

Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica

GIOVANNI DI COSIMO

1. *Trasformazioni istituzionali*

L'equilibrio fra gli organi di vertice dell'apparato statale muta nel corso del tempo. Al verificarsi di cambiamenti politici di vasta portata fanno seguito trasformazioni ordinarie che, in alcuni casi, arrivano a cambiare l'assetto dei poteri, come accade con le radicali trasformazioni istituzionali impresses dal fascismo¹. Il regime persegue uno smisurato rafforzamento dell'Esecutivo a danno del Legislativo². Il potere nei confronti delle Camere si concentra particolarmente nelle mani del Capo del Governo, al punto che «l'autonomia e la rappresentatività del Parlamento ne sono sminuite e poi soppresse»; senza dire che il Capo del Governo «dispone giuridicamente dei mezzi per assicurarsi una salda e costante maggioranza in entrambe le assemblee del Parlamento», grazie in particolare alle riforme elettorali del 1928 e del 1939³. Bisogna aggiungere che nel sistema istituzionale fascista il Governo si sostitui-

sce al Parlamento quale «depositario naturale della potestà legislativa»⁴.

I mutamenti dell'epoca repubblicana hanno un impatto sul sistema istituzionale meno dirompente ma comunque significativo. Da un lato, vige tutt'ora la forma di governo parlamentare. Dall'altro, nel corso del tempo è mutato l'equilibrio interno fra gli organi; il Governo si è via via rafforzato a danno del Parlamento per effetto soprattutto dell'abuso di istituti quale la decretazione d'urgenza⁵. Tuttavia, per quanto il Parlamento sia stato progressivamente marginalizzato, non si registra nulla di comparabile alla regressione autoritaria originata dalla trasformazione fascista delle istituzioni⁶.

Ciò spinge a comparare le due traiettorie istituzionali allo scopo di evidenziare le ragioni di un esito tanto dissimile. La ragione sostanziale è presto detta, e corrisponde alla lealtà costituzionale fin qui mostrata dai partiti che, nel complesso, sono stati attenti a evitare derive autoritarie, memori proprio dell'esperienza fascista⁷. Il discor-

so si fa necessariamente più articolato se si considerano le ragioni istituzionali. In tale prospettiva occorre tener conto del carattere rigido della Costituzione repubblicana, che contenutisticamente si ispira al principio del pluralismo democratico e tutela le libertà fondamentali, e delle ricadute della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»⁸. Inoltre, ed è il profilo sul quale si soffermano queste pagine, occorre considerare le condotte dei soggetti in campo, cominciando dallo stesso Parlamento, e prestando particolare attenzione al ruolo degli attori istituzionali che possono difenderlo (organi costituzionali come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, ai quali va accostato il corpo elettorale nelle ipotesi in cui sia chiamato a pronunciarsi nell'ambito di una procedura di revisione costituzionale incidente sui poteri dell'assemblea rappresentativa).

2. *Autolesionismo parlamentare*

Sotto il fascismo il Parlamento non riesce ad opporsi efficacemente alla conquista dell'egemonia da parte dell'Esecutivo, e in alcuni frangenti finisce perfino per assecondarla. Rientrano in questo quadro la concessione dei pieni poteri al Governo Mussolini per la durata di un anno relativamente al riordino del sistema tributario e della pubblica amministrazione (legge 1601/1922)⁹, e l'approvazione della legge Acerbo che, provocando una accentuata distorsione del

principio rappresentativo, segna un passo decisivo verso uno smisurato rafforzamento del potere della maggioranza e, quindi, del Governo (legge 244/1923). Considerando il ruolo decisivo avuto dall'approvazione della legge nella trasformazione dello stato liberale in stato autoritario, si è parlato di suicidio dell'assemblea legislativa¹⁰. Su questa scia si pongono poi le leggi fascistiche che segnano la piena affermazione del modello autoritario, conseguita, fra l'altro, senza formali modifiche dello Statuto albertino¹¹. Un altro episodio coincide con la decisione delle opposizioni di abbandonare i lavori parlamentari a seguito del delitto Matteotti¹². Dopo il ritorno dei comunisti ai lavori parlamentari, gli aventiniani non riescono ad ottenere dal Re – il quale è contrario a soluzioni extraparlamentari – lo scioglimento delle Camere, e ciò consente a Mussolini di superare la grave crisi apertasi con l'assassinio del deputato socialista¹³. A questo risultato concorre la condotta del Senato, che in tale grave frangente rinnova la fiducia nell'azione del Governo¹⁴. Infine, va ricordato l'episodio, da cui tutto prende avvio, della fiducia al Governo Mussolini, concessa malgrado nel "discorso del bivacco" alla Camera egli delinei chiaramente la concezione antiparlamentare del fascismo. Insomma, per quanto paradossale possa sembrare, va preso atto che la Camera concorre a creare le condizioni che porteranno alla propria soppressione.

Quasi un secolo dopo, si osserva di nuovo una certa difficoltà del Parlamento a fronteggiare l'avanzata governativa. In particolare, si rileva che le Camere si sono (in una certa misura) auto-emarginate¹⁵. Basta pensare a tutte le volte che hanno acconsentito a prassi limitative messe in atto dal Governo, come la questione di fiducia abbi-

nata al maxiemendamento; oppure al ripiegamento sul monocameralismo di fatto (o alternato), nel senso che la seconda camera si conforma alla deliberazione della prima ogni qual volta i tempi siano ristretti a causa dei ritardi del Governo, come accade nella procedura di approvazione della legge di bilancio. La causa di questo atteggiamento va cercata nello scadimento della cultura della rappresentanza e la conseguente rinuncia delle Camere a far uso delle proprie prerogative, che hanno finito con delegare ad altri organi o soggetti¹⁶. Un'altra causa va individuata nell'incremento del potere dei capipartito che, anche grazie all'introduzione delle liste bloccate nella legge elettorale, ha dato luogo a prassi limitative dell'autonomia del Parlamento¹⁷. Si può aggiungere che l'istituzione parlamentare rischia di indebolirsi anche per effetto di alcuni processi decisionali interni, come l'uso disinvoltato dei precedenti e della consuetudine *nemine contradicente*, che consente deroghe alle regole del diritto parlamentare qualora nessun membro dell'assemblea vi si opponga¹⁸.

Nondimeno, il quadro appare molto diverso rispetto all'epoca fascista per almeno due ragioni. In primo luogo, le regole elettorali non provocano gli effetti gravemente distorsivi del principio di rappresentanza cagionati dalla legge Acerbo. Per essere più precisi, si è rischiesta una situazione simile con la legge elettorale del 2005 che, resuscitando il meccanismo del premio di maggioranza e introducendo le liste bloccate, ha di fatto impedito agli elettori di scegliere i propri rappresentanti, ma poi quella legge è stata censurata dalla Corte costituzionale proprio a causa degli aspetti distorsivi a carico della rappresentanza¹⁹. In secondo luogo, il pluralismo politico e

partitico che connota la vita parlamentare, ed è assecondato dalla Costituzione repubblicana, impedisce che l'arrendevolezza nei confronti dell'Esecutivo superi una soglia di guardia.

3. Capo dello Stato

Mentre la condotta autolesionistica delle Camere favorisce il processo di rafforzamento dell'Esecutivo, il comportamento di altri soggetti istituzionali può invece contrastarlo. Uno di questi è certamente il Capo dello Stato, tanto in campo fascista quanto in quello repubblicano.

All'indomani della marcia su Roma, il Presidente del consiglio Facta chiede l'instaurazione dello stato d'assedio, ma il Re prima temporeggia e poi rifiuta di sottoscrivere il decreto, malgrado che in quel frangente la misura abbia lo scopo di tutelare la legalità costituzionale, e quindi le prerogative del Parlamento²⁰. In questo modo il sovrano si mette nelle mani di Mussolini²¹. Segue il conferimento a costui dell'incarico di formare il governo, una decisione che forza la logica del sistema parlamentare, dal momento che Mussolini guida un partito con una rappresentanza molto scarsa alla Camera²². La carente attenzione per le prerogative parlamentari trova conferma dopo la cacciata degli aventiniani dalla Camera, allorquando Vittorio Emanuele si rifiuta di intervenire²³. A controbilanciare solo in parte tali condotte, che evidenziano la scarsa propensione del monarca a difendere il Parlamento *versus* l'Esecutivo, sta il rifiuto opposto a Mussolini nel novembre del 1922 di firmare un decreto di scioglimento in bianco della Camera dei deputati.

Tutto ciò mostra che il capo del fascismo riesce a prendere il potere perché il Re non si oppone in alcun modo²⁴. Un atteggiamento che può essere letto come adesione piena al progetto mussoliniano²⁵, o come acquiescenza passiva²⁶. Quale che sia la lettura preferibile, resta il fatto che l'atteggiamento remissivo della Corona favorisce la conquista fascista del potere²⁷.

Ben diversa è l'esperienza repubblicana. Secondo la nota definizione di Ruini, il Presidente della Repubblica è il «grande moderatore e regolatore dei poteri dello Stato»²⁸. Come ha osservato la Corte costituzionale, il Presidente dispone degli «strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni»²⁹. In questa sede non interessa se la qualificazione del Presidente quale garante del sistema sia davvero appropriata a definire la natura dell'organo³⁰. Ai fini del discorso basterà rilevare come, in molteplici occasioni, il Presidente effettivamente richiami il Governo alla necessità di rispettare le competenze del Parlamento³¹.

Svariati interventi presidenziali vertono sul controverso tema della decretazione d'urgenza³². Valga per tutti l'esempio dell'intervento di Scalfaro che stigmatizza la prassi della reiterazione dei decreti-legge, un fenomeno «assolutamente insostenibile», che costituisce «un'usurpazione delle prerogative del Parlamento [...] e una permanente lesione dei principi fondamentali della ripartizione delle funzioni tra gli organi costituzionali, fino a minare lo stesso concetto di divisione dei poteri, che costituisce il nucleo essenziale di tutte le costituzioni moderne»³³. Il Presidente addita anche limitazioni che conseguono al ricorso governativo a istituti della vita par-

lamentare, come la fiducia sui maxiemendamenti³⁴. Il frequente ricorso alla questione di fiducia determina una «pesante compressione del ruolo del Parlamento»³⁵. Come si vede, il più delle volte il Presidente agisce con moniti, inviti, sollecitazioni, secondo la logica della *moral suasion*³⁶. Talvolta agli interventi presidenziali fanno riscontro conformi decisioni di accoglimento della Corte costituzionale³⁷, a dimostrazione del fatto che la collaborazione fra gli organi di garanzia costituisce un fattore importante di successo delle strategie di difesa delle prerogative parlamentari³⁸.

L'azione presidenziale a favore del Parlamento si concretizza anche nel controllo sull'emanazione dei decreti e sulla presentazione di disegni di legge governativi³⁹. In particolare, in sede di emanazione il Presidente controlla che sia rispettato il riparto dei compiti relativamente all'esercizio della funzione legislativa nell'ambito della forma di governo parlamentare⁴⁰. È in questo contesto che il Presidente interviene in maniera più risoluta, interdicensi azioni del Governo lesive delle prerogative parlamentari. Nel caso Englaro nega la firma al decreto-legge, e arriva a bloccare un'iniziativa governativa destinata a comprimere le prerogative parlamentari: «il ricorso al decreto legge, piuttosto che un rinnovato impegno del Parlamento ad adottare con legge ordinaria una disciplina organica, appare soluzione inappropriata»⁴¹. Un analogo intervento a tutela del Parlamento coincide col rifiuto di emanare un decreto legislativo, in materia di federalismo fiscale, che il Presidente motiva con la mancanza di un prescritto parere parlamentare⁴².

4. *Giustizia costituzionale*

Il compito di valutare gli atti governativi che comportano penalizzazioni a carico del Parlamento repubblicano spetta alla Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente difeso le prerogative dell'assemblea rappresentativa. In alcuni casi, però, la sua giurisprudenza non è apparsa sufficientemente coerente ed efficace. In relazione alla coerenza, valga l'esempio di due decisioni concernenti il profilo dell'esercizio del potere esecutivo in danno del Legislativo: mentre la sent. 360/1996 sulla reiterazione dei decreti-legge arresta il fenomeno degenerativo, l'ord. 17/2019 sull'approvazione della legge di bilancio si limita a deprecarlo⁴³. In relazione all'efficacia, occorre prendere atto che alcune deviazioni dal corretto rapporto fra Legislativo ed Esecutivo paiono refrattarie ai tentativi correttivi della giurisprudenza costituzionale⁴⁴. A parte questi aspetti problematici, resta il dato di fondo di un controllo che non di rado vede la Corte sanzionare gli atti del Governo lesivi delle prerogative parlamentari.

Assai meno penetrante è il controllo sull'operato dell'Esecutivo nell'epoca fascista, per l'evidente ragione che non esiste una Carta rigida e quindi un giudice costituzionale⁴⁵. In realtà, i giudici ordinari si pongono il problema del controllo sul ricorso alla decretazione d'urgenza, un fenomeno che, per le proporzioni rilevanti che assume a partire dalla Prima guerra mondiale fino a metà degli anni Venti, comporta una consistente espropriazione delle prerogative parlamentari. Tuttavia, l'orientamento prevalente è nel senso della legittimità dei decreti-legge⁴⁶. Del resto, già in precedenza si era andati in questa di-

rezione, quando fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, dottrina e giurisprudenza interpretano l'art. 6 dello Statuto come abilitazione al decreto-legge in considerazione del fatto che la necessità diventa fonte del diritto⁴⁷.

Ad ogni modo, il regime fascista esclude il controllo giurisdizionale sugli atti governativi che introducono "norme aventi forza di legge", e prevede che solo il Parlamento può effettuare un controllo politico sulla necessità e urgenza⁴⁸. Inoltre, la legge 100 del 1926 aumenta notevolmente i poteri normativi dell'Esecutivo, codificando la prevalenza del Governo sul Parlamento⁴⁹. In questo quadro, una parziale eccezione è costituita dalla sentenza della Cassazione del 6 novembre 1922, secondo cui l'autorità giudiziaria può valutare l'esistenza dei presupposti di necessità e urgenza inteso in senso formale⁵⁰.

5. *Corpo elettorale*

L'ordinamento repubblicano predispone un terzo meccanismo che può essere utilizzato per difendere il Parlamento. Per mezzo del referendum costituzionale, il corpo elettorale può opporsi a riforme costituzionali che rafforzano il Governo a danno del Parlamento. Il fondamento di tale meccanismo risiede nel fatto che il popolo, che la Costituzione configura come il titolare della sovranità⁵¹, si pone all'origine del rapporto rappresentativo e dunque sussiste un legame stretto col Parlamento nel quale siedono i suoi rappresentanti. Del resto, gli ordinamenti democratici «hanno come elemento comune il collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituziona-

li con il popolo considerato quale fonte di tutti i poteri»⁵².

La peculiarità di questa forma di reazione è che i rischi di compressione del ruolo parlamentare vengono paradossalmente proprio da decisioni del Parlamento medesimo che ha approvato determinate riforme costituzionali (il che riporta il discorso all'autolesionismo parlamentare prima citato). In effetti in occasione dei referendum costituzionali del 2006 e 2016 il corpo elettorale ha bocciato riforme avvertite come dirompenti per l'equilibrio dei poteri, e in particolare penalizzanti per il Legislativo. In forma e intensità diverse, entrambe le revisioni costituzionali avevano l'obiettivo di rafforzare il Governo e, di conseguenza, indebolivano l'assemblea rappresentativa⁵³. Viceversa, nel 2020 il corpo elettorale ha approvato la riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, che pure comporta un certo indebolimento dell'organo⁵⁴.

Durante il regime fascista si svolgono due plebisciti, nel 1929 e nel 1934, ma non servono certo a rafforzare le prerogative parlamentari⁵⁵. La riforma elettorale del 1928, che istituisce un collegio unico nazionale, lascia agli elettori solo la possibilità di approvare o respingere in blocco la lista dei candidati predisposta dal Gran Consiglio del fascismo. E dunque gli elettori non hanno potere di scegliere i propri rappresentanti. La riforma costituisce un passaggio ulteriore e decisivo verso la demolizione del sistema parlamentare. Il meccanismo non lascia spazio alcuno al controllo popolare sull'esercizio del potere, tanto è vero che la proposta viene dal Gran consiglio del fascismo che dipende dal Capo del Governo⁵⁶.

6. Difendere il Parlamento al tempo della Repubblica

Alla luce di quanto precede si possono fare due brevi osservazioni conclusive. La prima: la parabola istituzionale fascista e quella repubblicana non sono perfettamente sovrapponibili perché la Costituzione appresta una strumentazione di difesa delle prerogative parlamentari più efficace rispetto allo Statuto, prevede poteri funzionali a tale scopo. Considerata in una prospettiva più comprensiva, l'assegnazione di tali poteri risponde alla logica del sistema di *checks and balances* che caratterizza le liberal democrazie⁵⁷. Una logica che trova perfetta corrispondenza nella concezione del costituzionalismo che oppone un limite istituzionale al potere politico⁵⁸.

La seconda: l'esperienza repubblicana è segnata da un processo di rafforzamento dell'Esecutivo e, al contempo, dalla volontà di alcuni soggetti istituzionali di impedire che quel processo produca un'eccessiva marginalizzazione del Parlamento. Organi di garanzia come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, ai quali in alcuni casi si aggiunge il corpo elettorale, hanno cercato di evitare eccessive penalizzazioni a carico dell'assemblea rappresentativa, e in tal modo hanno concorso a evitare che le trasformazioni istituzionali giungessero a intaccare le fondamenta della forma di governo parlamentare, come invece accadde col regime fascista.

¹ Gli effetti di tali trasformazioni sono oggetto di opposte interpretazioni: da un lato, si sostiene la tesi della continuità dell'ordinamento statutario anche nella fase fascista (L. Paladin, voce *Fascismo* (*Diritto costituzionale*), in «Enc. dir.», XVI, 1967, <enciclopedia-deldiritto.giuffrefranciscilefebvre.it>, 1 s.), dall'altro, si ritiene che il fascismo dia luogo a «un vero e proprio mutamento costituzionale» e quindi a un diverso ordinamento costituzionale rispetto a quello statutario (cfr. A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quad. cost.», 1/2011, 21). Per quanto riguarda la percezione che se ne ebbe all'epoca, pare significativo che, dopo l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, si avviò un dibattito sulla necessaria revisione dello Statuto in vista dell'adozione di una nuova costituzione (cfr. E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, Carocci, 1995, pp. 203 ss.).

² Cfr., per tutti, H. Heller, *L'Europa e il fascismo*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 118 e V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. - I - Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 2° ed. riveduta e accresciuta, Padova, CEDAM, 1970, p. 115. Il programma del regime è indicato con chiarezza del ministro Guardasigilli: contro la tradizione parlamentare, il fascismo introduce «il principio che l'organo permanente e supremo dell'esercizio della sovranità è il potere esecutivo, riducendo il compito del Parlamento al campo, nel quale è solo praticamente possibile, della collaborazione e del controllo» (A. Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato Liberale allo Stato Fascista*, Roma, 1927, 26; v. anche S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, CEDAM, 1939, p. 106: lo Stato fascista «non è uno Stato parlamentare, ma governativo»). Sulle tappe fondamentali che se-

gnano l'affermazione del regime cfr., da ultimo, C. Storti, *Ancora sulla legalità del fascismo*, in M. D'Amico, A. De Francesco, C. Siccardi (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 69 ss. e Y.M. Citino, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 204 ss. Sul tema v. anche S. Siccardi, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 253 ss.

³ Paladin, voce *Fascismo* (*Diritto costituzionale*), cit., pp. 7 s. Sulla centralità della figura del Primo Ministro che, con la legge del 1925, diventa responsabile dell'indirizzo politico generale del governo verso il Re, e non più verso il Parlamento come è invece tipico della forma di governo parlamentare, cfr. ora A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in «rivistaaica.it», 3/2021, pp. 29 ss.

⁴ Paladin, voce *Fascismo* (*Diritto costituzionale*), cit., p. 8.

⁵ Sui vari profili del fenomeno, limitando le citazioni alla dottrina recente, cfr. E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 175 ss.; F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in «federalismi.it», numero speciale 3/2019; G. Di Cosimo, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 207 ss.; C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in «Quad. cost.», 1/2019, pp. 159 ss.; S. Cassese, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in «Quad. cost.li», 1/2019, p. 119;

C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in «rivistaaica.it», 3/2019; G. Rivoecchi, *Divisione dei poteri e controllo parlamentare al tempo del coronavirus*, in «osservatoriocostituzionale.it», 6/2020, pp. 62 ss.; G. Di Cosimo, *Sviluppi del governo parlamentare*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 39/I 2020, pp. 191 ss.; L. Cappuccio, *Forma di governo italiana e integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in «DPER online», 1/2020; C. Buzzacchi, *Pandemia e diritto del bilancio*, in «costituzionalismo.it», 3/2020; C. Bergonzini, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in «Osservatorio costituzionale», 1/2021; A. Malaschini, *L'equilibrio Parlamento-Governo nelle trasformazioni dei Regolamenti delle Camere*, in «il Filangeri», Quaderno 2021, pp. 43 ss. Il paradosso è che all'aumento dei poteri governativi non è corrisposto un reale miglioramento dell'azione di governo (v., da ultimo, M. Podetta, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, pp. 402 ss.). Il fenomeno ha conosciuto un'accelerazione durante l'emergenza sanitaria, come la riflessione costituzionalistica ha ampiamente evidenziato (sarebbe troppo lungo citarla puntualmente; richiamo solo G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in «rivistaaica.it», 1/2021 e, relativamente al ruolo egemone assunto dal Presidente del Consiglio, F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in «costituzionalismo.it», 1/2020, 139).

⁶ G. Di Cosimo, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in «rivistaaica.it», 1/2011.

⁷ Contano naturalmente anche i fattori culturali e sociali, sui quali, peraltro, non è possibile soffermarsi in questa sede.

⁸ Art. 2 Trattato Ue.

- ⁹ Cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, tomo primo, Torino, Feltrinelli, 1965, pp. 6 ss.; P. Dogliani, *L'Italia fascista. 1922-1940*, Milano, Sansoni, 1999, p. 31; F. Ferrari, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in «Quad. cost.», 3/2016, p. 630.
- ¹⁰ Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo* cit., pp. 268 ss.; G. Sabbatucci, *Il 'suicidio' della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, in «Italia contemporanea», 174/ 1989, pp. 57 ss.
- ¹¹ Cfr. per tutti, P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 95. Ai fini del nostro discorso, non è tanto rilevante che esista o meno un rapporto gerarchico fra lo Statuto e le leggi (la tesi maggioritaria, che considera lo Statuto un testo costituzionale modificabile dal legislatore ordinario, non è condivisa da A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 11 e R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 91 ss.), quanto che l'avvento del regime abbia posto termine alla forma di governo parlamentare, frutto dell'evoluzione interpretativa delle norme statuarie (P. Biscaretti di Ruffia, voce *Statuto albertino*, in «Enc. dir.», vol. XLIII, 1990, enciclopedia.diritto.giuffrefrancis.lefebvre.it, p. 19). In realtà, il regime non perseguì il disegno autoritario soltanto attraverso riforme legislative, la sua strategia è connotata da un «metodo combinato di attacco, fondato sull'impiego alternato e tambureggiante della legalità e dell'illegalismo» (P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, Camera dei deputati, 1948, p. 265; v. anche S. Trentin, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia, Marsilio editori, 1983, pp. 144 ss.).
- ¹² Va ricordata anche la vicenda, che risale al 1925, della conversine in blocco di ben 2376 decreti-legge emanati nel corso degli anni precedenti (cfr. D. Novacco, *Dalla proporzionale all'Aventino*, in *Storia del Parlamento italiano*, vol. 12, Palermo, Flaccovio, 1967, p. 396).
- ¹³ «Questa volta il re non volle prendere iniziative: ma la responsabilità di questa inerzia è anche degli aventiniani i quali non vollero e comunque non riuscirono, per le divisioni esistenti al loro interno, a spingere la crisi alle conseguenze per essi più favorevoli» (I. Scotti, *Il Fascismo e la Camera dei deputati: I. - La Costituente fascista (1922-1928)*, in «Boll. di inform. cost. e parl.», 1984, p. 118). «Il regime fu scosso e vacillò», ma poi Mussolini grazie alla sostanziale paralisi politica ebbe il tempo di riorganizzarsi (cfr. L. Lacchè, *Il caso Matteotti. Giustizia senza verità*, Milano, RCS Media Group Corriere della Sera, 2019, pp. 50 ss.).
- ¹⁴ R. De Felice, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1969, p. 652. Più in generale, va notato che la rivalità fra le due Camere è una delle cause che contribuiscono a indebolire il Parlamento (E. Gianfrancesco, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «osservatoriosullefonti.it», 2/2008, p. 6).
- ¹⁵ N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità*, in «il Filangieri», Quaderno 2020, p. 146; Id., *Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in «Osservatorio costituzionale», 6/2020, p. 9.
- ¹⁶ M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in «costituzionalismo.it», 2/2017, p. 57.
- ¹⁷ G. Di Cosimo, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in «Forumcostituzionale.it», 17 gennaio 2019.
- ¹⁸ N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 41 ss.; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in «Quad. cost.», 4/2008, pp. 741 ss.; D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in «Giur. cost.», 2007, pp. 533 ss.; P. De Luca, *L'uso dei precedenti parlamentari tra la discrezionalità del Presidente di Assemblea e il regime pubblicitario nell'evoluzione regolamentare*, in «federalismi.it», 19/2016.
- ¹⁹ Sent. 1/2014, e poi sulla stessa lunghezza d'onda sent. 35/2017; sul ruolo della Corte a difesa delle prerogative parlamentari torno più avanti.
- ²⁰ «Il rifiuto di firmare il decreto dello stato d'assedio, mentre l'insurrezione era in marcia, consentì al partito fascista di afferrare l'attimo fuggente per conquistare il potere centrale, senza dovere nulla cedere del potere locale già conquistato, e senza dover neppure recedere dalle sue pretese e dalle sue ambizioni di Stato in potenza che sfidava e ricattava uno Stato impotente, che aveva rinunciato a usare la sua forza legale per reprimere la forza illegale di un esercito di partito, lasciando al duce del partito armato la prerogativa di dettare le condizioni per la sua ascesa al potere» (E. Gentile, *E fu subito regime. Il fascismo e la marcia su Roma*, Bari-Roma, Laterza, 2014, p. 216). D'altra parte, «in assenza di una energica leadership liberal-conservatrice, l'eventuale ricorso allo stato d'assedio (in funzione antifascista) nell'ottobre 1922 non avrebbe tutelato l'agonizzante regime rappresentativo» (R. Martucci, *La leggenda di Casa Savoia*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 4/II 2002, p. 246). Dal punto di

- vista istituzionale la decisione del Re fu dovuta anche alla debolezza del governo in carica (cfr. A. Mastropaolo, *La Corona durante il fascismo tra forma di stato e regime*, in «rivistaiaic.it», 4/2018, pp. 279 ss.). Sulle gravi responsabilità di Vittorio Emanuele III in questo decisivo episodio cfr. M. Saija, *Marcia su Roma, stato d'assedio, questione dinastica*, in «Amministrare», 1/ suppl. 2016, pp. 271 ss. Sui motivi del ripensamento del Re cfr. F. Rossi, *Le crisi di governo dalla guerra al fascismo (1915-1922)*, in «Amministrare», 1 suppl./2018, pp. 271 ss.
- ²¹ «Dopo aver rinunciato all'uso della forza, la monarchia non poteva non capitolare davanti alla sua volontà» (De Felice, *Mussolini il fascista* cit., p. 364). Sulle misure con cui il regime, durante la diarchia, cerca di indebolire il Re, il quale comunque conserva un ruolo potenzialmente decisivo, in particolare per mezzo del potere di revoca, senza condizionamenti parlamentari, del capo del governo, cfr. M. Perini, *Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in «Diritto e questioni pubbliche», 13/2013, pp. 687 ss.; v. anche L.E. Mancini, *La monarchia fascista. Sindrome diarchica e conquista del vertice militare*, in «Giornale di storia costituzionale», 9 I/2005, pp. 189 ss.
- ²² L. Carlassare, *Esiste una continuità tra l'ordinamento Statutario e il regime fascista?*, in D'Amico, De Francesco, Siccardi (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista* cit., p. 39.
- ²³ Scotti, *Il Fascismo e la Camera dei deputati. I. - La Costituente fascista (1922-1928)*, cit., p. 122. Allo stesso modo la Corona non si oppone alla deriva che fa seguito alle elezioni del 1924 che segnano una profonda frattura con lo Stato liberale (A. Amato, *Dallo stato liberale allo stato fascista: la progressiva trasformazione della rappresentanza politica tra antiparlamentarismo e corporativismo*, in «Ciencia Nueva. Revista de Historia y Política», 2/2018, p. 84).
- ²⁴ Sul ruolo cruciale svolto del sovrano nella fase di avvio del regime cfr. G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 118 ss.
- ²⁵ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, p. 166.
- ²⁶ E. Gentile, *Fascismo, Storia e interpretazione*, Bari-Roma, Laterza, 2002, p. 70.
- ²⁷ I. Granata, *Origini, sviluppo e consolidamento del fascismo. Alcune considerazioni*, in D'Amico, De Francesco, Siccardi (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista*, cit., p. 26.
- ²⁸ M. Ruini, intervento all'Assemblea Costituente, 19 settembre 1947, che parla di «una magistratura di persuasione, di equilibrio».
- ²⁹ Corte costituzionale, sent. 1/2013.
- ³⁰ Anche perché queste note si concentrano su un punto più circoscritto, ossia sulla necessità che il Presidente difenda il corretto esercizio delle regole parlamentari (cfr. R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in «Forumcostituzionale.it», 20 ottobre 2008) e quindi il ruolo costituzionale delle Camere. Critici sulla lettura che insiste sulla qualificazione come organo di garanzia: M. Luciani, *Governo (forme di)*, in «Enc. dir.», Annali III, 2010, pp. 569 ss.; O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010; C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in «Quad. cost.», 1/2013, pp. 57 ss. Sul progressivo ampliamento dei poteri del Presidente nella prassi cfr. A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in «rivistaiaic.it», 2/2013.
- ³¹ L'«equilibrio nel rapporto tra le

istituzioni è problema che presenta diversi aspetti, tutti meritevoli di grande attenzione. Molto importante è il rapporto tra Governo e Parlamento: nessuna esigenza di governo può giustificare forzature e distorsioni, e a tale proposito mi sono adoperato e intendo adoperarmi» (incontro del Presidente Napolitano con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della cerimonia del Ventaglio, 23 luglio 2007). In un'altra occasione, relativamente alla crisi finanziaria ed economica del 2008, il Presidente osserva che è stato «compresso – per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti – l'esercizio del ruolo del Parlamento: ruolo che si esplica non solo con la libertà di discutere, ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica» (incontro con le Alte magistrature della Repubblica, 21 dicembre 2009).

- ³² Nel 2011 Napolitano prende atto «dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge. Si tratta di una affermazione di grande rilevanza istituzionale che vale – insieme alla sentenza n. 360 del 1996 con la quale la Corte costituzionale pose fine alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini tassativamente previsti – a ricondurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa, da esercitare nei modi e nei tempi stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari» (comunicato 26 febbraio 2011). Un analogo intervento presidenziale riguarda il

decreto-legge che anticipa larga parte della manovra di bilancio (lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del consiglio, 25 giugno 2008). L'ultimo intervento su questo tema risale a solo pochi giorni fa (lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del consiglio del 23 luglio 2021).

³³ Lettera al Presidente del consiglio incaricato, 30 maggio 1996.

³⁴ Lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del consiglio del 22 maggio 2010.

³⁵ Lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del consiglio del 22 febbraio 2011.

³⁶ Cfr. C. Negri, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018; F. Amoretti, D. Giannone, *Verso una Presidenza mediatica? Il potere di moral suasion del Capo dello Stato dalla crisi della Prima Repubblica ad oggi*, in «Comun. Pol.», 1/2016, pp. 65 ss.

³⁷ Per esempio, relativamente all'utilizzo del potere di emendamento in sede di conversione del decreto-legge che, laddove dia luogo a testi disomogenei, si risolve in una limitazione del ruolo del Parlamento (cfr. D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in «Consulta online»). Su questo terreno si trova ulteriore conferma dell'atteggiamento passivo delle Camere in merito all'esercizio delle proprie prerogative. Infatti, logica conseguenza della sent. 22/2012 della Corte costituzionale è la necessaria omogeneità dei decreti-legge, prima ancora delle leggi di conversione, ma il Parlamento ha rinunciato a farla valere (Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, cit., p. 6). Sulla differenza fra il controllo di costituzionalità esercitato dalla Corte costituzionale e quello svolto dal Presidente della Repubblica cfr., per tutti, A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nella*

evoluzione della forma di governo, in «rivistaaic.it», 1/2011, pp. 9 ss.

³⁸ Va aggiunto che da un certo punto in avanti questo impianto è stato messo in discussione, perché le forze politiche hanno attribuito al Presidente il compito di facilitatore della transizione verso differenti assetti della forma di governo (M. Manetti, voce *Capo dello Stato*, in «Enc. dir.», Annali X, 2017, pp. 137 ss.). Ma l'attuale Presidenza Mattarella sembra restituire l'immagine del custode dell'assetto costituzionale vigente.

³⁹ Controllo che si è fatto più intenso nel corso del tempo (V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 81 ss.; M. Fichera, *Formazione, funzionamento e struttura del governo conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in «Costituzionalismo. it», 3/2018, p. 13).

⁴⁰ Q. Camerlengo, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in «Quad. cost.», 2010, p. 40.

⁴¹ Un vero e proprio intervento interdittivo che si aggiunge all'azione di moral suasion (N. Maccabiani, *La difesa della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, in «rivistaaic.it», 2/2011, p. 4).

⁴² Lettera al Presidente del consiglio del 4 febbraio 2011.

⁴³ Perdendo l'occasione per affermare il primato della Costituzione e difendere il ruolo del Parlamento (sul punto v. G. Di Cosimo, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in «Forumcostituzionale.it», 8/2019).

⁴⁴ Per esempio, in materia di decretazione d'urgenza (lo ricorda da ultimo G. Tarli Barbieri, *Articolo 77*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 143 ss.).

⁴⁵ Sul controllo di costituzionalità durante il fascismo cfr. M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 66 ss., il quale osserva che «la dottrina fascista si incammina sulla via della giustizia costituzionale ripudiandone l'impostazione classica, che la connette alla tutela degli iura, a favore dell'esigenza di piegare l'esercizio dell'attività normativa [...] ai superiori programmi ideologici del Fascio», e che il garante della legalità costituzionale fascista non è la magistratura ma il Gran Consiglio (pp. 76 ss.). Più in generale sul tema del controllo di costituzionalità durante la vigenza dello Statuto cfr. J. Luther, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 169 ss. e M. Meccarelli, *Il grande assente? Controllo di costituzionalità e giurisdizione suprema nell'Italia post-unitaria*, in «Giornale di storia costituzionale», 4 II/2002, pp. 173 ss.

⁴⁶ M. Fioravanti, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 194; C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 116 ss.

⁴⁷ Sulla necessità come fonte del diritto è d'uopo far riferimento a S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in «Riv. dir. pubb.», 1/1909, pp. 251 ss. Sulla sostanziale continuità fra liberalismo autoritario e fascismo nell'intento di ridurre il ruolo del Parlamento cfr. M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in «nomos-leattualitaneldiritto.it», 2/2012, p. 22.

⁴⁸ I giudici potevano tuttavia sindacare il rispetto dei limiti della delega, dal momento che non

- operava la clausola (art. 3 n. 2 della legge 100/1926) che riservava il giudizio sulla necessità e urgenza al solo Parlamento (v. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 18).
- ⁴⁹ Paladin, voce *Fascismo*, cit., p. 3. D'altra parte, bisogna considerare che la legge introduce per la prima volta una regolazione della decretazione d'urgenza riprendendo indicazioni della dottrina tardo liberale.
- ⁵⁰ Cfr. M. Meccarelli, *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia Constitucional», 6/2005, pp. 280 ss. Per una critica della distinzione alla base della sentenza fra aspetto formale e aspetto sostanziale dell'emergenza cfr. la nota di M. Siotto-Pintòr, in «Il Foro it.», 1923, I, pp. 1 ss.
- ⁵¹ Rinvio a G. Di Cosimo, *Popolo, Stato, sovranità*, in «Dir. cost. Riv. Quad.», 1/2018, pp. 12 ss.
- ⁵² C. Mortati, *Relazione sul potere legislativo alla II sottocommissione, della Assemblea costituente*, 3 settembre 1946.
- ⁵³ Tale recente protagonismo del corpo elettorale costituisce (anche) la conseguenza della crescente sfiducia nei confronti dei partiti politici (G. Fontana, *Il referendum costituzionale*, in P. Carnevale (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, RomaTrE-Press, 2016, p. 31).
- ⁵⁴ Su tale aspetto della riforma cfr. A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in «Forumcostituzionale.it», 30 settembre 2019; L. Ciaurro, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in «Rass. parl.», 1/2019, pp. 113 ss.; S. Gambino, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari?*, in «Consulta online», III/2020.
- ⁵⁵ Nel secondo plebiscito i voti favorevoli «salirono al 96,5% dei votanti portati alle urne per dimostrare il carattere totalitario del consenso espresso dalla popolazione alla politica governativa. Né era pensabile un diverso risultato data la situazione di diritto e di fatto creata dalla dittatura nel paese: mancando i partiti e i sindacati, essendo soppresses le libertà politiche fondamentali, dominando incontrastata la sola voce del potere amplificata e diffusa da una propaganda capillare, la stessa repressione poliziesca e giudiziaria nei confronti degli avversari politici poteva persino apparire superflua» (C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 370).
- ⁵⁶ R. D'Alfonso, *Un'ambiguità istituzionale: il Gran Consiglio Nazionale del fascismo (1923-1928). Problemi e prospettive storiografiche*, in «Scienza&Politica», 5/1991, p. 100.
- ⁵⁷ V., fra gli altri, G.M. Salerno, *Le garanzie della democrazia*, in «rivistaiaic.it», 3/2018, p. 784. Per la tesi che la Costituzione appresta un inadeguato sistema di checks and balances cfr. S. Cassese, *Una costituzionalizzazione debole*, in «Nuova inform. Biblio», 4/2011, p. 685).
- ⁵⁸ Lo ricorda da ultimo M. Fioravanti, *Stato costituzionale in trasformazione*, Modena, Mucchi, 2021, pp. 9 ss.