



## **Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano**

This is the peer reviewed version of the following article:

*Original:*

Masala, P. (2016). Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano. In Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015) (pp.323-372). Milano : Giuffrè.

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/11365/1116714> since 2020-09-30T23:42:02Z

*Publisher:*

Giuffrè

*Terms of use:*

Open Access

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license.

For all terms of use and more information see the publisher's website.

(Article begins on next page)

# **Ripercussioni della nuova *governance* europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano**

(di Pietro Masala)

- 1. Il caso italiano nel contesto europeo: forme e funzioni della “solidarietà finanziaria condizionata” collegata alla crisi**
- 2. L'esercizio della funzione legislativa finalizzato a contenere la spesa sociale e a riformare il diritto del lavoro in attuazione dell'indirizzo politico “condizionato”: protagonismo dell'esecutivo e marginalizzazione del Parlamento**
- 3. La reazione (ancora insufficiente) degli organi di garanzia**
  - 3.1. Decretazione d'urgenza**
  - 3.2. Delegazione legislativa**
- 4. Riforme costituzionali e riforma elettorale: modalità di approvazione e implicazioni specifiche**
- 5. Considerazioni sul rapporto fra ordinamenti e sul rapporto fra fonti e diritti nel nuovo contesto: l'indissolubile legame fra questione democratica e questione sociale, e fra livello nazionale e livello europeo**

## **1. Il caso italiano nel contesto europeo: forme e funzioni della “solidarietà finanziaria condizionata” collegata alla crisi**

L'obiettivo principale dell'analisi svolta in queste pagine è la considerazione critica degli effetti che la nuova *governance* dell'Unione europea (UE) definita nel contesto della crisi economico-finanziaria internazionale iniziata nel 2008 ha avuto sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare in Italia, e più specificamente sui rapporti fra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa.

In quest'ottica risulta indispensabile considerare le tendenze generali che hanno caratterizzato la legislazione nella fase più recente e in particolare esaminare le modalità di approvazione dei più significativi provvedimenti nazionali di rango primario nei quali è possibile riconoscere l'espressione di un indirizzo politico coerente con la strategia di risposta alla crisi elaborata a livello sovranazionale. Come è noto, tale strategia ha accordato e tuttora continua ad accordare una netta priorità all'obiettivo della stabilità finanziaria, ovvero al risanamento dei bilanci degli Stati membri dell'Unione economica e monetaria (UEM) e alla salvaguardia della loro sostenibilità. Un simile obiettivo non è certo nuovo, poiché al suo conseguimento erano già diretti gli obblighi di contenimento del debito pubblico e del disavanzo in conformità ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht e confermati dal Patto di stabilità e crescita del 1997, nonché le corrispondenti procedure di controllo disciplinate nei Trattati. Tuttavia è indubbio che, nel nuovo contesto, i vincoli di bilancio hanno acquisito una centralità e un potere di condizionamento delle scelte politiche nazionali ancora maggiore rispetto al passato, particolarmente in seguito alla sottoscrizione ed entrata in vigore degli accordi con cui i Governi degli Stati della zona dell'euro, con la finalità di salvaguardare la complessiva stabilità dell'area, hanno deciso di rendere più stringenti tali vincoli,

rafforzando il coordinamento delle politiche di bilancio, e di introdurre nuovi meccanismi di soccorso finanziario nei confronti degli Stati in una situazione maggiormente critica<sup>1</sup>. Il funzionamento di tali meccanismi, e particolarmente il funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità, che ne rappresenta la versione più aggiornata e consolidata, si basa su una concezione di solidarietà assai peculiare, ispirata a criteri di rigida condizionalità<sup>2</sup>. Gli Stati “beneficiari” degli aiuti finanziari possono infatti accedervi, su richiesta, come di fatto è avvenuto, soltanto impegnandosi ad attuare nel proprio ordinamento riforme aventi un impatto significativo sulla sfera economica e sociale, specificate in accordi sottoscritti dai rispettivi Governi con istituzioni carenti di legittimazione democratica quando non aventi natura esclusivamente tecnocratica (quali la Commissione europea la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale), investite di poteri di controllo riguardo all’effettiva implementazione delle misure previste.

È diffusa e ampiamente supportata dall’osservazione dei fatti l’opinione secondo cui nel nuovo contesto europeo, e in particolare nell’ambito dell’UEM, i fini dell’azione politica sono in larga parte predeterminati, al di fuori della Costituzione e al di fuori degli organi rappresentativi. L’uso dei mezzi (l’azione politica e in particolare l’esercizio della funzione legislativa che ne è strumento essenziale: pertanto, inevitabilmente, anche il sistema delle fonti e gli equilibri interni alla democrazia parlamentare) è “piegato” alla “necessità” della realizzazione di tali fini “indiscutibili”, della loro attuazione ed “esecuzione”, i cui principali responsabili sono i Governi. A ridurre la discrezionalità politica dei legislatori nazionali non sono più soltanto i principi costituzionali, bensì, di fatto in maniera spesso più efficace, la “tecnica” (la scienza economica, o, per meglio dire, alcune particolari dottrine economiche, come quelle sulle quali è stata fondata l’architettura dell’UEM) e i poteri finanziari “globali”, che influenzano profondamente le decisioni delle classi dirigenti, “precludendo” scelte ispirate a una logica differente, quella dei principi del costituzionalismo sociale e democratico del dopoguerra. Secondo la visione affermatasi a livello sovranazionale in quanto prevalente fra i governanti degli Stati membri dell’UE, il conseguimento dell’obiettivo della stabilità implicherebbe innanzitutto il contenimento della spesa sociale; inoltre, gli obiettivi della crescita e dell’occupazione dovrebbero essere perseguiti mediante la creazione di un ambiente “accogliente”, capace di attrarre gli investitori di capitali, in primo luogo attraverso la flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>3</sup>. In Italia, così come in altri Stati membri, la condizione per l’adozione di riforme che, per dare attuazione all’indirizzo politico “condizionato” e “eterodeterminato” coerente con la visione sopra descritta, incidono sulla forma di Stato sociale, è incidere preliminarmente sulla forma di governo, ovvero sugli equilibri interni alla democrazia rappresentativa, in particolare sul piano dell’esercizio della funzione legislativa: con il risultato che, qui come altrove, le trasformazioni investono complessivamente la formula dello Stato sociale e

---

<sup>1</sup> Per tutti, v. F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2 (2013), pp. 337-361, e R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l’equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013.

<sup>2</sup> In argomento, v. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4 (2012), pp. 525-553, e ID., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, a cura di M. CINELLI e S. GIUBBONI, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 85-116.

<sup>3</sup> Cfr., in particolare, G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, Laterza-Gruppo editoriale L’Espresso, 2014, nonché, ad es., nella dottrina giuridica e nel più ampio dibattito scientifico e culturale in Italia: L. CANFORA e G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell’oligarchia*, a cura di G. PRETEROSSO, Roma-Bari, Laterza, 2014; L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

democratico di diritto delineata nelle Costituzioni entrate in vigore dopo il secondo conflitto mondiale.

Se si considerano le dinamiche recenti a cui si è fatto riferimento dal punto di vista dei rapporti fra ordinamento sovranazionale e ordinamenti degli Stati membri, le ripercussioni della nuova governance sono percepibili con particolare evidenza nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro. In questi settori la "fase ascendente", di formazione del diritto europeo, e la "fase discendente", della sua attuazione, sono state sempre peculiari: in ragione del riparto di competenze previste dai Trattati, il ravvicinamento delle legislazioni sociali nazionali in funzione dell'attuazione di obiettivi comuni è stato finora perseguito prevalentemente mediante strumenti di *soft-law* e procedure di coordinamento che affidano un ruolo centrale agli esecutivi, marginalizzando i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Occorre altresì ricordare che, nel decennio che ha preceduto la crisi, quando l'obiettivo dei processi di coordinamento nell'ambito della politica sociale era la convergenza verso comuni obiettivi di inclusione (mentre nell'ambito delle politiche del lavoro era già stato individuato il paradigma della cosiddetta "flessicurezza") i risultati di tali processi sono stati insoddisfacenti: in parte per la diversità fra i modelli nazionali di Stato sociale e per la refrattarietà di questi rispetto al cambiamento; in parte per il deficit di effettività degli strumenti impiegati, non assistiti da poteri sanzionatori nei confronti degli Stati "inadempienti"<sup>4</sup>.

Diversamente, nel contesto della crisi, la nuova *governance* economica ha compresso in maniera significativa l'autonomia degli Stati membri nella definizione e nella gestione delle politiche sociali e del lavoro<sup>5</sup>, in funzione del contenimento della spesa per la garanzia della stabilità finanziaria e in ossequio ad un'ideologia di chiara matrice neoliberale. L'incidenza sugli ordinamenti interni – l'effetto di condizionamento dei contenuti delle scelte legislative – è stata decisamente maggiore che in passato e particolarmente pronunciata negli Stati in maggiori difficoltà della zona euro, i cui governanti, per avere accesso agli aiuti finanziari o per scongiurare una più penetrante ingerenza delle istituzioni tecnocratiche sovranazionali e internazionali (o con tali pretesti), hanno introdotto misure di austerità e di flessibilizzazione del mercato del lavoro. La condizione necessaria per assicurare l'attuazione di riforme coerenti con l'impostazione risultata prevalente a livello sovranazionale è stata la compressione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'esercizio della funzione legislativa, mentre l'espansione del ruolo dei Governi è risultata funzionale all'esecuzione dell'indirizzo politico coerente con gli orientamenti concordati dall'insieme degli stessi Governi europei (non tutti ugualmente influenti, va da sé).

L'esercizio della funzione legislativa e più in generale gli equilibri interni alla democrazia rappresentativa italiana sono stati profondamente influenzati dagli orientamenti posti alla base della nuova architettura della *governance* economica europea e in quest'ambito formulati. L'attività del Governo e del Parlamento è stata e continua ad essere coerente con tali orientamenti e in questo senso può considerarsi in larga parte come l'espressione di un indirizzo politico da essi "condizionato". Anticipando quanto fra breve sarà confermato dall'esame delle modalità di approvazione dei provvedimenti di riforma adottati dal legislatore italiano nell'ultima parte della

---

<sup>4</sup> Come è dimostrato in particolare proprio dal caso italiano. Su questi aspetti sia consentito rinviare a P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, a cura di E. ROSSI e V. CASAMASSIMA, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 197 ss., nonché a ID., *Cooperazione fra livelli di governo e inclusione sociale in Italia e in Europa*, in corso di pubblicazione in *Il valore delle autonomie*, a cura di B. PEZZINI e S. TROILO, Napoli, Editoriale scientifica.

<sup>5</sup> In questi termini si esprime, ad esempio, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, cit., p. 109.

passata legislatura e nella legislatura in corso, può dirsi che, a partire dalla seconda metà del 2011, in seguito all'acuirsi della crisi e alla sottoscrizione degli accordi intergovernativi sopra menzionati, a livello nazionale il ruolo dell'esecutivo si è espanso, comprimendo quello del Parlamento, in funzione dell'attuazione di un indirizzo politico prioritariamente conformato al conseguimento degli obiettivi definiti a livello sovranazionale<sup>6</sup>.

Come si è già ricordato, in alcuni Stati membri dell'UEM l'attuazione degli orientamenti sanciti dalla nuova *governance* economica e finanziaria (la cui rappresentazione più efficace è data dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* approvato il 2 marzo 2012 e in vigore dal 2013, c.d. *Fiscal Compact*) è stata assistita dall'applicazione dei nuovi meccanismi di "solidarietà condizionata" che formano parte integrante di tale *governance*: i Governi degli Stati in maggiori difficoltà finanziarie (Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna, Cipro) hanno sottoscritto accordi (memorandum d'intesa con le istituzioni tecnocratiche sopra menzionate) della cui esecuzione hanno assunto la responsabilità, mentre i Parlamenti, esclusi dalla fase di negoziazione, sono, al più, stati chiamati a ratificare le scelte governative.

Nel caso italiano non vi è stato accesso a tali meccanismi di soccorso finanziario. Nondimeno è possibile sostenere la tesi che la "solidarietà condizionata" abbia assunto una manifestazione non formalizzata ma non per questo meno efficace. Come è noto, da un lato la Banca centrale europea è intervenuta ripetutamente in soccorso delle finanze statali esposte ad attacchi speculativi per acquistare sul mercato secondario ingenti quantitativi di titoli di Stato emessi per il rifinanziamento del debito pubblico nazionale; dall'altro lato essa ha indicato, in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio italiano nell'agosto del 2011, in coincidenza con la fase più drammatica della crisi, un programma di riforme chiaramente ispirato a principi di matrice neolibérale, sollecitandone l'attuazione e spingendosi a indicare le modalità da seguire a tal fine<sup>7</sup>. Più in generale, può sostenersi che, in seguito all'acuirsi della crisi, nella fase finale della passata legislatura e ancora durante la legislatura in corso, il riferimento agli orientamenti definiti a livello europeo, nell'ambito di processi decisionali in cui notoriamente è centrale il ruolo svolto dagli esecutivi (si pensi, in particolare, al nuovo "semestre europeo"), è servito a legittimare, a livello nazionale, non soltanto l'attuazione di politiche coerenti con tali indicazioni, ma altresì un accresciuto protagonismo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa. Il richiamo spesso esplicito a tali orientamenti, alla situazione di crisi e all' "urgenza europea" è stato funzionale non soltanto a giustificare

---

<sup>6</sup> Prima ancora della crisi, l'integrazione europea è stata un fattore decisivo fra quelli che hanno determinato il rafforzamento degli esecutivi nazionali. Con riferimento al caso italiano, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Roma, Franco Angeli, 2014, ricorda che il Governo rappresenta l'interlocutore principale delle istituzioni europee, nonché il responsabile nei loro confronti del rispetto dei vincoli finanziari, sottolineando che il rafforzamento del ruolo del Governo nelle decisioni di finanza pubblica si è registrato soprattutto in seguito al Patto di stabilità e crescita del 1997 (cfr. pp. 25-26 e 32-33); e ancora che, in generale, la forma di Governo europea valorizza il ruolo del Governo nell'elaborazione delle politiche europee, relegando il Parlamento in un ruolo più marginale (benché dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei Protocolli ad esso allegati il Parlamento in linea di principio disponga di nuovi strumenti per cercare di influire su tale elaborazione: cfr. p. 41). Con specifico riferimento alle ripercussioni sul sistema delle fonti, v. F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4 (2013), pp. 725-748.

<sup>7</sup> I due firmatari, il Presidente uscente della BCE e il suo successore designato, precisavano di considerare "cruciale" che, "vista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari" tutte le "misure significative per accrescere il potenziale di crescita" e le "misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche" (elencate ai punti 1 e 2 della lettera) fossero "prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011", notando altresì che sarebbe stata "appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio". Sulla "lettera dei due Governatori" e il suo seguito normativo v. in particolare E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali: qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1 (2014).

l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa, incidendo sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a rendere maggiormente flessibile il mercato del lavoro (cancellando o rendendo meno efficaci tutele già riconosciute dal legislatore e ridimensionando il ruolo dei sindacati), ma altresì a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nell'approvazione di tali riforme; o, per meglio dire, è servito a comprimere il ruolo del Parlamento, con la finalità ultima di poter più agevolmente e speditamente adottare tali provvedimenti. In altri termini, sul piano interno l'esigenza (reale o comunque invocata) di dare attuazione all'indirizzo politico "condizionato" ha di fatto determinato un riassetto rispetto agli equilibri che in precedenza caratterizzavano il sistema delle fonti e la forma di governo, in ultima analisi favorendo il rafforzamento dell'esecutivo. Quest'ultimo, che aveva già visto crescere il proprio ruolo nei due decenni precedenti in seguito alla svolta determinata dal passaggio al sistema elettorale maggioritario, nella fase recente ha acquisito una posizione di netta preminenza, anche e soprattutto per mezzo dell'abuso dei propri poteri normativi e dell'uso strumentale, non privo di forzature, di alcune procedure previste dai regolamenti parlamentari.

A distanza di quattro anni, si deve constatare che i Governi succedutisi dalla seconda metà del 2011 hanno sostanzialmente realizzato il programma delineato nella "lettera dei due Governatori", fra i cui punti qualificanti rientrava l'adozione di misure di austerità (vale a dire di riduzione della spesa pubblica, anche sociale) e di flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>8</sup>. La lettura delle misure elencate nella lettera consente di riscontrare un'evidente corrispondenza fra le sollecitazioni provenienti dalla BCE e le riforme adottate dai Governi succedutisi negli ultimi anni e proprio per tale ragione costituisce un utile riferimento per selezionare i provvedimenti da prendere in considerazione allo scopo, che qui ci si propone, di verificare le ripercussioni della nuova *governance* economica europea sulle modalità di esercizio della funzione legislativa. Al programma esposto nella lettera e alla più generale impostazione di cui essa può essere considerata un'evidente espressione – pertanto, all'indirizzo politico "condizionato" cui più volte si è già fatto riferimento – sono riconducibili, fra l'altro, anche la riforma costituzionale approvata nel 2012, gli interventi di riforma del sistema delle autonomie territoriali a livello di legislazione ordinaria succedutisi negli ultimi anni, nonché, per larga parte e nella sua ispirazione di fondo, il progetto di revisione di numerosi articoli della seconda Parte della Costituzione, di iniziativa dell'attuale Governo, attualmente in corso di approvazione.

Se appare discutibile sostenere che i governi delle (più o meno) "larghe intese", per conseguire l'obiettivo della stabilità dei bilanci e, secondariamente, quelli della crescita e dell'occupazione, non avessero alternative all'approvazione di misure del tenore di quelle elencate nella "lettera dei Governatori", è invece certo che tali governi (da quello dei "tecnici", presieduto da Mario Monti a quelli insediatosi dopo le ultime elezioni legislative, aventi una connotazione sicuramente più "politica") hanno seguito, pur con una varietà di accenti e sfumature, una strategia sostanzialmente analoga nel legittimare di fronte all'opinione pubblica nazionale riforme incidenti sulla spesa sociale e sui diritti dei lavoratori e altresì nel giustificare la compressione del dibattito parlamentare che ne ha sistematicamente accompagnato l'approvazione: costante è stato il riferimento agli obiettivi di risanamento definiti a livello sovranazionale e alle indicazioni provenienti dalle sedi

---

<sup>8</sup> Inclusive, rispettivamente, fra le "misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche" e fra le "misure significative per accrescere il potenziale di crescita".

decisionali europee<sup>9</sup>. Similmente, le riforme costituzionali e la recente riforma elettorale, nonché i provvedimenti ordinari con cui a Costituzione invariata sono stati riformati aspetti significativi del sistema delle autonomie territoriali, e del pari le particolari modalità che ne hanno caratterizzato l'approvazione, sono stati variamente legittimati o giustificati allegando l'esigenza di assicurare in generale la "governabilità", la capacità dell'esecutivo di adottare in tempi rapidi le riforme sollecitate in sede europea; oppure ricorrendo ad argomenti non del tutto privi di fondamento ma che è lecito sospettare siano stati utilizzati in maniera strumentale per la loro efficacia persuasiva, quale la dichiarata esigenza di "ridurre i costi della politica".

Fatte queste premesse, necessarie a tratteggiare il contesto nel quale si è inserito l'esercizio della funzione legislativa nella fase successiva allo spartiacque "simbolico" rappresentato dalla "lettera dei due Governatori", di seguito si analizzeranno le modalità che hanno caratterizzato tale esercizio, descrivendo in maniera sintetica le tendenze generali e selezionando come casi di studio i provvedimenti più significativi mediante i quali può ritenersi sia stata data attuazione all'indirizzo politico "condizionato". Per potere valutare le ripercussioni del nuovo contesto sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Governo e Parlamento, occorrerà stabilire se nella prassi del periodo più recente prevalga la continuità rispetto a tendenze affermatesi già negli anni precedenti o piuttosto siano ravvisabili differenze quantitativamente e qualitativamente apprezzabili. Poiché, come si vedrà, nel complesso è osservabile una significativa accentuazione di tendenze preesistenti e, per certi versi, un salto qualitativo che non può spiegarsi se non con riferimento al nuovo contesto descritto (con riferimento ai condizionamenti derivanti dalla nuova *governance* europea o comunque alle strategie di legittimazione da questa fornite ai Governi), sarà indispensabile dare conto della reazione degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) alle prassi che hanno comportato una significativa compressione del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo, quando non un vero proprio esautoramento dello stesso. Per conseguire una visione completa e poter esprimere una critica più consapevole, si ritiene indispensabile ancora considerare le modalità che hanno caratterizzato l'approvazione delle recenti riforme della Costituzione e di una nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati, nonché le implicazioni dei contenuti di tali riforme sul piano specifico dei rapporti fra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa.

## **2. L'esercizio della funzione legislativa finalizzato a contenere la spesa sociale e a riformare il diritto del lavoro in attuazione dell'indirizzo politico condizionato: protagonismo dell'esecutivo e marginalizzazione del Parlamento**

Se si considerano le tendenze generali relative alla legislazione negli ultimi venti anni, e in particolare quelle relative ai poteri normativi dell'esecutivo, è inevitabile concordare con chi ha osservato che è soprattutto sul piano delle fonti che in tale lasso di tempo si è registrato un "cospicuo flusso di potere fra Parlamento e Governo"<sup>10</sup>: un "flusso" che, nel contesto sopra

---

<sup>9</sup> Sulla funzione legittimante, oltre che condizionante, dei vincoli e degli orientamenti definiti a livello sovranazionale v., in particolare, A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it.*, 3 (2014).

<sup>10</sup> Così G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 57, il quale ricorda altresì che, come la stessa Corte costituzionale ha affermato nella sent. n. 171/2007, è opinione largamente condivisa che "l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo, nel sistema costituzionale".

sommariamente ricostruito, segnato dalla crisi e dalla nuova *governance* economica europea, si è ancor più intensificato.

I dati relativi alle ultime due legislature, per un verso, confermano la tendenza generale, chiaramente delineatasi già negli anni del maggioritario, al rafforzamento dell'esecutivo, ovvero all'espansione del suo ruolo a scapito di quello del legislativo<sup>11</sup>: come è reso evidente, in primo luogo, dalla perdita di centralità della legge, dovuta principalmente al sempre maggiore ricorso agli atti aventi forza di legge e più in generale all'abuso dei propri poteri da parte del Governo (il cui ruolo preminente è confermato altresì dagli stessi dati relativi all'iniziativa legislativa)<sup>12</sup>. Per altro verso si registra un'accentuazione e, sotto certi aspetti, un salto qualitativo, rispetto al passato prossimo: nel periodo più recente la marginalizzazione del Parlamento nell'esercizio della funzione che, in base agli artt. 70 e 72 Cost., dovrebbe primariamente competergli, si è ancora accresciuta, fino a divenire in molti casi vero e proprio esautoramento, per effetto di fattori quali il ricorso ordinario alla decretazione d'urgenza, la sempre più frequente combinazione fra quest'ultima, la questione di fiducia e i "maxi-emendamenti" governativi<sup>13</sup>, nonché, più in generale, il sistematico ricorso alla fiducia (spesso posta su maxi-emendamenti), anche per l'approvazione di leggi di delega e altre leggi.

In particolare, se si considerano le tendenze relative alla decretazione d'urgenza<sup>14</sup>, il dato più significativo è rappresentato dal suo utilizzo (soprattutto in una prima fase, coincidente con le esperienze dei Governi Monti e Letta) come strumento ordinario per la realizzazione del programma di governo (ovvero dell'indirizzo politico "condizionato" o "eterodeterminato"<sup>15</sup>). Un ricorso che, come e più che in passato, suole avvenire anche in mancanza dei requisiti di necessità e d'urgenza previsti dall'art. 77, co. 2 Cost, e per disciplinare gli ambiti più disparati, compresi quelli più rilevanti e delicati per la natura degli interessi coinvolti, tanto da indurre a constatare una manifesta "fungibilità" fra decreto-legge e legge formale<sup>16</sup>. Nel complesso, se si pongono a confronto i dati relativi alla XVI legislatura (soprattutto nella sua parte finale, a partire dalla

---

<sup>11</sup> V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, Torino, Giappichelli, 2013, rileva tre tendenze nelle legislature del maggioritario: compressione dei tempi di approvazione in Parlamento di leggi di iniziativa del Governo o della maggioranza, anche mediante il ricorso a forzature procedurali allo scopo di ridurre al minimo i tempi di discussione, in Commissione e in Assemblea; ricorso quantitativamente e qualitativamente molto elevato agli strumenti della potestà normativa primaria del Governo; concentrazione della gran parte delle decisioni attuative dell'indirizzo politico governativo nelle leggi di finanza pubblica, costitutive della manovra finanziaria (cfr. pp. 414 ss.).

<sup>12</sup> Cfr., ancora, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 57 e 59 s., dove sono individuate alcune "cause concorrenti" della perdita di centralità della legge, quali il processo di attuazione del diritto europeo, l'attribuzione di poteri normativi ad alcune autorità indipendenti e la maggiore rilevanza acquisita dalle fonti di *soft law*.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda in particolare la prassi del ricorso combinato ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia, v. fra gli altri, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, pp. 65-69 (con specifico riguardo all'abuso di questa "micidiale" combinazione in sede di approvazione delle leggi di conversione di decreti-legge); N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 41 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Padova, Cedam, 2010, p. 13 ss.

<sup>14</sup> Sulle tendenze generali che caratterizzano la prassi della decretazione d'urgenza nel periodo più recente, v., fra tutti, gli scritti di R. CALVANO: *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, e *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3 (2013); e di G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2013, pp. 409 ss. (nonché, sinteticamente, in *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 61-69).

<sup>15</sup> Di "eterodeterminazione del contenuto dei decreti", ovvero di "derivazione dei contenuti di tali provvedimenti da parte di soggetti terzi" parla R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit.: cfr. pp. 6 e 10-12.

<sup>16</sup> L'espressione è utilizzata da A. SIMONCINI e E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3 (2014), p. 4.



seconda metà del 2011) e alla XVII con quelli delle legislature precedenti, è possibile osservare una “progressione quantitativa e qualitativa” resa evidente dal numero e dall’estensione dei provvedimenti, dall’eterogeneità dei loro contenuti (originaria, nei decreti; e sopravvenuta, per l’aggiunta di ulteriori contenuti disomogenei da parte delle Camere in sede di conversione), dal frequente ricorso alla fiducia per l’approvazione delle leggi di conversione (spesso posta su maxi-emendamenti governativi), ma soprattutto dall’ “accresciuto rilievo politico” acquisito della decretazione d’urgenza, che rappresenta la novità più rilevante<sup>17</sup>. Alla luce dell’ampio utilizzo che di questa è stato fatto per l’adozione di misure di rigore finanziario e per la realizzazione di ampie riforme strutturali, si deve concludere che la crisi “è stata l’occasione per trasformare il decreto legge nel principale strumento di attuazione del programma di governo”<sup>18</sup>, disciplinando con esso ampie porzioni di settori (come quello della previdenza, del lavoro o delle autonomie) in precedenza disciplinati prevalentemente con legge, direttamente o mediante delega al Governo.

Riguardo alla delegazione legislativa, se in una prima fase rispetto agli anni precedenti l’uso di questo strumento è diminuito a vantaggio del ricorso alla decretazione d’urgenza<sup>19</sup>, più recentemente si è assistito a un suo rinnovato utilizzo, particolarmente rilevante sul piano qualitativo dal momento che esso è stato scelto dal Governo Renzi per attuare riforme che hanno inciso profondamente su aspetti fondamentali della forma di Stato, quali il diritto del lavoro e le autonomie territoriali. Se l’utilizzo della delega in questi ambiti non rappresenta certo una novità (come attestano in particolare gli interventi riformatori degli anni ’90 e dello scorso decennio), e in sé potrebbe perciò essere considerato quasi come l’indice di un ritorno alla normalità dopo la stagione dell’assoluta preminenza del decreto-legge, in realtà si vedrà a breve che le modalità degli interventi realizzati evidenziano, anche in questo caso, una “progressione” rispetto al passato, nel senso che il controllo politico del Parlamento sul Governo è risultato ulteriormente indebolito.

In estrema sintesi, può pertanto dirsi che, nel contesto della crisi e della nuova *governance* economica europea, il Governo è divenuto sempre più protagonista nell’esercizio della funzione legislativa, rendendo marginale il ruolo del Parlamento quando non del tutto esautorandolo: per il numero e la rilevanza dei provvedimenti da esso direttamente adottati; e perché, anche quando le riforme sono state attuate mediante legge, molto spesso il dibattito parlamentare è stato fortemente compresso dal frequente ricorso alla questione di fiducia in combinazione con maxi-emendamenti (nonché, in alcuni casi, dal ricorso a misure antiostruzionistiche previste dai regolamenti parlamentari, applicate non senza forzature<sup>20</sup>).

Tutto ciò risalta particolarmente se si prendono in considerazione alcuni casi specifici, e segnatamente le modalità di approvazione di alcuni fra i più significativi provvedimenti per mezzo

---

<sup>17</sup> Cfr. l’efficace sintesi di G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 62-69, dove tali linee di tendenza sono chiaramente individuate.

<sup>18</sup> Ivi, p.63.

<sup>19</sup> Lo rilevano sia R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza*, cit. sia G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 63. Sulle tendenze che hanno caratterizzato la prassi relativa alla delegazione legislativa nella fase immediatamente precedente alla crisi, sia a livello generale sia con riferimento a settori specifici, v. *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova, Cedam, 2009.

<sup>20</sup> Si deve ricordare, fra gli altri casi, quello della prima applicazione alla Camera della c.d. “ghigliottina”, comportante la decadenza automatica di tutti gli emendamenti non esaminati nel termine, decisa nel 2014 dalla Presidente Boldrini per assicurare la conversione in legge del c.d. decreto IMU-Bankitalia nel termine di 60 giorni previsto dall’art. 77 Cost. (il d.l. n. 133/2013 è stato così convertito in legge dalla l. n. 5/2014). Tale applicazione di uno strumento non contemplato dal regolamento della Camera (ma soltanto in quello del Senato, all’artt. 78, co. 5, da leggersi in combinato disposto con l’art. 55, co. 5) è stata fondata su una dichiarazione resa nella XIII legislatura dal Presidente Violante.

dei quali è stata data attuazione all'indirizzo politico "condizionato". I dati salienti che emergono dall'analisi della tipologia e delle modalità di approvazione dei provvedimenti che hanno maggiormente inciso nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, con la finalità di contenere la spesa pubblica o di rendere il mercato del lavoro maggiormente "flessibile", sono, ancora una volta, in primo luogo, il ricorso di preferenza alla decretazione d'urgenza e, più recentemente, alla delegazione legislativa; in secondo luogo, la compressione dei tempi del dibattito parlamentare, quando non la preclusione di qualsiasi modifica ai testi dei provvedimenti in discussione, per effetto, in particolare, del frequente ricorso alla questione di fiducia, spesso in combinazione con maxi-emendamenti presentati dal Governo o comunque dalla maggioranza.

Avendo riguardo alla tipologia delle fonti utilizzate per l'attuazione del programma di Governo – in larga parte riconducibile a quello che qui si è chiamato "indirizzo politico condizionato" – vale quanto già si è osservato in generale: nel periodo considerato è possibile individuare una prima fase (coincidente con le esperienze dei Governi Monti e Letta), nella quale è stato nettamente prevalente il ricorso alla decretazione d'urgenza e marginale il ricorso alla delegazione legislativa; mentre più recentemente, senza che sia venuto meno un intenso ricorso alla decretazione d'urgenza, il Governo Renzi è tornato a utilizzare la tecnica della delegazione legislativa, in particolare per riformare il mercato del lavoro.

Particolarmente utile allo scopo di apprezzare la portata degli effetti della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e della nuova *governance* economica dell'UE risulta l'analisi delle modalità di approvazione dei provvedimenti riguardanti un determinato settore e il raffronto fra le stesse modalità e quelle che hanno caratterizzato l'approvazione dei provvedimenti di riforma adottati nel medesimo ambito nel periodo precedente all'erompere della crisi – ma comunque successivamente alle due svolte fondamentali rappresentate dal passaggio a un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e dalla firma del Trattato di Maastricht, ovvero dalla previsione di parametri di convergenza, fra cui in particolare il rapporto fra deficit pubblico e PIL e il rapporto fra debito pubblico e PIL, confermati quali requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997: fattori che già prima della recente crisi avevano indubbiamente concorso al rafforzamento dell'esecutivo rispetto al Parlamento, anche e soprattutto in funzione dell'attuazione di riforme dirette a assicurare il rispetto di quei parametri.

Fra le riforme più recenti che hanno inciso profondamente sullo Stato sociale con l'obiettivo di contenere la spesa, l'esempio più significativo è forse rappresentato dalla riforma della previdenza. Il Governo Monti, insediatosi il 16 novembre 2011, varò tale riforma (che come è noto ha comportato, fra l'altro, un nuovo innalzamento dell'età pensionabile già caldeggiato nella lettera inviata dalla BCE al Presidente del Consiglio del precedente Governo), soltanto venti giorni più tardi, mediante un decreto-legge che prevedeva numerose altre misure di rigore finanziario (art. 24, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, c.d. decreto "Salva Italia"). La relativa legge di conversione (l. 22 dicembre 2011 n. 214) fu approvata in seguito a un duplice voto di fiducia sull'unico articolo sia alla Camera, nel testo trasmesso dalle Commissioni Bilancio e Finanze, sia al Senato. Rispetto alle precedenti riforme adottate in seguito alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht con la finalità principale di assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, il salto di qualità non è stato rappresentato dalla scelta del Governo di ricorrere alla questione di fiducia, bensì dal ricorso alla decretazione d'urgenza, in combinazione con la questione di fiducia, allo scopo di ottenere l'approvazione della legge di conversione. In particolare, per attuare le proprie riforme, i Governi

Amato, nel 1992 e Berlusconi, nel 2004, avevano fatto ricorso alla delegazione legislativa<sup>21</sup>; mentre i contenuti della riforma Dini del 1995, realizzata anch'essa da un Governo di "tecnici", furono disciplinati direttamente dalla legge<sup>22</sup>.

Passando a considerare un altro settore fondamentale per misurare l'impatto del nuovo contesto, quale è quello del lavoro, vi è da rilevare che anche in questo caso vi è stato il ricorso alla decretazione d'urgenza, sia pure per l'adozione di riforme riguardanti aspetti specifici e nondimeno di sicuro rilievo per l'impatto sui diritti dei lavoratori. Si deve menzionare, in particolare, il d.l. 20 marzo 2014, n. 34 (recante "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese"), convertito con modificazioni dalla l. 16 maggio 2014 n. 78, con il quale è stata modificata la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato. Per quanto riguarda questo provvedimento (che ha modificato, in particolare, la disciplina dei rinnovi dei contratti a termine, con l'effetto di ridurre le tutele già previste a favore dei lavoratori assunti con tale tipologia contrattuale), sotto l'aspetto procedurale è significativo soprattutto il ripetuto ricorso alla questione di fiducia nell'*iter* di approvazione della legge di conversione<sup>23</sup>.

Per la realizzazione di riforme con un oggetto più ampio, riguardanti complessivamente il mercato del lavoro, e dirette, fra l'altro, ad accrescere la c.d., "flessibilità in uscita" modificando la disciplina in materia di licenziamenti individuali dettata dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, i governi Monti e Renzi non hanno utilizzato il decreto-legge, bensì hanno presentato propri disegni di legge, entrambi approvati con ampio ricorso alla questione di fiducia, posta ripetutamente e in particolare su maxi-emendamenti presentati dagli stessi governi<sup>24</sup>.

La c.d. riforma Monti-Fornero, l. 28 giugno 2012 n. 92 ("Disposizioni di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"), si segnala per aver dettato una nuova disciplina dei licenziamenti, e in particolare per aver disposto una prima parziale modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, eliminando la possibilità di reintegrazione automatica nel posto di lavoro in alcune ipotesi di licenziamento illegittimo. In questo caso, la maggior parte delle modifiche rispetto all'assetto previgente, comprese le innovazioni in materia di licenziamenti individuali, sono state disciplinate direttamente dalla legge, mentre deleghe al Governo sono state conferite soltanto per la disciplina di alcuni aspetti particolari, se non del tutto secondari<sup>25</sup>. Dal punto di vista procedimentale, vi è da rilevare soprattutto che la questione di fiducia è stata posta sia al Senato (sugli emendamenti presentati dal Governo) sia alla Camera (sull'approvazione dei singoli articoli senza emendamenti).

---

<sup>21</sup> Cfr., rispettivamente: l. n. 421/1992, approvata con voto di fiducia sia alla Camera sia al Senato e attuata dai d.lgs. n. 503/1992 e n. 124/1993; l. n. 243/2004, approvata con voto di fiducia sia alla Camera sia al Senato su emendamento del Governo e attuata dal d.lgs. n. 252/2005.

<sup>22</sup> L. n. 335/1995, per approvare la quale si fece ugualmente ricorso alla fiducia, posta su maxi-emendamenti presentati dal Governo. Per altri esempi di ricorso alla decretazione d'urgenza per il contenimento della spesa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nel periodo qui considerato, v. E. OLIVITO, *op. cit.*, e R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit.

<sup>23</sup> La questione di fiducia è stata posta prima alla Camera (sull'approvazione senza emendamenti dell'unico articolo del d.d.l.), poi al Senato (su un emendamento del Governo interamente sostitutivo del testo approvato alla Camera), quindi infine di nuovo alla Camera (come nel primo passaggio).

<sup>24</sup> Sulle modalità di approvazione della riforma Monti-Fornero e del c.d. "Jobs Act" del Governo Renzi, v. l'analisi approfondita di A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività*, cit.

<sup>25</sup> In particolare, per la "definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, attuata mediante d.lgs. n. 13/2013 (delega conferita dall'art. 4, co. 58, che ne ha previsto l'esercizio d'intesa con la Conferenza unificata e sentite le parti sociali); e per favorire forme di coinvolgimento dei lavori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale (delega prevista dall'art. 4, co. 62 e rimasta inattuata).

I principi della nuova riforma fortemente voluta dal Governo Renzi, il cosiddetto “*Jobs Act*”, sono enunciati nella l. 10 dicembre 2014, n. 183, la quale, come è indicato nella sua intitolazione, ha conferito al Governo ampie deleghe “in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”. L’iter di approvazione di questa riforma, contrastata, oltre che dalle opposizioni, da una consistente minoranza interna al principale partito della maggioranza che sostiene il Governo in carica, è stato caratterizzato dal ripetuto ricorso alla questione di fiducia, in particolare in occasione dei due passaggi del disegno di legge al Senato (dove il Governo poteva contare su una maggioranza meno solida e pertanto le divisioni interne a quest’ultima rendevano incerta l’approvazione)<sup>26</sup>. Il testo licenziato in una prima versione dal Senato, dopo l’approvazione con voto di fiducia di un maxi-emendamento presentato dal Governo, si caratterizzava per la vaghezza e genericità delle prescrizioni rivolte al legislatore delegato, specialmente per quel che riguardava gli aspetti più controversi della riforma: in particolare non erano previsti principi e criteri direttivi idonei a limitare la discrezionalità del legislatore delegato nella materia dei licenziamenti, mentre le contrapposizioni interne al Parlamento e al partito di maggioranza relativa riguardavano principalmente questo aspetto. Anche dopo che il disegno di legge è stato modificato dalla Camera, in esito a una mediazione interna alla maggioranza, che ha portato all’accoglimento alcune proposte provenienti dalla minoranza del Partito democratico, prima della definitiva approvazione al Senato, la genericità non è del tutto venuta meno. Lo dimostra, in particolare, il fatto che il legislatore delegato, nello stesso decreto con il quale è stata introdotto e disciplinato il nuovo contratto a tempo indeterminato “a tutele crescenti” non si è limitato ad apportare una nuova modifica alla disciplina dei licenziamenti individuali (ridimensionando ulteriormente, per gli assunti con tale tipologia contrattuale, le tutele in caso di licenziamento illegittimo), bensì, nonostante l’assenza di riferimenti specifici ai licenziamenti collettivi, si è sentito autorizzato a disciplinare anche questa materia, incrementando anche sotto tale profilo la “flessibilità in uscita”.

Per quanto riguarda ancora il procedimento di attuazione delle deleghe conferite dalla l. n. 183/2014, l’art. 1, co. 11 ha previsto (soltanto) l’acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo<sup>27</sup>. I primi due decreti legislativi attuativi (n. 22/2015, recante disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, e n. 23/2015, che ha introdotto il c.d. “contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti” e una nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi) sono stati adottati dal Governo il 20 febbraio 2015<sup>28</sup> senza apportare modifiche agli schemi che erano stati trasmessi al Parlamento per l’acquisizione dei pareri delle Commissioni in data 13 gennaio 2015, nonostante le Commissioni di Camera e Senato avessero espresso pareri solo in parte favorevoli, nei quali erano indicate condizioni, osservazioni e proposte di integrazione. In particolare il Governo non si è conformato all’indicazione unanime contraria alla nuova disciplina sui licenziamenti collettivi. Come è noto ed è stato ampiamente riportato dai mezzi di informazione, questa circostanza ha originato una polemica a distanza fra la Presidente della Camera, che, all’indomani dell’approvazione dei decreti oltre ad esprimere critiche sull’impianto generale della riforma, ha espresso il proprio disappunto istituzionale per la mancata considerazione dei pareri delle Commissioni parlamentari da parte del Governo, e il Presidente del

---

<sup>26</sup> Nell’ordine, vi è stata una prima approvazione da parte del Senato (dove la questione di fiducia è stata posta su un emendamento del Governo interamente sostitutivo del testo proposto dalla Commissione Lavoro, previdenza sociale in sede referente), seguita dall’approvazione della Camera, con alcune modificazioni (e senza posizione della questione di fiducia), quindi dalla definitiva approvazione in Senato (dopo che il Governo aveva nuovamente posto la questione di fiducia sull’articolo unico del d.d.l.).

<sup>27</sup> Più precisamente si è disposto che gli schemi dei decreti legislativi debbano essere trasmessi alla Camera e al Senato affinché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari; e che, decorso tale termine, i decreti siano emanati anche in mancanza dei pareri.

<sup>28</sup> Nella stessa data sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri gli schemi di altri due decreti legislativi, recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e un testo organico semplificato delle tipologie contrattuali (nonché la revisione della disciplina delle mansioni).

Consiglio, che ha replicato con una propria dichiarazione, sia pure informale, al pari di quella rilasciata dalla Presidente della Camera.

Il confronto fra le modalità di approvazione delle recenti riforme in materia di lavoro e i due principali provvedimenti che nei due decenni precedenti all'adozione di tali riforme avevano riguardato il settore, entrambi di iniziativa governativa e già coerenti con gli orientamenti emersi in ambito europeo (giacché, proprio con essi furono introdotti consistenti elementi di "flessibilità", in particolare prevedendo e disciplinando numerose nuove forme contrattuali di tipo "precario"), fa risaltare, anche in questo caso, differenze non trascurabili.

Il c.d. pacchetto Treu (l. n. 196/1997, "Norme in materia di promozione dell'occupazione"), con cui venivano introdotte nuove forme contrattuali di lavoro atipico, fra cui il lavoro temporaneo, disciplinava direttamente, senza ricorso alla delegazione, la parte preponderante e più innovativa del proprio oggetto<sup>29</sup>. Ad un confronto più diretto con la l. n. 183/2014 si presta la c.d. legge Biagi (l. n. 30/2003, intitolata "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro"), con la quale furono introdotte nuove tipologie di contratti atipici<sup>30</sup>. La legge del 2003, al pari di quella del 2014, conferiva al Governo deleghe per l'attuazione di tutti i propri contenuti, ma diversamente dal nuovo "Jobs Act", fu approvata senza bisogno di ricorrere alla questione di fiducia. Quanto al procedimento per l'esercizio delle deleghe, l'art. 7 non si limitava a disporre che gli schemi dei decreti legislativi fossero trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari permanenti (entro trenta giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti avrebbero potuto essere comunque adottati), ma disponeva altresì che tali schemi fossero deliberati dal Consiglio dei Ministri dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro<sup>31</sup>. Infine deve sottolinearsi come i decreti legislativi di attuazione della l. n. 30/2003 avessero recepito l'esito dei pareri parlamentari<sup>32</sup>.

A parte le osservazioni già espresse circa il ricorso alla questione di fiducia per l'approvazione di un disegno di legge delega i cui principi e criteri direttivi appaiono piuttosto generici, e circa la difformità dei decreti legislativi adottati rispetto ai pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, si deve pertanto rilevare come nel disciplinare il procedimento di attuazione del "Jobs Act" non sia stata prevista l'acquisizione di pareri delle Conferenze sugli schemi di decreto legislativo, né la consultazione delle parti sociali. Per contro, appare significativo l'insistito riferimento agli

---

<sup>29</sup> Deleghe erano previste soltanto per la revisione della disciplina dei lavori socialmente utili (l'art. 22 autorizzava il Governo ad adottare un decreto legislativo sentita la Conferenza Stato-Regioni e previa trasmissione dello schema di decreto alle competenti Commissioni parlamentari al fine dell'espressione del parere entro trenta giorni dall'assegnazione: con tale procedura è stato quindi adottato il d.lgs. n. 468/1997); e per interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno (l'art. 26 prevedeva la definizione di un piano straordinario, previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari entro quindici giorni, attuata mediante il d.lgs. n. 280/1997).

<sup>30</sup> Le deleghe conferite dalla l. n. 30/2003 sono state attuate principalmente mediante il d.lgs. n. 276/2003 (con cui sono state esercitate quelle previste agli artt. 1-5: per la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo; per la riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale; per la disciplina o la razionalizzazione delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite; per disposizioni in materia di certificazione dei rapporti di lavoro); inoltre dal d.lgs. n. 124/2004 (che ha attuato la delega conferita dall'8, co. 1 per il riassetto della disciplina in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali in sede conciliativa).

<sup>31</sup> Tale procedimento era previsto per le deleghe conferite dagli artt. 1-5. L'art. 8, co. 5, per l'attuazione della restante delega, prevista dal co. 1, richiedeva invece soltanto l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari.

<sup>32</sup> Come rilevavano, anni fa, A. DI CAPUA e E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Padova, Cedam, 2009, pp. 29 ss. (p. 65).

orientamenti europei in materia di lavoro per qualificare la finalità perseguita attraverso la delega per la disciplina del “contratto a tutele crescenti”: riferimento nel quale può essere visto l’utilizzo di tali orientamenti come argomento di giustificazione-legittimazione (non più “sociale”, come negli anni’90 in cui era in voga la concertazione, bensì “tecnocratica”) delle disposizioni adottate<sup>33</sup>.

Per concludere questa rapida rassegna riferita a settori selezionati, un ultimo cenno può essere dedicato ai provvedimenti ordinari incidenti sulle autonomie: il caso più rappresentativo è forse quello della riforma delle Province, a proposito del quale basti qui ricordare come dopo un primo tentativo del Governo Monti di ridefinire l’assetto di tali enti per mezzo di un decreto-legge, caduto sotto la scure della Corte costituzionale (sent. n. 220/2013) proprio per l’uso improprio di tale strumento (a cui lo stesso Governo ha fatto ampio ricorso più in generale per contenere le spese delle Regioni e degli enti locali), nella legislatura in corso il Governo Renzi ha perseguito tale obiettivo mediante una legge (l. n. 56/2014, che prevede fra l’altro un’ampia delega di riordino) approvata con un voto di fiducia su un maxi-emendamento sostitutivo<sup>34</sup>.

In definitiva il raffronto fra tendenze generali relative all’esercizio della funzione legislativa porta a constatare una netta accentuazione di tendenze preesistenti<sup>35</sup>: se, per esempio, già prima della fase più acuta della crisi, l’esame della prassi relativa alle ultime legislature portava a rilevare “la tendenza al sempre più massiccio impossessamento dell’esercizio della funzione normativa primaria da parte del governo”<sup>36</sup>, alcuni indicatori, quantitativi (“esplosione” della decretazione d’urgenza) e qualitativi (ricorso a poteri normativi del governo e a modalità quali la questione di fiducia sui maxi-emendamenti o ancora a misure antiostruzionistiche in ambiti nei quali in precedenza tale ricorso non vi era stato) mostrano chiaramente come, in seguito, il Governo sia diventato sempre più il vero legislatore e “signore delle fonti”<sup>37</sup>.

In particolare il confronto fra provvedimenti adottati in un determinato settore (incidenti sui diritti sociali e sulle autonomie) nel nuovo contesto e provvedimenti analoghi, per oggetto, adottati nei venti anni precedenti (dopo il passaggio al sistema maggioritario, mentre veniva compiuto il percorso di adesione all’Unione economica e monetaria e dopo la conclusione di quest’ultimo; ma comunque prima della fase più acuta della recente crisi economica manifestatasi nella seconda metà del 2011, ovvero prima dello “spartiacque simbolico” rappresentato dalla “lettera dei due governatori”), porta a constatare un’accentuazione e un vero e proprio salto qualitativo, che in ultima analisi può riconoscersi proprio nel fatto che il ricorso a decretazione d’urgenza, questioni di fiducia e maxi-emendamenti, la genericità dei principi e criteri direttivi delle deleghe legislative, le forzature nell’applicazione dei regolamenti parlamentari riguardano provvedimenti che incidono su aspetti qualificanti della forma di Stato, dai diritti alle autonomie territoriali (nonché, come si vedrà meglio fra breve, le regole relative alla composizione e al funzionamento delle istituzioni nazionali, da cui dipendono gli equilibri interni alla forma di governo e alla democrazia).

---

<sup>33</sup> Cfr. in questo senso, A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro*, cit.

<sup>34</sup> Si ricordi inoltre che nella lettera inviata dalla BCE il 5 giugno del 2011 si sottolineava “l’esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)”.

<sup>35</sup> G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit.

<sup>36</sup> Così M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1151-1580 (p. 1153).

<sup>37</sup> Per riprendere l’espressione già utilizzata da M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo “signore delle fonti”?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA, Milano, Giuffrè, 2011, pp. IX-XIII.

### 3. La reazione (ancora insufficiente) degli organi di garanzia

Di fronte a un quadro quale quello appena ricostruito, da cui emerge un'evidente perdita di prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti, è inevitabile domandarsi se gli organi di garanzia, ciascuno nell'ambito delle proprie distinte prerogative, abbiano saputo reagire in maniera adeguata per contrastare gli abusi del Governo, o meglio la "naturale" tendenza di quest'ultimo ad espandere il proprio ruolo a scapito di quello del Parlamento che già in passato si era manifestata con particolare evidenza proprio nel settore dell'attività legislativa.

Di seguito si darà conto in maniera sintetica di alcune prese di posizione del Presidente della Repubblica e dell'evoluzione degli orientamenti della Corte costituzionale registratesi in questi anni, allo scopo di valutarne l'efficacia, con la precisazione che in questa sede non saranno esaminati i pur assai rilevanti pronunciamenti – specie della Corte costituzionale – sul merito delle misure adottate per mezzo dei provvedimenti normativi riconducibili all'indirizzo politico "condizionato", bensì si avrà riguardo esclusivamente ai pronunciamenti sui profili formali, ovvero sulle modalità di esercizio della funzione legislativa, per quanto riguarda in particolare gli atti del Governo aventi forza di legge.

#### 3.1 Decretazione d'urgenza

Per quel che riguarda la decretazione d'urgenza, devono essere ricordate innanzitutto alcune prese di posizione esplicitamente critiche del Presidente della Repubblica Napolitano nel periodo 2011-2013, riguardanti il frequente ricorso a tale strumento in combinazione con la posizione di questioni di fiducia. Il Presidente ha ripetutamente sottolineato, per mezzo di due lettere e di un comunicato, l'esigenza che sia assicurata l'omogeneità fra i contenuti dei decreti-legge e quelli delle relative leggi di conversione, spesso pregiudicata dall'inserimento di norme intrusive mediante maxi-emendamenti governativi su cui il Governo suole porre la questione di fiducia con effetti particolarmente distorsivi degli equilibri costituzionali<sup>38</sup>. Si è rimarcato<sup>39</sup> come, almeno in una occasione, la denuncia degli abusi sia stata accompagnata da una sorta di giustificazione con riferimento alle "emergenze ed urgenze senza precedenti, insorte in sede europea"<sup>40</sup>; e come la scelta dello strumento della lettera in alternativa a quello del rinvio previsto dall'art. 74 Cost, che

---

<sup>38</sup> Cfr. la lettera indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle camere del 22 febbraio 2011, riferita a un decreto "milleproroghe" e preceduta da analoga lettera nel 2010; il comunicato dell'8 agosto 2012, riferito alla conversione in legge di un decreto sulla revisione della spesa; la lettera del 27 dicembre 2013 sul c.d. decreto "Salva Roma", n. 126/2013 (in quest'ultima si invitavano i Presidenti delle Camere "ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario, le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari"). Si ricordi altresì che già nel 2004 il Presidente Ciampi aveva inviato alle Camere un messaggio sul tema dei maxi-emendamenti, nel quale si riferiva a questa prassi come a un "modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con le norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale".

<sup>39</sup> R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., p. 14.

<sup>40</sup> Cfr., in particolare, il comunicato dell'agosto 2012, nel quale il fenomeno del frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alle questioni di fiducia è posto in relazione con l'eccessiva lunghezza del procedimento legislativo e con l'esigenza di riformare la Costituzione e i regolamenti parlamentari, con l'ulteriore considerazione per cui "è innegabile che nel corso dell'ultimo anno il Governo precedente e quello attuale hanno dovuto affrontare emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea"

rivela un'evidente cautela, se per un verso presenta il vantaggio di evitare l'altrimenti pressoché certa decadenza del decreto-legge e un'eccessiva invadenza nei confronti del Parlamento, per altro verso si è dimostrata inefficace (come è indicato proprio dalla reiterazione dei messaggi) e potrebbe rischiare di indebolire altresì il potere di rinvio e il ruolo dello stesso Presidente nell'esercizio di questa attribuzione specifica.

La stessa prassi che aveva già attirato l'attenzione del Presidente della Repubblica, senza che tuttavia quest'ultimo si spingesse fino ad esercitare il potere di rinvio, ha determinato una più decisa reazione della Corte costituzionale, espressa nelle sentenze nn. 22/2012 e 32/2014. Queste ultime hanno sancito una nuova svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, dopo la prima svolta di metà anni '90, quando la Corte dichiarò illegittima la prassi della reiterazione dei decreti legge (sent. n. 360/1996) e affermò la sindacabilità, in linea di principio, della mancanza della necessità e dell'urgenza (sent. n. 29/1995<sup>41</sup>) – ma è noto che soltanto a distanza di anni alcune decisioni (sentt. n. 171/2007 e 128/2008) censurarono in concreto la “disomogeneità originaria” di alcuni decreti-legge, ravvisando nella “evidente estraneità” di alcuni contenuti del decreto-legge rispetto al suo oggetto unitario una fattispecie sintomatica<sup>42</sup> della “evidente mancanza” dei presupposti prescritti dall'art. 77, co. 2 Cost., e coerentemente dichiarando l'illegittimità delle leggi di conversione nella parte corrispondente a tali contenuti del tutto disomogenei del decreto (i quali, “evidentemente” privi dei requisiti della necessità ed urgenza, non possono essere validamente convertiti in legge)<sup>43</sup>.

Con le menzionate decisioni del 2012 e del 2014 la Corte ha iniziato a svolgere un sindacato più incisivo sulle disposizioni inserite in sede di conversione dei decreti-legge, affermando l'esigenza che vi sia omogeneità di contenuti fra decreto-legge e legge di conversione e ravvisando nella “disomogeneità sopravvenuta”<sup>44</sup>, ovvero nella manifesta assenza di ogni “nesso di interrelazione funzionale” fra gli emendamenti previsti dalla legge di conversione e il testo originario del decreto-legge, un “vizio procedurale peculiare”<sup>45</sup>, che rende la legge di conversione inidonea a innovare

---

<sup>41</sup> Qui si affermava, in un *obiter dictum*, che la verifica dei presupposti non può essere riservata “alla valutazione politica del Parlamento”, perché, in base all'art. 77 Cost. “la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dello stesso atto”; inoltre, che “l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti, e quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”.

<sup>42</sup> L'espressione “fattispecie sintomatica” è utilizzata da A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 10. Analogamente, M. LUCIANI, *op. cit.*, riferendosi alle sentt. nn. 171/2007 e 128/2008, riteneva “ragionevole” pensare che in queste decisioni la disomogeneità fosse “considerata dalla Corte come una sorta di indice sintomatico di un possibile eccesso di potere legislativo” (p. 1158).

<sup>43</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza anteriore alle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014, v., fra tutti, i sintetici contributi di M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1151-1580 (in cui si dà conto anche della giurisprudenza costituzionale in materia di delegazione legislativa), e di A. SPERTI, *Il decreto legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 3-35.

<sup>44</sup> Per la distinzione tra disomogeneità originaria e sopravvenuta: v. A. RUGGERI, “Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge, in *Foro it.*, 2008, p. 3050; la distinzione è stata poi ripresa da A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, pp. 9 s.

<sup>45</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, considerato n. 4.1. Già nella sent. n. 22/2012 la Corte aveva valorizzato il requisito dell'omogeneità previsto dall'art. 15, l. n. 400/1988, considerandolo “esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità ed urgenza” (cons. n. 3.3) ed esteso tale requisito alla legge di conversione, in quanto “l'esclusione della possibilità di



l'ordinamento<sup>46</sup>. Ciò che rende un vizio censurabile il difetto di omogeneità fra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte in sede di conversione che non siano attinenti alla materia del decreto-legge o alle sue finalità è il venir meno di tale “nesso di interrelazione funzionale” che deve sussistere tra il decreto-legge e la legge di conversione, la quale è “caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”<sup>47</sup>. Come la Corte stessa ha specificato, si tratta di un “vizio di procedura” nella formazione della legge di conversione, per carenza dei presupposti propri di quest'ultima, non per carenza dei requisiti di necessità e di urgenza del decreto-legge: pertanto un vizio di costituzionalità del tutto diverso dalla disomogeneità originaria del decreto-legge, fattispecie sintomatica della mancanza di tali requisiti<sup>48</sup>. Il presupposto teorico sul quale la Corte ha fondato questa nuova svolta è infatti il riconoscimento di una capacità innovativa limitata della legge di conversione rispetto a quella propria della legge ordinaria: la quale sarebbe diretta conseguenza della finalità specifica della legge di conversione (“della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione” del decreto-legge), ovvero della sua “connotazione di legge a competenza tipica”, dalla quale appunto “derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge”<sup>49</sup>; e, in ultima analisi, delle sue particolari modalità di approvazione, che comprimono la discussione parlamentare, e quindi, in particolare, le garanzie per le opposizioni<sup>50</sup>.

Rileva, in questa sede, soprattutto sottolineare come, con le due recenti decisioni, la Corte abbia inteso disincentivare l'“uso improprio” del potere di emendamento delle Camere in sede di approvazione della legge di conversione del decreto-legge e in particolare il ricorso sistematico ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia da parte del Governo e della maggioranza<sup>51</sup>. A supporto di questa interpretazione vale quanto la stessa Corte precisa: ovvero, in primo luogo, che “la legge di conversione non può [...] aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore”, perché “diversamente,

---

inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario [...] è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale” tra decreto-legge e legge di conversione, “caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”, con la conseguenza che “l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione (cons. n. 4.2).

<sup>46</sup> Con la conseguenza che in concreto, all'esito dell' “esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge”, le disposizioni disomogenee “risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongono in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge”: cfr. sent. n. 32/2014, punto 5 del considerato.

<sup>47</sup> Cfr. sent. n. 22/2012, espressamente richiamata e citata in sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1

<sup>48</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, aveva invece sostenuto che la censura di tale prassi dovesse fondarsi sulla valorizzazione del requisito della straordinarietà, ravvisando in quest'ultima il parametro costituzionale violato (p. 1165); e ritenendo altresì che, nella prospettiva del sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza, la disomogeneità non potesse essere dirimente, non avendo in sé molto a che vedere con la carenza di tali presupposti (pp. 1161 s.).

<sup>49</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1.

<sup>50</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1. Come affermato in A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 12, il “presupposto teorico” da cui muove la Corte nelle due decisioni è “diametralmente opposto” alla “sostanziale fungibilità” tra decretazione d'urgenza e legislazione ordinaria che è desumibile dalla prassi: ovvero, è quello per cui “lo spazio normativo occupato dalla legge di conversione e quello della legge ordinaria non sono coestensivi”, nel senso che il Parlamento in sede di approvazione di un disegno di legge di conversione ha un potere di emendamento più limitato rispetto al potere che ha normalmente quando esamina un disegno di legge ordinario.

<sup>51</sup> Cfr. un altro passo del cons. n. 4.1 della sent. n. 32/2014, dove la stessa Corte sottolinea come “la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione” (e ciò “anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo”).

l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare<sup>52</sup>; in secondo luogo, che un'innovazione rilevante quale quella introdotta mediante l'emendamento disomogeneo dichiarato illegittimo nel caso di specie ("innovazione sistematica", per la portata della riforma, ed evidentemente anche per la delicatezza dei temi trattati, venendo in considerazione diritti della persona) "avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost."<sup>53</sup>.

Non meno degna di rilievo rispetto a quanto affermato nelle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014 è stata la precisazione, contenuta nella sent. n. 220/2013, per cui il ricorso alla decretazione d'urgenza deve ritenersi inammissibile per la realizzazione di "riforme di sistema" (le quali devono poter costituire oggetto di dibattito parlamentare) in quanto l'uso del decreto-legge a tale scopo risulterebbe in contraddizione con i requisiti prescritti dall'art. 77, co. 2 Cost.: principio che in concreto ha determinato, nella stessa decisione, la dichiarazione di illegittimità della c.d. "riforma delle Province" del Governo Monti.

Con le pronunce sopra menzionate la Corte ha censurato alcuni degli eccessi più manifesti compiuti dal Governo nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'art. 77 Cost., mantenendo tuttavia una certa cautela sotto il profilo del controllo sui presupposti di necessità ed urgenza e senza valorizzare il requisito della straordinarietà, come era stato suggerito da una parte della dottrina allo scopo di arginare il ricorso abusivo alla decretazione. Di fronte all'utilizzo quantitativamente e qualitativamente accresciuto dello strumento negli ultimi anni, la nuova "svolta" maturata nel contesto della crisi, a ben vedere, ha consentito di sanzionare soltanto casi di abuso macroscopici e la prassi particolarmente distorsiva dell'inserimento di emendamenti disomogenei in sede di conversione, senza comunque impedire che il ricorso alla decretazione d'urgenza acquisisse un carattere di ordinarietà, né poter arginare se non in parte gli stessi effetti gravemente distorsivi risultanti dal ricorso combinato alla decretazione d'urgenza, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia.

Nella persistente cautela della Corte sotto il profilo del sindacato sui requisiti di necessità ed urgenza<sup>54</sup> si può senz'altro riconoscere la consapevolezza dei limiti del proprio ruolo, una scelta di

---

<sup>52</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.1.

<sup>53</sup> Cfr. sent. n. 32/2014, cons. n. 4.4. Qui la Corte specifica ulteriormente che l'approvazione dell'emendamento disomogeneo in sede di conversione ha avuto l'effetto di precludere "una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta", impedendo alle "Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost." e al Presidente della Repubblica di "fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale". Significativamente si rammenta che "in questo stesso senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica", espressamente menzionati, "tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio della legge di conversione in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.", per conclusivamente sottolineare come "il rispetto del requisito della omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa".

<sup>54</sup> Cfr., a riprova di tale persistente cautela, sent. n. 10/2015 (cons. n. 5), dove la Corte rammenta come, secondo la propria giurisprudenza "il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di 'evidente mancanza' dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di 'manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione'" (richiamando le sentt. nn. 22/2012, 93/2011, 83/2010, 355/2010, 128/2008, 171/2007); per rilevare, subito dopo, che "la notoria situazione di emergenza economica" posta a base del decreto-legge contenente la previsione impugnata nel caso di specie "consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità e di urgenza".

equilibrio e di ponderazione, di rifiuto dello scontro diretto con il potere esecutivo. Ma una tale consapevolezza non dovrebbe impedire alla Corte di percorrere nuove strade per assicurare la prescrittività non solo dell'art. 77 Cost., ma anche degli artt. 70 e 72 Cost.<sup>55</sup>. Sicuramente essa ha dimostrato di avere un'uguale consapevolezza delle proprie responsabilità nelle ricordate decisioni con cui ha censurato decreti-legge, e più recentemente leggi di conversione, carenti sotto il profilo dell'omogeneità. Tuttavia deve rimarcarsi come la Corte consideri illegittima la previsione di emendamenti disomogenei in sede di conversione, non anche quella di emendamenti omogenei; inoltre come, nonostante la stessa Corte abbia censurato i vizi di disomogeneità "originaria" e "sopravvenuta", essa abbia dato in concreto un'interpretazione piuttosto elastica (in alcuni casi restrittiva) della nozione di disomogeneità/eterogeneità: perché la disomogeneità "originaria" può essere censurata soltanto qualora risulti "evidente"; e perché l'omogeneità fra decreti ed emendamenti apportati in sede di conversione può derivare anche soltanto da una comune finalità delle distinte previsioni<sup>56</sup>.

### 3.2. Delegazione legislativa

Se la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sull'uso della decretazione d'urgenza negli anni della crisi, ancora mancano decisioni significative sull'uso della delegazione legislativa finalizzato all'attuazione dell'indirizzo politico "condizionato" nello stesso periodo. Ciò si spiega con la circostanza, già rilevata, per cui tale strumento ha conosciuto un declino durante le esperienze dei Governi Monti e Letta, per essere riutilizzato, allo scopo di realizzare riforme di ampia portata in ambiti qualificanti la forma di Stato quali il diritto del lavoro e il sistema delle autonomie territoriali, soltanto dal Governo Renzi. Tuttavia, proprio la rilevanza delle deleghe recentemente approvate e in parte esercitate, nonché le loro caratteristiche e le modalità che ne hanno contraddistinto l'approvazione, sopra descritte – si pensi in particolare alla l. n. 183/2014 in materia di lavoro e ai primi decreti attuativi – inducono a formulare previsioni alla luce dei progressi

---

<sup>55</sup> Come è stato autorevolmente affermato, se "l'abusiva utilizzazione dei presupposti della decretazione d'urgenza non può trovare rimedio efficace nella sola giurisprudenza costituzionale, perché è la stessa politicità dei presupposti che reclama la politicità della sede del controllo" (ovvero che sia il Parlamento a far valere i limiti costituzionalmente previsti), nondimeno "si deve essere esigenti [...] anche con il giudice costituzionale": il quale dovrebbe valorizzare la portata specifica del precetto della straordinarietà (che non è un presupposto, in quanto non inerisce al singolo decreto-legge, bensì "attiene all'istituto del decreto-legge e si sostanzia nella prescrizione che la decretazione d'urgenza non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria", con la conseguenza che "sono contrari a Costituzione tutti gli atti e i comportamenti che rendono inefficace questo precetto e che trasformano la straordinarietà in ordinarietà" (in particolare la Corte potrebbe percorrere la via della "straordinarietà" per censurare ulteriori ipotesi, come i casi di "urgenza autoprocurata" dal legislatore con la propria inerzia, oltre che per fornire di un fondamento più saldo le dichiarazioni di illegittimità delle leggi di conversione nelle parti disomogenee rispetto ai decreti convertiti: così secondo M. LUCIANI, *op. cit.*, pp. 1162-1164).

<sup>56</sup> Tanto che, ad es., nella stessa sent. n. 22/2012, viene considerato omogeneo un decreto "mille proroghe", in ragione della comune finalità delle previsioni in esso contenute, di differire la scadenza di termini legislativamente previsti (di qui le perplessità di A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, p. 11, che considerano tale atto "un *monstrum* normativo" e "un caso conclamato di disomogeneità originaria"). A conferma di quanto affermato nel testo, cfr. inoltre la sent. n. 251/2014, riguardante un caso simile a quello affrontato nella sent. n.32/2014, posto che il giudice rimettente aveva lamentato la violazione dell'art. 77, co. 2 Cost. in quanto le disposizioni impugnate erano state introdotte in sede di conversione con un maxi-emendamento governativo su cui era stata posta la questione di fiducia, rispetto al quale erano considerate disomogenee per contenuto, finalità e ratio. Tuttavia, la Corte rigetta la questione sollevata sotto il profilo indicato, ritenendo che, alla luce dei criteri indicati nelle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014, le disposizioni impugnate (in materia di diritti aeroportuali) "superano il vaglio di legittimità costituzionale, in quanto, in queste condizioni, non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle originarie" (del d.l. n. 203/2005, concernenti la materia tributaria e finanziaria e l'evasione fiscale).

orientamenti della giurisprudenza costituzionale per quanto attiene al sindacato sul corretto svolgimento della delegazione legislativa e in particolare sulla precisione della delega, quanto ai principi e criteri direttivi e quanto all'oggetto.

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale sui sul rispetto dei limiti previsti dall'art. 76 Cost. è tradizionalmente indulgente sia verso il legislatore delegante sia verso il legislatore delegato<sup>57</sup>.

In particolare, la prudenza della Corte, che trova la più probabile spiegazione nella volontà di non interferire nel rapporto politico fra Parlamento e Governo<sup>58</sup>, si manifesta nell'esitazione a censurare le leggi di delega, pur quando queste siano caratterizzate da eccessiva genericità, vaghezza e scarsa chiarezza nell'indicazione dei principi e criteri direttivi<sup>59</sup>, e nell'ampio ricorso al criterio della *ratio* o finalità della delega per supplire alla carenza di precisione, con l'affermazione di un ampio margine di discrezionalità del legislatore delegato nell'attuazione<sup>60</sup>, per quanto il controllo sull'eccesso di delega sia sicuramente più "ficcante"<sup>61</sup> rispetto a quello sulla legge di delega.

Quanto ai cosiddetti limiti ulteriori, e in particolare ai pareri delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo trasmessi dal Governo prima dell'adozione definitiva<sup>62</sup>, nella prassi la loro previsione da parte del legislatore delegante è frequente, per cui può ben dirsi che il Governo non è titolare unico del potere conferito, ma responsabile di un procedimento "plurale". Tuttavia, se anche il Governo deve ritenersi vincolato a rispettare gli oneri procedimentali così introdotti, esso non è vincolato a conformarsi nel merito a quanto espresso nei pareri acquisiti, per cui è tutt'altro che raro che, quando tali pareri siano contrari o comunque esprimano osservazioni e proposte di modifica o integrazione, essi siano disattesi. Inoltre, si è rilevato che, se la sottoposizione degli schemi dei decreti legislativi ai pareri delle Commissioni parlamentari è in linea di principio "un modo per riaffermare il ruolo del Parlamento e quindi per rimediare alle degenerazioni della prassi" (con il "duplice vantaggio" di rendere più trasparente il procedimento e di permettere l'intervento dell'opposizione), tuttavia, nella prassi è osservabile l'effetto paradossale per cui alla previsione del parere suole corrispondere la previsione di principi e criteri direttivi generici, come se il controllo parlamentare "a valle" potesse compensare la scarsa delimitazione "a monte" del potere del legislatore delegato<sup>63</sup>. Mentre così non è, poiché appunto si tratta di pareri non vincolanti.

---

<sup>57</sup> Su cui v. M. LUCIANI, *op. cit.*; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 93 ss.; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 37 ss.

<sup>58</sup> In questo senso, v. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 72, che ricorda l'eccezione della sent. n. 280/2004 sulla legge "La Loggia" (in proposito, se si vuole, v. P. MASALA, *Delegazione legislativa e attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 181 ss.).

<sup>59</sup> Si veda, in particolare, la sent. n. 224/1990, dove si individuano le possibili "declinazioni" dei principi e criteri direttivi specificando che questi costituiscono "una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la legge fissa principi a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite".

<sup>60</sup> Orientamenti consolidati, compendiatati, ad es., nella sent. n. 230/2010, per la quale "va confermato l'orientamento di questa Corte, secondo il quale la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega" e "per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente". Sul ricorso ai criteri della *ratio* della delega e dell'interpretazione conforme, v. F. BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, pp. 97-100.

<sup>61</sup> Così ancora G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit. p. 72.

<sup>62</sup> Su cui v. A. DI CAPUA e E. FERIOLI, *I pareri parlamentari*, cit., pp. 29 ss.

<sup>63</sup> Lo rileva G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 74, sulla scia di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 18.

Sotto il profilo del sindacato su tali ultimi limiti, nella giurisprudenza costituzionale recente si sono registrati interessanti sviluppi, in controtendenza rispetto al generale orientamento “indulgente”, sopra rilevato: in particolare, la Corte considera illegittimi i decreti legislativi adottati senza la previa acquisizione dei pareri previsti dalla legge di delega<sup>64</sup>. Tuttavia, in base a tale giurisprudenza, si può concludere che la dichiarazione di illegittimità dei decreti può fondarsi sul mancato rispetto della procedura prevista “a monte” dal legislatore delegante (in concreto, sulla mancata acquisizione di un parere o sul mancato perseguimento di un’intesa), non anche sulla difformità delle previsioni in essi contenute rispetto ai pareri – non vincolanti – emessi “a valle” dalle Commissioni parlamentari o dalle Conferenze in cui sono rappresentati gli esecutivi delle autonomie territoriali. Non si registrano invece, per il momento, sviluppi significativi della giurisprudenza sui limiti costituzionali – ma ciò dipende anche dal fatto che, come si è detto, i più recenti provvedimenti non sono ancora stati sottoposti allo scrutinio della Corte.

Se alla luce degli orientamenti “tradizionali” descritti è risultato sempre abbastanza facile, per il Governo, aggirare i limiti posti dall’art. 76 Cost. per attuare le proprie politiche, si deve prevedere che, in mancanza di un’evoluzione di tali orientamenti, in specie per quel che riguarda il sindacato sulla “precisione della delega”, il ricorso disinvolto alla delegazione legislativa per l’attuazione dell’indirizzo politico “condizionato” non incontrerà maggiori intralci. In particolare, potrà continuare ad accadere, nonostante da parte della dottrina si ribadisca che “l’esigenza che al Parlamento sia conservato il dominio del processo nomopoietico primario dovrebbe impedire la genericità e imporrebbe la puntualità e la determinatezza dei precetti della delegazione”<sup>65</sup>, che nelle leggi di delega si prevedano principi e criteri direttivi generici e indeterminati.

Come è noto, il dibattito politico, prima ancora che dottrinale, che ha accompagnato l’iter di approvazione del c.d. “Jobs Act” del Governo Renzi, ha riproposto il problema delle deleghe contraddistinte da genericità, vaghezza, scarsa chiarezza dei principi e criteri direttivi. Proprio il caso di quest’ultimo provvedimento (nonostante il passaggio alla Camera abbia ridotto il tasso di genericità dei principi e criteri enunciati nel testo inizialmente licenziato dal Senato) induce a chiedersi se possano considerarsi ammissibili nell’ordinamento deleghe generiche che riguardino ambiti particolarmente “delicati” e “sensibili”, incidendo sulla forma di Stato e in particolare su diritti costituzionalmente sanciti (ad esempio riducendo fondamentali garanzie già previste dal legislatore a tutela dei lavoratori), per di più quando tali deleghe siano conferite da un disegno di legge di iniziativa governativa approvato con voto di fiducia. In questa prospettiva, la recente delega sul lavoro, in particolare la disciplina sui licenziamenti, qualora fosse sottoposta al vaglio dei giudici costituzionali, rappresenterebbe sicuramente un interessante banco di prova, se non altro

---

<sup>64</sup> Cfr. sent. n. 33/2011, dove la Corte, dopo aver ribadito che “il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost.”, ha precisato che il legislatore delegato deve, a pena di illegittimità del decreto legislativo, osservare le procedure di collaborazione fra Stato e Regioni previste dalla legge di delegazione. In linea con questa giurisprudenza può considerarsi il comunicato del 4 febbraio 2011 con cui il Presidente Napolitano ha dichiarato di non emanare uno dei decreti legislativi attuativi della l. n. 42/2009 in materia di “federalismo fiscale” (quello sul c.d. “federalismo municipale”) nel testo che era stato inizialmente licenziato dal C.d.M., sottolineando la “necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento”. “In controtendenza” con il tradizionale atteggiamento prudente della giurisprudenza costituzionale, come rileva M. LUCIANI, *op. cit.*, pp. 1170-1171, è inoltre la precisazione contenuta nella sent. n. 278/2010, secondo cui “la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega”, posto che se [...] la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l’eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all’art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l’originario vizio in cui fosse incorso il delegante”.

<sup>65</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 1169.

perché, come si è visto, il legislatore delegato ha disciplinato, fra le altre, la materia dei licenziamenti collettivi, non menzionata espressamente nella delega (oltretutto in difformità dai pareri emessi delle Commissioni competenti di entrambe le Camere). Sicché è legittimo ipotizzare profili di incostituzionalità sia per quanto riguarda il rispetto dei vincoli dell'art. 76 Cost. da parte del legislatore delegante sia sotto il profilo dell'eccesso di delega<sup>66</sup>.

Complessivamente, alla luce della disamina sia pur sommariamente svolta, nonostante si debba riconoscere che gli organi di garanzia, e in particolare la Corte costituzionale, non siano rimasti spettatori passivi, si deve rilevare altresì l'insufficienza della loro reazione ad arginare la tendenza espansiva che contraddistingue l'esercizio dei poteri normativi del Governo nella prassi. In generale, pur con le rilevanti eccezioni già ricordate, in quest'ambito continuano a prevalere prudenza e *self-restraint* di Presidente e Corte. Parzialmente diverso è il discorso riguardante la giurisprudenza costituzionale sul merito – sui contenuti dei provvedimenti adottati con modalità del tipo di quelle descritte, vale a dire, in particolare, sulla discrezionalità del legislatore nell'attuazione dei diritti sociali – su cui in questa sede non è possibile soffermarsi.

Un maggiore attivismo della Consulta, in particolare sul terreno della delegazione, proseguendo lungo la linea tracciata in materia di decretazione d'urgenza, appare auspicabile: per la ragione fondamentale che l'esigenza di contrastare gli abusi del potere esecutivo discende direttamente dalla disciplina costituzionale in materia di fonti, delle quali occorre assicurare la prescrittività e giustiziabilità. Muovendo dalla constatazione che dalle regole costituzionali emerge una complessiva “diffidenza” verso l'esercizio del potere normativo da parte del Governo, si è autorevolmente affermato che, se per contrastare gli abusi del potere esecutivo e contenerne l'operato “entro confini compatibili con il complessivo disegno costituzionale”, è indispensabile un più stringente controllo politico da parte del Parlamento (che troppo spesso ne asseconda invece gli abusi o non è nelle condizioni di opporsi efficacemente), è altresì necessario che la Corte svolga il proprio ruolo di assicurare “la garanzia *giuridica* delle attribuzioni parlamentari” in maniera più efficace<sup>67</sup>. Tanto più, si può aggiungere, se, come accade, il controllo politico del Parlamento è inibito e neutralizzato dal ricorso sistematico alla questione di fiducia, spesso in combinazione con i c.d. maxi-emendamenti (e se il Parlamento è e sarà composto, in tutto o in parte, da “nominati” dai capipartito, selezionati principalmente sulla base di criteri di “fedeltà” più che di capacità, indipendenza e spirito critico).

Sulla scia di tali riflessioni, ci si può domandare in particolare se, alla luce della più recente svolta della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, non sia ipotizzabile uno sviluppo degli orientamenti lì espressi che consenta di censurare ulteriori abusi del Governo nell'esercizio dei poteri normativi. Ovvero, in generale, se, muovendo da tali basi la Corte non possa spingersi a sanzionare altri casi in cui provvedimenti del Governo o comunque di sua iniziativa che incidano sensibilmente sui diritti e in generale sulla forma di Stato siano approvati con modalità che comprimono in maniera significativa il dibattito in sede parlamentare, fino a causarne l'azzeramento totale o quasi totale. Si pensa, in particolare, all'ipotesi in cui deleghe legislative generiche siano approvate mediante il ricorso alla questione di fiducia su un disegno di legge e/o su emendamenti (in tutto o in parte sostitutivi) presentati dal Governo, senza che la perdita di controllo “a monte” possa essere compensata dalla previsione di pareri delle Commissioni

---

<sup>66</sup> Un eccesso di delega è ipotizzato da S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1 (2015).

<sup>67</sup> In questo senso M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 1179.

parlamentari sugli schemi di decreto legislativo predisposti dal Governo (non vincolanti e di fatto disattesi). Anche in ipotesi simili, la Corte potrebbe forse ravvisare un “vizio procedurale”, relativo alle modalità di approvazione dell’atto: il quale dovrebbe essere considerato passibile di censura soprattutto qualora incida su fondamentali diritti della persona o sulle autonomie territoriali, e pertanto, per il proprio oggetto e la propria portata di “innovazione sistematica”, richiederebbe “un adeguato dibattito parlamentare” ovvero “una discussione specifica e una congrua deliberazione” sulla disciplina introdotta” (per usare le espressioni già adoperate dalla Corte nella sent. n. 32/2014).

#### **4. Riforme costituzionali e riforma elettorale: modalità di approvazione e implicazioni specifiche**

Alcuni cenni sulle recenti riforme costituzionali (quella approvata nel 2012, mentre era in carica il Governo Monti; e quella attualmente in corso di approvazione, di iniziativa del Governo Renzi), nonché sulla nuova legge per l’elezione della Camera dei deputati approvata nella presente legislatura, sono indispensabili per conseguire una visione più completa, e quindi più consapevole e critica, degli sviluppi ordinamentali qui considerati. Quest’obiettivo richiede di considerare le riforme in questione sia sotto l’aspetto delle modalità che hanno caratterizzato la loro approvazione (definitiva o meno) sia sotto l’aspetto delle implicazioni dei loro contenuti con specifico riferimento al ruolo del Parlamento e del Governo nell’esercizio della funzione legislativa.

In generale, sotto il primo aspetto, in linea con quanto si è già osservato nell’esame dei provvedimenti incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie, emerge il protagonismo del Governo, con la conseguente compressione del ruolo del Parlamento e in particolare degli spazi a disposizione delle opposizioni (nonché dei parlamentari dissidenti appartenenti ai gruppi della maggioranza). Anzi, proprio nell’*iter* di approvazione di tali riforme si sono registrate ripetute “prove di forza” e torsioni interpretative dei regolamenti parlamentari specialmente evidenti, dirette a ridurre i tempi della discussione. Ciò non può sorprendere, in quanto proprio per i loro contenuti e le loro implicazioni (riassumibili nell’ulteriore rafforzamento dell’esecutivo, anche e soprattutto nell’esercizio della funzione legislativa, in nome della “governabilità”, della capacità di “decidere” e “realizzare le riforme” economiche e sociali) le riforme in questione sono anch’esse riconducibili all’indirizzo politico “condizionato”, oltre a porsi in evidente continuità rispetto a una tendenza al rafforzamento dell’esecutivo che già prima della crisi era stata favorita da altri fattori concorrenti: dalla stessa integrazione europea, che ha sempre imposto tempi di decisioni rapidi ed esaltato il ruolo dei Governi nazionali, alla svolta maggioritaria, che implicava e presupponeva la possibilità dell’alternanza in un contesto internazionale profondamente mutato dopo la fine delle grandi divisioni ideologiche.

Per quanto riguarda la l. cost. n. 1/2012 che ha introdotto nella Costituzione il principio dell’equilibrio di bilancio, modificando, in particolare, gli artt. 81 e 119, appaiono significative innanzitutto le modalità della sua approvazione: la scelta dello strumento della revisione costituzionale (che denota un eccesso di zelo in quanto come è noto non era obbligata: sia il Fiscal Compact sia la stessa lettera della BCE erano sotto questo aspetto “facoltizzanti”)<sup>68</sup>; la rapidità con

---

<sup>68</sup> Inoltre L. PEGORARO, *Constituciones (y reformas constitucionales) “impuestas” o “condicionadas” (para una re-clasificación interdisciplinaria de la categoría)*, in *Crisis económica y modelo social. La sostenibilidad del Estado de*

la quale si è giunti all'approvazione definitiva; la quasi totale assenza di discussione in Parlamento e anche all'esterno, nel clima dell'urgenza legata alla crisi e al contesto europeo (come del resto è avvenuto anche in Spagna, dove l'approvazione di una riforma costituzionale analoga, nel 2011, era stata ancor più rapida).

Se si considerano le implicazioni della riforma (e della legge “organica” con cui ad essa è stata data attuazione) per quel che riguarda i rapporti fra Parlamento e Governo sul piano specifico delle modalità di esercizio della potestà di bilancio, si può ritenere che esse non siano tali da determinare una drastica alterazione rispetto ai preesistenti equilibri in questo settore, dove da tempo si era già registrata una chiara tendenza al rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, che è in grado di imporre le proprie scelte al Parlamento soprattutto per la posizione occupata nel c.d. “ciclo della programmazione”, in cui è il principale interlocutore delle istituzioni europee e responsabile del rispetto dei vincoli finanziari: se negli ultimi tale tendenza si è fatta ancora più netta, ciò non deve considerarsi un effetto diretto della riforma, bensì è da imputare ai meccanismi della nuova *governance* economica europea, che ha introdotto il coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri<sup>69</sup>. Diverso è naturalmente il discorso per quanto riguarda le implicazioni sull'autonomia (sovranità) dello Stato nella gestione delle politiche sociali e, di riflesso, sulle modalità di approvazione dei provvedimenti legislativi con cui questa viene attuata, nonché sull'autonomia degli enti territoriali substatali<sup>70</sup>.

Tralasciando in questa sede ogni riferimento ai progetti di riforma della seconda Parte della Costituzione naufragati a cavallo fra la passata legislatura e il primo anno di quella in corso a causa dell'instabilità politica che ha caratterizzato tale fase, occorre dedicare sia pur rapidi cenni al disegno di legge di revisione costituzionale intitolato “Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione” presentato dal Governo Renzi, approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 e quindi, con lievi modifiche, dalla Camera il 10 marzo 2015.

Dal punto di vista delle modalità con cui il progetto di revisione costituzionale ha superato i primi passaggi parlamentari, significativa è stata soprattutto l'applicazione di misure antiostruzionistiche, con interpretazioni discutibili, quando non vere e proprie forzature, delle previsioni regolamentari,

---

Bienestar, Editorial Universidad de Almería, 2013, pp. 75-101 (v., in particolare, pp. 97-101), sottolinea come riforme costituzionali in materia di equilibrio di bilancio quali quella italiana o spagnola non possano ritenersi propriamente “imposte”, né “condizionate” (in particolare poiché l'adesione al c.d. *Fiscal Compact*, benché influenzata politicamente, è stata sottoscritta liberamente).

<sup>69</sup> In questo senso v. A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it), (2012), p. 7. Su questi aspetti v. inoltre almeno, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., pp. 15-33 (che sottolinea come, nell'ambito della tendenza generale sopra indicata, la perdita di potere legislativo subita dal Parlamento sia stata in parte compensata dall'acquisizione di maggiori poteri di controllo), C. BREGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Roma, Franco Angeli, 2014, e A. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3 (2012).

<sup>70</sup> All'indomani dell'approvazione della l. cost. n. 1/2012 lo rilevavano già, ad es., A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., pp. 6 ss., e G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit. Per quanto riguarda in particolare le ripercussioni sulle autonomie territoriali, v., fra gli altri, T. GROPPI, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi.it*, 21 (2014); G.G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2 (2014); A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 49 ss.; inoltre, se si vuole, P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, Pisa University Press, 2014, nell'ultimo paragrafo del capitolo dedicato all'Italia e nelle conclusioni generali dell'opera.



nonché l'accelerazione dei tempi di approvazione, per effetto combinato dell'azione del Governo e dei gruppi di maggioranza<sup>71</sup>.

Quanto ai contenuti, sebbene non si possa in questa sede soffermarsi a considerarli analiticamente, è indubbio che complessivamente la riforma riduce i contrappesi al potere dell'esecutivo (non essendo più previsto che il Governo debba avere, oltre alla fiducia della Camera, anche quella del Senato, che non sarebbe più eletto dai cittadini, bensì composto quasi interamente da membri eletti dai Consigli regionali tra i propri componenti e tra i sindaci) e contiene previsioni dirette a rafforzarne la capacità di incidere nel procedimento legislativo. In particolare, se per un verso, opportunamente sono disciplinati in maniera più analitica il ricorso alla decretazione d'urgenza e il relativo procedimento di conversione (prevedendo espressamente alcuni dei limiti già affermati dalla l. n. 400/1988 e dalla giurisprudenza costituzionale), per altro verso si riconosce il potere del Governo di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della stessa entro settanta giorni dalla deliberazione, prorogabili per non più di 15 giorni (istituto del voto a data certa); inoltre, nell'ambito di una ridefinizione del riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni di ispirazione complessivamente riaccentratrice, è prevista una nuova "clausola di supremazia", che attribuisce, di nuovo al Governo, il potere di proporre che la legge dello Stato intervenga in materie di competenza regionale. Meno certo è che il procedimento legislativo risulti effettivamente semplificato e celere, posta la sua diversificazione *ratione materiae* e poste le diverse modalità previste per il coinvolgimento del nuovo Senato.

L'entrata in vigore di un simile testo in assenza di modifiche (che potrebbero in ipotesi essere ancora apportate) implicherebbe il rafforzamento del ruolo del Governo soprattutto per effetto della sua combinazione con il disposto della nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati, definitivamente approvata il 4 maggio 2015 (legge 6 maggio 2015, n. 52). Quest'ultima, fortemente voluta dal Governo Renzi, è stata approvata alla Camera dalla sola maggioranza, dopo che il Governo aveva deciso di porre la questione di fiducia su tre dei quattro articoli del testo licenziato dal Senato, senza la partecipazione delle opposizioni al voto finale e con il voto contrario di alcune decine di parlamentari del gruppo del Partito democratico, principale forza della coalizione che sostiene il Governo. Se l'approvazione con il voto della sola maggioranza non rappresenta una novità (il precedente più immediato è quello della legge elettorale approvata nel 2005 dalla

---

<sup>71</sup>Per quanto riguarda l'iter del d.d.l. durante la prima lettura al Senato, vi è da segnalare il "taglio" degli emendamenti, per effetto dell'applicazione del c.d. "canguro", ovvero dell'accorpamento degli emendamenti simili ai fini del voto, per cui il rigetto di un emendamento comporta anche il rigetto di quelli di contenuto analogo, saltando il voto sugli stessi. L'istituto, previsto dall'art. 85, co. 8 del regolamento della Camera ma non dal regolamento del Senato, era già stato applicato in passato anche in quest'ultimo ramo del Parlamento. Ciò che rende significativa l'applicazione nel caso specifico è che essa sia stata decisa dal Presidente del Senato con l'avallo del voto dalla Giunta per il regolamento, riunita su disposizione dello stesso Presidente, in seguito alla protesta delle opposizioni e della minoranza interna al PD fondate sul fatto che l'art. 85-bis reg. Camera ne esclude l'applicabilità alle leggi costituzionali. Nel caso di specie, si è perciò avuta l'applicazione di una norma per analogia ma non nella sua completezza; e a ciò si è aggiunto il contingentamento dei tempi della discussione da parte dei gruppi (c.d. "tagliola"), deciso dalla Conferenza dei capigruppo in applicazione dell'art. 55 reg. Senato per assicurare l'approvazione del d.d.l. di revisione costituzionale prima della pausa estiva dei lavori parlamentari: così superando l'ostruzionismo delle opposizioni che avevano presentato migliaia di emendamenti. Riguardo al primo passaggio del d.d.l. alla Camera, vi è da rilevare che, prima della votazione finale del 10 marzo, l'11 febbraio, in seguito all'approvazione di una proposta presentata dal gruppo del Partito democratico con il sostegno di altri gruppi minori con l'evidente finalità di accelerare i tempi di approvazione e superare l'ostruzionismo delle opposizioni, l'assemblea si era riunita in una seduta fiume protrattasi fino a notte inoltrata (4.30), quindi sospesa e aggiornata alla mattina successiva, per proseguire a oltranza ancora durante la notte, sempre in un clima di forte tensione fra maggioranza e opposizioni, per esaminare gli emendamenti con cui queste ultime avevano cercato di rallentare i tempi di discussione (esame conclusosi il 13 febbraio).

maggioranza che sosteneva il Governo Berlusconi, dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 1/2014), viceversa nella scelta del Governo di ricorrere alla questione di fiducia<sup>72</sup> deve ravvisarsi un salto qualitativo, almeno rispetto al recente passato; inoltre si deve rimarcare che la legge elettorale previgente prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione più votata, mentre secondo la nuova legge un simile premio dovrà essere attribuito a una lista<sup>73</sup>. Quello disciplinato è un sistema elettorale di tipo proporzionale con calcolo su base nazionale, corretto con una soglia di sbarramento del 3% per le singole liste e con la previsione di un premio di maggioranza (ovvero l'attribuzione del 55% dei seggi alla lista che ottenga almeno il 40% dei voti; con l'eventualità, qualora nessuna lista raggiunga tale soglia, di un secondo turno elettorale riservato alla partecipazione delle due liste più votate); inoltre sono reintrodotte le preferenze, ma solo parzialmente, poiché si prevedono capilista bloccati, primi ad essere eletti.

Anche qualora non si condivida l'opinione di alcuni commentatori, secondo i quali di fatto la nuova legge determinerebbe l'evoluzione verso una forma di Governo del Primo Ministro, diversa dalla forma di governo parlamentare prevista nella Costituzione, la previsione del premio di maggioranza e dei capilista bloccati rende discutibile la compatibilità delle previsioni della nuova legge elettorale con i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2014 (la quale aveva dichiarato illegittima la legge elettorale previgente nelle parti in cui questa prevedeva un premio di maggioranza alla coalizione più votata e liste di candidati "bloccate": avendo ritenuto che tali previsioni comportassero un eccessivo sacrificio delle esigenze della rappresentanza rispetto a quelle della governabilità e che contrastassero con il principio del voto libero ed eguale). Dopo la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, non è pertanto possibile escludere future censure da parte della Corte costituzionale. In ogni caso, a prescindere dai profili attinenti alla legittimità costituzionale, questione sulla quale in questa sede non è possibile svolgere un'analisi approfondita, rileva soprattutto constatare il dato inequivocabile per cui nella nuova legge le ragioni della "governabilità" risultano complessivamente privilegiate a scapito di quelle della rappresentanza: ne risultano infatti ulteriormente rafforzati il ruolo dell'esecutivo e la sua capacità di condizionare l'attività legislativa del Parlamento, assicurando al primo una maggioranza ampia e, per così dire, "fidata" (grazie alla previsione del premio di maggioranza e dei capilista bloccati).

Complessivamente, considerando il potenziale effetto combinato della riforma costituzionale (qualora questa venisse definitivamente approvata senza modificazioni rispetto alla sua versione attuale ed infine entrasse in vigore) e della nuova legge elettorale già approvata, non appare perciò del tutto infondato paventare che il Governo, oltre ad incontrare minori contrappesi nell'esercizio del proprio potere, possa divenire, da controllato, controllore del Parlamento (della composizione e dell'attività di quest'ultimo). Verrebbe così forse realizzato un riallineamento fra Costituzione formale e Costituzione materiale. Ma, occorre chiedersi: sarebbe ciò opportuno, oppure forse paradossale, laddove si consideri che l'analisi dell'esperienza recente, specialmente sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, porta a constatare un chiara tendenza al rafforzamento del Governo<sup>74</sup>? Ed è quella della "grande riforma", o non piuttosto quella della più limitata ed accorta

---

<sup>72</sup> Alla Camera, il 28 aprile 2015, per il voto su tre dei quattro articoli del d.d.l. Vi è inoltre da rilevare che il gruppo del partito di maggioranza relativa aveva deciso la sostituzione dei propri parlamentari membri della Commissione affari costituzionali che si erano dichiarati in disaccordo con gli orientamenti della maggioranza del partito e del Governo.

<sup>73</sup> Per cui l'unico precedente nella storia dell'Italia repubblicana è rappresentato dalla legge Scelba del 1953 (mentre, risalendo indietro nel tempo, si incontra quello della legge Acerbo del 1923).

<sup>74</sup> Sulla natura "paradossale" di riforme dirette a rafforzare ulteriormente l'esecutivo, senza introdurre adeguati poteri di controllo da parte del Parlamento, v. ad esempio, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., nel capitolo finale dell'opera, e R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., p. 22.

“manutenzione”, la soluzione attraverso cui pervenire a conciliare le istanze della “governabilità” con quelle della democrazia rappresentativa e dello Stato di diritto?<sup>75</sup> .

## **5. Considerazioni sul rapporto fra ordinamenti e sul rapporto fra fonti e diritti nel nuovo contesto: l’indissolubile legame fra questione democratica e questione sociale, e fra livello nazionale e livello europeo**

Gli elementi emersi dalla disamina svolta nei paragrafi precedenti permettono di esprimere alcune considerazioni sintetiche circa l’impatto della nuova *governance* europea collegata alla crisi economico-finanziaria internazionale sul rapporto fra Governo e Parlamento, in particolare per quanto riguarda l’esercizio della funzione legislativa, nonché circa l’atteggiarsi, nel nuovo contesto, del rapporto fra fonti e diritti e del rapporto fra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno nella sfera delle politiche sociali e del lavoro.

Sotto il primo aspetto, si deve rimarcare come il confronto fra le attuali tendenze relative alla legislazione e quelle precedenti alla ridefinizione delle regole della *governance* dell’UE (o, per meglio dire, dell’UEM) avvenuta nel contesto della crisi porti a constatare una netta accentuazione della preminenza già acquisita dall’esecutivo, ed anzi un vero e proprio salto qualitativo, particolarmente evidente quando si considerino la tipologia delle fonti utilizzate per l’attuazione delle principali riforme incidenti su aspetti qualificanti della forma di Stato, nonché le modalità di approvazione dei relativi provvedimenti e di quelli diretti ad incidere sulla forma di governo: una posizione di preminenza che dovrebbe essere ancor più rafforzata dall’entrata in vigore delle riforme costituzionali ed elettorali di iniziativa governativa approvate nelle ultime due legislature o in corso di approvazione. Come si è osservato sopra, tale salto qualitativo è determinato in particolare dal fatto che il ricorso alla decretazione d’urgenza, alle questioni di fiducia e ai c.d. maxi-emendamenti, la previsione di deleghe legislative ampie e generiche, le forzature nell’applicazione dei regolamenti parlamentari, oltre ad essere più frequenti che nel recente passato, caratterizzano l’approvazione di provvedimenti di riforma che incidono sui diritti, sull’organizzazione territoriale e sulle regole di funzionamento della democrazia.

Tutto ciò non avviene per caso. Se ci si interroga su quali siano le ragioni di una simile evoluzione, non vi è dubbio che i fattori determinanti sono proprio la crisi e la nuova *governance* economico-finanziaria europea ad essa collegata. Le riforme che incidono sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali sono riconducibili ad un indirizzo politico “condizionato”, coerente con gli orientamenti posti alla base della nuova *governance* europea e con le indicazioni formulate nell’ambito di quest’ultima: il rafforzamento dell’esecutivo nell’esercizio della funzione legislativa corrisponde all’esigenza di garantire l’attuazione di tale indirizzo politico, e di fatto una simile esigenza è stata invocata (dagli esecutivi che si sono succeduti nelle ultime due legislature) per legittimare tanto i contenuti delle stesse riforme quanto le particolari modalità che ne hanno caratterizzato l’approvazione<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. E. OLIVITO, nelle conclusioni dell’articolo già citato.

<sup>76</sup> Si può sostenere che, *secondariamente*, a determinare le tendenze che hanno caratterizzato l’esercizio della funzione legislativa nelle ultime due legislature, e in particolare i frequenti abusi del Governo, abbia contribuito anche la particolare composizione dei due rami del Parlamento e delle maggioranze che hanno sostenuto gli esecutivi delle (più o meno) “larghe intese”, dal Governo Monti al Governo Renzi: poiché, in generale, questi hanno potuto contare su una base parlamentare in teoria ampia, ma in realtà, proprio per tale ragione, assai poco coesa; e poiché, dopo che le elezioni

Questa constatazione porta innanzitutto a considerare l'attuale configurazione dei rapporti fra ordinamento europeo e ordinamento interno, con specifico riferimento alla sfera delle politiche sociali e del lavoro. Nel contesto della crisi non si è compiuta un'evoluzione da un assetto di sostanziale federalismo duale (di separazione fra la sfera economica di competenza del livello sovranazionale e gli Stati sociali nazionali) a un assetto di federalismo cooperativo (nel quale agli Stati sociali nazionali dovrebbe affiancarsi un nucleo forte di politica sociale dell'Unione), bensì i rapporti fra UE e Stati membri (in particolare, fra il livello sovranazionale e quegli Stati membri dell'UEM in maggiori difficoltà, che "beneficiano" di una solidarietà finanziaria condizionata più o meno formalizzata), sono andati strutturandosi secondo uno schema simile a quello del federalismo di esecuzione. Non soltanto gli esecutivi (particolarmente quelli degli Stati economicamente più forti e influenti) continuano a determinare, insieme con istituzioni sovranazionali la cui legittimazione è prevalentemente tecnocratica, gli orientamenti della *governance* economica dell'UE; ma tale *governance* implica la centralità degli esecutivi anche sul piano interno, ovvero la loro preminenza rispetto alle assemblee legislative (nazionali e delle autonomie territoriali, ove presenti), in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico "condizionato", il cui obiettivo primario non è la costruzione di una politica sociale federale, bensì la stabilità finanziaria, perseguita in concreto attraverso politiche di contenimento della spesa sociale, e, secondariamente, la creazione di un mercato del lavoro più flessibile, che, secondo teorie non confermate da evidenza scientifica, dovrebbe favorire la crescita e l'occupazione. Ne consegue, in concreto, una ridefinizione dei rapporti di forza fra le classi sociali rispetto all'equilibrio fissato nella stagione del compromesso socialdemocratico, una nuova redistribuzione che avvantaggia i poteri economico-finanziari a scapito dei lavoratori e degli esclusi, nonché in generale dei cittadini appartenenti alle classi medio-basse<sup>77</sup>. In questo contesto, il Parlamento cessa di essere la sede primaria nella quale viene operata la mediazione fra i contrapposti interessi sociali in una democrazia pluralista, per diventare luogo di ratifica di decisioni prese dal Governo, che a sua volta è esecutore di scelte largamente predeterminate a livello sovranazionale, in un processo decisionale che è di natura prevalentemente intergovernativa e risente della sproporzione di forze fra i diversi Stati membri dell'UEM.

Premesso ciò, sono necessarie almeno due ulteriori precisazioni, con riguardo alle dinamiche interordinamentali sommariamente descritte.

In primo luogo, occorre rimarcare come i vincoli di bilancio e più in generale le indicazioni che scaturiscono dalla *governance* economica europea non soltanto implicano un condizionamento delle scelte degli Stati membri (la compressione della loro autonomia, in particolare nella sfera sociale), bensì consentano di legittimare le politiche nazionali di austerità e di riforma del mercato del lavoro, nonché la preminenza dell'esecutivo nell'esercizio della funzione legislativa (in funzione dell'adozione di tali riforme e di altre, quali ad esempio le riforme costituzionali ed elettorali dirette a rafforzarlo ulteriormente). Ci si deve anzi chiedere se davvero i Governi (e, secondariamente, i Parlamenti nazionali, marginalizzati dalle nuove dinamiche) non abbiano

---

del 2013 hanno sancito la fine del bipolarismo sia pure imperfetto dei venti anni precedenti, con la formazione di un Parlamento "tripolare", nel corso dell'ultimo anno i provvedimenti di iniziativa del Governo sono stati adottati con l'appoggio di maggioranze variabili e incerte, per le divisioni interne al partito di maggioranza relativa. Tuttavia, se mai la nuova legge per l'elezione della Camera, consegnando ad un'unica lista la maggioranza dei seggi, dovesse assicurare ai futuri Governi un sostegno parlamentare abbastanza coeso per ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza o alle questioni di fiducia (cosa che non è affatto certa, poiché non può escludersi il prodursi di divisioni in seno alle future maggioranze, in un momento successivo al voto), è certo che ciò avverrebbe comunque al prezzo di una forte perdita di rappresentatività dei futuri Parlamenti.

<sup>77</sup> In questo senso v., in particolare, L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi*, cit.

alternative, se non dispongano di alcun margine di autonomia e di discrezionalità, quanto ai contenuti delle riforme e alla modalità della loro approvazione. È evidente che quanto accade trova la propria spiegazione, oltre che nella forza “irresistibile” della finanza globalizzata”, anche nella scarsa propensione delle classi dirigenti europee (nazionali e sovranazionale) ad opporvisi, in ragione del loro prevalentemente orientamento conservatore e neoliberale: sembra lecito sospettare che non pochi Governi siano lieti di collaborare all’esecuzione dell’indirizzo politico “condizionato”. Di fatto, il riferimento alla crisi e alla nuova *governance* europea permette di legittimare, dinanzi ai cittadini, interventi spesso impopolari, consentendo di attribuire al livello sovranazionale le responsabilità delle decisioni assunte dai Governi nazionali (e ratificate quando non subite dai Parlamenti), o quanto meno di confondere le responsabilità: in questo senso, deve parlarsi non soltanto di esecuzione degli orientamenti definiti a livello sovranazionale, bensì anche di un loro uso strumentale, come leva e come pretesto per la giustificazione di politiche e di modalità di esercizio della funzione legislativa contrastanti con i principi e gli equilibri costituzionalmente sanciti<sup>78</sup>.

In secondo luogo, si deve sottolineare come nel nuovo contesto non tutti i Parlamenti degli Stati membri siano ugualmente indeboliti, bensì si producano notevoli asimmetrie fra i poteri dei diversi Parlamenti nazionali: basti ricordare che, da un lato, la Corte costituzionale tedesca ha consolidato il proprio orientamento diretto a salvaguardare le prerogative del Parlamento federale, in ragione del persistente deficit democratico dell’UE e in particolare del ruolo ancora marginale del Parlamento europeo nei processi decisionali sovranazionali; dall’altro lato, negli Stati in difficoltà i cui Governi hanno sottoscritto accordi per l’accesso ad aiuti finanziari, i Parlamenti sono stati spogliati dei propri poteri e mortificati ancor più che in Italia<sup>79</sup>.

A parte quanto si è osservato a proposito delle recenti dinamiche interordinamentali, si deve ancora sottolineare come le modificazioni del sistema delle fonti e degli equilibri interni alla forma di governo producano inevitabilmente ripercussioni sulla forma di Stato e in particolare sulla garanzia dei diritti riconosciuti dalla Costituzione, ovvero come in concreto le particolari modificazioni che si sono registrate negli ultimi anni abbiano consentito agli esecutivi di approvare riforme che hanno sancito un sostanziale mutamento degli equilibri sociali, se non un vero e proprio mutamento della forma di Stato, indotto dal contesto di crisi e dalla visione prevalente sottostante alle dinamiche che orientano il processo di integrazione sovranazionale in questa fase storica.

Come si è detto sopra, le riforme dirette a contenere la spesa sociale e a riformare il mercato del lavoro, recentemente adottate in Italia come in altri Stati in difficoltà della zona euro, hanno chiari effetti redistributivi. Si tratta di riforme che riducono le tutele già previste a favore di lavoratori dipendenti e pensionati, redistribuendo diritti e redditi non solo all’interno delle singole categorie interessate (in nome della supposta garanzia di una maggiore equità fra le generazioni, o all’interno della stessa generazione) ma, prima di tutto e in concreto, fra tali categorie, penalizzate, e diverse categorie sociali. Una simile redistribuzione viene realizzata attraverso l’accresciuta centralità dell’esecutivo e la corrispondente compressione del ruolo del Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa. Inoltre, sono approvate (in particolare in Italia) riforme costituzionali ed elettorali che esaltano ulteriormente tale centralità, sancendo il passaggio a un democrazia sempre

---

<sup>78</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit.

<sup>79</sup> Cfr. C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei Parlamenti nazionali dell’eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1 (2014). Sulla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, v., per tutti, D. SCHEFOLD, *Integrazione europea e sovranità*, in ID., *Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria*, Brema, *Zentrum für Europäische Rechtspolitik*, 2013, pp. 37 ss.

meno rappresentativa e sempre più “decidente”, nella quale tuttavia le decisioni (assunte innanzitutto dall’esecutivo) sono dirette ad attuare un indirizzo politico in buona parte eterodeterminato, o comunque “eterolegittimato”, non basato su processi democratici, bensì su accordi intergovernativi, e che risente delle pressioni esercitate da poteri finanziari. Tutto ciò evidenzia quali siano i riflessi dell’odierna perdita di centralità della legge (e quindi del Parlamento, luogo della mediazione fra i contrapposti interessi sociali nella democrazia pluralista) sull’effettività dei diritti<sup>80</sup> e rende manifesto l’indissolubile legame sussistente fra questione democratica e questione sociale, nel contesto attuale così come in passato.

Infine, è inevitabile chiedersi, almeno per chi abbia a cuore i principi della tradizione costituzionale italiana ed europea, riaffermati dal Trattato di Lisbona e dalla Carta europea dei diritti, e del pari le sorti del processo di integrazione europea: come superare l’attuale situazione?

Appare evidente che la soluzione ai problemi riscontrati nell’ordinamento interno non può prescindere dalla considerazione del legame, anch’esso ormai indissolubile, che sussiste fra livello nazionale e sovranazionale. Avendo in mente il caso italiano, si può sostenere che, per arginare gli abusi del Governo e garantire le prerogative del Parlamento, sarebbero necessarie riforme costituzionali e dei regolamenti parlamentari, che prevedessero sia nuovi limiti (in particolare di contenuto) all’esercizio dei poteri normativi dell’esecutivo, al ricorso ai maxi-emendamenti e alle questioni di fiducia, in particolare quando si verta in materie come i diritti costituzionali o la legge elettorale; sia l’inapplicabilità di misure ostruzionistiche, oppure maggioranze qualificate, quando si tratti di approvare provvedimenti incidenti sulle stesse materie. Tuttavia, anche a volere ignorare la distanza fra simili proposte e la direzione seguita dalle riforme approvate o in corso di approvazione, non si può trascurare che, se uno Stato volesse da solo opporsi agli orientamenti che scaturiscono dall’attuale *governance* economica europea, esso non potrebbe da solo riuscirci, poiché, per il livello di integrazione raggiunto, la disparità di forze fra i singoli Stati e il potere della finanza globalizzata, sarebbe impossibile realizzare, oggi, i principi del costituzionalismo democratico e sociale “in un solo Paese”. Ma è altrettanto chiaro che le possibilità di successo sarebbero maggiori qualora maturassero le condizioni indispensabili (innanzitutto politiche) per un mutamento di prospettiva a livello europeo, ovvero per un rinnovato slancio del processo di federalizzazione e di costituzionalizzazione, che implicherebbe da un lato la chiara individuazione dei diritti sociali come priorità dell’azione dell’Unione e dall’altro l’iniezione di nuove basi di legittimazione democratica nello stesso processo, e quindi il ridimensionamento del ruolo dei

---

<sup>80</sup> Come osserva efficacemente D. MORANA, *L’effettività dei diritti costituzionali, tra crisi della legge e (in)disponibilità di risorse*, in Amministrazione e democrazia. Atti della giornata di studi per il ventennale del Centro Vittorio Bachelet, a cura di G.C. DE MARTIN e D. MORANA, Padova, Cedam, 2013, pp. 69 ss., la perdita di centralità della legge e la fuga dai luoghi primari della decisione democratica (nonché, deve aggiungersi, l’elusione del controllo politico del Parlamento sugli atti legislativi del Governo o di iniziativa dello stesso) si riflettono non soltanto sulla conformazione del sistema delle fonti e sulla forma di governo ma anche sulla forma di Stato (cfr. p. 77; in senso analogo, v. anche A. SIMONCINI, E. LONGO, *op. cit.*, pp. 17 ss.); e lo spostamento del baricentro decisionale, sul piano interno, in favore dell’esecutivo, unitamente ai processi di rafforzamento degli esecutivi in sede europea, rappresenta una variabile decisiva per la tenuta delle garanzie dei diritti individuali (p. 81). Pertanto, di fronte alle “tendenze patologiche” (favorite dalla crisi economica e dalla nuova *governance* europea) che mettono in crisi il sistema delle fonti, non ci si può limitare a descriverle, “condividendo prassi orientate alla semplificazione dei processi decisionali in nome della (presunta) efficienza del risultato perseguito sul piano regolatorio”: rinunciare alla tenuta complessiva di tale sistema equivale a rinunciare alla tenuta del sistema delle garanzie dei diritti costituzionali (p. 82).

Governi, a vantaggio dei Parlamenti, nazionali e (soprattutto) europeo<sup>81</sup>. Ma è fin troppo evidente la distanza fra tali scenari e la realtà attuale.

Nell'attesa dell'evoluzione auspicata a livello sovranazionale, che potrà derivare soltanto da un mutamento degli equilibri politici all'interno dell'Unione e in particolare all'interno degli Stati membri più influenti, continuerà ad essere fondamentale, a salvaguardia dello Stato sociale e della democrazia rappresentativa, il ruolo svolto dai Giudici costituzionali nazionali (posto che la Corte di giustizia dell'Unione europea non è allo stato nelle condizioni di svolgere un ruolo analogo a livello sovranazionale). Come si è visto, la Corte costituzionale italiana non è rimasta testimone passiva di fronte all'espansione del ruolo dell'esecutivo a detrimento del Parlamento ed è anzi giunta a censurare alcuni degli abusi più macroscopici legati al ricorso alla decretazione d'urgenza, ma tale reazione è ancora insufficiente a ripristinare gli equilibri costituzionali. È certo difficile immaginare, da parte delle Corti costituzionali degli Stati "in difficoltà", quali quella italiana o quella spagnola, un attivismo speculare a quello della Corte tedesca, a tutela delle prerogative del Parlamento e a garanzia della prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti, non foss'altro che per le tensioni con il potere politico che inevitabilmente ne deriverebbero. Inoltre, si può obiettare che il ruolo delle Corti, per sua propria natura, è da solo insufficiente e inadeguato a supplire alla carenza di un disegno politico coerente con i principi costituzionali; o, ancora, che il "Governo dei giudici" non sarebbe una soluzione sufficiente, né quella più adeguata, rispetto al problema del *deficit* di democrazia della costruzione europea. Nondimeno – a maggior ragione se e fintantoché gli organi del circuito democratico-rappresentativo non potranno o non vorranno opporsi alle pressioni esercitate dai poteri finanziari ed imporre il primato della politica sull'economia e sulla tecnica – non sembra giusto muovere alle Corti il rimprovero di svolgere la funzione che è loro propria, di affermare e assicurare, in qualunque temperie e circostanza, il primato della Costituzione.

---

<sup>81</sup> Sulle previsioni introdotte con il Trattato di Lisbona con l'obiettivo di valorizzare il ruolo dei Parlamenti nel processo di integrazione, ancora insufficienti, nonché sulle prospettive relative a tale aspetto, v. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Torino, Giappichelli, 2014; R. BELLAMY, S. KRÖGER, *Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System Governance*, in *Parliamentary Affairs*, 2 (2014), pp. 437-457.