Se fosse adeguatamente predeterminata la scaletta degli interventi che il Governo intende adottare, tale prassi risulterebbe notevolmente più circoscritta, poiché sarebbe garantita la sufficiente trasparenza circa le priorità, le tempistiche e le modalità di azione normativa dell'Esecutivo, anticipando quella discussione che invece si forma tardivamente in seno al Consiglio dei ministri nell'esame di un decreto-legge.

Ancora una volta emerge la necessità di assicurare una programmazione degli interventi che sia condivisa e coordinata a livello della Presidenza del Consiglio dei ministri, affinché si possa giungere ad una normazione coerente per tutto il Governo e non più frammentata tra i singoli ministeri.

Risulta a questo punto indispensabile una riforma efficace del sistema elettorale, oltre che della disciplina dei rapporti tra le varie componenti dell'Esecutivo, ampliando, come si è visto, il ruolo di impulso, coordinamento e controllo del Presidente, in attuazione dell'articolo 95 della Costituzione.

Nella disomogeneità del contenuto dei decreti-legge allora si intravede un'altra manifestazione della debolezza del Governo, tanto nei confronti del Parlamento quanto al suo interno, che lo costringe a forzare le procedure e i limiti imposti al suo operato, generando una normazione caratterizzata da contingenza, scarsa qualità e perciò scarsa efficacia.

La stessa problematica affligge anche la fase parlamentare di conversione del decreto, dato che imprimere ad esso un contenuto fortemente eterogeneo stimola una più sicura approvazione da parte delle Camere.

Nelle Assemblee si ripete la necessità di compattare la maggioranza, spesso scarsamente coesa e coerente, attraverso un intervento che soddisfi tutte le diverse forze politiche che la compongono.

Questo avviene a maggior ragione nel caso in cui sul provvedimento sia posta la questione di fiducia che obbliga ad una votazione “in blocco” dell’intera disciplina compresa all’interno della legge di conversione.<sup>71</sup>

Insomma, la disomogeneità del contenuto dei decreti-legge deriva in primo luogo dall’assetto della forma di governo e dalle influenze che questo esercita sulla progettazione normativa e sulla dialettica che si svolge all’interno dell’Esecutivo e nei rapporti con il Parlamento.

Tuttavia, le ragioni di fondo di questo fenomeno non si esauriscono qui, ma sono rintracciabili anche in quella tendenza alla fuga dalla legge che si è più volte evocata e costituisce ormai una costante del ricorso al sistema delle fonti.

Dato che la crescita ipertrofica del contenuto del decreto-legge prima, e della legge di conversione poi, è da imputare tanto al Governo, quanto al Parlamento, si deve riconoscere una causa più profonda, che riguarda le procedure approntate dalla Costituzione per l’adozione degli atti normativi necessari all’attuazione dell’indirizzo politico.

La stessa ragione che ha spinto all’abuso della fonte *ex* articolo 77 manifesta tutta la sua criticità in ordine al confezionamento e alla qualità delle politiche pubbliche, consegnando un’altra prassi, quella della disomogeneità del contenuto dei decreti-legge, che si pone ai limiti della legittimità costituzionale.

E tale ragione è l’insufficienza dello strumento del procedimento legislativo ordinario, che nelle maglie dei regolamenti parlamentari, nei meandri della conflittualità dei partiti e nell’alveo del bicameralismo paritario non risulta in alcun modo in grado di assicurare rapidità decisionale, razionalità e coerenza della discussione, prevedibilità del risultato e aderenza alla volontà del soggetto che esercita l’iniziativa.

Quindi, per tirare le fila sul discorso relativo alla disomogeneità, si può concludere che si tratta di una prassi connotata da un elevato grado di criticità, di una manifestazione di sofferenza degli organi costituzionali che palesano il bisogno di strumenti per l’attuazione normativa dell’indirizzo politico che allo stato dell’arte risultano tuttavia del tutto assenti.

Essa è un sintomo di una patologia di fondo che riguarda tanto i procedimenti di formazione delle leggi dello Stato quanto l’assetto della forma di governo.

---

<sup>71</sup> Cfr. N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit. p. 84

Tale patologia, destinataria di una crescente attenzione in dottrina urge un immediato intervento politico-istituzionale di ampio spettro, che consegni una realtà nuova in cui inserire la decisione pubblica e in cui articolare il potere normativo degli organi di indirizzo così da rispettare le loro stesse prerogative e funzioni.

Per riferire questa discussione a quanto si diceva nel capitolo precedente circa l'opportunità di affiancare alla decisione pubblica strumenti tecnici adeguati a garantire la qualità degli atti normativi e delle politiche pubbliche, occorre qualche considerazione in merito al rapporto che sussiste tra abuso e disomogeneità della decretazione d'urgenza e gli strumenti del ciclo della regolazione.

Si è avuto modo di specificare come la disciplina introdotta nel 2017 abbia previsto una procedura semplificata di analisi d'impatto della regolamentazione apposita per la fonte del decreto-legge, così da garantire da un lato la qualità del contenuto di esso e dall'altro la celerità dell'intervento normativo del Governo.

Chiaramente la predisposizione di un modello semplificato è posta in linea con la natura eccezionale che dovrebbe informare il ricorso alla fonte *ex art. 77* della Costituzione, che in virtù della necessità e dell'urgenza che ne richiedono l'adozione non può essere soggetta a stringenti adempimenti procedurali.

Tuttavia, la prassi dell'abuso di tale fonte ha esasperato questa considerazione, che a questo punto si pone come limite alla diffusione dello strumento dell'AIR, destinato ad accompagnare in modo sufficientemente adeguato solo le fonti diverse dal provvedimento d'urgenza, a cui però residua uno spazio marginale e circoscritto nel panorama d'intervento dello Stato.

Se poi si tiene a mente come anche il contenuto della decretazione d'urgenza si sia progressivamente reso più importante da un punto di vista di attuazione dei molteplici fini dello Stato, ci si trova davanti alla considerazione per cui rilevanti settori dell'attuazione delle direttive di indirizzo politico risultino privi di un'adeguata analisi economica del diritto.

Altrettanto problematica si rivela la prassi di imprimere al decreto-legge un contenuto fortemente disomogeneo, tanto nella fase di adozione governativa quanto in quella di conversione parlamentare di esso.

Sia la crescita ipertrofica delle disposizioni, sia la natura eterogenea delle modifiche e delle correzioni rendono complessa un'analisi operata in riferimento al quadro d'insieme dell'intervento, che viene spogliato della sua organicità per consegnare risultati

spesso incoerenti o impreveduti che difficilmente possono essere descritti e valutati dall'AIR.

Inoltre, la possibilità di modificare in sede di conversione il contenuto originale del decreto-legge senza che sia adoperata un'analisi d'impatto degli emendamenti apportati non garantisce in alcun modo la coerenza delle risultanze dell'AIR operata sullo schema governativo e gli effetti empiricamente prodotti sull'attività di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

E, infine, la rapidità decisionale che informa il processo di adozione dei decreti-legge rende meno efficace la fase di consultazione, che resta perennemente in ombra nel quadro di contingenza che caratterizza la discussione governativa prima, e parlamentare poi.

## 2.2 I MAXIEMENDAMENTI E LA QUESTIONE DI FIDUCIA: L'ULTIMO E DEFINITIVO COLPO INFERTO ALLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO

L'ultimo profilo che in questa sede occorre analizzare circa la crescente marginalizzazione del ruolo del Parlamento in favore dell'affermarsi di un Governo "signore delle fonti" è quello relativo alla prassi della posizione della questione di fiducia sui provvedimenti presentati per la discussione dell'organo parlamentare.

La questione di fiducia consiste in una formale dichiarazione del Governo al Parlamento, preceduta da una decisione del Consiglio dei ministri, con cui l'Esecutivo condiziona la propria permanenza in carica all'esito di una determinata votazione parlamentare<sup>72</sup>.

Tale pratica ha le sue radici agli albori della vita repubblicana<sup>73</sup>, fino a raggiungere il suo apice nel periodo che va dagli anni '90 al 2013<sup>74</sup>.

La questione di fiducia si pone spesso come una pratica collaterale, di accompagnamento, di altre prassi messe in piedi dall'Esecutivo per forzare il Parlamento

---

<sup>72</sup> Cfr. A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2016 cit. p. 1

<sup>73</sup> Cfr. A. RAZZA, *op. cit.* p. 5 L'autore riporta come si debba al Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi la prima posizione di una questione di fiducia sul voto di un ordine del giorno di passaggio all'esame degli articoli, avvertendo che in caso di esito negativo il Governo avrebbe rassegnato le dimissioni.

<sup>74</sup> Cfr. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Milano 2010 cit. p. 3



a decidere, mettendolo di fronte all'alternativa tra accogliere le posizioni del Governo o sollecitarne di fatto le dimissioni<sup>75</sup>.

Tuttavia, è possibile riconoscerne anche un'autonoma problematicità intrinseca, consegnata dal fatto che essa può essere inquadrata come uno dei tanti strumenti cui il Governo ricorre per calcare la mano con un Parlamento che non di rado è scarsamente allineato alle sue esigenze.

Si tratta infatti di un fenomeno dovuto tanto all'esigenza di fuggire dalla difficoltà tecnica e politica che caratterizza il procedimento legislativo parlamentare quanto alla necessità di compattare la riottosa maggioranza che sostiene il Governo per approvare il contenuto di un provvedimento presentato, forzandola ad una votazione su di esso attraverso la posizione della questione di fiducia.

Paolo Caretti<sup>76</sup> conferisce notevole peso a questo secondo profilo, notando come esso costituisca l'unica vera ragione di una siffatta crescita costante negli anni del ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo.

Egli evidenzia come tale prassi sia la conseguenza di problemi squisitamente politici<sup>77</sup>, che hanno a che vedere non con la scarsa consistenza delle maggioranze parlamentari o con l'assenza di strumenti di contrasto all'ostruzionismo dell'opposizione, ma con la necessità «di mantenere unita la posizione di maggioranze tuttora, su molti temi, fortemente eterogenee e ricompattabili spesso solo a prezzo di un vero e proprio stravolgimento delle ordinarie regole procedimentali»<sup>78</sup>.

E questo è avvenuto certamente nel corso della Prima repubblica, dove lo strumento della questione di fiducia serviva proprio ad allineare la maggioranza parlamentare, decisamente disomogenea e conflittuale, attorno alle determinazioni dell'Esecutivo.

---

<sup>75</sup> Cfr. A. RAZZA, *op. cit.* p. 3. L'autore sottolinea la versatilità dell'istituto della questione di fiducia che viene utilizzata dal Governo in varie ipotesi e con vari obiettivi. Egli, infatti, distingue in «una “fiducia-necessitata” da scadenze costituzionali (conversione in legge di decreti-legge); una “fiducia-garanzia” come strumento per assicurare tempi certi di approvazione secondo il cronoprogramma di governo; una “fiducia-ricatto” come arma del Governo nei confronti della propria maggioranza per imporre la linea su un determinato provvedimento; una “fiduciocollante”, imposta a coesione di una maggioranza magari ampia ma non omogenea». Né in questa ricostruzione né in altre appare emergere la funzione della questione di fiducia di contrasto all'ostruzionismo dell'opposizione parlamentare. Sul punto cfr. C. DECARO, *Ostruzionismo e maxiemendamenti*, in N. LUPO, *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit. p. 37 ss.

<sup>76</sup> Cfr. P. CARETTI, *Maxiemendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, cit. p. 19

<sup>77</sup> Cfr. P. CARETTI, *op. cit.* p. 16 ss.

<sup>78</sup> Cfr. P. CARETTI, *op. cit.* p. 16 ss.

Ma sorprendentemente questo si è verificato anche nel corso del periodo maggioritario, dove le coalizioni preelettorali avrebbero dovuto garantire una decisiva stabilità del Governo e della compagine parlamentare che lo sostiene.

Come si è più volte accennato tale compattezza delle maggioranze è risultata però solo apparente, residuando un quadro di conflitti e contrasti sia all'interno del Parlamento sia tra esso e l'Esecutivo, che mal si pone nella logica di un sistema maggioritario.

E neppure sono valsi a ridimensionare tale prassi il riconoscimento crescente nel corso del ventennio maggioritario di poteri al Governo in Parlamento, che hanno riguardato in particolare il decisivo rafforzamento della programmazione dei lavori, del contingentamento dei tempi e dei limiti al potere di emendamento che viene esercitato per fini ostruzionistici dell'opposizione<sup>79</sup>.

La questione di fiducia rappresenta in pieno la tendenza ad un deterioramento non solo e non tanto dei rapporti tra Governo e Parlamento, ma anche e soprattutto tra maggioranza e opposizione.

Il fatto che si vincoli l'organo rappresentativo ad approvare un determinato intervento, sia esso contenuto all'interno di un provvedimento o di un emendamento, elide *in nuce* ogni possibilità di confronto nel circuito di discussione parlamentare tra maggioranza e opposizione, fomentando una contrapposizione sempre più insanabile.

Tale prassi priva il Parlamento della possibilità di discussione, di ponderazione e di valutazione circa l'opportunità e il contenuto del decreto o dell'emendamento presentato<sup>80</sup>.

Come nota Nicola Lupo, un Parlamento posto in questa condizione vede «sminuito il suo ruolo di legislatore»<sup>81</sup>, dato che la posizione della questione di fiducia riduce apriori la possibilità di una partecipazione attiva dell'organo e dei suoi membri, che si vedono precluso ogni margine di correzione e di modifica della disciplina contenuta ad esempio in un decreto o in un maxiemendamento.

Non si può nascondere come si tratti sostanzialmente di un *diktat* del Governo rivolto al Parlamento, che non è messo nella condizione di espandere il ruolo che gli è affidato

---

<sup>79</sup> Cfr. P. CARETTI, *op. cit.* p. 17

<sup>80</sup> La questione di fiducia può teoricamente riferirsi a qualsiasi tipo di provvedimento od emendamento presentato per la discussione alle Camere, essendo sufficiente la considerazione politica del Governo in ordine alla natura fondamentale di esso per l'attuazione delle direttive di indirizzo politico contenute nel suo programma.

<sup>81</sup> Cfr. N. LUPO, *Presentazione*, cit. p. 4

dalla carta fondamentale, ma si riduce ad una mera approvazione costretta dalla necessità di evitare la responsabilità di una crisi di governo.

Questa considerazione di fondo deve essere poi collegata all'oggetto su cui, di norma, è posta la questione di fiducia.

Essa, infatti, solitamente accompagna la presentazione dei già evocati decreti-legge *omnibus* e dei maxiemendamenti, strumenti privilegiati attraverso cui il Governo spinge il Parlamento, e in particolare la maggioranza su cui si regge, ad approvare, senza sostanziali rischi, un intero pacchetto di interventi, spesso eterogenei e, quindi, disomogenei, costringendolo ad una votazione "in blocco" su di essi.

La posizione della questione di fiducia su una fonte così carica di criticità come il decreto-legge non fa altro che costringere il Parlamento ad avallare la propria marginalizzazione.

La questione di fiducia viene utilizzata per "sanare", o meglio per evitare di far incorrere nella censura parlamentare, la moltitudine di vizi che di solito caratterizza i provvedimenti d'urgenza presentati per la conversione.

Per quanto riguarda invece i maxiemendamenti, ovvero grossi pacchetti di modifica di un disegno di legge o di un decreto all'esame delle Camere, emerge la difficoltà del Governo di garantirsi il sufficiente appoggio parlamentare di cui ha bisogno per l'attuazione del proprio programma.

Il maxiemendamento trae la propria origine in stretta connessione con la prassi della questione di fiducia; nasce per trarre da essa tutte le opportunità che questa può offrire, con riferimento tanto all'attuazione del programma di Governo quanto alla ricomposizione della maggioranza politica in Parlamento.

Bisogna comprendere come la questione di fiducia si ponga come fattore decisamente distorsivo dell'assetto della forma di governo italiana.

È stata per decenni erta a strumento per forzare la maggioranza ad accettare le imposizioni del Governo e per superare il dibattito parlamentare, che si svolge principalmente nelle commissioni competenti, nella formazione delle modifiche, delle correzioni e delle integrazioni da apportare al provvedimento originario.

A nulla è valsa l'imposizione di garantire un congruo livello di omogeneità dei maxiemendamenti, la cui assenza resta di difficile sanzionabilità, o la previsione della necessità di assicurare nella loro formulazione una certa aderenza alle discussioni

parlamentari<sup>82</sup>, dato che, a parere di chi scrive, il problema di fondo resta di natura differente.

Si riprendono ancora una volta le considerazioni di Nicola Lupo, che riconosce in tale pratica il riflesso degli equilibri interni ai Governi che, «supportati da una coalizione in qualche modo “obbligata”»<sup>83</sup> dal sistema elettorale vigente, ricorrono alla votazione “in blocco” di disposizioni molteplici ed eterogenee al fine di sottrarle alla discussione parlamentare<sup>84</sup>.

La questione di fiducia è allora il portato di una grande debolezza degli Esecutivi che, data la loro natura composita, non sono in grado di attuare altrimenti le direttive di indirizzo politico che già non senza difficoltà avevano trasposto nel programma di Governo.

### 3. SULLA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA COSTITUZIONALE: DAL RUOLO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI AL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PERFETTO

La dottrina e la discussione politico-istituzionale affrontano il problema concentrandosi sull'individuazione di strumenti tecnici e politici, tipicamente inseriti all'interno delle procedure di decisione pubblica, che siano in grado di assicurare una diminuzione delle prassi distorsive che interessano il panorama delle fonti del diritto.

Sembra che queste soluzioni abbiano più che altro l'aspetto di piccoli cerotti che cercano di contenere le grosse crepe di una diga il cui collasso è imminente, dato che anche l'esperienza ha prodotto molti esempi di tentativi falliti e di correzioni del tutto insufficienti.

La vera risposta non risiede nell'accrescere il sistema di controlli e di sanzioni validi a contrastare le singole prassi che vengono alla luce sulla scena politica, ma nel ripensare, nel riallineare, nel razionalizzare e nel riformare l'assetto della forma di governo italiana, che dimostra tutta la sua inadeguatezza, minando la strada per la programmazione, la costruzione e l'attuazione di valide politiche pubbliche.

---

<sup>82</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI Legislatura*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2013, cit. p. 7 ss.

<sup>83</sup> Cfr. N. LUPO, *Presentazione*, cit. p. 4

<sup>84</sup> Cfr. N. LUPO, *Presentazione*, cit. p. 4

Ricostruire i principali elementi che hanno comportato un'inevitabile marginalizzazione dell'organo parlamentare è stato utile solo in quanto rende palese come si sia di fronte ad un problema di sistema, ad una patologia ormai cronica che difficilmente può essere curata con i palliativi della modifica dei regolamenti parlamentari, del crescente attivismo del Presidente della Repubblica e dell'opera di censura della Corte costituzionale.

Con riguardo ai regolamenti parlamentari, per molti anni si è cercato di potenziare attraverso la loro modifica il ruolo del Governo in Parlamento.

L'attenzione riservata ad essi si giustifica alla luce dell'elasticità del dettato costituzionale, suscettibile di generare tanto il consolidarsi di una forma di governo di tipo consociativo, quanto di consentire decisivi sviluppi di essa in senso maggioritario.

In un siffatto quadro normativo «i regolamenti parlamentari hanno finito per rivestire, inevitabilmente, un ruolo fondamentale nel delineare concretamente le relazioni tra Governo e Parlamento»<sup>85</sup>, tanto da attribuire proprio a quest'ultimo «la scelta definitiva in ordine ai rapporti con l'Esecutivo»<sup>86</sup>.

Nei primi anni di vita della Repubblica, il contenuto dei regolamenti parlamentari, fortemente analogo a quello dei regolamenti precedenti alla presa del potere da parte del fascismo<sup>87</sup>, non garantiva una seria presenza del Governo nella discussione parlamentare, consegnando, assieme alla natura partitocratica della forma di governo, un periodo di decisiva debolezza degli Esecutivi.

Tale stato di cose spinse alla modifica dei regolamenti, che avvenne in primo luogo nel 1971, accentuando la partecipazione del Governo nel corso della programmazione dei lavori parlamentari.

La vera svolta si ebbe solo nel periodo che va dal 1997 al 1999, in cui la spinta in senso maggioritario, la crisi di legittimazione dei partiti tradizionali, l'adozione di un nuovo sistema elettorale e il conseguente mutamento degli equilibri e dei rapporti di forza politico-istituzionali hanno richiesto un nuovo ripensamento anche delle disposizioni dei regolamenti parlamentari.<sup>88</sup>

La modifica si sostanziò in un tentativo di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, in modo da accompagnare la transizione verso un modello maggioritario che

---

<sup>85</sup> Cfr. F. BIONDI - S. LEONE, *op. cit.* p. 5 ss.

<sup>86</sup> L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983, cit. p. 148

<sup>87</sup> Cfr. F. BIONDI - S. LEONE, *op. cit.* p. 5 ss.

<sup>88</sup> Cfr. F. BIONDI - S. LEONE, *op. cit.* p. 5 ss.

fosse efficace e completo, soprattutto attraverso una razionalizzazione e uno snellimento della fase di programmazione dei lavori.

Quest'ultima rimase però pressoché assolutamente appannaggio dei Capigruppo e del Presidente dell'Assemblea, senza un chiaro e forte protagonismo dell'Esecutivo in tale frangente.

Pertanto, le misure di razionalizzazione adottate con la modifica dei regolamenti parlamentari non si sono rivelate sufficienti per garantire una stabilizzazione del ruolo del Governo nella discussione in seno alle Assemblee e di conseguenza non sono riuscite ad ottenere il risultato di una stabilizzazione della compagine esecutiva attraverso una dialettica costruttiva con il Parlamento<sup>89</sup>.

Invero la modifica dei regolamenti parlamentari si era posta all'interno di un complessivo tentativo di riforma dell'assetto costituzionale della forma di governo, per adattarla alle nuove esigenze non solo del modello maggioritario, ma in generale del moderno governare, sulla scia della consapevolezza per cui rimodulare i rapporti tra gli organi di indirizzo all'interno dei regolamenti non sarebbe stato di per sé sufficiente a recuperare il *gap* che si era formato tra essere e dover essere del processo di decisione politica.

Sul punto di una riforma dei regolamenti parlamentari si deve richiamare la discussione tra Andrea Manzella<sup>90</sup> e Daniele Ravenna<sup>91</sup>, che, sostenendo due tesi differenti, sottolineano la persistenza di due approcci diversi al tema della necessità di ricomporre la legalità costituzionale e recuperare l'efficienza nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Ravenna sostiene come la modifica dei regolamenti parlamentari operata nel biennio 1997-1999 sia tale da assicurare la celerità dei procedimenti parlamentari e un'adeguata partecipazione del Governo<sup>92</sup>, mentre Manzella auspica un'ulteriore revisione del loro contenuto in direzione di un contenimento delle prassi maggiormente distorsive quali

---

<sup>89</sup> Cfr. F. BIONDI - S. LEONE, *op. cit.* p. 5 ss

<sup>90</sup> A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit. p. 9 ss.

<sup>91</sup> D. RAVENNA, *La patologia dei maxiemendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit. p. 29 ss.

<sup>92</sup> E questa è la posizione sostenuta anche da Nicola Lupo, che sottolinea come ormai la strada del rafforzamento dell'Esecutivo sia stata pressoché ormai completata, mentre occorre ancora una seria rimodulazione degli equilibri della forma di governo che recuperi la centralità del Parlamento. Cfr. N. LUPO, *Una forma di governo da rivedere, ma partendo da presupposti nuovi*, testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante, cit. p. 4 ss.

quelle dei maxiemendamenti, della questione di fiducia e della possibilità di apportare modifiche ai decreti-legge in sede di conversione senza incorrere in alcun limite.

In realtà, sembrerebbe che le previsioni dei regolamenti non siano assolutamente adeguate a distogliere il Governo dalle pratiche disfunzionali che esso ha negli anni messo in piedi, anzi, in alcuni casi, come in quello della previsione della possibilità di corredare una votazione dell'Assemblea con la posizione della questione di fiducia, incoraggiano tali prassi problematiche, senza porre correttivi idonei alla loro risoluzione.

Manzella ha sicuramente ragione nell'evidenziare la lacunosità e l'insufficienza delle disposizioni contenute nei regolamenti.

Tuttavia non si può accogliere del tutto positivamente la sollecitazione a revisionarne il contenuto in direzione del riconoscimento dell'inemendabilità dei decreti-legge, della limitazione della questione di fiducia e della marginalizzazione della prassi dei maxiemendamenti; o meglio, tale tesi non apporterebbe risultati decisivi in assenza di un riassetto complessivo dei rapporti tra Governo e Parlamento, perché ridurrebbe la questione ad una serie di divieti nei confronti di un Esecutivo a cui non sarebbero garantite strade differenti e maggiormente idonee per l'attuazione del programma di Governo, rischiando, ancora una volta, di paralizzarne l'operato.

La partita decisiva, quindi, non si gioca sul campo dei regolamenti parlamentari, ma in quello, più complesso e multiforme, della necessità di una riforma costituzionale dell'assetto della forma di governo delineata nel 1947, e, da allora, rimasta immutata.

Come nota Gian Luca Conti, i regolamenti parlamentari effettivamente «costituiscono spesso l'avanguardia del diritto costituzionale perché rivelano e svelano le modifiche del tessuto costituzionale ancor prima che le stesse si manifestino in una revisione formale della Costituzione»<sup>93</sup>.

Sono strumenti adatti ad evitare la necessità di ricorrere ad una modifica del dettato costituzionale, dato che sono mezzi suscettibili di garantire un assestamento dei rapporti sia all'interno delle Camere sia nei confronti dell'Esecutivo e sono dotati di una certa autonomia e incidenza.

Certamente i regolamenti parlamentari si sono dimostrati di più facile rimodulazione di fronte alla difficoltà di raccogliere la soglia di consenso necessaria ad una modifica formale della Costituzione, e, nell'esperienza repubblicana, è decisamente più frequente che siano i Regolamenti parlamentari «il luogo in cui si manifesta la fluidità della forma

---

<sup>93</sup> Cfr. G. L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2015, cit. p. 2 ss.

di governo»<sup>94</sup> mentre il ricorso alle procedure di riforma del dettato costituzionale ha rivestito un carattere del tutto eccezionale.

In un panorama così complesso e sconfortante, ricorrere allo strumento della modifica dei Regolamenti parlamentari non basta più; forse non è mai bastato, dato che ogni ridefinizione del loro contenuto aveva un preciso e prodromico scopo di fondo: garantire una maggiore efficacia all'eventualità, più o meno concreta, di una riforma costituzionale che ne supportasse gli effetti e le potenzialità<sup>95</sup>.

Con riguardo poi al ruolo del Capo dello Stato e della Consulta, si deve ad essi certamente attribuire un adeguato spazio di manovra, ma altrettanto indubbiamente si deve concludere come non possano, analogamente ad una revisione dei Regolamenti parlamentari, che consegnare una soluzione parziale, momentanea e non del tutto risolutiva, poiché forniscono risposte a singoli sintomi di una complessa crisi del sistema politico-istituzionale che deve essere fronteggiata con un piano di riforma d'insieme.

E tale piano di riforma deve avere ad oggetto una rimodulazione della forma di governo delineata in Costituzione, che passi per una più stringente disciplina di rapporti, funzioni e organi, per una ricalibratura dell'equilibrio istituzionale, accrescendo la posizione del Parlamento, garantendo allo stesso tempo la rapidità e l'efficienza decisionale di cui il Governo ha bisogno.

E la prima questione da affrontare è quella del fallimento del modello di bicameralismo paritario, definito dall'articolo 55 della Costituzione, che disperde nelle proprie maglie molte delle energie del dibattito politico-istituzionale costringendolo a ricorrere ad espedienti, a forzature e a prassi distorsive suscettibili di comportare un'ancora più critica torsione dei rapporti tra gli organi costituzionali, producendo una normazione di opportunità, di contingenza e perciò di scarsa qualità.

Il secondo elemento da prendere in considerazione è quello di una riforma dell'articolo 95 della Costituzione che imponga una più decisiva preminenza del Presidente del Consiglio e che sia accompagnata da una stringente disciplina di centralizzazione della programmazione, dell'istruttoria e dell'adozione degli atti normativi dell'Esecutivo.

---

<sup>94</sup> Cfr. G. L. CONTI, *op. cit.* p. 3

<sup>95</sup> Cfr. G. L. CONTI, *op. cit.* p. 9 L'autore riporta come «le riforme del 1988 hanno cercato di anticipare la stagione dei referendum elettorali<sup>10</sup>; le riforme del 1997 si collocano nel contesto della riforma costituzionale tentata dalla Bicamerale<sup>11</sup> e il discorso potrebbe proseguire a lungo».



Segue poi la necessaria riforma del sistema elettorale, che, così come congeniato, non è in grado di garantire maggioranze ampie e omogenee capaci di sostenere coerentemente e a lungo un determinato Governo.

Va altresì ripensata la rappresentanza politica in generale, che, secondo la sua connotazione tradizionale, non sembra più sufficiente a rendere conto della molteplicità di esigenze e aspetti della società pluralista e dell'economia mondializzata.

Insomma, serve un'ampia e articolata opera di razionalizzazione della forma di governo che sia idonea ad estirpare alla radice ogni forma di distorsione o mala-prassi che può manifestarsi nel corso delle procedure di programmazione, discussione e attuazione delle politiche pubbliche.

A quel punto sarà possibile approntare anche una serie di correttivi puntuali, diretti a dissuadere dal perpetuarsi di pratiche fuori dalle maglie di una dialettica improntata alla collaborazione, alla divisione del lavoro e al rispetto dei ruoli e delle funzioni costituzionali.

### 3.1 IL BICAMERALISMO PARITARIO ITALIANO, UN UNICUM EUROPEO ALLA BASE DELL'INSTABILITÀ POLITICA DEL GOVERNO

Una questione decisamente attuale, che ha sollecitato un ampio dibattito dottrinale e politico-istituzionale, sollevando dubbi e riflessioni tanto in seno all'opinione pubblica quanto tra gli addetti ai lavori, riguarda il superamento del bicameralismo paritario – o perfetto – attraverso la previsione di una differenziazione delle funzioni e della composizione dei due rami del Parlamento<sup>96</sup>.

Qui il tema sarà analizzato con attenzione alle ricadute che questo assetto dell'organo rappresentativo ha prodotto sulla stabilità degli Esecutivi e di conseguenza sulla programmazione delle politiche pubbliche, giungendo alla conclusione di come esso sia in definitiva la principale ragione sottesa alle molteplici disfunzioni che interessano il sistema delle fonti e la forma di governo in generale.

Se si guarda al complesso del quadro europeo, ci si accorge di come la struttura bicamerale del Parlamento italiano non rappresenti un'eccezione, un *unicum* nel

---

<sup>96</sup> Cfr. M. DRIGANI, *Il superamento del bicameralismo perfetto e l'introduzione del Senato delle Regioni*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University press, Pavia, 2013, cit. p. 88

panorama degli organi rappresentativi del Vecchio continente, ma sia al contrario piuttosto diffusa, seppur con sfumature e differenze.

Dei 27 Paesi attualmente membri dell'Unione Europea ben 12 sono infatti dotati di un modello di bicameralismo – Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, senza dimenticare poi il Regno Unito – mentre gli altri 15 hanno invece previsto un sistema di monocameralismo<sup>97</sup>.

Il numero apparentemente elevato di Paesi dotati del bicameralismo non può e non deve trarre in inganno, visto che tra le diverse realtà intercorrono notevoli e profonde differenze tanto tra i modelli in concreto adottati quanto tra le esigenze cui devono fare fronte.

Un primo discrimine che può individuarsi nel panorama dei Paesi dotati del bicameralismo ha ad oggetto la natura elettiva o meno di entrambe le Camere parlamentari.

E in effetti l'elezione diretta di entrambe le camere è prevista soltanto in quattro dei Paesi caratterizzati dal modello bicamerale, che sono la Romania, la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Italia.

Nei restanti otto Paesi dell'Unione, invece, i componenti di una delle due camere non sono soggetti ad elezione diretta ma sono scelti da altre entità, come gli stati federati, i *lander* o le regioni, attraverso quindi un'elezione indiretta<sup>98</sup>.

Un'altra fondamentale differenza è che solo l'Italia nel panorama europeo<sup>99</sup> ha il bicameralismo perfetto, in cui entrambe le camere esercitano le stesse identiche funzioni con riferimento al procedimento legislativo e al circuito fiduciario.

Al contrario, negli altri Paesi dotati di bicameralismo, la funzione legislativa è effettuata da una sola camera, mentre la previsione del voto di fiducia al Governo da parte di entrambe le camere esiste, oltre che in Italia, solo in Romania.

Questo perché in tutti gli altri Stati, quella che viene definita la “camera alta” è chiamata a rappresentare, da un lato, gli Stati federati o le altre entità territoriali comunque

---

<sup>97</sup> Cfr. F. BASSANINI - A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Roma, 2017 p. 14 ss. e altresì cfr. E. ALBANESI, *Referendum sulla riduzione dei parlamentari, profili tecnico-giuridici*, Intervento al corso di aggiornamento organizzato dall'AIGA e dall'Ordine degli Avvocati di Fermo sul referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, Fermo, 18 settembre 2020, p. 1 ss.

<sup>98</sup> Di solito a non essere eletta direttamente è la cosiddetta “camera alta”, come quella dei Lord in UK (dove l'unica camera eletta direttamente e a suffragio universale è la “Camera dei Comuni” con 650 componenti).

<sup>99</sup> Aprendo lo sguardo sul mondo, solo Svizzera e Stati Uniti hanno il bicameralismo paritario.

denominate, come ad esempio i *lander*, in Germania, Austria e Belgio, e le regioni in Spagna, Francia e Paesi Bassi, e, dall'altro lato, particolari interessi funzionali<sup>100</sup>.

Da questa breve rassegna traspare piuttosto chiaramente come il modello bicamerale sia in definitiva abbastanza diffuso nel panorama europeo, dato che caratterizza quasi la metà degli Stati che compongono l'Unione.

Ciò che rende il modello italiano un *unicum* è la natura paritaria, o perfetta, di esso, che comporta l'esercizio di medesime funzioni da parte di entrambe le Camere.

Quindi il dato negativo che impone una riforma del bicameralismo non risiede nella presenza del bicameralismo di per sé ma nella sua insostenibile (im)perfezione, che consegna un quadro di complessità, caratterizzato da duplicazione degli interventi, delle procedure e degli organi.

### 3.1.1 LE ORIGINI E LE FINALITÀ DELLA NATURA PARITARIA DEL BICAMERALISMO ITALIANO, TRA DIFFERENZE NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E NEL SISTEMA ELETTORALE

Come si è anticipato, il bicameralismo paritario è il portato di un annoso dibattito in seno all'Assemblea costituente, che, preoccupata di scongiurare il ripetersi delle derive autoritarie del periodo fascista<sup>101</sup>, giunse alla conclusione di imprimere all'organo parlamentare una struttura bicamerale, determinandone all'articolo 55 della Costituzione la composizione in Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

La discussione affrontata dai Costituenti sul punto, che è stata oggetto di indagine alla ricerca di soluzioni dei nodi più problematici che sono emersi in seguito, riveste una decisiva importanza per comprendere le ragioni, le potenzialità e le disfunzionalità del bicameralismo paritario.

---

<sup>100</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino 1992 cit. p. 20 ss. e altresì cfr. E. ALBANESI, *Referendum sulla riduzione dei parlamentari, profili tecnico-giuridici* p. 3 ss.

<sup>101</sup> Cfr. B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "I Costituzionalisti e le Riforme" tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, 2/2014, cit. p. 3. L'autrice riporta come l'azione dei costituenti fosse mossa «da un impulso ad elidere, ad annullare, piuttosto che ad affermare». Tale espressione appare utile nel comprendere l'insicurezza dei costituenti nella definizione di un modello di bicameralismo completo ed efficiente, in quanto la preoccupazione non era tanto creare un sistema efficiente quanto più di costruire un apparato di garanzie che fosse idoneo a proteggere la democrazia, il pluralismo e lo Stato da derive autocratiche come quelle del ventennio fascista.

Secondo lo schema delineato dall'Assemblea costituente, il bicameralismo, anche se paritario e perfetto, avrebbe potuto recuperare la propria funzionalità «nei non trascurabili elementi di differenziazione che in esso erano comunque presenti, a partire dalla differente durata prevista per le due camere»<sup>102</sup>, che comporta la presenza di differenti momenti di investitura.

In tale frangente si optò anche per una diversa legittimazione delle due Camere al fine di rafforzare il rapporto fra i cittadini e i loro rappresentanti, per articolare il dialogo politico nelle due Assemblee in modo differente, così che fosse diversamente leggibile da parte dell'opinione pubblica e degli altri poteri dello Stato, tentando di differenziare le due Camere «logicamente e ragionevolmente per effetto della loro composizione elettiva e, perciò, della loro struttura»<sup>103</sup>.

Occorre preliminarmente approfondire in cosa consiste la natura paritaria del bicameralismo italiano, che lo rende appunto «un modello pressoché unico nell'ambito dell'Unione europea e della comunità internazionale»<sup>104</sup>.

Come si è detto, entrambe le Camere sono dotate di poteri identici con riguardo tanto al procedimento legislativo quanto al circuito fiduciario, imponendo una duplicità di procedure, organi e controlli che minano seriamente l'azione di Governo e la stabilità dell'Esecutivo, in particolare in ragione «della necessità del costante sostegno – non di uno ma – dei due rami del Parlamento»<sup>105</sup>.

Certamente questa è una conseguenza immediata della natura egualmente rappresentativa delle due Camere, i cui membri sono scelti dal corpo elettorale mediante elezione diretta, che gli conferisce la medesima legittimazione, giustificando l'esercizio delle medesime funzioni.

Nell'idea dei costituenti le due Camere risultavano identiche “soltanto” per quanto riguarda le funzioni inerenti al procedimento legislativo, all'accordo della fiducia al Governo e alla legittimazione democratica diretta.

L'identità sussistente tra Camera e Senato è andata però ben al di là di questo, disattendendo le aspettative e, in un certo senso, le stesse volontà dei Costituenti.

Come nota Barbara Pezzini, la formulazione primigenia del testo costituzionale conteneva una serie di differenziazioni, talune anche molto profonde.

---

<sup>102</sup> Cfr. B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, cit. p. 2

<sup>103</sup> Cfr. G. L. CONTI, *op. cit.* p. 5-6

<sup>104</sup> Cfr. A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *Diritto pubblico europeo* rassegna online, fasc. 1/2021, cit. p. 2

<sup>105</sup> Cfr. A. VUOLO, *op. cit.* p. 3

Molte di esse sono state però con il tempo superate, consegnando un modello di bicameralismo “perfettamente paritario”.

La prima di tali differenziazioni è quella dello scarto previsto nella quota della popolazione rappresentata da deputati e senatori, fissata negli articoli 56 e 57 rispettivamente in uno ogni ottantamila e uno ogni duecentomila<sup>106</sup>.

La seconda riguarda la distinzione nell’età dell’elettorato attivo – essendo necessaria maggiore età per la Camera e 25 anni per il Senato – e passivo – poiché si richiedono i 25 anni per la Camera e i 40 anni per il Senato.

La terza ha ad oggetto la limitata presenza in Senato di senatori non elettivi; si tratta dei Senatori a vita, ex Presidenti della Repubblica o persone da quest’ultimi nominate.

La quarta si riferisce alla previsione di una base regionale per l’elezione del Senato, che non è stata completata con la finalizzazione di una rappresentanza diversa da quella democratica e si è perciò ridotta «ad alterare moderatamente la proporzionalità del rapporto tra seggi e popolazione regionale»<sup>107</sup>; tale distinzione riguarda evidentemente anche le modalità di elezione dei componenti delle due Assemblee, determinando un sistema elettorale differente tra Camera e Senato.

Infine, l’ultima, che in origine ha rivestito una notevole importanza, è la disposizione che differenzia la durata della Camera in cinque anni e quella del Senato in sei anni, imponendo un rinnovo di esse coincidente esclusivamente una volta ogni trent’anni, salvo scioglimento anticipato<sup>108</sup>.

Nonostante le prime tre differenziazioni, quelle inerenti alla quota di popolazione rappresentata, alla differenza di elettorato passivo<sup>109</sup> e alla presenza di membri non eletti, permangono tuttora perché immutate dal legislatore costituzionale successivo, le ultime due, quella relativa alla differenza di sistema elettorale e quella relativa alla durata diversa dei due rami del Parlamento sono state superate nel decennio successivo all’adozione della Costituzione.

---

<sup>106</sup> Tale dato è stato ulteriormente oggetto di modifica ad opera della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari* che abbassando da 630 a 400 i deputati e da 315 a 200 i senatori ha obbligato una rimodulazione della quota di popolazione da essi rappresentata.

<sup>107</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 4

<sup>108</sup> Queste sono le cinque differenziazioni individuate appunto da B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, cit. p. 2 ss.

<sup>109</sup> È stato invece superata la differenza di elettorato attivo, dato che la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1 ha esteso la possibilità di voto per il Senato a tutti i maggiorenni.

Sulla questione della differenziazione su base regionale, tradotta in differenziazione del sistema elettorale, si deve evidenziare l'apparentemente pregevole tentativo dei costituenti di strutturare nelle due Camere due diversi canali della rappresentanza.

Così che «rinunciando a sintesi eccessivamente semplificatrici dell'articolazione presente nel corpo elettorale, ne avrebbe rappresentato il pluralismo anche attraverso la possibilità di veder agire in concorrenza diversi metodi di selezione della classe politica»<sup>110</sup>, in virtù di un sistema elettorale differenziato, maggioritario per il Senato e proporzionale per la Camera.

Pur non giungendo alla costituzionalizzazione della differenza di sistema elettorale tra Camera e Senato, si raggiunse un accordo politico sulla base del cd ordine del giorno Nitti, che prevedeva per l'elezione del Senato il suffragio universale e diretto con il sistema del collegio uninominale, appunto su base regionale, consegnando in pratica un'elezione con modello proporzionale alla Camera e con modello maggioritario al Senato<sup>111</sup>.

Tuttavia, come è noto, la legge elettorale del 1948 superò tale distinzione di sistema elettorale, dato che la soglia del 65% prevista per la vittoria nei collegi uninominali produsse anche al Senato un modello sostanzialmente proporzionale, consentendo la diretta elezione di un numero del tutto irrisorio di Senatori<sup>112</sup>.

Sulla durata differente, invece, la finalità principale era quella di costruire nelle maglie del Senato una camera di riflessione, in cui sul decisionismo politico avrebbe dovuto prevalere la logica della ponderazione e del confronto, data anche dalla composizione ridotta e dall'età più avanzata dei suoi membri, che avrebbero ragionevolmente potuto conferire maggior pregio e maggior esperienza alla discussione sulle proposte di legge e sull'accordo della fiducia al Governo<sup>113</sup>.

In particolare, la maggiore riflessione si sarebbe sostanziata nel costringere il Parlamento e il Governo ad una ripetizione di fatto ad ogni rinnovo di ogni singola camera del dibattito sulle principali linee di indirizzo politico dello Stato<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 3.

<sup>111</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 3. L'autrice nota come in particolare «il sistema proporzionale a favore del ruolo di mediazione del partito, l'uninomiale a favore della selezione sullo specifico profilo e curriculum del singolo candidato».

<sup>112</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 4

<sup>113</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, cit. p. 139. «È proprio l'esigenza di inserire un elemento equilibratore, di limite, di ulteriore riflessione a motivare storicamente l'assetto bicamerale del Parlamento italiano».

<sup>114</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 4

I riflessi di tale previsione sulla forma di governo sarebbero stati molteplici e decisamente critici, soprattutto per circuito fiduciario, dato che ad ogni rinnovo di uno o dell'altro ramo del Parlamento sarebbe stato ovviamente necessario rivalutare nella nuova composizione della Camera rievocata la permanenza della fiducia all'Esecutivo richiesta dall'articolo 94 della Costituzione<sup>115</sup>.

Certo questo dato in un sistema connotato da un multipartitismo estremo e da una conseguente forte instabilità della compagine governativa avrebbe potuto costituire un decisivo tasto dolente per la stabilità e la continuità nell'azione del Governo.

L'Esecutivo, infatti, avrebbe dovuto non solo godere della fiducia di entrambe le Camere, ma allo stesso tempo sperare, per vedere assicurata la propria permanenza in carica, in un risultato elettorale analogo, se non identico, nelle elezioni differenziate delle due Assemblee.

E, allora come oggi, molte erano le evoluzioni e i cambiamenti che potevano manifestarsi tanto in seno all'opinione pubblica quanto nel circuito dei partiti, non rendendo improbabile l'ipotesi di una conformazione politica difforme nei due rami del Parlamento che non fosse in grado di assicurare la stabilità del Governo.

Tutto questo ovviamente senza la previsione di strumenti tipici del modello francese di coabitazione o del modello presidenziale statunitense, dove l'elezione diretta del Presidente lo tiene al riparo da eventuali "sorprese" consegnate dalle elezioni di metà mandato.

Con riferimento alla programmazione politica, in particolare nelle maglie del programma di Governo, una continua rimodulazione dei fini dello Stato, imposta dall'esigenza di far combaciare istanze e interessi suscettibili di una repentina evoluzione, avrebbe senz'altro depotenziato l'efficacia delle previsioni e dei piani di azione approntati dagli organi costituzionali, esasperando, più che potenziando, la fase di confronto tra Parlamento e Governo nella determinazione dell'indirizzo politico.

L'inadeguatezza di tale previsione all'esigenze della forma di governo parlamentare italiana non tardò a preoccupare il circuito politico-istituzionale, facendo sì che, prima con lo scioglimento anticipato del Senato, e poi attraverso la riforma costituzionale dell'articolo 80, la durata di Camera e Senato fosse parificata a cinque anni.

Alla fine dei conti resta quindi il fatto che le due principali differenze che rendevano in un certo senso giustificata l'articolazione bicamerale del Parlamento vennero meno nel

---

<sup>115</sup> Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.* p 4

giro di neanche un decennio, sfumando ogni distinzione collegata alla rappresentanza, alla durata e alla composizione dei due rami, ormai pressoché perfettamente analoghi sotto quasi tutti i profili.

Per rispondere completamente alla domanda circa le caratteristiche e le analogie che rendono perfettamente paritario il bicameralismo italiano si deve comprendere come non sia presente soltanto l'identità di funzioni nell'esercizio del potere legislativo e nell'ambito del circuito fiduciario, ma permangano anche elementi ulteriori, collegati appunto all'ormai affermata identità di rappresentanza politica e sociale, effetto tanto del superamento di fatto del sistema elettorale differenziato quanto della parificazione della durata delle due Camere.

L'idea dei costituenti era chiara: differenziare le due Camere senza semplificare la rappresentanza attraverso una categorizzazione della realtà sociale e attraverso il potenziamento del confronto e dei reciproci controlli tra Governo e Parlamento con la previsione di una durata diversificata dei due rami di quest'ultimo.

Questo è ciò che si voleva fare ma che non si è avuto la forza di fare in modo del tutto compiuto.

Si è creata una distinzione debole, che sostituisce al pregio di non essere ricorsi a semplificazioni del pluralismo il grave difetto di non aver progettato un ruolo più specifico del Senato.

Esso si è al contrario ridotto, con le opportune precisazioni, ad un doppione della Camera, incapace, perché inadatto, ad esprimere una discussione differente e connotata da un diverso parametro di giudizio, oltre che adeguata a garantire una più attenta riflessione.

E quindi è mancata una seria distinzione della rappresentanza a causa in particolare dell'assenza di una decisiva strutturazione del Senato come camera "specializzata e differenziata", tradottasi in una perdita dell'occasione di concretizzare le potenzialità offerte dal modello bicamerale dell'organo parlamentare.



### 3.1.2 DAL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO AL CIRCUITO FIDUCIARIO: L'INSOSTENIBILE (IM)PERFEZIONE DEL BICAMERALISMO PARITARIO

Dopo aver ripreso sommariamente le ragioni che hanno portato all'immagine attuale del bicameralismo paritario, si può in questa sede riconoscere come siano sostanzialmente tre le tematiche fondamentali che sono emerse: la prima è quella del concreto articolarsi del procedimento legislativo, la seconda è quella della necessità che il Governo goda della fiducia di entrambi i rami del Parlamento e l'ultima è quella relativa all'opportunità di una differenziazione di Camera e Senato sulla base della rappresentanza di interessi differenti.

Sulla duplicità del procedimento legislativo, che si articola in modo eguale sulla base della previsione dell'articolo 70 della Costituzione, si deve riconoscere *ab origine* il rischio concreto di un allungamento dei tempi della decisione pubblica nelle maglie di una discussione sostanzialmente duplice e identica.

Nel corso della trattazione si è accennato più volte come la natura, l'articolazione e le fasi del procedimento legislativo ordinario abbiano contribuito decisamente a quella fuga dalla legge parlamentare, che è stata via via relegata a fonte del tutto marginale nel panorama giuridico italiano.

Il doppio passaggio parlamentare, con tutto il portato relativo alla prassi delle *navette*, per cui un disegno o una proposta di legge “rimbalza” da una Camera all'altra alla ricerca di una formulazione definitiva che le metta d'accordo, allunga irrimediabilmente i tempi della legislazione ordinaria, resa complessa da una duplicazione di procedure, di discussioni – in Assemblea e in Commissione – di votazioni e di organi<sup>116</sup> che richiedono attenzione, confronto e quindi, indubbiamente, tempo<sup>117</sup>.

Il fatto è che tale lungaggine procedurale, che potrebbe anche ritrovare una qualche giustificazione nella ricerca di un'effettiva capacità di generare proficui compromessi politici e una normazione ragionata e completa, se messa di fronte alla complessità e alla problematicità tanto della forma di governo e quanto, più in generale, del sistema politico-istituzionale, reciprocamente caratterizzati da instabilità e conflittualità, si trasforma in

---

<sup>116</sup> Occorre infatti non dimenticare la natura complessa di entrambi i rami del Parlamento.

<sup>117</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme” tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, 2/2014, cit. p. 4 ss.

una vera e propria distorsione delle modalità di adozione delle leggi ordinarie che di fatto costringe alla forzatura del sistema delle fonti.

Le criticità della forma di governo e del sistema politico si riflettono evidentemente sulle procedure di formazione delle scelte politiche e quindi sull'adozione degli atti normativi necessari ad attuarle, resi incerti dalla disomogeneità delle maggioranze e dalla litigiosità delle forze politiche che sostengono il Governo, relegato in una debole posizione di instabilità e insicurezza, che lo costringe a forzare il dettato costituzionale per recuperare il vigore necessario ad imporre al Parlamento il proprio programma.

Il bicameralismo paritario si è reso responsabile quindi non dell'aver prodotto «una tecnica utile al confronto tra prospettive politiche diverse che deve tendere, fin dove è possibile, all'identificazione di un punto di caduta compromissorio»<sup>118</sup>, ma dell'aver generato una discussione legislativa connotata da decisiva incertezza dei tempi e dei risultati del procedimento, suscettibile di acutizzare i conflitti e le crisi politiche e, di conseguenza, del tutto inadeguata alla costruzione di valide politiche pubbliche.

Quindi il problema è in certo senso duplice: in primo luogo un procedimento legislativo bicamerale, del tutto identico nelle due articolazioni per quanto riguarda poteri, fasi e funzioni delle due Camere, già di per sé costituisce un appesantimento delle modalità di attuazione normativa delle scelte politiche prese da Parlamento e Governo; in secondo luogo, la frammentarietà e la conflittualità del sistema politico, accompagnate da una legge elettorale che non è assolutamente in grado di confezionare maggioranze ampie e omogenee, hanno esasperato questo aspetto già autonomamente critico, traducendo il procedimento legislativo in un pantano che può inghiottire e assorbire la discussione pubblica senza la certezza dei tempi e delle risultanze della decisione politica.

Certo accanto a queste considerazioni si deve sottolineare come sostanzialmente manchino strumenti di correzione, che recuperino, almeno in parte, l'inadeguatezza di questo sistema.<sup>119</sup>

Non sono infatti previste, se non debolmente, procedure che assicurino una rapida discussione delle proposte dell'Esecutivo, la cui posizione in Parlamento si è vista essere ancora molto debole.

---

<sup>118</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 4 ss.

<sup>119</sup> Un esempio può essere quello della mancanza di una previsione che stabilisca tempi certi attraverso un esame prioritario dei disegni di legge presentati dal Governo, che costringe quest'ultimo a ricorrere alla decretazione d'urgenza per garantirsi una precisa sicurezza in ordine alle tempistiche di adozione di un provvedimento parlamentare.

Ma tale questione non pare essere del tutto cruciale, dato che ancora una volta la soluzione non può provenire esclusivamente da un potenziamento procedurale – o meglio regolamentare – dei poteri del Governo nei confronti della discussione parlamentare.

La debolezza del Governo non tanto è il riflesso di una mancata attenzione nei suoi confronti da parte dei regolamenti parlamentari<sup>120</sup> o di una struttura di per sé mal congegnata dei procedimenti di adozione delle leggi, quanto piuttosto il portato della torsione della forma di governo impressa soprattutto dal sistema elettorale e dal circuito dei partiti.

L'unica soluzione idonea è quella di potenziare l'Esecutivo innanzitutto nei confronti della maggioranza che lo sostiene, dato che è il rapporto di conflitto che sussiste tra essi la vera ragione della debolezza del Governo, che si traduce in lentezza e incertezza del procedimento legislativo.

Ma questo più che un problema di procedure è un problema di forma di governo, poiché l'instabilità della posizione dell'Esecutivo deve essere imputata ad una lunga serie di ragioni, tra cui figura proprio il bicameralismo paritario.

Per spostarsi sulla questione della dicotomia del circuito fiduciario, si deve sottolineare tutta la problematicità della previsione dell'articolo 94 della Costituzione per cui il Governo, per entrare e per rimanere in carica, debba ricevere la fiducia da entrambe le Camere.

Nicola Lupo giustamente sottolinea come la norma cardine della natura bicamerale del Parlamento non sia tanto l'articolo 70 della Costituzione sul procedimento legislativo – che di certo ha la sua intrinseca importanza – quanto più lo stesso articolo 94 della Costituzione sul rapporto di fiducia,<sup>121</sup> che, dovendo sussistere obbligatoriamente con ciascuna delle due Camere, ha rivestito «un fattore non trascurabile di instabilità»<sup>122</sup> tanto degli Esecutivi quanto, più in generale, della forma di governo.

---

<sup>120</sup> La dottrina sul punto come si è già visto si divide, non mancando autori che denunciano l'assenza di vie preferenziali per la normazione del Governo in Parlamento, ma neppure autori che non sottolineino come a partire dagli anni '80 del secolo scorso molto sia stato fatto con riferimento in particolare alla riforma dei Regolamenti parlamentari per cercare di garantire una maggiore efficacia dell'attività dell'Esecutivo nei lavori delle Assemblee.

<sup>121</sup> Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, cit. p. 139. Gli articoli che conferiscono la natura paritaria alla struttura del Parlamento sono appunto gli articoli 55 (Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), 70 (La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere) e 94 (Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere).

<sup>122</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, Testo della relazione svolta ad un convegno su "Le autonomie territoriali di fronte al processo di integrazione europea e alla riforma costituzionale", organizzato l'8 luglio 2016 dall'Assemblea Regionale Siciliana (in corso di pubblicazione negli atti del convegno), cit. p. 2 ss.

E proprio questa instabilità non ha quasi mai garantito ai Governi di «condurre in porto quell'indirizzo politico in nome del quale avevano chiesto e ottenuto, sulla base di sistemi elettorali maggioritari, il voto degli elettori»<sup>123</sup>.

Come nota Massimo Luciani, il vero problema costituzionale dei Governi che si sono susseguiti nelle legislature della storia repubblicana è stato da sempre quello della mancanza di stabilità<sup>124</sup>e di continuità dell'azione politica e normativa, più che non quello collegato alla necessità di percorsi rapidi o privilegiati di adozione delle norme necessarie all'attuazione del programma di Governo.

E questo è dimostrato, come si è detto, dall'esperienza della cd Prima Repubblica, in cui la prepotente litigiosità e la conflittualità delle forze politiche di maggioranza, preoccupate di avvicinarsi nella *leadership* del Governo più che della stabilità di esso, consentivano una durata decisamente effimera degli Esecutivi<sup>125</sup>.

La stabilità dei Governi non è stata recuperata neppure all'indomani della svolta maggioritaria del 1993, a causa della disomogeneità delle coalizioni preelettorali che non consentivano la formazione di maggioranze salde e continuative in Parlamento, che fossero perciò idonee a permettere al Governo di attuare con sicurezza e rapidità decisionale il proprio programma<sup>126</sup>.

Si tratta ormai di una patologia endemica della forma di governo italiana, che ha molte delle sue ragioni proprio nella struttura bicamerale del Parlamento, che rende difficoltoso assicurarsi maggioranze affini in entrambi i rami di esso.

---

<sup>123</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, cit. p. 2 ss.

<sup>124</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 4 ss. L'autore evidenzia in particolare come siano dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari decisivi poteri al Governo, che tuttavia deve costantemente fare i conti con la propria stabilità. Egli, infatti, scrive: «l'Esecutivo, anzi, è titolare di poteri straordinariamente penetranti: basta ricordare la decretazione d'urgenza; la facoltà di porre la questione di fiducia; il sostanziale dominio della delegazione legislativa (raramente i pareri delle commissioni parlamentari competenti sono riuscite a condizionarla davvero). Né v'è stato davvero un problema di giuridica debolezza della posizione, entro il Governo, del Presidente del Consiglio: solo un pregiudizio ideologico potrebbe ritenere irrilevante la previsione dell'art. 95, primo comma, Cost.» A parere di chi scrive è in realtà piuttosto chiaro come tali poteri conferiti al Governo in modo piuttosto elastico dalla Costituzione siano eccessivamente suscettibili alla stabilità di esso, rischiando di tradursi, in caso di scarso appoggio parlamentare, in poteri del tutto apparenti e in sostanza inutili nel conferire all'Esecutivo una posizione di preminenza che garantisca al contempo il pieno rispetto della legalità costituzionale. Non convince perciò la considerazione che sminuisce la rilevanza e la criticità del problema inerente alla scarsa preminenza del Presidente del Consiglio e alla scarsa razionalizzazione della forma di governo.

<sup>125</sup> Sul punto ci si è già ampiamente espressi nel capitolo II, in cui la forte distinzione in correnti all'interno in particolare della Democrazia cristiana si tradusse in una corsa alla Segreteria di esso che spesso si compenetrava con il dialogo relativo alla *leadership* di Governo. Ma le dinamiche intrapartitiche non furono l'unica ragione dell'instabilità degli Esecutivi, dato che spesso si manifestavano contrasti anche all'interno delle differenti alleanze che si formavano sulla scena istituzionale. Sul punto cfr. M. LUCIANI, *op. cit.* p. 3

<sup>126</sup> Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.* p. 3 ss.

Basti pensare alla crisi che si è aperta all'indomani delle elezioni del 2013, quando le urne decretarono la maggioranza della coalizione di centro-sinistra alla Camera e la vittoria della coalizione di centro-destra al Senato, di fatto impedendo ad entrambe di garantirsi l'appoggio necessario per formare un Governo di fronte ad un risultato elettorale differente tra le due Assemblee<sup>127</sup>.

Un contesto analogo si era manifestato già nel 2006, quando la coalizione di centro-sinistra vincente alla Camere poté contare su una maggioranza decisamente risicata al Senato<sup>128</sup>.

In questo frangente emerge come nel periodo che va dal 1994 al 2018 l'assenza di un sistema elettorale ben congeniato abbia influenzato notevolmente il funzionamento del bicameralismo e della forma di governo in generale.

Come evidenziato tanto da Lupo quanto da Luciani, la ragione di fondo che richiede una riforma del sistema bicamerale «non è da individuarsi tanto nei ritardi e nelle difficoltà del procedimento legislativo bicamerale di per sé»<sup>129</sup>, che senza dubbio apre la strada a elevati costi decisionali e pratiche di dubbia legittimità costituzionale, quali l'abuso e la disomogeneità dei decreti-legge, i maxi emendamenti e la sovente posizione della questione di fiducia, «quanto piuttosto nell'esigenza di far sì che un solo ramo del Parlamento dia la fiducia o la neghi al Governo»<sup>130</sup>.

Certamente la previsione per cui un solo ramo del Parlamento abbia il potere di conferire, e quindi revocare, la fiducia al Governo avrebbe ricadute anche sul procedimento legislativo stesso, poiché non sarebbe immaginabile mantenere quella simmetria che invece viene a mancare nel circuito fiduciario.

Dopotutto, nonostante il tema della stabilità degli esecutivi rivesta fondamentale e primaria importanza, la questione della complessità del procedimento legislativo attuale non può essere trascurata, costituendo una concausa della maggior parte delle disfunzioni

---

<sup>127</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, cit. p. 3 L'autore descrive come «per la diversa composizione di Camera e Senato non si è stati in condizione, successivamente all'appuntamento elettorale, di esprimere un Governo che fosse in linea con le indicazioni presentate agli elettori, per cui si è dovuti arrivare, dopo la rielezione del Presidente della Repubblica e dopo un percorso di grandissima delicatezza, per fortuna condotto con maestria in quella fase, alla formazione di un classico Governo di grande coalizione: un Governo in cui le due coalizioni che si erano presentate agli elettori si sono spaccate al proprio interno, confluendo per larga parte nella nuova ampia maggioranza, ma con alcune componenti che sono andate all'opposizione».

<sup>128</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, cit. p. 116

<sup>129</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, cit. p. 4

<sup>130</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, cit. p. 4

e delle pratiche illegittime che si sono in parte riportate nel corso della prima metà di questo capitolo.

In questo si può intravedere una somma di riflessi, per cui la perdurante assenza di stabilità consegnata dal bicameralismo e dal sistema elettorale problematizza il procedimento legislativo ordinario che, di per sé già lungo e complesso, si trasforma nelle migliori delle ipotesi in un pantano e, nelle peggiori, in una polveriera capace di deflagrare<sup>131</sup> la continuità dell'azione di Governo.

Anzi, sotto questo profilo è proprio l'influenza negativa prodotta dal bicameralismo paritario sul procedimento legislativo ordinario la ragione principale che ha contribuito decisamente a marginalizzare la fonte della legge parlamentare, soppiantata in primo luogo dall'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, che ha il grande pregio di contingentare una discussione parlamentare che sarebbe altrimenti potenzialmente infinita e in secondo luogo dal crescente utilizzo di altri strumenti quali questioni di fiducia e maxiemendamenti.

L'instabilità degli Esecutivi, dovuta al bicameralismo paritario, ha costretto i Governi, giustamente preoccupati di attuare il proprio programma politico con velocità e certezza, a ricorrere ad espedienti rapidi e convenienti, a causa dell'incertezza circa la durata della loro permanenza in carica di fronte a maggioranze poco omogenee e perciò decisamente riottose e indisciplinate nei confronti delle determinazioni dell'Esecutivo che sono chiamate a sostenere.

Si può in somma conclusione sostenere che la questione della stabilità e la questione inerente all'efficacia del procedimento legislativo ordinario siano irrimediabilmente congiunte, risvolti di una medesima patologia che fa capo alla struttura bicamerale paritaria del Parlamento.

Quindi il bicameralismo consegna instabilità politica e lentezza decisionale. Ma in che modo questo aspetto influisce sulla programmazione delle politiche pubbliche?

Certamente si possono riprendere molte delle considerazioni già formulate in merito alla necessità di razionalizzare la forma di governo italiana, prevedendo da un lato un potenziamento del Governo e dall'altro una chiara preminenza del suo Capo all'interno di esso, in modo da andare incontro alle esigenze manifestate dall'Esecutivo in riferimento alla costruzione di una democrazia decidente.

---

<sup>131</sup> Cfr. V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino Soveria Manelli, 2007, cit. p. 67

Il bicameralismo paritario, con la sua aspirazione di elevarsi a centro fondamentale della discussione politica sull'individuazione dei fini fondamentali dell'azione dello Stato, si pone in posizione del tutto anacronistica in un panorama caratterizzato da radicali e repentine evoluzioni, dalla necessità di provvedere tempestivamente e coerentemente, dalla crescente intersezione dei sistemi regolativi nazionali, sovranazionali e internazionali che più che ragionamento impongono compattezza e rapidità decisoria.

Ciò che si vuole sottolineare non è tanto l'inutilità del confronto politico, che costituisce la vera essenza della natura democratica dello Stato e risulta perciò imprescindibile e irrinunciabile, quanto piuttosto l'insostenibilità di una duplicazione di esso all'interno di un Parlamento dotato di due Camere cui sono attribuiti poteri perfettamente identici e perciò interscambiabili.

La discussione istituzionale relativa all'indirizzo politico, che in fin dei conti si sostanzia nel programma di Governo da attuare mediante la normazione soprattutto primaria, urge una razionalizzazione, per consentire allo stesso tempo una sua adeguata espansione.

È chiaro, infatti, come la ricerca di un esasperato confronto tra Parlamento ed Esecutivo abbia sostanzialmente sortito l'effetto contrario, per cui la programmazione politica si è resa un adempimento caratterizzato da grande difficoltà e quindi da profonde disfunzionalità che non ne garantiscono un serio esercizio.

In un certo senso, il bicameralismo paritario si è tradotto nel tramite istituzionale che traspone la complessità della discussione programmatica che si svolge nel confronto tra i partiti in un contesto di conflitto parlamentare, in cui la duplicazione del momento della discussione politica rappresenta un *vulnus* alla stabilità del Governo e quindi alla sua azione di definizione e attuazione dell'indirizzo politico.

E allora l'Esecutivo, che in questo contesto non è in grado di confezionare un programma serio, specifico e dettagliato, cerca strade alternative, obbligate dalla necessità di fuggire *in primis* proprio dal confronto con la base di maggioranza che lo sostiene.

Si spiegano così l'abuso e la disomogeneità della decretazione d'urgenza, la questione di fiducia e i maxiemendamenti, tutte quante pratiche con lo scopo di eludere o di forzare la discussione parlamentare, resa insopportabile dalla combinazione del bicameralismo paritario, della mancanza di un'adeguata opera di razionalizzazione della forma di governo e dalla perdurante assenza di un sistema elettorale in grado di

consegnare maggioranze chiare e omogenee, oltre che tendenzialmente identiche nei due rami del Parlamento.

Per concludere il discorso sul superamento del bicameralismo paritario si deve sottolineare come una riforma del Parlamento che completi il dettato costituzionale attraverso una differenziazione, e quindi una specificazione, delle funzioni, della legittimità e della composizione delle due Camere costituirebbe una tappa di fondamentale importanza per la revisione della forma di governo italiana, di per sé sufficiente a correggere molte delle disfunzioni che dall'adozione della Costituzione ad oggi si sono manifestate sulla scena politica.

Consegnerebbe una posizione più solida al Governo, tenuto a mantenere la fiducia con un solo ramo del Parlamento e quindi collegato ad un'unica maggioranza politica; razionalizzerebbe la discussione parlamentare e il procedimento legislativo ordinario, sopprimendo la duplicazione di organi, fasi e votazioni che mantiene in stallo l'attività normativa dello Stato nei meandri delle *navette*; frenerebbe la prepotenza del Governo nei confronti del Parlamento, mettendo ordine nel sistema delle fonti e recuperando appieno la legalità costituzionale; prevedere un modello di rappresentanza e di legittimazione differenziata potrebbe garantire una più efficace individuazione dei bisogni e delle esigenze della società pluralista, assicurando al contempo una più adeguata e informata opera di programmazione politica; comporterebbe una non trascurabile ottimizzazione delle risorse pubbliche<sup>132</sup>, dislocate a finanziare attività differenti piuttosto che disperse nel duplicare le stesse funzioni; e, infine, potrebbe definitivamente riequilibrare il rapporto tra Governo e Parlamento, accrescendo la centralità e le funzioni di quest'ultimo, cui potrebbe essere attribuito un ruolo nuovo e fondamentale con riferimento alla programmazione delle politiche pubbliche.

Insomma, i lati positivi insiti nel superamento del bicameralismo paritario sarebbero molti e molto profondi, capaci di generare un panorama nuovo, di certo non avulso da possibili disfunzioni e distorsioni, ma senz'altro capace di riassetare tanto un dialogo costruttivo nell'individuazione dei fini dello Stato quanto un modello di programmazione serio e di ampio respiro.

---

<sup>132</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Referendum sulla riduzione dei parlamentari, profili tecnico-giuridici*, Intervento al corso di aggiornamento organizzato dall'AIGA e dall'Ordine degli Avvocati di Fermo sul referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, Fermo, 18 settembre 2020. L'autore sottolinea come più che troppi parlamentari in Italia permangano troppi parlamenti che svolgono le stesse funzioni, rendendo necessario approdare ad una riforma del bicameralismo paritario.



Tutto ciò, combinato con un crescente e virtuoso ricorso agli strumenti del ciclo della regolazione, sarebbe certamente in grado di assicurare la formazione di politiche pubbliche razionali e ragionate e quindi efficaci e funzionali.

### 3.1.3 LE POSSIBILI ALTERNATIVE AL BICAMERALISMO PARITARIO

Sul punto delle alternative possibili al sistema vigente si può in parte riprendere la tesi di Massimo Luciani, che individua sostanzialmente quattro strade che il riformatore può percorrere.

La prima strada è chiaramente quella di superare in *toto* il bicameralismo, prevedendo un modello monocamerale del Parlamento.

Tale strutturazione, che vedrebbe sostanzialmente soppresso il ramo del Senato della Repubblica, non gode di ampio seguito in dottrina<sup>133</sup>, in virtù tanto della radicale differenza con il sistema vigente, che potrebbe non essere facilmente accettata dalla prassi istituzionale, quanto della molteplicità di punti deboli che ne caratterizzano l'essenza.

Senza dubbio la previsione di un Parlamento monocamerale apporterebbe alcuni benefici, tra i quali la semplificazione dei procedimenti decisionali, la garanzia di coerenza dell'azione politica e la riduzione del numero dei parlamentari e delle spese ad essi connesse. I lati negativi d'altronde non mancherebbero, visto che un simile modello sacrificerebbe ogni esigenza di riflessione e ripensamento, mancherebbe di operare un'apertura della rappresentanza, tanto nei confronti delle autonomie territoriali quanto in direzione di competenze o interessi specifici, e infine non sarebbe di per sé in grado di assicurare una seria stabilità dell'Esecutivo<sup>134</sup>.

La seconda strada è quella di strutturare un Senato delle garanzie al quale sia affidata la compartecipazione alla decisione parlamentare, in particolare, in tema di diritti<sup>135</sup>.

Tale ruolo dovrebbe essere consegnato dall'elisione dei condizionamenti reciproci tra Governo e Senato una volta venuto meno il rapporto fiduciario tra di essi, così da creare un'immagine idonea a spezzare il *continuum* che sussiste nella forma di governo parlamentare tra Esecutivo e Legislativo. Il punto debole di una tale ipotesi risiede nella

---

<sup>133</sup> Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014) e *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili* (20 marzo 2015) in [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0464\\_bin.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0464_bin.pdf).

<sup>134</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 5

<sup>135</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 7

problematica articolazione della rappresentanza del Senato, che permanendo conseguenza di un'elezione diretta non sarebbe in grado di eludere la faziosità del conflitto tra maggioranza e minoranza, suscettibile di porsi come freno della stessa garanzia dei diritti.

Come nota Luciani, privando il Senato della potestà legislativa verrebbe scisso il piano della spesa pubblica da quello della tutela e dell'attuazione dei diritti<sup>136</sup>, che irrimediabilmente comportano dei costi; così facendo al Senato delle garanzie spetterebbe la tutela dei diritti ma non sarebbe dotato dei mezzi e delle risorse necessari a tal scopo.

La terza strada è quella della modulazione di un «Senato delle competenze»<sup>137</sup>, in cui far confluire soggetti esperti di determinate materie giuridiche o scientifiche.

Per il momento non è possibile parlare di una proposta univoca in tal senso, in ragione di due aspetti che connotano la discussione sulla strutturazione di un Senato siffatto.

Il primo aspetto riguarda la mancata soluzione del dibattito tra composizione «totalmente competente» e composizione «parzialmente competente» del Senato, intendendo con la prima espressione una camera interamente composta da esperti e con la seconda il semplice inserimento di una quota di essi all'interno di un'assemblea o elettiva o comunque fondata su un diverso principio rappresentativo<sup>138</sup>.

Il secondo aspetto riguarda invece l'ambiguità del termine competenze, che è suscettibile di ricomprendere al suo interno un ventaglio ampio di scienze e saperi diversificati, ma allo stesso tempo rischia di restringere il campo attorno alle discipline tradizionali<sup>139</sup>.

Per cui discernere quali competenze, quali scienze e quali discipline – e in quali proporzioni – far confluire all'interno del Senato risulta alquanto problematico<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit. p. 7

<sup>137</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit. p. 6

<sup>138</sup> L'ipotesi di un Senato parzialmente competente si configurò a partire da un'interpretazione dell'articolo 59 della Costituzione che consentiva un appiglio in tal senso. Tuttavia, sembra piuttosto esorbitante trarre dalla nomina di cinque senatori a vita la possibilità di configurare un Senato delle competenze in particolare «perché questa previsione non era certo volta a contrapporre al principio di rappresentanza politica un principio alternativo, ma semplicemente a consentire il riconoscimento di un onore particolare a non meno particolari cittadini». Cfr. M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit. p. 5

<sup>139</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit. p. 5

<sup>140</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit. p. 6 L'autore sottolinea la difficoltà già affrontata da Hans Kelsen nello stabilire il peso da attribuire a certi interessi o a certe competenze, che può essere superata esclusivamente dal meccanismo della rappresentanza politica, sulla base del criterio che le teste si contano e non si pesano.

In linea con l'idea di un Senato delle competenze, per non dire delle corporazioni<sup>141</sup>, si era già sollevato un breve dibattito sull'opportunità di introdurre nell'Assemblea parlamentare esponenti delle categorie individuate sulla base di taluni interessi sociali più eminenti e rilevanti, tra cui ad esempio la cultura, la giustizia, il lavoro, l'industria, l'agricoltura<sup>142</sup>.

Sul punto, comunque, Luciani conclude che «l'ipotesi del Senato delle competenze è logicamente impraticabile, prima ancora che sostanzialmente non condivisibile»<sup>143</sup>.

Al contrario, ad avviso di chi scrive, sembra che un margine di possibilità di strutturare un sistema siffatto possa residuare nell'attribuzione di una nuova e inedita funzione al Senato su cui ci si riserva di tornare nel proseguo del lavoro.

L'ultima delle ipotesi individuate da Luciani è quella, da egli preferita, di un Senato delle autonomie territoriali.

Si tratterebbe di articolare un'Assemblea composta da rappresentanti degli enti territoriali, tipicamente le Regioni, dotandola di poteri ridotti con riferimento al procedimento legislativo ed escludendola dal circuito fiduciario.

Una delle potenzialità intrinseche di tale modello risiede nella capacità di rendere il Senato una "sintesi del territorio nazionale", alla ricerca di un recupero della rappresentanza del pluralismo in un Paese dotato di una fragile e recente cultura dell'unità politica in cui non di rado viene paventata, più o meno seriamente, l'ipotesi secessionista<sup>144</sup>.

Il secondo lato positivo è quello di un rafforzamento della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, visto che molte delle politiche e delle regole di cui quest'ultima si fa portatrice sono spesso rivolte proprio alle autonomie territoriali; quindi potenziare un coinvolgimento *in primis* delle Regioni nelle procedure di decisione dello Stato consentirebbe una più consapevole discussione nelle sedi sovranazionali e un decisivo potenziamento della fase ascendente, di cui si è già sottolineata l'esigenza in sede di articolazione di un modello di AIR specificamente dedicato.

---

<sup>141</sup> Per quanto riguarda le corporazioni, il dibattito dottrinale sul punto è notevolissimo e ricco di spunti interessanti che spaziano dalla propensione a modelli di stampo medievalista a sistemi di tipo distributivo come quello promosso da Hilaire Belloc nella sua opera *Lo Stato servile* del 1912.

<sup>142</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 6 L'autore riporta in particolare la posizione dell'on. Mortati che tuttavia non ricevette seguito alcuno in ragione dell'avversione al ricordo del fallimentare modello corporativo consegnato dal regime fascista.

<sup>143</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 7

<sup>144</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 7 L'autore nel supportare questo modello di Senato delle autonomie territoriali scrive: «una camera rappresentativa dei territori consentirebbe di assorbire con maggiore efficacia le spinte centrifughe che vengono da questa complessa realtà sociale».

Infine, la strutturazione di un Senato delle autonomie territoriali sarebbe idonea a completare quell'opera di differenziazione della rappresentanza tra le due Assemblee senza tuttavia sacrificarla, ponendosi in continuità anche con la *ratio* originaria del bicameralismo, che aveva informato il dibattito in seno ai costituenti.

Si tratterebbe insomma di “evolvere” la disposizione costituzionale che prevede nel Senato già un'embrionale base regionale, per trasformarla nella previsione di un modello di Assemblea compiutamente aderente all'idea della rappresentanza delle autonomie territoriali.

Tale evoluzione si porrebbe in continuità con la riforma del Titolo V del 2001, che ha attribuito crescenti poteri e competenze alla Regioni senza però prevedere un canale sufficientemente articolato attraverso il quale far sentire la propria voce.

Insomma, l'ipotesi del Senato delle autonomie parrebbe essere la preferita in dottrina e nella discussione politico-istituzionale, in ragione delle potenzialità che potrebbe esprimere cui non fanno fronte cruciali difficoltà di strutturazione o di funzionamento.

Ciò che si deve notare, che caratterizza tutte le ipotesi descritte ad eccezione di quella del monocameralismo, è che nella costruzione di una riforma del bicameralismo paritario devono essere tenuti a mente due punti fermi.

Il primo è che l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario, che, come si è detto, costituisce la vera ragione di fondo che impone una revisione del sistema italiano, si porrebbe in contraddizione con l'eventuale previsione dell'elezione diretta dei suoi membri.

Infatti, mantenere nelle due Assemblee la medesima, forte, legittimazione elettorale comporterebbe la necessità di attribuire ad esse le medesime funzioni, poiché, se così non fosse, «il dislivello di funzioni a parità di legittimazione innescherebbe tensioni difficilmente controllabili»<sup>145</sup>, tanto tra le due Camere quanto tra esse ed il Governo.

Per cui uno degli aspetti che, indipendentemente dal modello adottato, sembrerebbe non poter essere soggetto a discussione alcuna è quello di differenziare la legittimazione delle due Assemblee, mantenendo l'elezione diretta dei membri della Camera e strutturando un modello di elezione indiretta, o di nomina, per il Senato<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 7

<sup>146</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit. p. 7

Il secondo punto è quello che riguarda invece la ripartizione delle competenze tra le due Camere: a tal proposito, si potrebbe immaginare un coinvolgimento del Senato differenziato a seconda del tipo di procedimento legislativo.

Occorrerebbe prevedere una sua seria partecipazione senz'altro nella formazione e nell'adozione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, oltre che nel procedimento di adozione delle leggi di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione e delle altre leggi organiche.

Per le altre ipotesi si potrebbe pensare di articolare un sistema di partecipazione "su richiesta", valutata e autorizzata dalla Camera nei casi in cui, a seconda della composizione e dell'aspetto che si vuole imprimere al Senato, sussista una seria opportunità di confronto utile a confezionare un intervento maggiormente completo ed efficace.

In ultima analisi, la strada è quella di una forte limitazione della funzione legislativa del Senato, a cui, ad avviso di chi scrive, dovrebbe comunque essere garantito un margine di elasticità che eviti un'eccessiva esclusione della "camera alta" dalla discussione politica, rischiando di disperdere il vantaggio consegnato da una differenziazione della rappresentanza.

Forse allora per conciliare la necessità di assicurare un procedimento legislativo razionalizzato, rapido ed efficace, con l'esigenza di non disperdere i vantaggi di un modello in cui la rappresentanza, seppur indiretta, sia garantita, è possibile immaginare una nuova funzione del Senato, che abbia come fulcro la valutazione delle politiche pubbliche.

Infatti, dopo aver lasciato in parte in ombra il tema della programmazione delle politiche pubbliche, di cui si sono evidenziate le ricadute prodotte dal bicameralismo paritario, occorre riprendere la discussione in ordine alla necessità costituzionale di assicurarne un serio svolgimento, attraverso la rimodulazione del modello del Parlamento, nel tentativo di recuperare la centralità potenziandone ruolo e funzioni attraverso l'attribuzione del compito fondamentale di valutare, e quindi anche programmare, le politiche pubbliche.

#### 4. PER UN NUOVO RUOLO DEL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

In queste pagine che precedono si è cercato di dimostrare come il Parlamento abbia perso la propria centralità di fronte ad un Governo “signore delle fonti”, che ha monopolizzato l’azione normativa dello Stato ricorrendo a pratiche che si pongono ai limiti della legalità costituzionale.

Tutto ciò ha comportato una torsione della forma di governo, in cui funzione esecutiva e legislativa hanno finito per confondersi nel tentativo di fuggire dall’instabilità patologica, dall’incertezza e dalla lentezza dei procedimenti e dalla superata concezione della legge ordinaria.

Il Parlamento è stato marginalizzato in ragione principalmente della sua struttura bicamerale che, come si è visto, è responsabile di molte delle disfunzioni che affliggono la forma di governo italiana.

Ma che ruolo è riservato all’organo rappresentativo in un contesto siffatto? Quali sono le funzioni e le caratteristiche di esso e in che modo si può recuperare la sua centralità?

Rispondere a queste domande costituisce uno dei principali frangenti della ricerca della dottrina giuspubblicistica, e di certo non si tratta di una questione di facile o immediata risoluzione.

Sono state avanzate delle ipotesi che hanno come scopo quello di recuperare lo scarto tra essere e dover essere della forma di governo, riconoscendo in particolare un nuovo ruolo al Parlamento.

##### 4.1 IL PARLAMENTO EMENDATORE: RIFLESSI E POTENZIALITÀ DI UN MODELLO CONSEGNATO DALL’ATTIVITÀ DEL GOVERNO “SIGNORE DELLE FONTI”

Per partire dalla prima domanda occorre ricostruire qual è lo spazio che residua al Parlamento in questo contesto di deriva del sistema delle fonti e della forma di governo.

Luca Gori ha sollevato l'idea per cui il suo ruolo sia transitato dalla concezione di Parlamento legislatore a quella di «Parlamento emendatore»<sup>147</sup>, valutando come in sostanza la discussione dell'organo rappresentativo si espanda ormai solo in sede di conversione dei decreti-legge, quando vengono presentati emendamenti al testo originario proposto dal Governo.

È significativo notare come la pressoché totalità dei decreti-legge vengano convertiti con modificazioni, evidenziando il ruolo novatore del Parlamento nella fase di trasposizione in legge del contenuto del provvedimento d'urgenza<sup>148</sup>.

Come si è detto infatti la procedura di conversione dei decreti-legge ha assunto nel panorama italiano l'immagine di una sorta di simulacro distorto del procedimento legislativo ordinario.

Qui il disegno di legge è sostituito da un decreto-legge, la cui disciplina produce già i suoi effetti e su cui si concentra la discussione parlamentare.

Questa è suscettibile di apportare modifiche e correzioni attraverso la presentazione di emendamenti, ma è al contempo destinataria di un tempo di ponderazione e valutazione notevolmente più ristretto.

Si è parlato infatti in proposito, con riferimento alle fasi di adozione e conversione del decreto-legge, di una iniziativa legislativa rinforzata<sup>149</sup>, «la cui specialità non è data dal particolare *status* procedurale, bensì dall'anticipazione degli effetti normativi»<sup>150</sup>.

Come nota Andrea Simoncini, il decreto-legge nella prassi politico-istituzionale, costituisce una «forma di iniziativa legislativa governativa - ulteriore rispetto a quelle disciplinate dall'art. 71 della Costituzione - potenziata rispetto al disegno di legge ordinario quanto agli effetti ed alla procedura, anche se del tutto equivalente quanto ai contenuti»<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> Cfr. L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, p. 95-98

<sup>148</sup> Cfr. A. SPERTI, *op. cit.* p. 3 ss.

<sup>149</sup> F. MODUGNO, *op. cit.* p. 45. L'autore ha appunto parlato di iniziativa legislativa rinforzata, per sottolineare come l'immediata efficacia e la necessità di discussione nel tempo contingentato di 60 giorni determini un potenziamento dell'ordinario procedimento legislativo. Non sono mancate comunque altre voci autorevoli in dottrina tra cui A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in A. PREDIERI - F. CAZZOLA - G. PRILLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento, Milano, 1975, p. XVIII* e G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, cit. p. 175

<sup>150</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit. p. 24

<sup>151</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit. p. 8

A differenza del procedimento ordinario la discussione parlamentare si concentra però sulle modifiche da apportare ad una norma che è già in vigore e che perciò costringe ad una valutazione del suo oggetto, del suo contenuto e dei suoi effetti.

Così le Camere sono forzate ad esprimersi su una determinata questione non nel pieno esercizio delle proprie attribuzioni, ma vincolate ad un testo a cui possono apportare modifiche ma che predetermina la maggior parte del dibattito che può formarsi su di esso.

E in questo è già evidente come si tratti di un modello dell'agire del Parlamento che ne restringe notevolmente lo *spatium deliberandi* e ne veicola la discussione e la decisione in modo piuttosto incisivo e pressante.

Tuttavia, si può riconoscere come, a causa della tendenza alla fuga dalla legge e dai suoi perigliosi procedimenti, la fase di emendamento in sede di conversione dei decreti-legge rappresenti un terreno potenzialmente fertile per la discussione parlamentare, che, seppur in modo non comparabile con lo spazio che gli è riservato nel procedimento legislativo ordinario, è in grado di far valere le proprie volontà e determinazioni.

Dopotutto, come nota Davide De Lungo «in un'Assemblea costantemente “affollata” di decreti da convertire nel breve volgere delle strette scadenze costituzionali, dove poco o nessuno spazio residua per l'esame di altri provvedimenti, il procedimento di conversione costituisce uno dei principali canali attraverso cui il Parlamento interloquisce nella deliberazione normativa»<sup>152</sup>.

Resta il fatto che spesso però anche la natura emendativa del ruolo del Parlamento è messa in difficoltà da quella serie di prassi problematiche di cui si è detto, messe in piedi soprattutto dal Governo e ripetute in quasi la totalità delle discussioni sulle leggi di conversione.

La prima di esse che viene in luce immediatamente e che ha infatti costituito l'oggetto di uno specifico approfondimento nel corso della discussione, è quella per cui il Governo propone i cd maxiemendamenti alla disciplina originaria, il cui scopo è quello di sostituirla ampiamente introducendo nella discussione sulla conversione di un decreto-legge questioni rilevanti per l'attuazione del programma di Governo.

In contemporanea alla presentazione del maxiemendamento non è poi inusuale che venga posta la questione di fiducia su di esso, di fatto impedendo una seria e costruttiva discussione del Parlamento, i cui membri risultano sostanzialmente vincolati ad

---

<sup>152</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *op. cit.* p. 12



esprimersi positivamente se non vogliono trovarsi di fronte alla responsabilità di aver sollecitato le dimissioni del Governo.

In questi casi è ovvio come il ristretto margine di azione del Parlamento risulti ulteriormente compresso.

La prassi dei maxiemendamenti soggetti a questione di fiducia non è però l'unico elemento che si pone in contrasto con l'idea di un Parlamento emendatore, residuando considerazioni che hanno ad oggetto tanto il dato quantitativo quanto quello qualitativo delle modifiche proposte.

Come nota Luca Gori<sup>153</sup>, per comprendere se effettivamente si sia profilato nella prassi istituzionale un ruolo emendatore del Parlamento, in sostituzione della sua tradizionale funzione legislativa, è indispensabile individuare un criterio idoneo a valutare il grado di «incidenza reale»<sup>154</sup> delle modifiche e delle integrazioni sul contenuto normativo del decreto-legge.

Questo per evitare il rischio di incorrere in un approccio formalistico, limitato ad una stima quantitativa degli emendamenti presentati, che non è di per sé in grado di consegnare un'indagine accurata del quadro oggetto di ricerca.

Spesso il ricorso ad emendamenti in sede di conversione di un decreto-legge da parte del Parlamento si rivela meno incisivo rispetto a quanto appare da una lettura dei dati numerici delle proposte di modifica o integrazione.

Esse, infatti, magari hanno portata di dettaglio o comunque una ridotta pretesa riformatrice del testo originario, a cui spesso si limitano ad apportare correzioni formali o di scarso significato contenutistico dal punto di vista degli effetti, delle ricadute e dell'impatto dell'intervento.

A ciò si aggiunga il fatto che il decreto-legge si utilizza come opportunità per regolare rapidamente determinati settori di intervento dello Stato. esulando dalle lungaggini del procedimento legislativo.

Proprio per questa ragione nel dibattito in Assemblea si ha spesso e volentieri un'espansione oltre misura del contenuto della disciplina originaria<sup>155</sup> nella certezza che

---

<sup>153</sup> Cfr. L. GORI, *op. cit.* p. 95-98

<sup>154</sup> Cfr. L. GORI, *op. cit.* p. 96

<sup>155</sup> Non bisogna infatti dimenticare come la procedura di conversione del decreto-legge sia “a contenuto aperto”, ovvero sia le Camere sono – almeno sinora – assolutamente libere di modificare ed emendare il testo proposto dal Governo come meglio ritengono. Cfr. A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit. p. 7

le modifiche apportate andranno incontro ad un'approvazione sicura in tempi non solo certi ma anche ragionevoli.

E tale espansione, suscettibile oltretutto di produrre un contenuto decisamente eterogeneo e poco coerente, si traduce solitamente in un' "ammucchiata" di discipline che nel breve lasso di tempo di 60 giorni non può di certo consegnare risultati di qualità sotto i profili formali e sostanziali della regolazione<sup>156</sup>.

Sulla strada dell'ipotesi di un modello di Parlamento emendatore si deve tenere conto della nuova apprensione che questa prassi ha suscitato nel dibattito politico-istituzionale, portando ad una nuova consapevolezza circa la criticità di una siffatta espansione del contenuto dei decreti nel corso della discussione parlamentare.

Tale consapevolezza si è poi palesata a partire in particolare dal 2011 con le sollecitazioni del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Egli ha a più riprese invitato il Governo e i Presidenti dei Gruppi parlamentari a rispettare il principio di non emendabilità del contenuto dei decreti-legge, in una progressiva riduzione delle modifiche, delle correzioni e delle integrazioni nel corso della fase di conversione in Parlamento.

La strada di prevedere anche una formale inemendabilità dei decreti-legge però non pare la soluzione più adeguata, poiché è in grado di apportare un risultato solamente parziale, con riferimento in particolare alla qualità delle leggi di conversione.

Non è invece assolutamente idonea a riallineare le disfunzioni più evidenti che riguardano il rapporto tra normazione governativa e controllo del Parlamento.

Così facendo, quest'ultimo si vedrebbe ulteriormente preclusa la possibilità di partecipare attivamente all'adozione degli atti legislativi necessari ad attuare le politiche pubbliche determinate nelle direttive di indirizzo politico.

Si può allora concludere che è certamente possibile evocare un ruolo emendatore del Parlamento, che in parte compenserebbe la sua progressiva perdita di potere e centralità, ma che non rappresenterebbe un'adeguata soluzione alla crisi dell'organo; e questa valutazione si basa su due ragioni in particolare.

La prima coincide con le considerazioni che si sono svolte fin qui, ossia che, anche riconoscendo una funzione emendativa al Parlamento, sono molte le questioni che impediscono un'efficace espansione del suo ruolo in tal senso.

---

<sup>156</sup> Cfr. A. SPERTI, *op. cit.* p. 3 ss. L'autrice evoca l'immagine di «un'esplosione» del contenuto dei decreti di cui sono accresciuti numericamente e contenutisticamente in modo esorbitante i commi e gli articoli proprio in sede di conversione di essi.

*In primis* la presentazione di maxi emendamenti e la posizione della questione di fiducia, poi il carattere formalistico e scarsamente incisivo delle modifiche apportate al disegno originario e infine l'esiguità dei tempi di discussione riservati al Parlamento.

La seconda invece è una constatazione di ordine sistematico, che ha ad oggetto le circostanze che hanno portato ad immaginare la funzione emendativa dell'organo parlamentare: l'origine di questa ipotesi ha le proprie radici nel fatto che il Parlamento è stato marginalizzato da una serie di prassi e disfunzioni che hanno a che vedere con la forma di governo e con il procedimento di adozione delle scelte.

Questa transizione dal modello legislativo a quello emendatore altro non rappresenta che una manifestazione di sofferenza del Parlamento di fronte alle distorsioni del sistema delle fonti che non può e non deve essere accettata, dato che rappresenta un *vulnus* non trascurabile all'intero assetto democratico del Paese.

La strada maestra per il recupero di un ruolo centrale del Parlamento non può allora coincidere con l'accettazione implicita di una prassi che si pone in parte *contra Constitutionem*.

Deve porsi piuttosto in direzione di un suo superamento attraverso una rimodulazione e una razionalizzazione del procedimento legislativo ordinario e della forma di governo, con un ribilanciamento dei poteri esecutivo e legislativo, per recuperare quell'equilibrio nella definizione e nell'attuazione dell'indirizzo politico richiesto dal dettato costituzionale.

Insomma, la funzione emendativa del Parlamento non si può ergere a strumento unico e definitivo per la risoluzione della marginalizzazione di esso, ma è piuttosto un chiaro sintomo della natura patologica e disfunzionale dei rapporti tra gli organi costituzionali, che ha costretto ad un ripensamento in via di prassi delle loro competenze e attribuzioni.

Si può concludere che quella di Parlamento emendatore sia un'immagine piuttosto evocativa e sufficientemente rappresentativa dell'attuale assetto.

Ma rimane da chiedersi se possa essere accettata o se invece sia mistificatrice delle dinamiche che dovrebbero caratterizzare la forma di governo parlamentare.

#### 4.2 IL PARLAMENTO COME VALUTATORE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: PER UN POSSIBILE NUOVO RUOLO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Si deve affrontare ora il secondo quesito, sulle possibili modalità di recupero della centralità della posizione del Parlamento, riprendendo la discussione di alcuni autori circa il riconoscimento all'organo parlamentare della funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

Sul punto Giovanni Piccirilli<sup>157</sup> ha ricostruito le fasi che hanno portato a teorizzare un Parlamento valutatore, riconoscendo come siano sostanzialmente due i momenti fondamentali che hanno gettato le basi per una siffatta ipotesi.

Piccirilli ricorda che il tema della programmazione e della qualità delle politiche pubbliche si sia affacciato sul panorama istituzionale con la Raccomandazione OCSE del 1995, che ha imposto un primo ripensamento delle dinamiche di decisione pubblica<sup>158</sup>.

Ciò si è concretizzato nell'esperienza italiana con l'introduzione degli strumenti di *drafting* sostanziale dal lato del Governo, e con la modifica dell'articolo 79 del Regolamento della Camera dei deputati relativo all'istruttoria legislativa in commissione.

In seguito, Piccirilli sottolinea come il tema della programmazione e della valutazione delle politiche pubbliche si sia intrecciato decisamente con la discussione relativa alla necessità di costruire progetti di riforma istituzionale<sup>159</sup> che abbiano come oggetto fondamentale «l'organizzazione e gli assetti funzionali delle Camere»<sup>160</sup>.

Ed è proprio in tale circostanza che si è giunti alla consapevolezza circa l'autonomia della funzione di valutazione delle politiche pubbliche rispetto al ciclo di produzione normativa<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2011, Giappichelli editore, Torino, 2022, p. 29 ss.

<sup>158</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 30

<sup>159</sup> L'apertura delle riforme costituzionali al tema della valutazione delle politiche pubbliche proviene dalle sollecitazioni d'Oltralpe, in particolare dalla revisione costituzionale francese del 2008 che, per prima nel panorama europeo, ha attribuito al Parlamento proprio tale funzione autonoma. Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, p. 33 ss. e altresì N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in Astrid online, 19 novembre 2008 e ancora Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli editore, Torino, 2021 p. 65 ss.

<sup>160</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 33

<sup>161</sup> Per molto tempo, e in parte tuttora, l'attività della valutazione delle politiche pubbliche ha costituito un aspetto che è stato decisamente trascurato nell'esperienza parlamentare repubblicana, a vantaggio invece della funzione legislativa Cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in Amministrazione in cammino, relazione al seminario su "Le assemblee legislative e la valutazione delle politiche", svoltosi a Firenze il 12 novembre 2004, cit. p. 1

Ci si è accorti di come la valutazione costituisca una fase imprescindibile per un adeguato svolgimento del ciclo delle politiche pubbliche, poiché di esso costituisce tanto la tappa conclusiva quanto l'*input* per la programmazione degli interventi, ma allo stesso tempo risulti posta al di fuori del processo regolativo, e di conseguenza bisognosa di un'attenzione differente e per certi versi più profonda.

Viene scardinata quella visione che comprimeva la valutazione all'interno della funzione legislativa del Parlamento per riconoscerne una funzione autonoma non categorizzabile come semplice sottofase del processo normativo<sup>162</sup>.

Il tema delle riforme costituzionali, soprattutto dirette al superamento del bicameralismo paritario, si è intrecciato irrimediabilmente con l'opportunità di irrobustire la funzione valutativa del Parlamento che, ad oggi, non risulta in alcun frangente prevista e disciplinata<sup>163</sup>.

In questa direzione si era posta anche la riforma costituzionale del 2016 promossa dal Governo Renzi, che aveva come scopi fondamentali tanto la differenziazione dei due rami del Parlamento, con conseguente superamento del bicameralismo paritario, quanto l'attribuzione al Senato, spogliato pressoché totalmente del potere legislativo, della nuova funzione di valutazione delle politiche pubbliche<sup>164</sup>, con la previsione di un apposito organo denominato Ufficio per la valutazione d'impatto (di seguito UVI).

L'obiettivo della riforma consisteva in una strutturazione del Parlamento in cui la Camera sarebbe stata chiamata a fare le leggi e il Senato a valutarle, sulla base dell'attribuzione di un'inedita funzione che fosse totalmente svincolata dal circuito fiduciario e di produzione delle norme giuridiche<sup>165</sup>.

Il noto esito negativo del referendum popolare del 4 dicembre 2016 ha arrestato tale tentativo consegnando un quadro immutato sul punto.

Ma quale sarebbe lo scopo di una funzione di valutazione delle politiche pubbliche?

---

<sup>162</sup> Lo studio su una funzione valutativa è emerso in particolare con la nuova attenzione dimostrata dalla dottrina per le funzioni parlamentari differenti da quella legislativa, ormai chiaramente in crisi e quindi bisognosa di un ripensamento. Sul punto cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 46 ss.

<sup>163</sup> Neppure nella categorizzazione tradizionale delle funzioni parlamentari viene in rilievo un compito di valutazione delle politiche pubbliche, visto che le analisi classiche della dottrina non ne hanno generalmente mai riconosciuto l'autonoma posizione. Ciò è dovuto in gran parte alla relativa originalità della discussione relativa alla funzione valutativa che quindi ha iniziato ad interessare la dottrina soltanto in tempi più recenti.

<sup>164</sup> In particolare, il testo della legge di riforma costituzionale riportava che «il Senato valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori». Si tratta di un'aggiunta operata con un emendamento nella discussione parlamentare nell'estate 2014.

<sup>165</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 35 Così l'autore: «si proponeva proprio una disgiunzione in capo alle due Camere di diverse priorità, una chiamata a decidere le politiche, l'altra a valutarle».

La principale ragione che ha stimolato il dibattito circa l'opportunità di introdurre tale funzione risiede nel fatto che essa ha la grande capacità di porre in connessione problemi e soluzioni<sup>166</sup>.

Una stabile valutazione degli effetti degli interventi pubblici è in grado di fornire preziosi elementi conoscitivi al decisore politico, sulla base dei quali egli può articolare consapevolmente l'azione dello Stato.

Dopotutto si è evidenziata l'importanza di una seria fase conclusiva del ciclo delle politiche pubbliche, che conferisca finalmente quella natura circolare al processo di decisione pubblica che ancora manca nel panorama italiano.

La funzione valutativa non è solo utile di per sé sulla base di un'esigenza di rendicontazione e di stima del valore degli effetti dell'azione politica<sup>167</sup>, ma risulta anche imprescindibile per organizzare una seria ed efficace attività di programmazione delle politiche pubbliche.

Essa ha come scopo fondamentale quello di preparare il terreno per l'intervento dello Stato, costruendo la base conoscitiva necessaria, «includendo nella visuale del decisore pubblico tutti gli aspetti oggettivamente rilevanti»<sup>168</sup>.

La funzione di valutazione delle politiche pubbliche possiede una forte capacità di *enlightment*<sup>169</sup>, che garantisce l'emersione di errori e imprevisti, così da mettere il decisore pubblico in condizione di programmare ed attuare gli interventi in modo adeguato ed efficace<sup>170</sup>.

Infine, sarebbe idonea a recuperare, almeno in parte e da un punto di vista differente, il *deficit* di rappresentanza insito nella sua visione tradizionale, che urge un ripensamento profondo dei suoi modelli e delle sue funzioni.

Comunque, resta il fatto che difficilmente sarebbe immaginabile attribuire al Parlamento una chiara funzione di valutazione delle politiche pubbliche conservando l'attuale assetto paritario del bicameralismo, che, come si è visto, ha consegnato una decisiva debolezza complessiva dell'organo parlamentare.

---

<sup>166</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 49

<sup>167</sup> Infatti, sarebbe idonea a rivestire un decisivo strumento di *accountability*, soprattutto nei confronti del corpo elettorale.

<sup>168</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 49

<sup>169</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 49

<sup>170</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 50

E proprio tale debolezza del Parlamento, tradottasi concretamente in una sua marginalizzazione, senza dubbio impedirebbe l'innestarsi di una funzione, quella valutativa, che richiede «tempestività, influenza e autonomia»<sup>171</sup>.

Esse, infatti, sono qualità che si è visto essere assenti nel circuito di discussione parlamentare che al contrario è connotato da lentezza, scarsa incisività e un'ampia ingerenza dell'Esecutivo nelle questioni che lo riguardano.

Prima di ipotizzare l'attribuzione di un potere di valutazione in capo al Parlamento occorre procedere in direzione di una riforma istituzionale, che abbia come obiettivo fondamentale il superamento del bicameralismo paritario al fine di restituire alle Assemblee elettive efficienza e centralità del proprio ruolo.

Il Parlamento dovrebbe immediatamente apparire come l'organo maggiormente idoneo ad espletare tale fondamentale adempimento, in virtù in prima battuta della sua natura rappresentativa diretta, che esso non condivide con nessun altro organo costituzionale.

Ma anche la sua posizione di vigilanza e controllo sulle decisioni pubbliche e sui procedimenti, la trasparenza della discussione che si svolge al suo interno e il concreto articolarsi della dialettica tra maggioranza e opposizione che esso garantisce, lo rendono il luogo specificamente più adatto ad una valutazione degli effetti e della qualità delle politiche pubbliche.

E invece, come si è rilevato nel capitolo precedente, gli unici strumenti di verifica *ex post* dell'impatto delle norme previsti dall'ordinamento sono appannaggio del Governo<sup>172</sup>, decisamente meno adeguato a svolgere una seria opera di valutazione delle politiche pubbliche, poiché del tutto deficitario di quelle caratteristiche tipiche dell'organo e del dibattito parlamentare.

La discussione in seno al Governo non è pubblica, non è trasparente e manca completamente della dialettica con l'opposizione, oltre ad essere il più delle volte avulsa da una qualsiasi partecipazione della società civile.

Inoltre, lo spostamento dell'asse della normazione nei confronti dell'Esecutivo rende abbastanza irragionevole conferirgli l'ulteriore potere di valutare il proprio operato, emergendo chiaramente una sorta di "conflitto di interessi" in capo ad esso, che non

---

<sup>171</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p 42

<sup>172</sup> Al di là dell'UVI, che però in assenza di riforma costituzionale si è ritrovato a rivestire un ruolo tutt'altro che attivo nella funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche.

sembra aver nessun serio incentivo a consegnare un'analisi e una valutazione delle politiche pubbliche chiara, completa e fedele dell'intervento dello Stato.

In questo senso si è rivelata piuttosto inopportuna la previsione degli strumenti di *drafting* sostanziale pressoché esclusivamente in capo al Governo, che è chiaramente un organo di parte in cui è assente ogni spiraglio di dibattito costruttivo tra forze politiche differenti.

E infatti l'esperienza dello strumento della VIR in particolare si è rivelata del tutto deludente, non solo perché opera una valutazione per atti e non per politiche, perché è avulso da ogni seria opera di programmazione ed è uno strumento decentrato nelle varie amministrazioni, ma soprattutto perché è incardinata all'interno di un organo che di fatto manca della volontà di far emergere le disfunzioni e le distorsioni del proprio operato.

L'AIR ha il rilevante pregio di rendere maggiormente consapevole la decisione politica del Governo, poiché lo assiste con un'analisi tecnica preventiva potenzialmente di grandissimo valore anche per la programmazione degli interventi.

La VIR invece non viene vissuta come uno strumento utile per ottenere dati e informazioni che indirizzino l'azione dello Stato, ma piuttosto come uno strumento di controllo sull'operato dell'Esecutivo, e quindi si evita di ricorrere adeguatamente ad essa.

Certamente la verifica *ex post* dell'impatto degli atti normativi riveste una notevole importanza conoscitiva e di rendicontazione al Parlamento<sup>173</sup>, ma, se non viene opportunamente inserita all'interno di un panorama ampio di valutazione delle politiche pubbliche, operata da un organo che sia in un certo senso indipendente, non può che consegnare una pochezza di risultati e un'inefficienza del suo svolgimento.

La VIR è quindi uno strumento parziale, e in parte collocato sul versante sbagliato, ma che può recuperare appieno la sua funzionalità se inserito in un quadro di dibattito parlamentare che abbia ad oggetto proprio la valutazione delle politiche pubbliche.

Ciò che sembra rallentare seriamente la costituzione di un chiaro ruolo valutatore del Parlamento è il fatto che per svolgere a pieno tale funzione l'organo rappresentativo ha la indubbia necessità di un forte supporto tecnico, che per il momento proviene per la maggior parte dall'Esecutivo.

---

<sup>173</sup> La VIR a ben vedere potrebbe costituire un valido strumento più di controllo che non di valutazione delle politiche pubbliche, poiché è suscettibile di vigilare sulla concreta attuazione delle determinazioni dell'indirizzo politico ad opera del Governo. Certamente la previsione di una siffatta verifica nelle maglie delle amministrazioni governative la spoglia però di questa grande potenzialità.



Sulla base delle disposizioni dei Regolamenti parlamentari l'istruttoria legislativa si fonda principalmente sulle Relazioni governative di cui si è detto, attribuendo all'Esecutivo il compito di fornire dati e informazioni su cui il Parlamento si limita ad operare un controllo circa l'attendibilità e la correttezza<sup>174</sup>. Tutto questo a scapito di una valutazione che sia veramente trasparente e pubblica.

Occorre recuperare un margine di autonomia del Parlamento nella fase di raccolta delle informazioni, potenziando l'apparato servente delle Camere e affiancandogli organi ausiliari tecnici, tra cui senz'altro la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, oltre alle autorità indipendenti e alle Agenzie.

Resta evidente che molta dell'autonomia del Parlamento è notevolmente ristretta dall'iperattività del Governo e dalle forzature che esso mette in piedi; quindi ripensare le funzioni istruttorie delle Camere senza aver prima riassetato la forma di governo si tradurrebbe in un ennesimo puntuale fallimento<sup>175</sup>.

Con riguardo alla dialettica tra Governo e Parlamento, conviene richiamare la discussione che si è formata sull'opportunità e la correttezza di ricondurre la funzione valutativa all'interno della funzione di controllo, che, al contrario della prima, ha un esplicito riconoscimento positivo ed è supportata da una corposa dottrina<sup>176</sup>.

Quest'ultima si divide tra chi riconosce un margine di commistione delle due funzioni e chi invece tende a difendere l'autonomia della funzione valutativa, collegandola in particolare alla rappresentatività dell'organo parlamentare più che ad un'esigenza di controllo sull'attività del Governo.

Sul primo versante, a cui supporto si schierano Andrea Manzella e Nicola Lupo, ciò che si ipotizza è come un potenziamento della funzione di controllo delle Camere potrebbe portare ad una più significativa opera di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento.

Si ricomprirebbe all'interno della funzione di controllo la funzione valutativa, che viene trapiantata da sottofase del processo normativo a sottofase del processo di

---

<sup>174</sup> Cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, cit. p. 3

<sup>175</sup> Si è detto infatti come in particolare la prassi dei maxi emendamenti, dell'abuso della questione di fiducia e del ricorso ai decreti-legge superi pressoché totalmente la discussione parlamentare, che, anche se potenzialmente molto proficua in ragione dell'articolato apparato servente del Parlamento, è ridotta al minimo.

<sup>176</sup> Tale dibattito si è esteso in particolare con riferimento alla riforma Renzi-Boschi del 2016, che puntava sulla scissione tra ruolo di controllo della Camera sull'operato del Governo e ruolo di valutazione delle politiche pubbliche del Senato.

vigilanza e controllo, senza che in tale frangente ne sia riconosciuto un ruolo del tutto indipendente.

Dal lato che invece riconosce autonomia funzionale alla valutazione delle politiche pubbliche si pone in particolare la tesi propria di Giovanni Piccirilli, che innanzitutto punta sulla natura rappresentativa del Parlamento, e poi sottolinea tre questioni fondamentali, in contraddizione con la riconducibilità della valutazione stessa alla funzione di controllo.

In primo luogo, evidenzia come la funzione di controllo sia da esplicitarsi nei confronti principalmente – se non esclusivamente – dell'Esecutivo, che è il principale promotore delle politiche pubbliche, ma non certamente l'unico.

Assorbire il compito di valutare le politiche pubbliche all'interno della funzione di controllo porterebbe a perdere di vista molti degli interventi messi in campo ad esempio dalle Regioni, dalle Autorità indipendenti, dall'Unione europea, oltre che dallo stesso Parlamento, che, seppur marginalizzato, non è spogliato della potestà legislativa e può concorrere alla determinazione e alla costruzione delle politiche pubbliche.

In secondo luogo, collegare la valutazione al controllo ne ridurrebbe fortemente le potenzialità, riducendola ancora una volta a sottofase di un procedimento più ampio, e, di fatto, negandone in gran parte autonomia e rilevanza.

Si tratterebbe di un passo indietro rispetto a quanto detto circa l'accresciuta consapevolezza della necessità di strutturare una seria fase di valutazione delle politiche pubbliche, che sia riconosciuta come un'attività doverosa e potenzialmente suscettibile di fornire un decisivo supporto alla decisione politica.

Infine, si deve tener presente come la valutazione vada in parte anche al di là della funzione di controllo, poiché non si limita a verificare la semplice rispondenza dell'azione del Governo alle direttive di indirizzo politico codeterminate dal Parlamento.

Al contrario, costituisce un'attività trasversale e complessa, che coinvolge differenti livelli di governo, istituzioni indipendenti, organi ausiliari dello Stato e altre amministrazioni.

Insomma, riguarda tutti i soggetti istituzionali chiamati a svolgere il proprio compito con riferimento alla produzione di informazioni, all'elaborazione di pareri e consulenze e al supporto della decisione politica.

La tesi di Piccirilli appare preferibile per due ordini di ragioni: conferirebbe maggiore attenzione al tema della valutazione delle politiche pubbliche, che nel dibattito politico-istituzionale non appare ancora sufficientemente valorizzato.

Prevederne un'autonoma disciplina in questo senso concorrerebbe a formare anche una più attenta cultura della valutazione, completando adeguatamente la strutturazione delle fasi del ciclo delle politiche pubbliche.

In secondo luogo, potrebbe supportare una nuova concezione del Senato, che qui ci si propone di sostenere, in cui tale organo rivesta come funzione principale non tanto quella di controllo, quanto piuttosto quella di valutazione delle politiche pubbliche.

Per essere più chiari su quest'ultimo punto si deve premettere come la funzione di controllo risulti decisamente collegata alla rappresentatività diretta dell'organo che la esercita, dato che non si comprenderebbe la strutturazione di un controllo politico sugli organi di indirizzo che sia avulso da una legittimazione popolare.

Il Parlamento vigila sull'operato dell'Esecutivo – che ha un rapporto solo mediato e indiretto con il corpo elettorale – vagliando la rispondenza delle sue azioni alle determinazioni di indirizzo politico condivise dalla maggioranza di governo, che altro non è che l'espressione dell'orientamento emerso con le elezioni politiche.

Tale funzione ha una forte connotazione politica, che in un sistema democratico deve essere irresistibilmente connessa alla rappresentanza di interessi che a loro volta sono eminentemente politici<sup>177</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche dovrebbe rivestire, a parere di chi scrive, un'attività decisamente più neutra, caratterizzata da oggettività e correttezza dell'indagine e indipendente da posizioni politiche o interessi di partito<sup>178</sup>.

Una funzione “servente” che sia in grado di consegnare un'analisi degli interventi non falsata, ma pienamente aderente alla realtà, oltre che chiara, specifica e dettagliata.

In questo modo si consegnerebbe al decisore politico un quadro preciso e intellegibile dell'azione dello Stato, che consenta altresì l'emersione delle principali questioni da affrontare.

Certo è che alla fine del processo di valutazione si deve instaurare una chiara relazione tra soggetti preposti a tale funzione e gli organi politici, che restano gli unici depositari del potere di decisione pubblica in virtù della legittimazione popolare – e quindi della rappresentatività diretta – che li contraddistingue.

---

<sup>177</sup> Certamente anche alla funzione di controllo si può riconoscere un margine di trasversalità, dato che gli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza sono utili tanto alla maggioranza quanto all'opposizione, ma di fatto le componenti politiche della funzione prevalgono su quelle tecniche.

<sup>178</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 46 ss. L'autrice riporta come la valutazione delle politiche pubbliche «presuppone che non ci siano idee prestabilite delle migliori modalità di affrontare un problema collettivo ed affida ad un complesso e analitico processo di riscontro il compito di fornire l'indicazione della strada da intraprendere».

Distaccare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche da quella di controllo potrebbe in definitiva rappresentare un efficace strumento dissuasivo dell'eventualità che «la politica “si mangi”, per così dire, la valutazione delle politiche, che l'aspetto di *politics* prevalga, in altri termini, sulla valutazione tecnica delle *policies*»<sup>179</sup>.

Si tratta chiaramente di una questione piuttosto delicata, nel senso che occorre contemperare la sussistenza di un margine della natura rappresentativa della funzione valutativa con l'intrinseca necessità di mantenere un profilo tecnico nell'esercizio della stessa, che deve essere assolutamente garantito, così da ottenere un'indagine oggettiva e razionale sugli effetti e la qualità delle politiche pubbliche.

Si può dire che la rappresentatività della valutazione costituisca non tanto e non solo una necessità quanto piuttosto un concreto pericolo, poiché è suscettibile di “politicizzare” l'analisi svolta dal Parlamento.

Come nota Elena di Carpegna Brivio, «rappresentanza e valutazione sono due elementi che sembrano più respingersi che attrarsi»<sup>180</sup>, imponendo un dibattito che sia idoneo a determinare una loro convivenza ottimale.

Ma è possibile sacrificare la rappresentanza in nome della funzione di valutazione delle politiche pubbliche?

Urge trovare una soluzione che abbia come coordinate fondamentali tanto garantire la rappresentatività della decisione pubblica quanto ridurre al minimo l'ingerenza della politica nella funzione di valutazione.

#### 4.2.1 LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DAL SENATO DELLE AUTONOMIE AL SENATO DELLE “COMPETENZE”

A tal fine si deve riprendere la discussione sulla necessità di una riforma costituzionale che porti al superamento del bicameralismo paritario, introducendo una chiara differenziazione tra le due Assemblee che si traduca da un lato nel mantenimento del potere legislativo e di indirizzo politico in seno alla Camera e dall'altro nell'attribuzione al Senato del ruolo di valutatore delle politiche pubbliche.

Si è già detto come una differenziazione di funzioni tra le due Camere comporti irrimediabilmente un superamento della natura rappresentativa diretta del Senato, dato

---

<sup>179</sup> Cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, cit. p. 3

<sup>180</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 46

che risulterebbe inaccettabile e irrazionale ridurre il suo ruolo e i suoi poteri di fronte ad una sostanziale equivalenza di legittimazione.

Ma quale delle ipotesi evocate appare preferibile e più adatta ad un ruolo del Senato in tal senso?

L'ipotesi più accreditata nella discussione politico-istituzionale, e anche in dottrina, è quella di costruire un Senato delle autonomie territoriali, in cui siedano i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali per farsi portatori delle esigenze e delle questioni che emergono nelle varie articolazioni del Paese.

Un Senato con una funzione di raccordo tra i vari livelli di Governo cui attribuire poteri decisamente limitati sia per quanto riguarda la funzione legislativa sia per quanto riguarda quella di indirizzo politico.

Tale strutturazione appare quella di un organo consultivo di dubbia utilità istituzionale, dato che l'ordinamento sembra già prevedere un livello abbastanza adeguato di coinvolgimento delle autonomie territoriali, sia attraverso la previsione di apposite conferenze sia attraverso il riconoscimento di poteri piuttosto ampi legislativi e regolamentari<sup>181</sup>.

Dopotutto l'articolazione regionale dello Stato non appare sufficientemente forte e consolidata da giustificare un riconoscimento di un Senato che sia dedicato esclusivamente ad essa.

Infatti, nelle esperienze in cui sono previsti organi costituzionali siffatti, tendenzialmente è presente un modello maggiormente radicato di decentramento politico e amministrativo.

Basti pensare alla Germania, che è uno stato compiutamente federale da quasi due secoli; ma anche alla Spagna, dove le recenti vicende della Catalogna hanno dimostrato la difficoltà di una sintesi delle varie compagini territoriali all'interno di uno Stato unitario, imponendo un ruolo forte della camera delle autonomie<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> Alcuni dei quali oltretutto dotati di grande rilevanza sociale, economica e politica. Si pensi alla gestione del settore sanitario o alle politiche di inclusione sociale, che, oltre spesso a richiedere notevoli margini di spesa sono posti correntemente al centro del dibattito pubblico.

<sup>182</sup> Ciò che cambia è il contesto in cui opera la rappresentanza. Negli stati federali, dove la spinta all'unità proviene "dal basso" l'elemento territoriale è dotato di una tale rilevanza da non poter essere fagocitato nelle forme della rappresentanza politica, e quindi impone un canale per sé privilegiato. In Italia questo aspetto non pare trovare spazio. Qui forse una qualche profondità storica sarebbe riscontrabile in alcuni comuni; certo non nelle regioni introdotte dalla Costituzione nel 1947, il cui territorio è stato ritagliato, artificialmente. Cfr. F. PALLANTE, *La rappresentanza senatoriale nella legge Renzi-Boschi*, in F. MASTROMARTINO, *La riforma costituzionale Analisi critiche e argomenti per il NO*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2017, cit. p. 5 ss.

In un sistema maggiormente accentrato come quello francese, dove storicamente e attualmente è infatti mantenuto uno scarso decentramento del potere politico a favore di uno spiccato centralismo, la necessità di strutturare un'assemblea dedicata alle autonomie si è sfumata di fronte all'opportunità di costruire con la riforma della Costituzione francese del 2008 una funzione nuova, che è proprio quella della valutazione delle politiche pubbliche e che oltretutto costituisce uno dei perni centrali del rinnovato ruolo del Parlamento d'oltralpe.

Venendo a ciò che Luciani riporta come potenzialità della strutturazione di un Senato delle autonomie, si devono fare tre considerazioni: innanzitutto esso di per sé non sarebbe in grado di correggere la fragile cultura dell'unità politica minata dal pluralismo sociale, poiché i mezzi per raggiungere questo scopo appaiono di natura più culturale che non istituzionale; in secondo luogo neppure convince appieno la *ratio* del potenziamento del ruolo delle Regioni nella dialettica tra Stato e Unione europea, che sembra aver i suoi canali pure in assenza di un organo permanente di rappresentanza delle autonomie territoriali<sup>183</sup>; e infine la previsione di una differenziazione della rappresentanza tra Camera e Senato potrebbe, a parere di chi scrive, essere sfruttata più proficuamente, dato che l'apporto conoscitivo dei delegati degli enti territoriali potrebbe rivelarsi non così decisivo.

Ma qual è allora la soluzione che potrebbe conciliare i profili di rappresentatività con quelli di funzionalità del Senato?

Occorre ricordare come l'idea originaria dei costituenti fosse quella di differenziare la rappresentanza tra Camera e Senato ricorrendo ad un diverso sistema elettorale e ad una durata discordante, così da evitare il rischio di semplificazioni della realtà sociale.

Come si è visto, tale modello ha prodotto un sistema di inefficienze e squilibri nella struttura parlamentare, che ha imposto un suo ripensamento.

L'attenzione deve soffermarsi perciò sull'ottimizzazione della rappresentanza nelle due Assemblee, che se nella Camera deve mantenere la sua natura politica, nelle maglie del Senato può ragionevolmente dirigersi su una strada diversa.

Non bisogna dimenticare come una delle ragioni che impongono la riforma del bicameralismo sia la necessità di strutturare modelli di rappresentanza differenti tra le due Assemblee, in modo da garantire un'adeguata proiezione del pluralismo sulle Istituzioni.

---

<sup>183</sup> Le questioni collegate alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea appaiono più legate ad una mancanza di stabilità dell'Esecutivo e ad un *deficit* di democraticità dell'Unione che non alla mancanza di una forte interlocuzione con le Regioni.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di completare la rappresentanza politica della Camera con un diverso modello di legittimazione per il Senato.

E per costruire un modello efficace sembrano potersi riprendere le considerazioni dell'on. Mortati in seno all'Assemblea costituente, che per primo aveva sollevato l'ipotesi di un "Senato delle categorie"<sup>184</sup>.

In queste pagine si è più volte evidenziata la crisi che attraversa il sistema dei partiti, che hanno perso la forza e la volontà di convogliare all'interno delle Istituzioni tutte le differenti e mutevoli istanze del pluralismo.

Tale debolezza si è tradotta in un generale deterioramento della rappresentanza politica, che, non essendo più supportata dal potere conformatore delle tradizionali ideologie, risulta ormai inadatta a trasporre le esigenze e gli aspetti della società in indirizzi e fini dell'azione dello Stato.

Ma i partiti non sono gli unici "enti intermedi" ad aver visto il proprio potere affievolirsi con il passare del tempo.

Ad un progressivo indebolimento di essi si è affiancata infatti anche la marginalizzazione del ruolo e dell'influenza delle associazioni di categoria e in particolare dei sindacati.

A quest'ultimi in special modo si deve riconoscere un ruolo fondamentale nella transizione democratica seguita alla caduta del fascismo, soprattutto in ragione della moltitudine di lotte e iniziative che hanno portato avanti per il progresso e lo sviluppo del Paese.

In gran parte il modello di *welfare state* si deve proprio alla pressione esercitata dai sindacati sulle Istituzioni, che ha determinato anche una forte partecipazione della società civile alla vita democratica, suscitando l'attenzione della politica su molti temi cruciali per la costruzione di uno Stato moderno.

Ma altrettanto le associazioni di categoria come ad esempio Confindustria, Confesercenti e Codacons hanno per lungo tempo rappresentato adeguatamente il mondo economico e produttivo, facendosi portavoce delle necessità e delle esigenze ad esso connesse.

---

<sup>184</sup> Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in Atti Ass. Cost., 87.

In particolare, esse si sono rivelate potenti strumenti informativi e di confronto, idonei a supportare le decisioni politiche in materie fortemente complesse ed intrecciate come quelle che riguardano il mondo delle imprese e della finanza<sup>185</sup>.

Resta il fatto che tanto la crisi dei partiti quanto la marginalizzazione dei tradizionali enti intermedi impongono un ripensamento della rappresentanza all'interno delle Istituzioni.

Una valida soluzione di compromesso può derivare dalla strutturazione di un Senato delle categorie, o delle competenze<sup>186</sup>, al cui interno siedano rappresentanti delle differenti categorie sociali, specializzato nella valutazione delle politiche pubbliche.

In questo modello di “corporativismo temperato” la Camera dei deputati conserverebbe le proprie attribuzioni di natura politica e rappresentativa.

Ad essa sarebbe sempre riconosciuto il potere di revoca della fiducia al Governo e, nell'auspicata riuscita del superamento del bicameralismo paritario, ottimizzerebbe la propria funzione legislativa, in direzione di una compartecipazione maggiormente attiva ed efficace nella determinazione e nell'attuazione dei fini dello Stato.

Mentre il superamento della natura diretta della rappresentanza del Senato recupererebbe quella differenziazione di modelli necessaria a descrivere il pluralismo e la complessità sociale ed economica del Paese.

Spogliando poi il Senato di parte della sua natura politica, del potere di conferire la fiducia e di partecipare attivamente al processo decisionale, si aprirebbe la strada per un ruolo valutatore, così che sia garantita al suo interno una discussione tecnica, oggettiva e corretta, capace di consegnare un quadro chiaro e completo al decisore politico.

Chi potrebbe valutare meglio le politiche pubbliche dei rappresentanti delle categorie destinatarie di esse?

Si costruirebbe così in seno al Parlamento una forma di consultazione permanente della società civile, del mondo produttivo, dell'imprenditoria privata e del settore

---

<sup>185</sup> Di dirimpetto a questa crisi dei tradizionali enti intermedi in tempi più recenti si è invece espanso il numero di gruppi, associazioni, fondazioni e organizzazioni che si sono imposte come finalità principale la rappresentanza del pluralismo nella sua moltitudine di sfaccettature differenti. Si pensi ad esempio alle associazioni di sostegno e rappresentanza delle persone portatrici di *handicap* o delle organizzazioni per i diritti delle persone LGBT, che hanno un ruolo e un peso politico piuttosto incisivo, ma che di certo non sono in grado di sostituire il complesso apparato che invece caratterizzava i sindacati o le associazioni di categoria.

<sup>186</sup> Si preferiscono tali denominazioni a quella di Senato delle corporazioni, data l'immagine negativa consegnata al modello dall'esperienza fallimentare della Camera dei fasci e delle corporazioni. Tuttavia, bisogna riconoscere come l'idea di un corporativismo non sia propria esclusivamente del Ventennio mussoliniano, quanto piuttosto una tematica che ritorna nella storia a partire dalle corporazioni medievali fino al distributismo di Belloc e Penting.



pubblico, che vede coinvolte nel dibattito istituzionale il maggior numero possibile di esperienze, competenze e saperi differenti, tutti in grado di apportare il proprio fondamentale contributo.

Nella valutazione delle politiche pubbliche si potrebbe affermare un modello basato sulla stretta connessione tra le Istituzioni e i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, garantendo un dibattito trasparente, pubblico e partecipato, secondo le forme tipiche della discussione parlamentare.

Senza dubbio l'*input* delle attività di valutazione dovrebbe provenire dalle Istituzioni politiche, *in primis* Camera e Governo, che svolgono «un'ineliminabile funzione di prima identificazione degli ambiti oggettivi su cui, a livello sociale, viene avvertita l'esigenza di un intervento pubblico»<sup>187</sup>.

Il Senato sarebbe posto in una posizione ausiliaria rispetto a questi organi, chiamato a svolgere una funzione che, seppur di fondamentale importanza, è piuttosto circoscritta.

Dopotutto non si potrebbe accettare un modello in cui il corporativismo si espande al di là di una funzione consultiva e valutativa nei confronti di Governo e Parlamento.

Allo stesso tempo occorre imprimere all'attività di valutazione delle politiche pubbliche un carattere continuativo e diffuso, non limitato ad una semplice indagine di specifici ambiti o materie indicate dagli organi politici ma generalizzato all'intera azione dello Stato.

Si potrebbe ottenere un quadro complessivo coerente e completo, che evidenziasse tutte le disfunzioni, le esigenze e gli errori, la cui correzione rimane però riservata agli organi politici.

Con riguardo poi alle altre funzioni del Senato, si può immaginare un margine di partecipazione al processo di programmazione e al procedimento legislativo, ma tale spazio dovrebbe risultare il più limitato possibile e comunque sempre superabile dalle determinazioni degli organi politici.

Tutto ciò al fine di non incorrere in un'eccessiva espansione di un organo spogliato della rappresentanza politica e soprattutto di non perpetuare le disfunzioni che interessano l'attuale assetto paritario del bicameralismo italiano.

Una concezione chiara del ruolo che si vuole attribuire al Senato delle competenze consentirebbe anche di superare le critiche di Luciani sul punto.

---

<sup>187</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.* p. 51

Certo si può immaginare tanto una composizione totalmente competente quanto una composizione parzialmente competente, risultando forse preferibile la prima ipotesi, così da evitare di incorrere in una commistione di entità e modelli che è suscettibile di minare l'efficacia dell'organo come congeniato.

Con riguardo al tema di quali competenze siano da prendere in considerazione, basta aprire lo sguardo sulla società e le categorie nelle quali si divide.

Mortati aveva incluso settori come quello della cultura, dell'industria, della giustizia e dell'agricoltura, ma si può immaginare anche una lettura evolutiva delle competenze richieste, che si adatti al mutare del contesto sociale di riferimento.

È facile immaginare un coinvolgimento, ad esempio, di rappresentanti delle realtà collegate alla sostenibilità ambientale, allo sviluppo digitale e al sistema sanitario, temi che si sono affacciati con prepotenza nella discussione pubblica degli ultimi anni.

Non si può poi escludere a priori l'ausilio di competenze esterne, di volta in volta individuate e provenienti tanto da altri organi dello Stato quanto dalla società civile, caratterizzata da una forte potenzialità euristica che allo stato dell'arte risulta poco sfruttata dal decisore pubblico.

In questo modo si potrebbe anche garantire una razionalizzazione delle competenze presenti, suscettibili comunque di essere integrate all'esigenza.

Una siffatta strutturazione del Senato imporrebbe anche un potenziamento del circuito delle associazioni di categoria e dei sindacati dislocati sul territorio nazionale, così da costruire un sistema di selezione dei componenti dell'organo che sia caratterizzato da trasparenza e partecipazione, in modo da consegnare un modello effettivamente rappresentativo delle singole realtà che compongono la società moderna.

Certo non si ha la presunzione di ritenere questa come l'unica soluzione ai problemi che affliggono il bicameralismo o come l'unica strada per pervenire ad un consolidamento della funzione valutativa in capo al Parlamento.

Tuttavia, a parere di chi scrive, un Senato delle competenze, spogliato della rappresentanza politica e collegato alle categorie sociali destinatarie delle politiche pubbliche potrebbe garantire un'efficace valutazione dell'intervento dello Stato e un'adequata e differenziata proiezione delle istanze e delle esigenze dei cittadini e delle imprese, completando l'opera di superamento del bicameralismo perfetto.

Per concludere si può allora riprendere il tema della programmazione politica proprio con riferimento a questo nuovo ruolo del Senato.

Innanzitutto, l'esclusione di esso dal circuito fiduciario sarebbe idonea a garantire una maggiore stabilità del Governo, tenuto ad interloquire solo con la Camera senza dover dipendere da due maggioranze parlamentari.

Ciò varrebbe già di per sé ad assicurare una più coerente ed efficace costruzione del programma di Governo.

Ma anche il recupero della legalità costituzionale sul versante del sistema delle fonti consegnata dalla razionalizzazione del procedimento legislativo bicamerale sarebbe in grado di garantire una discussione istituzionale decisamente più adeguata ad una chiara determinazione dei mezzi normativi attraverso cui articolare l'azione dello Stato.

Un così ampio riconoscimento della valutazione delle politiche pubbliche, erta a funzione fondamentale di un intero organo costituzionale, potrebbe rivelarsi decisivo nell'emersione di tutte le questioni problematiche che necessitano dell'intervento pubblico, sollecitando e supportando una stabile ed efficiente opera di programmazione delle politiche pubbliche.

In tal modo si porterebbe a compimento il ciclo delle politiche pubbliche, per lungo tempo rimasto difettoso perché privo di una seria fase di valutazione, dato che a nulla sono valsi i tentativi di modulare nella VIR un adeguato strumento di verifica dell'impatto della regolamentazione, in ragione in particolare della sua natura parziale e limitata.

Gli strumenti del ciclo della regolazione, ottimizzati anche dall'auspicato superamento delle prassi distorsive che li interessano, potrebbero veder crescere il proprio peso e la propria influenza.

Si immagini in questo senso un decisivo rafforzamento dell'AIR sul versante governativo, tale da sfruttare tutte le potenzialità che già connotano lo strumento e che sono messe in ombra in particolare dalla scarsa programmazione e dalla forte instabilità dell'Esecutivo.

Allo stesso modo la VIR potrebbe espandere la propria funzionalità nei confronti del ruolo di valutatore del Senato, costituendo uno strumento di accompagnamento degli atti del Governo, ma non più l'ultima insufficiente istanza nell'opera di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche.

Si recupererebbe così quell'ottica di cooperazione e collaborazione tra gli organi dello Stato richiesta a più riprese dalla Costituzione, imperniata su un nuovo canale della rappresentanza e spogliata delle disfunzioni e distorsioni che per mezzo secolo ne hanno impedito una seria affermazione.

## CONCLUSIONI

Il modello di *welfare state*, lo stretto legame che intercorre con la rappresentanza, l'esistenza di un "costo" costituzionale e l'accentuarsi del processo di integrazione europea impongono una adeguata opera di programmazione politica, tanto in senso ampio quanto in senso stretto.

La discussione che precede ha fatto emergere però una direzione differente e per certi versi sconfortante.

La programmazione risulta trascurata, depotenziata e marginalizzata, vittima della conflittualità politica, della distorsione del sistema delle fonti e, soprattutto, della natura paritaria del bicameralismo italiano.

Nel corso del lavoro si è cercato di evidenziare come i mutamenti che hanno interessato l'assetto della forma di governo italiana abbiano impedito l'attecchirsi di una seria opera di programmazione politica.

Questo soprattutto perché mai è stato possibile rinvenire un momento di forte stabilità della compagine esecutiva che fosse capace di sorreggere un chiaro, specifico e condiviso programma di Governo.

Lo strapotere e la conflittualità dei partiti nel corso della cd Prima Repubblica, la disomogeneità e la tenuta solo apparente delle coalizioni preelettorali nel ventennio maggioritario e le difficoltà consegnate dalle logiche compromissorie nella stagione del tripolarismo hanno decisamente ostacolato la governabilità del Paese, portando a susseguirsi 67 Governi – e altrettanti programmi politici – in neanche 80 anni di storia democratica.

La tesi sostenuta è quella per cui il bicameralismo paritario, assieme alla crisi del sistema dei partiti e alla mal congeniata disciplina elettorale, è, per le ragioni che si sono viste<sup>1</sup>, il principale responsabile dell'instabilità dell'Esecutivo, della marginalizzazione del Parlamento e della distorsione del sistema delle fonti.

Tutti quanti elementi critici che hanno portato ad una decisiva torsione della forma di governo, disallineandola dal modello previsto dalla Costituzione e rendendola inadeguata alle sfide della modernità.

---

<sup>1</sup> Cfr. Ivi, Cap. IV par. 3.1 p. 266 ss.

E tale torsione ha immobilizzato la fase di programmazione politica, che, tanto nelle maglie dei programmi di partito, quanto dal punto di vista del programma di Governo, non è in grado di esprimere una nitida visione sul futuro del Paese, sul sistema economico e sul modello di società che si vogliono perseguire.

A ciò si aggiunga che la concezione di programma di Governo auspicata da Vesperini, che scinde tra piano politico-ideale e piano tecnico-giuridico, risulta del tutto ignorata dalla prassi politico-istituzionale.

Così facendo si è estromessa del tutto la programmazione delle politiche pubbliche, che in questo panorama così problematico, dove la conflittualità politica si somma all'inadeguatezza degli organi e delle strutture, risulta essere una fase più assente che inefficiente.

È stata sostituita da una regolazione contingente, di compromesso e d'urgenza, priva delle coordinate fondamentali che dovrebbero essere scolpite dalla funzione di indirizzo politico.

Non c'è alcuna relazione tra il momento della politica e il momento delle politiche.

Insomma, le distorsioni e le disfunzioni della forma di governo, determinate dal bicameralismo paritario, hanno reso insostenibile la rotta dettata dalla Costituzione, disegnando un quadro in cui, nel circuito di definizione dell'indirizzo politico, manca una precisa e consapevole individuazione dei fini dello Stato e dei mezzi per perseguirli.

\* \* \*

Per uscire da questa situazione di grave stagnazione politica, economica e istituzionale è allora necessaria una riforma che abbracci tutti gli aspetti più critici della forma di governo italiana.

*In primis* occorre superare l'assetto paritario del bicameralismo.

Ma ciò deve assolutamente essere accompagnato da:

-una razionalizzazione della posizione del Governo, ad esempio attuando finalmente l'articolo 95 della Costituzione e conferendo poteri maggiormente incisivi al Presidente del Consiglio, per evitare la delocalizzazione della decisione politica dell'Esecutivo

-l'adozione di una nuova concezione di programma di Governo, che sia aderente ad un modello di progressiva specificazione degli obiettivi e dei mezzi dell'azione dello Stato, collegando finalmente programmazione politica e programmazione delle politiche pubbliche

-una rimodulazione degli strumenti del ciclo della regolazione, così da spostare il piano dell'analisi e della valutazione dagli atti normativi alle politiche pubbliche

-il riconoscimento di un nuovo ruolo al Parlamento come valutatore delle politiche pubbliche, puntando su un modello di rappresentanza differente per il Senato, ancorato alle categorie sociali destinatarie degli interventi dello Stato

-un rafforzamento del rapporto di interscambio e integrazione con l'Unione europea, attraverso la costruzione di una cultura della programmazione che trascenda i confini nazionali e sia diretta al completamento della transizione in atto verso il piano sovranazionale

-l'adozione di una legge elettorale che non solo rispecchi le esigenze costituzionali a più riprese richiamate dalla Consulta tra il 2014 e il 2017, ma sia anche idonea a garantire stabilità e governabilità.

Un'opera complessa di riassetto dei rapporti tra gli organi di indirizzo in direzione di una maggiore stabilità, di una più chiara programmazione politica e di una migliore qualità delle norme e delle politiche pubbliche.

\* \* \*

Certo non si ha l'illusione che tale riforma possa costituire la soluzione unica e definitiva, in ragione soprattutto delle difficoltà di attuazione pratica che si incontrerebbero sul piano politico e istituzionale.

Ma allora, in attesa di un simile sconvolgimento della forma di governo, si deve pensare a soluzioni più immediate, che siano in grado di generare risultati soddisfacenti in tempi brevi e in maniera efficace.

Dopotutto le vicende recenti e la fase storica in atto richiedono già di per sé un nuovo impegno sul piano politico e istituzionale.

Si pensi all'attenzione richiesta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) approvato dalle Camere il 27 aprile 2021<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, cit. p. ss. L'autore sottolinea l'importanza del piano e la rilevanza delle cadute sul versante nazionale: «tematiche chiave come quelle dell'indirizzo politico, della forma di governo, dei rapporti endogovernativi, degli equilibri tra politica e tecnica, delle relazioni tra Stato e autonomie e, in fondo, della stessa natura della Costituzione vigente abbisognano di essere rilette per effetto dei meccanismi che si sono sperimentati negli ultimi sei mesi e che ci accompagneranno da qui alla fine del 2026».

E proprio il PNRR appare dotato di una duplice potenzialità intrinseca: da un lato risulta articolato secondo uno schema programmatico chiaro, definito e completo; dall'altro si concentra sul tema della qualità della legislazione e delle politiche pubbliche, richiedendo un decisivo rafforzamento degli strumenti di semplificazione normativa e di analisi e verifica d'impatto della regolamentazione.

Sul primo aspetto occorre riprendere le riflessioni sulla necessità di costruire un programma di Governo idoneo a sorreggere le fasi successive di programmazione delle politiche pubbliche e di progettazione normativa.

Il PNRR sembrerebbe articolato secondo un modello virtuoso da questo punto di vista, poiché segue tutte le tappe necessarie per perseguire una programmazione politica, sia in senso ampio sia in senso stretto, efficace e completa.

La sua stessa struttura segue un percorso di progressiva specificazione degli obiettivi, degli indirizzi e degli scopi dell'azione dello Stato, in direzione di una chiara definizione delle politiche pubbliche necessarie ad attuarli.

Nelle quattro parti di cui è composto il Piano, vengono rispettate le fasi di determinazione dell'indirizzo politico, di pianificazione delle politiche pubbliche, di attuazione e monitoraggio delle riforme e di valutazione degli interventi, secondo uno schema chiaro, coerente e completo di programmazione e adozione delle scelte<sup>3</sup>.

Costituisce insomma uno spunto per razionalizzare il modello di decisione pubblica nazionale, articolato in una serie di tappe obbligate e imprescindibili, che si pongono come garanzia di qualità dell'azione dello Stato e degli effetti delle politiche pubbliche messe in campo.

Tale Piano obbliga anche ad un ripensamento generale del ruolo della programmazione nazionale, dato che le predeterminazioni in esso contenute costituiscono un vincolo non trascurabile alla definizione dell'indirizzo politico sul versante interno.

Tant'è che si è arrivati a sostenere che il PNRR sia una specie di «commissariamento»<sup>4</sup> delle Istituzioni nazionali, poiché rappresenta «una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2011, Giappichelli editore, Torino, 2022 p. 17 ss.

<sup>4</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021, n. 18, cit. p. 260 ss.*

<sup>5</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *op. cit.* p. 262

La «sostanziale legificazione»<sup>6</sup> degli impegni assunti, che ha portato a rinvenire nel contenuto del Piano una «declinazione normativa dell'indirizzo politico»<sup>7</sup>, si pone perfettamente in linea con la proposta di scolpire una determinata definizione dei fini dello Stato all'interno di un programma di Governo, che, magari munito di una qualche coerenza normativa, si erga a parametro unico e definitivo per l'azione degli organi costituzionali.

Il PNRR certamente ha innovato il panorama relativo tanto alla programmazione politica quanto alla programmazione delle politiche pubbliche, poiché ha declinato un nuovo modello di determinazione dell'indirizzo politico e di pianificazione degli interventi utili ad attuarlo.

Ed ecco che si deve ripensare il ruolo della programmazione nazionale, in direzione di un modello aderente proprio alle logiche tipiche del PNRR, così che questa esperienza virtuosa non rappresenti un *unicum*.

Ma per ripensare tale ruolo è indispensabile risolvere le questioni che ne rendono impossibile una completa realizzazione.

Il PNRR, infine, sembrerebbe il tassello mancante del processo di integrazione europea.

Costituisce la spinta necessaria e sufficiente ad imprimere all'ordinamento sovranazionale quella connotazione di fenomeno costituzionale che gli appartiene, esulando dalla prerogativa economicistica e mercantilistica che per anni ha imbalsamato i rapporti tra Istituzioni nazionali e Istituzioni europee, in direzione di un modello di programmazione, di rappresentanza e di decisione politica comune e condiviso.

L'irrimediabile e permeante collegamento che sussiste tra indirizzo politico nazionale e indirizzo politico dell'Unione europea traspare immediatamente dalla lettura del PNRR, che colloca le direzioni nazionali su un piano inscindibile di coordinate uniformi, dalle quali ormai difficilmente è dato discostarsi.

Rappresenta una svolta di portata storica, che imprimerà al futuro non solo del Paese ma dell'intera Unione europea un corso nuovo e imprevedibile.

Se tale svolta sarà benefica o deleteria per l'Italia in questa sede non è dato indagare, ma di certo occorre ripensare, riformare e rivedere l'assetto della forma di governo

---

<sup>6</sup> Cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in lamagistratura.it, 13 novembre 2021, cit. p. 2 ss.

<sup>7</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *op. cit.* p. 235 ss.



delineata in Costituzione, per adeguarla alle necessità e alle sfide che il PNRR ha imposto, alla ricerca di un nuovo equilibrio, basato su nuovi valori.

Sulla necessità di potenziare gli strumenti di *drafting* sostanziale, il Piano insiste soprattutto sotto il versante della consultazione.

Nel corso della discussione si è sottolineata l'importanza di mantenere un alto profilo di partecipazione al processo di decisione pubblica, in modo da garantirne trasparenza e pubblicità.

La consultazione sembra lo strumento maggiormente idoneo a tale scopo, in virtù della capacità di includere all'interno delle fasi di decisione pubblica gli spunti, le riflessioni e i *feedback* provenienti dai destinatari delle norme e delle politiche pubbliche, verso un modello completo di democrazia partecipativa.

Dopotutto, l'individuazione della causa originaria dell'evoluzione in negativo del nostro sistema politico può essere specificata nel ruolo distorto che hanno assunto i partiti nel quadro della forma di governo.

Nonostante la finalità che essi dovrebbero perseguire sia piuttosto chiara, vale a dire l'individuazione delle esigenze, la selezione dei rappresentanti e l'ascolto dei bisogni e delle tendenze della società pluralista, sembra che essi abbiano perso le coordinate del loro compito.

A far fronte ai mutamenti della società non sono apparse figure adeguate, né risposte idonee da parte dei partiti, che, anzi si sono richiusi su posizioni “demofile” o “demofobe”, senza la capacità di elaborare serie proposte e adeguate soluzioni alle questioni più critiche.

La crisi dei partiti corrisponde, quindi, ad una crisi generalizzata della rappresentanza, e la crisi della rappresentanza costituisce la crisi della democrazia.

Questo non significa che la soluzione consista nel superamento della democrazia in quanto tale, ma piuttosto nell'affermare un nuovo modello che superi il volto della vecchia concezione di essa, che era basata esclusivamente sul momento elettorale e sullo stretto rapporto tra società e partiti.

Si deve convergere verso uno spostamento – o meglio una moltiplicazione – del momento di ascolto dei cittadini, non più limitato alla fase preelettorale ed elettorale, ma esteso anche alla fase di programmazione e di costruzione delle politiche pubbliche.

Lo strumento perfetto per fare ciò è *in primis* la consultazione.

Se i partiti da soli non sono più in grado di fornire con il loro apporto conoscitivo e rappresentativo una descrizione chiara delle esigenze e una prospettazione coerente e

pianificata delle politiche risolutive, occorre focalizzare l'attenzione su un momento ulteriore, un momento istituzionalizzato di raccordo tra cittadini e decisore pubblico.

Il ruolo costituzionale dei partiti non può e non deve essere messo in ombra, poiché essi restano il canale fondamentale di razionalizzazione e indirizzo delle istanze sociali, nonché il collegamento democratico tra eletti ed elettori.

La lunga fase di crisi patologica che sta interessando queste compagini e che richiede un intervento immediato e radicale non potrebbe giustificare una diminuzione del loro ruolo rappresentativo e organizzativo, essendo essi la colonna portante di ogni sistema democratico moderno.

Sarebbe infatti uno sforzo inimmaginabile raccogliere le caotiche istanze della società, tra l'altro connotata da spinte in direzione sempre più pluralista, senza un filtro e un catalizzatore in grado di concentrarle, ridisegnarle e adattare alla forma istituzionale dello Stato<sup>8</sup>.

Nonostante, quindi, l'emersione del fenomeno descritto già da Norberto Bobbio, dello scontro tra cittadini e partiti, quest'ultimi non devono essere guardati tanto come il problema quanto piuttosto come uno degli strumenti cardine per la soluzione delle criticità che caratterizzano il sistema democratico italiano.

Una possibile soluzione che conservi il ruolo centrale dei partiti è quella seguita in molti altri ordinamenti democratici vicini al nostro – tra tutti, quelli tedesco e spagnolo – che hanno riconosciuto all'associazionismo partitico una peculiare specialità, non soltanto sancendone la fondamentale libertà a livello costituzionale, ma anche affermandone il valore democratico e rappresentativo, attraverso una disciplina legislativa puntuale ed efficace.

Si tratterebbe di rivedere la concezione costituzionale di totale assenza di vincoli sui partiti politici garantita dall'art. 49 della Carta fondamentale, per spostarsi verso una razionalizzazione normativa delle compagini dei partiti.

La strada è quindi quella indicata dalla "democrazia protetta", fondata su una serie di correttivi e tutele dell'assetto istituzionale, in forza di un nuovo e peculiare rapporto consistente tra cittadini e Istituzioni.

---

<sup>8</sup> G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*, disponibile all'indirizzo [https://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](https://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf) In questa nota Giuliano Amato riprende il pericolo di una deriva antipartitica e la necessità di rivedere il sistema di rappresentanza alla ricerca di una nuova legittimazione dei partiti.

Se ciò che si vuole perseguire è la «qualità della democrazia»<sup>9</sup>, occorre un approccio articolato e multisettoriale, non essendo sufficienti isolatamente né una buona struttura del sistema dei partiti, né una forte forma di democrazia diretta, né un ampio processo di consultazione.

Si deve edificare passo dopo passo una «solida e radicata cultura giuridico-politica della partecipazione»<sup>10</sup> che renda l'impianto democratico-rappresentativo effettivo ed efficace anche dal punto di vista della programmazione delle politiche pubbliche.

Occorre insomma ricostruire un'impalcatura di sostegno attorno alla politica, con l'accettazione che il tradizionale ruolo del giurista è offuscato dalla frammentazione del sapere e dalla specializzazione delle scienze.

Da questo punto di vista si possono cogliere molti aspetti di pregio della nuova disciplina del *drafting* sostanziale, che valorizza un approccio interdisciplinare alla decisione pubblica, tenendo conto di esperienze giuridiche, economiche, sociologiche, statistiche e non solo.

Un pool di esperti e di tecnici al servizio dell'interesse generale e a supporto della politica.

Resta il fatto che il cuore dell'attività istituzionale deve restare saldo nelle mani della politica, a cui i tecnici sono subordinati in posizione strumentale, e talvolta critica.

Anche se la transizione conduce sempre più verso una conformazione delle scelte, verso una specializzazione dell'intervento, non è rinunciabile l'assetto rappresentativo e partecipativo che ha attraverso la politica la sua massima espressione.

Ripensare la politica per trascinarla fuori dall'abisso che la sta inghiottendo. Ma come salvarla?

Non esiste un approccio univoco alla soluzione; da aspirante giurista, mi sono soffermato a riflettere sugli aspetti tecnico-istituzionali della questione, alla ricerca di aggiustamenti normativi e costituzionali che possano offrire un terreno fertile per il nuovo fiore della politica.

Solo pazienza e ponderazione possono essere i sentimenti che ci accompagnano in questo percorso di ricerca di un nuovo equilibrio.

---

<sup>9</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 113

<sup>10</sup> Cfr. N. PETTINARI, *op. cit.* p. 113

Norberto Bobbio, nel suo *Etica e politica*<sup>11</sup>, ha ricostruito le questioni fondamentali della filosofia politica, tra le quali evidenzia lo studio della migliore forma di governo, dell'ottima costituzione.

Montesquieu direbbe che non esiste una forma di governo migliore di altre, ma è compito del potere costituente individuare la più adatta al caso concreto.

Ma qual è per l'Italia del XXI secolo?

Lo sguardo deve essere volto ad una riorganizzazione strutturale, così da consentire una migliore programmazione delle politiche pubbliche e un più efficace ciclo della regolazione.

Gli strumenti di *drafting* sostanziale, per la loro capacità di costruire validi interventi dello Stato, costituiscono un faro nel *caos* che domina i nostri tempi e, se adeguatamente conosciuti e utilizzati, hanno il potere di recuperare la fiducia dei cittadini e la qualità dell'azione politica e normativa, garantendo uguaglianza, libertà, trasparenza e solidarietà.

La nostra Costituzione impone questi valori come principi fondamentali da non perdere mai di vista, e proprio da essi occorre ripartire per costruire il futuro del nostro Paese.

“Questa Repubblica si può salvare.

Ma per questo deve diventare la Repubblica della Costituzione”

(N. Iotti).

---

<sup>11</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, progetto editoriale e saggio introduttivo di M. REVELLI, Mondadori, Milano, 2013

## BIBLIOGRAFIA

- A. ADINOLFI, *I parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona. Le ricadute a livello interno e dell'Unione europea: un'introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Seminari sulla qualità della legislazione, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- G. AGATINO, *L'organizzazione territoriale dei partiti. La naturale tendenza centralista, i suoi catalizzatori e gli argini costituzionali*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, Pisa, 2019
- E. ALBANESI, *Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè editore, Milano, 2015.
- E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi*, 2015
- E. ALBANESI, *L'ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze. En attendant una declinazione del programma in termini di progettazione normativa delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, Giappichelli editore, Torino, 2022
- E. ALBANESI, *Il Governo cd tecnico Monti tra compagine ministeriale extrapartitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rassegna parlamentare*, 2014
- E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019
- E. ALBANESI, *The Mechanisms Used to Review Existing Legislation in the Civil Law System*, in HeinOnline, 2016
- A. ALBERTI, *Riflessioni sugli autovincoli legislativi*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, Pisa, 2019
- U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2/2013
- G. AMATO, *La Presidenza del Consiglio dei ministri come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in AAVV, *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, Roma, 2020
- G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'articolo 49 Cost.*, disponibile su [https://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](https://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf)

- G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2011
- F. BAILO - P. COSTANZO - C. FATTA, *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell'esperienza ordinamentale italiana: l'età repubblicana*, in P. COSTANZO (a cura di) *Codice di drafting*, libro I sez. III, <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- G. BARBERIS, *Contraddizioni e crisi della democrazia. Studi sul pensiero politico contemporaneo*, Aracne, Roma, 2017
- S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di Governo*, Mucchi editore, Roma, 2018
- F. BASSANINI, *Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri*, testo, riveduto e corretto, della relazione tenuta al Convegno di studi su La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, di prossima pubblicazione negli Atti del medesimo Convegno, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)
- F. BASSANINI - A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Roma, 2017
- U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci editore, Milano, 2013
- H. BELLOC, *Distributismo. La via d'uscita dallo stato servile*, Fede e cultura, 2021
- H. BELLOC, *Lo Stato servile*, Liberilibri, Milano, 1993
- G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994
- F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in Rivista AIR, 3/2017
- F. BILANCIA, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva di analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1999
- P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e il processo di integrazione europea*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2014
- R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University press, Firenze, 2006.
- R. BIN, *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, in Materiali dell'incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013

- R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014) e *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili* (20 marzo 2015) in [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0464\\_bin.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0464_bin.pdf).
- F. BIONDI - S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2012
- L. BOBBIO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in InformaIres, 1998
- N. BOBBIO, *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Mondadori, Milano, 2009
- N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1995
- P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2009
- S. BONFIGLIO, *Intervista di Fausto Pietrancosta*, 2011, disponibile su <https://journals.opedition.org/diaronie/4279>
- S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: rilettura o incompiuta costituzionale?* in Nomos, le attualità del diritto, 2018
- F. BRUNO, *Il problema del Governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato: suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in Il Politico, Vol. 46, No. 1/2, 1981
- R. CABRILLAC, *La formation et l'évaluation de la loi, rapport francais*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, Pisa, 2019
- F. CACCIATORE, *Che cosa cambia nella normativa statale sulla better regulation*, in Giornale di diritto amministrativo, 2018
- L. CADEDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, Cedam, Napoli, 2004
- R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in Costituzionalismo.it, Fasc.n.3/2015
- Q. CAMERLENGO, *Lobbies e decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina, Il primo intervento urgente*, Pavia University press, Pavia, 2013
- E. CAPOZZI, *Partitocrazia. Il "regime" italiano e i suoi critici*, Alfredo Guida Editore, Napoli, 2009
- P. CAPPELLO - A. CIAMMARICONI - G. LOMBARDI - S. LOMBARDO, *Il Governo e l'amministrazione. L'attività normativa del Governo e il problema della qualità della regolazione*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro III, sez. IV <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana e integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in Diritto pubblico europeo rassegna online, 1/2020

- R. CARDINI - P. CARETTI, *Riformare la Costituzione?* Bulzoni editore, Roma, 1997
- A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Roma, 2007
- P. CARETTI, *Introduzione*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Roma, 2007
- P. CARETTI, *Maxiemendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO, *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Milano 2010
- M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla buona qualità delle leggi dello Stato*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Roma, 2007
- P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra la pluralità delle politiche elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, 2013
- P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in Diritto romano attuale, 2003
- P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di sola abrogazione espressa nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO, *Trasformazioni della funzione legislativa* vol. I, Giuffrè editore, 2009
- E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in Economia pubblica, 2020
- E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli, Roma, 2021
- P. CARROZZA, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo "Signore delle fonti"* in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2011
- S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo nel governare*, in Il Mulino, n.3 2013
- C. CASSINARI, *Democrazia interna e trasparenza nei partiti politici: una riforma non più rinviabile*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina*, Pavia University press, Pavia, 2017



- E. CATELANI, *L'analisi d'impatto della regolamentazione a livello regionale: alcune riflessioni sull'esperienza toscana*, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Roma, 2007
- E. CATELANI - E. ROSSI, *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè editore, 2003
- M. CAVINO, *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di Governo*, in *Il Politico*, 2019
- S. CECCANTI, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali* 1/1998, Il Mulino, Roma 1998
- V. CERULLI IRELLI, *Sulla forma di governo regionale*, in prossima pubblicazione in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, 2021
- E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè editore, Milano, 1961
- E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977
- R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009.
- C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 2002
- A. CIAMMARICONI - A. GHIRIBELLI - G. PICCIRILLI - S. SCAGLIARINI - P. ZUDDAS, *Il Parlamento* in P. COSTANZO, *Codice di drafting*, libro II, sez. I <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016
- D. CODUTI, *Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo*, in *Quaderni costituzionali rassegna online*, 2020
- G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2015, Roma, 2015
- A. COSTANTINI, *La ponderazione degli interventi normativi: l'importanza dell'istruttoria (e delle verifiche ex post) nella predisposizione degli atti normativi del Governo*, in *Amministrativamente* 5/2010, [www.amministrativamente.it](http://www.amministrativamente.it)
- P. COSTANZO, *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche della XVI Legislatura*, Jovine, Napoli, 2011

- P. COSTANZO - L. TRUCCO, *Le radici del drafting legislativo nel parlamentarismo liberale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2018
- P. COSTANZO - L. TRUCCO, *I pilastri del sistema: l'assegnazione dei seggi*, in P. COSTANZO - A. RUGGERI - L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum-bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, Utet, Torino, 2018
- V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, n. 1-2-3-4, 1939 ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015
- F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO - L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici. Atti del seminario di Novara 15-16 novembre 2013* Editoriale scientifica, Napoli, 2013
- E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra poteri pubblici* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè editore, Milano, 2019
- M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, in *Osservatorio AIR*, 2010
- M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Roma, 2011
- G. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno, Giappichelli, Torino, 2002
- A. DE CRESCENZO, *Brevi note sul "caso Siri". Revoca del Sottosegretario di Stato tra "incertezze" normative e impatto sulla forma di governo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2/2019
- C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), Fasc.n.1/2018,
- C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1999
- F. DE FRANCESCO, *L'AIR nel processo di riforma della regolazione* in *Rivista semestrale di scienza dell'amministrazione* 1/2000, Franco Angeli, 2000
- G. DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI Legislatura*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2013
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1987

- A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla repubblica*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2022
- G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Roma, 2007
- L. DI DONATO, *La perdurante fase sperimentale dell'AIR: i rilievi del comitato per la legislazione*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2019
- L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione* in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2019
- L. DI MAJO, *Breve storia triste del decreto legislativo. L'ennesimo colpo inferto alla qualità della legislazione italiana*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2021
- L. DI MAJO, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020
- V. DI PORTO, *Spigolature in tema di decreti-legge*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- M. DOGLIANI, *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione* Giappichelli, Torino, 2012
- F. DONATI, *L'incidenza rispetto all'ordinamento italiano delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona riguardo al ruolo dei parlamenti nazionali*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- M. DRIGANI, *Il superamento del bicameralismo perfetto e l'introduzione del Senato delle Regioni*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University press, Pavia, 2013
- L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* Intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione Cesifin, in A. PREDIERI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 19 ottobre 2007
- L. ELIA, *Costituzione, partiti, Istituzioni*, Il Mulino, Roma, 2009
- L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce in *Enc. Dir.* 1970
- L. ELIA, *La «stabilizzazione» del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei su *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9-10 gennaio 2008 (atti in corso di stampa), in «Astrid rassegna», 2008, 63, [www.astridonline.it/rassegna](http://www.astridonline.it/rassegna)

- L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma, 2009
- G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana in Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Roma, 1999
- A. FORMISANO, *Limiti e criticità dei sistemi costituzionali a fronte dell'emergenza Covid-19*, in Nomos. Le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale, 2020
- E. FRONTONI, *Spunti in tema di delegificazione, rilegificazione e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all'abrogazione referendaria*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000
- F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Penguin book, 2020
- M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887
- M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in Enc. dir., XI, Giuffrè, Milano, 1962
- M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972
- M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in Enc. dir., vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968
- T. GALLAS, *Il riordino della legislazione, rapporto sul diritto europeo*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, 2019
- G. GALLI, *I partiti politici* Utet, Torino, 1967
- S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità* in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2013
- G. GAUDIO - C. ZUMPARO, *La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialità della governance nell'esperienza istituzionale italiana*, in atti del seminario Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Catanzaro, 2003
- A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- A. GIACONE, *Due transizioni a confronto: il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica francese e il mito della Seconda Repubblica italiana*, in Ventunesimo secolo: rivista degli studi sulle transizioni, 1/2018
- E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, 2017

- L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Firenze, 2017
- L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Roma, 2018
- G. GIUDICI, *Le origini, l'universalizzazione e la deuniversalizzazione delle misure di assistenza e previdenza sociale in occidente e il nuovo paradigma del reddito*, in <https://gabriellagiudici.it/welfare-state-origini-e-declino/>
- T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022 Il Mulino, 2022
- A. GHIRIBELLI, *L'analisi d'impatto della regolamentazione* in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro V, sez. I <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- L. GORI - A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, Giappichelli, Torino, 2007
- G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *Simposio: I social network fra comunicazione e partecipazione politica*, 2020
- T. GUARNIER, *L'esperienza del contratto di governo*, in *Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli*, 14-15 giugno 2019 *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, 2019
- A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella legge Madia* in *Il Governo tra tecnica e politica*, *Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa*, Como, 20 novembre 2015, a cura di G. GRASSO e con la collaborazione di R. PERRONE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016
- R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016
- R. IBRIDO - N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Roma, 2018
- K. LAFFUSA, *Il drafting normativo: lingua e diritto nella Biblioteca di Babele*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020
- A. LA SPINA, *La valutazione ex ante e il ruolo dell'esecutivo*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno-fascicolo*, 2/2018

- G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in AAVV, *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, Roma, 2018
- V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009
- V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino, Roma, 2007
- R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, fasc. 2/2018
- E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007
- E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017
- L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo* in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007
- A. LORENZETTI, *Tecnica normativa e ambiente nel dialogo fra giudici e legislatore*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2019
- M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "I Costituzionalisti e le Riforme" tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, 2/2014
- N. LUPO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022
- N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in *Amministrazione in cammino*, 2005
- N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2/2018
- N. LUPO, *Il Governo italiano settanta anni dopo*, *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2018
- N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio del 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in *astridonline.it* 2008
- N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 2022

- N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione “composita”*, in Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019 Partiti politici e dinamiche della forma di governo, 2019
- N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in Dem. e dir., 2012
- N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Il Mulino, Roma, 2016
- N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- N. LUPO, *L’utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede*, Rivisteweb Il Mulino, 2/2020
- N. LUPO - G. PICCIRILLI, *European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of ‘Law’?*, in *Legisprudence*, ottobre 2012
- N. Lupo, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in *Astrid online*, 19 novembre 2008
- N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, Testo della relazione svolta ad un convegno su “Le autonomie territoriali di fronte al processo di integrazione europea e alla riforma costituzionale”, organizzato l’8 luglio 2016 dall’Assemblea Regionale Siciliana (in corso di pubblicazione negli atti del convegno)
- N. LUPO, *L’impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali* in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica tra legislatore e giudici*. Atti del Seminario di Novara 15-16 novembre 2013, Editoriale scientifica, Napoli, 2014
- N. Lupo, *Populismo legislativo? continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana* Il Mulino, Roma, 1/2019
- N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Milano 2010
- N. LUPO, *Una forma di governo da rivedere ma partendo da nuovi presupposti*, in *astridonline.it* 2016 testo rivisto e corretto dell’intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante
- M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi della crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021

- M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2019
- M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2017
- M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare* Roma, Camera dei deputati, 1887
- M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi* in *Associazione dei costituzionalisti Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Jovene, Napoli, 2012
- S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it rivista online*, 1/2018
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003
- A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2002
- A. MANZELLA, *Il Presidente che promuove (art. 95, primo comma, Cost.)*, in *AAVV, La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020
- A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in N. LUPO, *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Milano 2010
- F. MARANGONI, *Programma di governo e law-making: un'analisi della produzione legislativa dei governi italiani (1996-2009)*, in *Rivisteweb Il Mulino*, 2010
- R. MARZO, *Su alcuni numeri della matematica costituzionale (spunti di riflessione sulla riduzione dei parlamentari)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020
- A. MASTROMARINO, *Alcune prime (brevi e sparse) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle camere*, in *Federalismi.it*, 2016
- B. G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento*, in [www.iris.luiss.it](http://www.iris.luiss.it), 2020
- G. MAZZANTINI - C. TAFANI, *L'analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione* Editoriale scientifica, Napoli, 2019
- G. MAZZANTINI - N. RANGONI, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, in *Osservatorio AIR*, annuario 2017/2018



- M. MAZZARELLA, «*Ci penserò domani. Dopotutto, domani... Francamente me ne infischio*». *Brevi appunti su decretazione d'urgenza e previsione di atti "post-legislativi" del Governo nella XVI legislatura repubblicana*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- G. MELIS - G. TOSATTI, *Le parole del potere*, Il Mulino, Roma, 2021
- A. MENCARELLI, *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare sé stessa?*, in *Giur. It.*, 2005
- S. MERLINO, *La forma di governo della nuova Costituzione: la questione sociale, le norme programmatiche e la proposta della Repubblica presidenziale*, in P. CALAMANDREI, *La costruzione dello stato democratico*, Editori la terza, 2007
- M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Politica del diritto*, Fasc. 2/2001 Rivisteweb Il Mulino, Roma, 2001
- P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007
- F. MODUGNO, *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. I, *Vincoli alla funzione legislativa*, e vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1999
- F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge in Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000
- C. L. S. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, vol. I e vol. II, UTET, Roma, 2015
- A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo in Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa*, 2011
- A. MORELLI, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015
- A. MORRONE, *Sul riordino della legislazione*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2019
- C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè editore, Milano, 2000
- C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali alla luce dell'ordinamento europeo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- G. D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi giuridica dell'economia*, fasc. 2/2013
- R. MUSSARI, *Il principio della programmazione in Armonizzazione contabile. Servizio di assistenza ai comuni*, IFEL fondazione ANCI, 2018

- G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Roma, 2009
- M. NATOLI, *La funzione precontenziosa del “sistema AIR/VIR” e l’attività normativa del Governo*, in *Rivista di diritto amministrativo*, [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), fasc. 7-8/2013
- R. NEVOLA, *La decretazione d’urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio studi della Corte costituzionale, 2017, consultabile all’indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_304\\_Decretazione\\_urgenza.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_304_Decretazione_urgenza.pdf)
- M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996
- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Editoriale scientifica, Bologna, 2004
- L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- E. PALICI DI SUNI, *Il principio di uguaglianza nell’Unione europea*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, Editoriale scientifica, Napoli 2009
- F. PALLANTE, *La rappresentanza senatoriale nella legge Renzi-Boschi*, in F. MASTROMARTINO, *La riforma costituzionale. Analisi critiche e argomenti per il NO*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2017
- D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013
- D. PARIS, *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in M. CAVINO - L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici. Atti del seminario di Novara 15-16 novembre 2013* Editoriale scientifica, Napoli, 2013
- G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Roma, 2002
- G. PASQUINO, *Articolo 49*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1990
- F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, fascicolo 1/2020
- G. PASTORE, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Rivista di scienze della comunicazione*, 2009
- L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L’esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983

- N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali*, Jovene, Napoli, 2019
- B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "I Costituzionalisti e le Riforme" tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, 2/2014
- M. PICCHI, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, 2019
- G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in Rivista quadrimestrale di diritto costituzionale n.3, vol. II, 2019
- G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO - A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, Giappichelli editore, Torino, 2022
- G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo Senato"*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2016
- G. PICCIRILLI, *Procedimenti legislativi statali e regionali*, in Libro dell'anno del Diritto, 2017
- G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di Governo. L'esperienza del Governo Renzi in Governo tra tecnica e politica*. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 2015
- G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in Osservatorio sulle fonti, 2015
- M. PICCHI, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. CAVINO - L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*. Atti del seminario di Novara 15-16 novembre 2013, Editoriale scientifica, Napoli, 2013
- C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 2/2020
- G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in Quaderni costituzionali, 2014
- G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma, 1996

- A. M. POGGI, *Il superamento del bicameralismo paritario: il filo rosso di tutti i tentativi di riforma costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2015
- A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in A. PREDIERI - F. CAZZOLA - G. PRILLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubettino editore, Roma, 2001
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi d'impatto della regolazione*, Rubettino editore, Roma, 2001
- D. RAVENNA, *La patologia dei maxiemendamenti e i possibili rimedi*, in N. Lupo, *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Milano 2010
- A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2016
- C. REDI, *Decreto-legge: strumento "straordinariamente ordinario"?* in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, 2012
- Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione 2020, [www.camera.it](http://www.camera.it)
- U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo I*, in *Enc. Giur.*
- U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. XXXIX
- P. RIDOLA, voce *Partiti politici* in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 66 e ss.
- G. RIZZONI, *I contratti di governo nella Repubblica federale tedesca tra politica e diritto* in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2014
- S. RODOTÀ, *Una democrazia «continua»?*, in *Parolechiave democrazia*, Carrocci editore, Milano, 1/2021
- G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, vol. I, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Roma, 2014
- R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum edizioni, Macerata, 2006
- R. ROMBOLI, *Le vicende sulla decretazione d'urgenza negli anni 1995-97 tra Corte costituzionale e ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, in *Studi Elia*, II, Milano, 1999

- R. ROMBOLI, *Una sentenza storica: la dichiarazione di incostituzionalità di un d.l. per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in *For. It.*, I, 2007, 1986
- E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?* In R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- F. ROSSI, *Il programma di Governo nell'evoluzione istituzionale italiana*, in Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico XXIV, ciclo LUISS Guido Carli, 2018
- F. ROSSI, *Programma di governo e monitoraggio delle politiche pubbliche: l'esperienza del Dipartimento per l'attuazione del programma di governo*, in *Amministrazione in cammino*, 2019
- S. ROSSI, *Quando il giudice si fa nomoteta. Influssi e riflessi sulla normazione*, in Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, 2019
- M. RUBECCHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi urbinati, scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2022
- A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, fasc. 3/2019
- A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1984
- A. SAITTA, *La forma di Governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2015
- F. SALMONE, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2021
- S. SCAGLIARINI, *La copertura finanziaria*, in P. COSTANZO, *Codice di drafting libro I sez. III*, 2018 <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco Edizioni, Milano, 1982
- C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Torino, 2020
- A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *federalismi.it*, 2021
- A. SIMONCINI, *La decretazione d'urgenza e il "collaudo" delle leggi*, in *Quaderni costituzionali* 1/2004, Il Mulino, Roma, 2004
- A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, 2006
- A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione: un'introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, Giappichelli, Torino, 2007
- A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* Giuffrè, Milano 2019

- A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006
- A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2014
- A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002
- G. SGUEO, *È possibile giocare con le politiche pubbliche?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019
- G. SOBRINO, *La forma di governo in Italia dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, in *Estado, democracia constitucional e direitos fundamentais*, 2020
- A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2011
- S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2016
- J. STEADMAN, *Drafting Legal Documents in plain English, guida pratica alla redazione di documenti legali in inglese*, Giuffrè, Milano, 2013
- E. STRADELLA, *La qualità della normazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007
- M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei sintomi della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *federalismi*, 2020
- D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007
- S. TIGLIO, *Il discorso programmatico del capo del governo nella transizione italiana: una comparazione con la "Prima Repubblica"*, in *Quaderni di Scienza Politica*, Anno XVII, n. 1, aprile 2010
- A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Einaudi, Milano, 2006
- C. TORESINI, *La giustiziabilità delle regole di tecnica legislativa*, in *Firenze University press*, Firenze, 2008
- U. TRIVELLATO, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAAP, 2009

- G. VARRIALE, *I processi di programmazione strategica nello Stato* in Liuc Papers n. 191, Serie Economia e Istituzioni 20, 2006
- A. VEDASCHI, *La qualità del diritto, le tecniche legislative e le istituzioni dell'Unione europea*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro IV, presentazione, <https://www.tecnichenormative.it/libro1.html>
- L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988
- G. VESPERINI, *Il Governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007
- G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di Governo* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019
- M. VILLONE - A. ZULIANI, *Introduzione*, in AAVV, *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Il Mulino, Milano, 1997
- A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, fasc. 1/2021
- R. ZACCARIA, *Introduzione* in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- R. ZACCARIA, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2019
- R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della costituzione*, Giuffrè, Milano 1991
- C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in E. CATELANI - E. ROSSI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2022, a cura di, Giuffrè editore, Milano, 2022

## RINGRAZIAMENTI

Desidero spendere qualche parola di ringraziamento per tutti coloro che mi hanno seguito e supportato, permettendomi di completare questo importante percorso.

Innanzitutto, è doveroso ringraziare il mio relatore, Prof. Enrico Albanesi, che mi ha trasmesso la passione per questa materia e mi ha seguito in questi mesi con grande disponibilità, fornendomi preziosi consigli.

Un grazie particolare alla mia famiglia, che non ha mai mancato di farmi sentire la sua vicinanza e il suo affetto, accompagnandomi lungo questi cinque anni di studi che si vanno a concludere.

Ringrazio anche la mia fidanzata e i miei amici che mi hanno supportato nei momenti più impegnativi, regalandomi attimi di leggerezza e spensieratezza.

Il mio augurio è che il sostegno di ognuno di loro mi porti a fare del mio sogno una professione.