

**Audizioni della Commissione affari costituzionali della  
Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dei progetti di  
legge in materia di modifiche alla Parte II della  
Costituzione.**

**Prof. Roberto Zaccaria**

Ordinario di diritto costituzionale,  
già insegnante nell'Università di Firenze

1. La Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati è chiamata a esaminare i disegni di legge nn. 1354 (Boschi e altri) e 1921 (Governo). Il Senato della repubblica il 18 giugno ha approvato al termine di una lunga discussione un testo che è stato ora trasmesso alla Camera dei deputati e su quale conviene quindi concentrare l'attenzione.

Tra tutte le riforme costituzionali recenti riguardanti la forma di governo, quella attualmente all'esame del Parlamento, concernente il cd premierato, è forse la più breve ed è decisamente la più pericolosa perché, pur toccando poche disposizioni, incide profondamente sulla forma di governo parlamentare, stravolgendola dalle fondamenta.

Si continua a ripetere che la giustificazione fondamentale di questo intervento è quella di garantire una stabilità ed efficienza nell'azione di Governo attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Si citano con insistenza le statistiche della durata media dei Governi a partire dall'approvazione della Costituzione ed in particolare nel periodo della cd prima repubblica.

Si dovrebbero più ragionevolmente circoscrivere le statistiche prendendo in considerazione un periodo più recente, visto che le cose sono cambiate sensibilmente negli ultimi tempi. Spesso i cambiamenti sono legati ai diversi sistemi elettorali che si sono alternati in Italia negli anni successivi al 1993.

Volendo limitarci, più in particolare, a quanto sta avvenendo nell'ultima legislatura, si può agevolmente osservare che, per effetto di una legge elettorale discutibile, ma tuttora in vigore e non sospettata d'incostituzionalità, il Governo si presenta con caratteristiche di decisa stabilità. L'esecutivo è in carica da quasi due anni; è forte di una solida maggioranza numerica; sostiene frequentemente, attraverso le dichiarazioni dei suoi principali esponenti, di poter arrivare alla fine della legislatura. Dunque, siamo di fronte ad un Governo tutt'altro che instabile.

È appena il caso di sottolineare che proprio in questi giorni dopo il mancato appoggio di Fratelli d'Italia all'elezione di *Ursula Von der Leyen*, i capigruppo al Parlamento europeo di quello schieramento e la stessa Giorgia Meloni hanno rivendicato un commissario di peso nella compagine continentale, sostenendo a gran voce che «il Governo italiano è uno dei più stabili d'Europa». Dunque non si capisce bene quale altra stabilità di intenda raggiungere con la riforma costituzionale.

Volendoci soffermare solo per un attimo ancora sulla legge elettorale vigente in Italia, si può rilevare che, anche per effetto di una ridotta partecipazione al voto, la situazione attuale nel nostro Paese è decisamente singolare. L'attuale compagine di maggioranza ha riportato alle urne del 2022 poco più del 25% dei voti degli aventi diritto. Ebbene, con quell'insieme di voti, la stessa maggioranza ha riportato in Parlamento una percentuale di seggi corrispondenti a circa il 60% delle due Camere. Una quota che raramente è stata raggiunta in passato e non lontana da quei due terzi che servirebbero per modificare la Costituzione senza ricorrere al referendum. Da queste considerazioni scaturiscono quindi ulteriori considerazioni sul tema della stabilità.

2. In questo contesto, il progetto di modificare la Costituzione per rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio e del Governo attraverso l'elezione diretta del premier, secondo un modello che non ha precedenti in nessun Paese del mondo, salvo l'esperienza di fine anni Novanta/primi anni Duemila in Israele (che lo ha presto abbandonato), costituisce un azzardo assoluto. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che potrebbe contare in Parlamento di una solida maggioranza per effetto del "trascinamento" derivante da una legge elettorale ancora da scrivere ma con alcuni principi già fissati in Costituzione, significherebbe un suo rafforzamento assoluto.

Questo rafforzamento andrebbe naturalmente a detrimento dei rapporti con tutti gli altri organi costituzionali. In primo luogo, si registrerebbe, nel confronto tra i due organi monocratici, un indebolimento assoluto della figura del Presidente della Repubblica. La diversa legittimazione d'investitura sposterebbe decisamente l'equilibrio a favore dell'inquilino di Palazzo Chigi. Il fatto che nella riforma non vengano toccati, come si ripete con assoluta insistenza, i poteri del Presidente della Repubblica è vistosamente un falso problema. Innanzitutto, vengono compromessi o svuotati due poteri

essenziali: prima di tutto il potere di nomina del Presidente del Consiglio ed in secondo luogo il potere di scioglimento delle Camere<sup>1</sup>.

C'è da considerare che in prospettiva la stessa scelta del Presidente della Repubblica sarà nelle mani del presidente del Consiglio e della sua maggioranza. Basterà infatti aspettare i primi sei scrutini e, quando si passerà alla maggioranza assoluta, è certo che la scelta del Presidente della Repubblica dipenderà quasi esclusivamente dalla volontà del premier. Quale equilibrio vi potrà essere allora?

Da queste premesse, scaturisce un inevitabile sbilanciamento, che non potrà certo favorire quel minimo di contrappesi indispensabili in ogni sistema democratico.

Il nostro è un sistema sociale complesso che non ha mai trovato un equilibrio in un sistema bipartitico: abbiamo avuto sempre una pluralità di partiti diversi e non facilmente raggruppabili. Questa è la ragione per la quale abbiamo spesso avuto Governi di coalizione ed il governare è stato spesso il frutto di un difficile lavoro di sintesi politica e di ricucitura tra le diverse parti in gioco.

Ora si prova a percorrere una scorciatoia con una formula politica che cerca di trovare una sintesi necessaria ed aprioristica intorno alla personalità di un uomo o di una donna forte che metta tutti in riga per cercare l'elezione. Questa persona, una volta eletta, realizzerà intorno a sé una concentrazione di poteri senza precedenti. La parola che si contrappone a pluralismo sociale è dunque decisamente una sola: concentrazione assoluta di poteri.

3. a) Conviene quindi esaminare con cura l'attuale distribuzione dei principali poteri. Prendiamo le mosse dal **potere legislativo**. La gestione dell'attuale potere legislativo rappresenta la più grande anomalia. Secondo la nostra Costituzione il potere legislativo appartiene normalmente al Parlamento che lo esercita attraverso leggi votate dalle due Camere e solo eccezionalmente al Governo. Ebbene, da molto tempo non è più così. Se ne parla in ogni sede e i più qualificati commentatori stigmatizzano il fatto che il Parlamento abbia perso la sua tradizionale centralità. Le Camere hanno un ruolo marginalissimo nell'approvazione delle leggi ed anche nella conversione dei decreti. È sufficiente considerare le schede periodiche riguardanti la produzione legislativa per avere la conferma di questa deriva. Ormai si approva un decreto legge alla settimana. Le

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul punto, cfr. E. ALBANESI, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il c.d. simul simul. Della fine del libero mandato parlamentare («Après moi le déluge!»)*, in corso di pubblicazione in Aa.Vv., *L'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?* Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

condizioni straordinarie di necessità ed urgenza sono sempre meno presenti.

Si tratta di un fenomeno ormai quasi consolidato ma non per questo meno discutibile. Non intendo soffermarmi sulla compressione del tempo di esame parlamentare dovuta all'applicazione di alcune prassi, molto opinabili e decisamente al limite del nostro sistema costituzionale.

Il fenomeno decisamente preoccupante è rappresentato non solo dal massiccio ricorso ai decreti- legge; a questo fenomeno si aggiunge la sproporzionata "lievitazione" dei testi,<sup>2</sup> la presentazione di maxi-emendamenti o la frequente posizione della questione di fiducia da parte del Governo (siamo giunti a circa 50 fiducie con il Governo Meloni e si tratta di numeri che tendono via via ad elevarsi).

Devo inoltre accennare ad un fenomeno decisamente preoccupante delle "catene" di decreti legge. La prassi non nuova, ma accentuata, di innestare il contenuto di un decreto-legge all'interno di un altro decreto-legge suscita serissime preoccupazioni. La questione a mio avviso più grave riguarda gli intrecci tra decreti- legge e soprattutto la confluenza del contenuto di più decreti- legge in un'unica legge di conversione<sup>3</sup>.

Non è neppure confortante il fatto che accanto ad un uso sproporzionato dei decreti- legge, istituto caratteristico del nostro ordinamento, si faccia un ricorso abbondante anche alle deleghe legislative. In questo caso il fenomeno impressionante non deriva dal numero delle leggi di delega ma purtroppo dal fatto che queste incorporano al loro interno un numero molto più elevato di disposizioni di delega<sup>4</sup>. Questo fatto è decisamente aggravato per effetto della prassi (per la verità consentita solo al Senato) che

---

<sup>2</sup> Siamo ormai arrivati al punto che il 70-80 per cento della materia normativa è contenuta in provvedimenti d'urgenza.

<sup>3</sup> Condivido quanto ha detto il collega M. Luciani, a proposito della confluenza e dell'intreccio fra decreti- legge: «appare evidente l'aggiramento dell'art. 77 Cost. I 60 giorni ivi previsti per la conversione si riducono infatti drasticamente, perché le Camere sono costrette a convertire in legge in un tempo più ridotto delle previsioni normative che erano incluse in un decreto-legge destinato ad altra legge di conversione. Né varrebbe obiettare che il tempo a disposizione per la deliberazione parlamentare è comunque ridotto per qualunque emendamento al disegno di legge di conversione: qui v'è infatti la differenza sostanziale che l'emendamento è già norma primaria vigente, sicché il Governo lucra tutti i vantaggi della decretazione d'urgenza (l'immediata entrata in vigore) e tutti i vantaggi dell'emendamento alla legge di conversione (l'approvazione parlamentare in tempi ridotti) La violazione dell'art. 77 Cost. mi sembra evidente».

<sup>4</sup> Nella XVI legislatura, in cui sono stato testimone diretto di questi fenomeni, ci sono state ben 391 disposizioni di delega al Governo Cfr. Camera dei deputati, XVI legislatura, Temi dell'attività parlamentare, *L'uso degli strumenti normativi*.

consente al Parlamento di introdurre nuove deleghe in sede di conversione dei decreti- legge.

L'insieme di questi dati, sia quelli più risalenti, sia quelli più recenti, disegna chiaramente un fenomeno sempre più marcato di fuga dalla legge;<sup>5</sup> è l'intera impalcatura della produzione normativa che, negli anni più recenti, è stata sempre più seriamente compromessa<sup>6</sup>.

È inutile dire che tutti gli strumenti messi in campo dai Regolamenti, compresa l'istituzione di appositi Comitati per la legislazione, prima alla Camera ed ora anche al Senato hanno prodotto esiti piuttosto ridotti.<sup>7</sup> Tutti elementi, questi, che conseguono alle disfunzioni del sistema politico-istituzionale.

Nonostante tutto questo il Parlamento deve restare un soggetto centrale nel nostro sistema costituzionale. Deve restare un interlocutore necessario non foss'altro per il mantenimento del rapporto fiduciario. Ove si perseguisse il disegno di sterilizzare quest'ultimo, come prevede la riforma, si arriverebbe al risultato che tutti i poteri parlamentari risulterebbero privi di una vera sostanza.

*Segue: b)* Se il potere legislativo è un potere del Parlamento che è stato progressivamente “espropriato” da parte del Governo, con una gravissima deformazione costituzionale, esiste un altro potere che è il

---

<sup>5</sup> Specie sulla XVI legislatura, cfr. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011 e ID., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. Cavino-L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 147 ss.

<sup>6</sup> Nella XVIII Legislatura sono state approvate (nel periodo 23 marzo 2018-30 giugno 2022) 293 leggi: 3 leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari; la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica; e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e 290 leggi ordinarie (100 leggi di conversione di decreti-legge e 190 altre leggi ordinarie; tra le leggi ordinarie si contano 12 leggi di bilancio, 113 leggi di ratifica, 4 leggi europee, 3 leggi collegate, 58 altre leggi). Sono stati emanati 143 decreti-legge (4 deliberati dal Governo Gentiloni, 26 dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 59 dal Governo Draghi), 149 decreti legislativi e 16 regolamenti di delegificazione.

<sup>7</sup> Non solo. È significativo di tutto ciò il fatto che i pareri del Comitato per la legislazione vengono recepiti solo in parte nel prosieguo del procedimento legislativo, vedendo il Governo e la maggioranza ogni genere di emendamento (financo quelli di natura meramente tecnica, volti a recepire appunto indicazioni provenienti dal Comitato) come degli ostacoli alla speditezza politica del procedimento legislativo. Il Comitato per la legislazione della Camera istituito nel 1997 è uno dei soggetti più autorevoli in questo campo. Sulla sua esperienza cfr. V. DI PORTO, *Il comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government Working Papers, 2018.

**potere estero**, che dovrebbe essere cogestito dal Parlamento e dal Governo e che invece il Governo tende ad “occupare” in maniera sempre più marcata, avvalendosi del peso della sua maggioranza.

Sono diverse le norme costituzionali che si occupano di questo argomento. A questo riguardo bisogna tener conto dell’art.10, dell’art.75, dell’art.117, ma soprattutto dell’art.80 della Costituzione. Dice l’art. 80: «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Il potere estero del Governo non si esaurisce nella stipula dei trattati ma ha un campo molto più ampio di azione che rientra nel più ampio capitolo della politica estera e che consiste nella definizione delle linee programmatiche che costituiscono una parte essenziale del programma di governo. Queste linee si sviluppano quotidianamente nella gestione delle relazioni internazionali che nell’epoca contemporanea assumono profili di enorme importanza. Sono innumerevoli gli esempi di questa attività che non si concretizza in accordi o trattati internazionali<sup>8</sup> ma si sviluppa sempre più ampiamente ogni qualvolta il premier o anche i ministri partecipano a vertici o ad incontri internazionali. Questo avviene nell’ambito europeo dove si concentrano le più rilevanti funzioni sovranazionali e proprio per questo è ormai prassi consolidata che il premier riferisca preventivamente alle Camere ed anche al Presidente della Repubblica. Ma accade anche che queste attività non siano precedute da dibattiti e da indirizzi parlamentari e che il Governo si riferisca esclusivamente agli accordi di maggioranza o a consultazioni limitate ai partiti che costituiscono il perimetro della sua maggioranza.

C’è un caso recente che fotografa in maniera esemplare questa situazione e riguarda l’insieme dei rapporti intessuti con l’Albania per esternalizzare il procedimento di accoglienza e di espulsione del cd migranti irregolari. Sono stati presi contatti e si sono tenute ripetute riunioni tra Italia e Albania. Alla fine è stato firmato un accordo con tanto di spese necessarie per sostenerlo. Inizialmente il Ministro per i rapporti con il Parlamento aveva dichiarato che non sarebbe stato necessario neppure un passaggio parlamentare. Alla fine però e di fronte ad una lettura più accurata dell’art. 80Cost., si è dovuto

---

<sup>8</sup> Il potere di negoziare e concludere i trattati internazionali – il *treaty making power* della dottrina anglosassone – costituisce solo una delle numerose forme in cui si esplica il più generale potere di rappresentare lo Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale, oltre che di condurre le relazioni internazionali ed attuare le direttrici della politica estera, imprimendovi uno specifico indirizzo politico, espressione della maggioranza di governo di volta in volta prevalente (Laura Lai)

ricredere e il trattato è stato sottoposto alla ratifica parlamentare. Naturalmente la maggioranza parlamentare, con i numeri sopra ricordati, non ha fatto fatica a deliberare la ratifica.

*Segue:* c) Viene poi in considerazione il **potere amministrativo** che dovrebbe essere esercitato secondo la logica essenziale della legge 23 agosto 1988 n. 400 *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri* che invece tende sensibilmente ad espandersi.

Su questo profilo non dovrebbero esserci particolari rilievi, dato che la legge sopra citata è in vigore da molti anni ed è stata applicata da diversi Governi.

Sono però due i fatti che fanno riflettere oggi a proposito dell'esercizio di questo potere. Uno è rappresentato dall'uso sempre più raro dei regolamenti governativi. Queste norme secondarie che avrebbero dovuto essere lo strumento principale per dare attuazione alle leggi, hanno visto progressivamente ridurre il loro uso. La procedura complessa che li caratterizza, con il necessario vaglio del Consiglio di Stato, ne ha ridotto sensibilmente l'utilizzazione.

Anche la procedura, prevista dalla legge, di delegificazione (con la riconduzione delle fonti primarie a fonti secondarie), viene usata con molta parsimonia e come abbiamo visto, grazie all'uso frequentissimo dei decreti- legge appare molto più facile provvedere con fonte primaria anche laddove sarebbe più appropriato il ricorso alla fonte secondaria.

Il punto sul quale è necessario porre una specifica attenzione è costituito dall'uso sempre più frequente dei DPCM. Si tratta di atti che il Presidente del Consiglio può adottare in forma decisamente semplificata e che vengono usati con una progressione decisamente preoccupante.

Si potrà rilevare che questo andamento risulti accentuato per effetto della situazione eccezionale vissuta negli anni 2020 e 2021 a causa della pandemia.<sup>9</sup> Tuttavia, la tendenza, con le sue specificità di legislatura in legislatura, pare perdurare,<sup>10</sup> e forse anche con un'accentuazione nel periodo più recente.<sup>11</sup> Questo strumento

---

<sup>9</sup> Caratterizzata dall'utilizzo di decreti- legge e DPCM., che però la Corte costituzionale ha "ricondotto a sistema". Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2021, n. 198.

<sup>10</sup> Camera dei deputati, *Appunti del Comitato per la legislazione. La serie storica delle leggi. Le legislature XIV, XV, XVI, XVII (2001-2018)*, n. 7, 10 febbraio 2021.

<sup>11</sup> Nell'ultima legislatura (XVIII) non si è registrato un numero molto alto di leggi delega, nonostante quelle fatte da ultimo per il PNRR (si pensi alla riforma del processo civile e penale, alla disciplina dei contratti pubblici, dell'IRCSS, della disabilità). In totale sono state approvate 23 leggi di delega mentre nella XVII

normativo è usato non solo con una frequenza crescente, spesso in deroga alle disposizioni della legge n.400 del 1998 e con una tipologia di casi sempre più diversificati: non solo per sostituire fonti secondarie spesso caratterizzate da procedimenti più complessi, basti pensare ai tempi necessari per l’emanazione di regolamenti governativi.<sup>12</sup> Sono sempre più frequenti i casi nei quali con questo strumento si procede alle nomine in generale o più specificatamente dei commissari straordinari:<sup>13</sup> questo è avvenuto per il ponte sullo

---

legislatura erano state 37. Il dato che resta più importante è però quello delle disposizioni di delega.

<sup>12</sup> Secondo quanto rilevato nel parere del Comitato per la legislazione nel parere del 5 luglio 2023 in tema di "Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025" (C. 1239 Governo)" .....il comma 5 dell'articolo 1 proroga dal 30 giugno al 30 ottobre 2023 il termine entro il quale i ministeri possono adottare i rispettivi regolamenti di organizzazione con DPCM, in deroga al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; in proposito si ricorda che in precedenti occasioni il Comitato ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto, cioè un regolamento adottato con DPR ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988 (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 24 novembre 2022 sul disegno di legge C. 547 di conversione del decreto-legge n. 176 del 2022); sul punto, si ritiene utile ricordare anche che il Consiglio di Stato, con parere n. 1375 del 20 luglio 2021 reso sullo schema di DPR recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell'interno, ha messo in evidenza le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione nella materia dell'organizzazione dei Ministeri quali il regolamento governativo emanato con DPR secondo lo schema ordinario e il DPCM di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria;

<sup>13</sup> Il Comitato per la legislazione nel suo parere del 13 aprile 2023 in tema di Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (C. 1067) ha rilevato che l'articolo 1, comma 1, lettera *d*), capoverso art. 3-bis, comma 5, autorizza il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti a proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri di nominare, con decreto di quest'ultimo, un Commissario straordinario responsabile per lo svolgimento di compiti di controllo e vigilanza sull'attività della società Stretto di Messina Spa; in tal senso, la disposizione opera una deroga, peraltro solo implicita, a quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede che i commissari straordinari siano nominati con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; la medesima disposizione, inoltre, precisa che il Commissario straordinario opera secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 5, primo periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021, secondo cui tale soggetto è autorizzato ad agire in deroga ad ogni disposizione di legge



Stretto di Messina, per la nomina di commissari per i Giochi del Mediterraneo e, proprio in questi giorni, per arrivare alla sostituzione anticipata del responsabile della protezione civile<sup>14</sup>. Sono stati contattati circa sessanta Commissari straordinari nominati secondo questa procedura. Si obietterà che anche questa tipologia di atti ha dei precedenti, ma è quasi inutile replicare che un numero così elevato di casi provoca un trend che capovolge la procedura ordinaria e trasforma un'eccezione, in una nuova regola. Si è fatto ricorso al DPCM anche per procedere ad un adempimento delicatissimo come nel caso della determinazione del numero massimo di stranieri accolti in Italia.<sup>15</sup> Non è un caso che la legge preveda l'adozione di questi provvedimenti con la forma del DPR (decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro competente). Evidentemente il dato non è soltanto formale e lo schema diverso comporta ben altri controlli.

---

diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; in proposito, si ricorda che in più occasioni il Comitato ha segnalato l'opportunità di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari (si veda ad esempio l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 25 maggio 2022 sul disegno di legge C. 3614 di conversione del decreto-legge n. 50 del 2022);

<sup>14</sup> Ansa del giorno 22 luglio 2024: Con una mossa inattesa il governo ha rimosso dall'incarico il capo della Protezione civile, Fabrizio Curcio, per mettere al suo posto il commissario straordinario per la riqualificazione di Caivano, Fabio Ciciliano. Un nome, quest'ultimo, nelle grazie della premier Giorgia Meloni e del sottosegretario Alfredo Mantovano. La novità è stata comunicata in Consiglio dei ministri da Nello Musumeci che ha svolto un'informativa a riguardo. La nomina sarà disposta con un decreto del presidente del Consiglio”.

<sup>15</sup> Sempre il Comitato per la legislazione nel parere 26 aprile 2023 in tema di “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.” (C. 1112, approvato dal Senato) rileva che l'articolo 1, al comma 2, modificato dal Senato, prevede che il DPCM con cui per il triennio 2023-2025 sono definite le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato è adottato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta e che, decorso tale termine, il decreto è comunque adottato; in proposito si rileva che la formulazione non appare idonea a soddisfare in termini inequivoci “l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo”, come richiesto invece dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998;

Nell'ambito del potere amministrativo si inquadrano una serie enorme di attività, sulle quali non è il caso di soffermarsi in questa sede. Vogliamo a questo scopo citare i campi più delicati. Per questo merita partire da quello che possiamo definire il **potere informativo**.

Nella maggior parte degli ordinamenti democratici non esiste, in materia di informazione, un potere che possa sottrarsi alle regole in materia *antitrust* e di editoria. Nel campo della radiotelevisione le norme hanno analoga portata. Sulla radiotelevisione pubblica esistono principi, più volte ribaditi, che ne garantiscono l'indipendenza.

In Italia, a partire dalla legge Gasparri del 2004 ed ancor più a seguito della legge Renzi del 2015, il potere di nomina dei vertici RAI è stato attribuito al Governo e alla sua maggioranza. Queste disposizioni confliggono apertamente con i principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974. All'inizio del 2024 è entrato in vigore l'EMFA il regolamento sulla libertà dei media che impone indipendenza nei servizi pubblici, trasparenza nelle nomine ed indipendenza economica (art. 5). Questo articolo diventerà operativo nell'agosto 2025 e sottolinea un principio essenziale: incompatibilità assoluta tra poteri del Governo ed assetto della radiotelevisione pubblica. Non si può sottacere poi il fatto che un recentissimo rapporto della Commissione europea sull'attuazione dello Stato di diritto, ha rivolto puntuali e documentate critiche e raccomandazioni proprio su questi aspetti. Non sembra il caso di sottovalutare queste affermazioni che colpiscono situazioni che sono davanti agli occhi di tutti e che rischiano, se trascurate, di aprire vere e proprie procedure d'infrazione.

È ovvio che sommare a tutti gli altri poteri del Governo anche quelli in materia informativa, diventa estremamente pericoloso per gli equilibri democratici di un paese.

Si potrebbe proseguire su questo piano, ricordando quali sono i poteri che il Governo esercita anche in materia culturale, nella nomina, diretta o indiretta, delle autorità amministrative indipendenti.

Le intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, le intese con le Regioni nel quadro dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sono anch'essi tutti poteri che vengono riconosciuti al Governo.

Prossimamente il Governo e la sua maggioranza avranno anche il potere di influire su importanti snodi del **potere giudiziario**. La nomina dei giudici costituzionali sarà più decisamente alla portata della maggioranza di Governo, anche se sarà necessario raggiungere maggioranze qualificate. Lo stesso discorso varrà per le nomine al

vertice del CSM. Senza considerare, la possibile influenza sui pubblici ministeri una volta realizzata la separazione delle carriere come previsto dall'annunciato disegno di legge di riforma costituzionale in materia di ordinamento giudiziario.

**4. Conclusioni.** Ove fosse portato a conclusione il processo di riforma costituzionale in materia di premierato e ferme tutte le riserve e le preoccupazioni relative alla fisionomia della nuova legge elettorale che si annuncia decisamente maggioritaria, il sistema costituzionale italiano uscirebbe sicuramente dall'alveo delle democrazie parlamentari. Ci troveremmo di fronte ad un sistema ibrido, né parlamentare né presidenziale, mai sperimentato nelle altre democrazie che introdurrebbe contraddizioni insanabili nella nostra Costituzione.

Il Parlamento correrebbe il pericolo di non rappresentare più il Paese e di diventare una mera struttura di servizio del Governo, distruggendo così la separazione dei poteri. Il Presidente della Repubblica sarebbe ridotto ad un ruolo notarile e rischierebbe di perdere la funzione di arbitro e garante.

La concentrazione di poteri, di tutti quei poteri che abbiamo ricordato, in capo ad una sola persona arriverebbe ad un grado estremamente preoccupante ed il rischio di una soluzione eversiva in mancanza di un serio sistema di contrappesi potrebbe diventare concreto.

Sono queste alcune delle regioni, insieme ad altre già esposte da altri, per i quali vogliamo esprimere il nostro più fermo dissenso.