

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

2

2020

**Maggio/agosto
Anno LXII**



Jovene editore

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe
De Vergottini - Gianni Ferrara - Domenico Fisichella
Giovanni Grottanelli De' Santi - Fulco Lanchester - Anne-
Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Nicola Lupo - Andrea
Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio
Onida - Mario Patrono Otto Pfersmann - Pino Pisicchio
Gaetano Silvestri - Ignacio - Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Barbara Cortese



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

Francesco D'Onofrio

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Alessandro Rossi

ENEL

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Maggio-agosto 2020

SAGGI

- RENATO IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere” delle riforme regolamentari* p. 165
ANTONIO MALASCHINI, *Parlamento, coronavirus e riduzione dei parlamentari* » 197

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- MATTEO TERZI, *Le riforme introduttive degli emendamenti* .. » 245

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di PASQUALE COSTANZO

- LARA TRUCCO, *“Omogeneità” normativa e decretazione d’urgenza tra moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale* » 285

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI, *Il Governo Johnson e la Political Constitution* » 301
Elenco collaboratori » 333

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI ED IL “CANTIERE” DELLE RIFORME REGOLAMENTARI

di RENATO IBRIDO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’opzione “zero” e l’“inerzia tattica”: lo scenario di una mancata modifica dei Regolamenti parlamentari. – 3. Il secondo scenario: il ricorso agli strumenti di diritto parlamentare informale ed eventualmente alla “nuclear option” all’italiana. – 4. Il terzo scenario: l’opzione “minimalista”. – 5. L’opzione “tabula rasa”: primi appunti per una riforma integrale o quanto meno organica dei Regolamenti parlamentari. – 5.1. La riduzione delle asimmetrie procedurali. – 5.2. La riorganizzazione in chiave tecnologica delle procedure parlamentari. – 5.3. Un “giusto processo” di produzione, interpretazione e trasformazione delle regole di diritto parlamentare

1. *Premessa*

A seguito del referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020, differito di alcuni mesi a causa dell’emergenza pandemica¹, la proposta di legge costituzionale (AC n. 1585) in materia di riduzione del numero di parlamentari ha completato positivamente l’*iter* previsto dall’art. 138 della Costituzione².

¹ Sul rinvio del referendum nel quadro delle misure di contrasto al Covid, cfr. E. ALBANESI, *Sul potere del Presidente della Repubblica di ritardare l’indizione di un referendum costituzionale. Ricadute di sistema sul legislatore costituzionale, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali*, in *Rass. Parl.*, 3, 2019, 573 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell’ottica delle fonti del diritto*, in *Oss. fon.*, 2, 2020, 935 ss., spec. 967 ss.; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Oss. cost.*, 3, 2020, 6 ss.

² Per un quadro sul dibattito relativo alla riforma costituzionale, cfr. la sezione monografica di *Quad. cost.*, 3, 2020, con contributi di Michela Manetti, Alessandro Torre, Luigi Gianniti e Nicola Lupo, Francesca Biondi Dal Monte e Emanuele Rossi; gli atti della tavola rotonda pubblicata da *Rass. Parl.*, 1, 2020, 7 ss., con interventi di

La riforma ha modificato gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in particolare riducendo il numero dei deputati da 630 a 400 e quello dei senatori elettivi da 315 a 200. Essa ha altresì rimodulato il numero degli eletti nella circoscrizione Estero – i quali sono passati da 12 ad 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato – nonché la soglia minima di senatori per Regione (da 7 a 3). Infine, sciogliendo un antico nodo interpretativo, l'art. 3 della proposta ha chiarito che il numero complessivo di senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a 5³.

La riduzione del numero dei parlamentari ha aperto un ampio dibattito sia in ambito politico sia in sede scientifica in merito agli ulteriori interventi connessi e conseguenti. La “road map” delle riforme comprenderebbe innanzitutto la modifica della legge elettorale, presumibilmente con l'obiettivo di attenuare gli effetti iper-selettivi determinati dalla diminuzione del numero di seggi⁴. Essa sembrerebbe prevedere poi l'approvazione di ulteriori micro-pacchetti di riforme costituzionali puntuali e limitate. Per esempio – e al netto di più ambiziosi progetti di superamento del bicameralismo paritario o di rafforzamento degli istituti di democrazia diretta – sono già stati recuperati in

Giuliano Amato, Enzo Cheli, Luciano Violante, Michele Ainisi, Silvio Traversa; i contributi di Giuditta Brunelli, Ginevra Cerrina Feroni, Marilisa D'Amico, Giovanni De Minico, Carlo Fusaro, Giorgio Grasso, Ludovico A. Mazzaroli, Ida Angela Nicotra, Valerio Onida, Andrea Pertici, Andrea Pisaneschi, Marco Plutino ospitati nella sezione *papers* di *Federalismi*: <https://www.federalismi.it>.

³ Sui senatori a vita, cfr. P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1984, 105 ss.; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello stato*, in G. SILVESTRI (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985, 333 ss.; M.G. TALAMI, *I senatori vitalizi*, Giuffrè, Milano, 1986.

⁴ Sul problema dell'adeguamento della legge elettorale a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi*, 3, 2019, 57 ss. e spec. 82 ss.; ID., *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum Quad. cost.*, 3, 2020, 191 ss.; F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, PUP, Pisa, 2020, 101 ss.

PARLAMENTO, CORONAVIRUS E RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI

di ANTONIO MALASCHINI

SOMMARIO: Premessa. 1. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019. – 2. La sentenza n. 247 e le ordinanze 274 e 275 del 2019: un ulteriore esempio dell'aumentata incidenza della Corte costituzionale sulle procedure parlamentari. – 3. L'ordinanza n. 60 del 2020: ancora un “terzo tempo” della Corte costituzionale nell'iter di approvazione del bilancio. – 4. La Corte costituzionale come arbitro “riluttante” nel rapporto Governo-Parlamento sulla decretazione d'urgenza. – 5. Parlamento e Governo nell'emergenza sanitaria. – 6. Un Parlamento oscurato. – 7. Conclusioni.

Premessa

Questo lavoro vuole contribuire ad una riflessione sullo “stato di salute” del Parlamento a 50 anni dall'adozione dei nuovi Regolamenti, in un momento in cui sembrano volgere al peggio le previsioni di chi, in primo luogo Andrea Manzella con la sua antica esperienza di pratica e di insegnamento di vita parlamentare, ne aveva già da tempo avvertito la diminuita incidenza nella determinazione dell'indirizzo politico e legislativo del Paese. E di coloro che, come Sabino Cassese, alla luce delle più recenti vicende politiche ed istituzionali, denunciano se non un tramonto quantomeno un “declino” del Parlamento¹.

Non vogliamo qui addentrarci in una compiuta ricostruzione delle ragioni e delle conseguenze di tale situazione, né tantomeno di come essa si collochi nella più generale questione

¹ V. in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 3^a ed., Il Mulino, 2018, 9 e ss. Più recentemente, S. CASSESE, in *Il Foglio*, 30 giugno 2020 e in *Corriere della Sera*, 2 settembre 2020; nonché A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Mucchi ed., 2020.

della “crisi della democrazia” nel suo confronto con modelli autoritari fondati su una ritenuta “*output legitimacy*”, oggetto da alcuni decenni di una diffusa riflessione politologica²: si vogliono solo collegare alcuni recenti episodi di storia istituzionale, parlamentare e sociale che hanno posto in luce elementi strutturali di debolezza del Parlamento e del suo ruolo, già riconosciuti da attenti osservatori fin dagli anni passati.

Si cercherà di mettere insieme, senza pretesa di completezza, alcuni passaggi che hanno negli ultimi due anni caratterizzato il processo di decisione normativa e che hanno visto, anticipiamo alcune conclusioni, il Parlamento diminuire il proprio peso rispetto ad altri soggetti: dalla Presidenza della Repubblica al Governo, dalle istituzioni europee agli organi delle autonomie, dai partiti (*quantum mutatis ab illis!*) ad una sempre più disillusa ed instabile pubblica opinione. Soffermandoci inizialmente su quel processo di “giuridicizzazione”, anche delle prassi parlamentari, che ha visto la Corte costituzionale ampliare, non senza qualche preoccupazione, il proprio ambito di intervento sulle assemblee rappresentative sia sotto un profilo soggettivo, con il riconoscere a figure diverse che agiscono in Parlamento i requisiti per adire la Corte attraverso i conflitti di attribuzione; sia sotto quello oggettivo, come nel caso degli interventi ormai numerosi sulla decretazione d’urgenza divenuto il prevalente strumento di legislazione primaria, spesso accompagnato da quella vera e pro-

² Sul punto, vedi i recenti lavori di Y. MOUNK, *The People vs Democracy: Why Our Freedom is in danger and how to save it*, Harvard University Press, Harvard, 2018; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017; G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo*, Marsilio, Venezia, 2018; J. BRENNAN, *Against Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2016; F. FUKUYAMA, *Identity: the demand for dignity and the politics of resentment*, Profile Books, 2018; D. RUNCIMAN, *How democracy ends*, Profile Books, 2018; S. LEVITSY e D. ZIBLATT, *How Democracies Die: What history reveals about our future*, Crown Publishing, 2018; N. URBINATI, *Democrazia sfigurata; il popolo fra opinione e verità*, Egea, Milano, 2017; J. BARTLETT, *The People vs. Tech, how the internet is killing democracy*, Ebury Press, 2018; A. PILATI, *La catastrofe delle élite*, Guerini ed., 2018; *Post-democracy*, Colin Crouch, ed. Polity, 2020; *Crises of Democracy*, Adam Przeworski, Cambridge University Press, 2019; W. MERKEL e S. KNEIP, *Democracy and Crisis*, Springer ed. 2018; nonché, di chi scrive, *Classi dirigenti: tra crisi della democrazia e modelli autoritari*, ed. Rubbettino, 2017.

LE FORMULE INTRODUTTIVE DEGLI EMENDAMENTI

di MATTEO TERZI

SOMMARIO: 1. La centralità della vicenda emendativa all'interno dell'esercizio della funzione legislativa: considerazioni preliminari e impostazione dell'indagine. – 2. Proposta di emendamento ed emendamento tra promiscuità lessicale e rigore concettuale. – 3. Tipologia dell'emendamento: quattro tipi autonomi (e un tipo tautologico). – 4. La scrittura delle proposte di emendamento nel quadro dei canoni per la redazione legislativa: qualche notazione di metodo. – 4.1. Le "istruzioni" di riferimento. – 4.2. Un tentativo di sistemazione delle formule introduttive.

1. *La centralità della vicenda emendativa all'interno dell'esercizio della funzione legislativa: considerazioni preliminari e impostazione dell'indagine*

La vicenda emendativa rappresenta, nella sua globalità, uno snodo procedimentale nevralgico e di indubbio interesse, che si presta a essere indagato da molteplici angolature, accomunate dalla ricchezza delle implicazioni costituzionali a ciascheduna di esse sottese¹. Attraverso l'emendamento si penetra, infatti, nel cuore dello svolgersi del procedimento di formazione della legge, lì dove è possibile esplorare, da una posizione privilegiata, i rapporti che si instaurano, nella produzione normativa, tra gli organi di direzione politica dello Stato, misurando l'estensione della rispettiva forza.

Quelle tendenze, assai risalenti nel tempo, che caratterizzano gli equilibri della normazione nel nostro ordinamento consentono di apprezzare, ancor più, la rilevanza teorica della fase della presentazione e della deliberazione di proposte di modifica all'assetto originario del-

¹ Ne è prova la pregevole opera monografica di Giovanni Piccirilli, che, ad oggi, continua a costituire il più approfondito e organico tentativo di sistemazione teorica dell'istituto dell'emendamento: v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo decisionale parlamentare*, Cedam, Padova, 2008.

l'atto *in fieri*: a fronte, in vero, del sempre più accentuato spostamento del baricentro della produzione normativa verso il polo governativo², l'attività emendativa si atteggia, almeno potenzialmente, a baluardo parlamentare avverso la completa espropriazione dell'esercizio della funzione legislativa statale. Anzi, esprimendo al massimo grado l'autonomia e l'indipendenza parlamentare nella determinazione del contenuto del provvedimento rispetto alla configurazione datane con l'iniziativa legislativa, il più delle volte innescata dal Governo, ci si può spingere ad affermare che proprio nel potere di emendamento sia custodita buona parte di quella sovranità che si è soliti veicolare al Parlamento in virtù della sua posizione all'interno della organizzazione costituzionale³.

Certo, se si osserva il concreto assestarsi delle dinamiche di funzionamento della forma di governo, l'assiduo ricorso, da parte dell'Esecutivo, alla posizione della questione di fiducia, spesso abbinato all'utilizzo dello strumento del cosiddetto maxiemendamento, sottopone a forte tensione, comprimendola – se non, addirittura, annichilendola –, l'estrinsecazione della facoltà⁴ dei singoli componenti le As-

² Della «gravissima marginalizzazione» della legge parlamentare nell'ambito dei processi di regolazione dava atto, ad esempio, già un decennio fa, P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2010, 1. A questa persistente marginalizzazione si addiziona, inoltre, la prevalenza governativa anche nella fase che attiva il procedimento legislativo, quella, cioè, della iniziativa: sul tema v., per una efficace rappresentazione del panorama normativo contemporaneo, E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *federalismi.it*, numero speciale, 3, 2019, 22.

³ La centralità del potere di presentazione e di deliberazione di (proposte di) emendamenti nella fase dell'esame di un progetto di legge è messa in luce, tra gli altri, dai seguenti Autori: V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1978, 140; A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, 300 e ss.; V. MICELI, *Iniziativa parlamentare. Studio di diritto parlamentare*, Società Editrice Libreria, Milano, 1903, 64; F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Bardi, Roma, 1948, 192; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbèra, Firenze, 1909, 152; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1981, 291. Più di recente, invece, v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, 264, i quali, nell'evidenziarne l'importanza, rimarcano come l'emendamento sia «lo strumento attraverso il quale il Parlamento conforma il testo legislativo alla propria volontà (o meglio alla volontà della maggioranza che vota a favore di quel testo)».

⁴ Senza volersi ora addentrare nel dibattito che si è sviluppato attorno alla posizione soggettiva sottesa all'emendamento, ci si limita a ricordare che, secondo la convincente ricostruzione di A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 2, 1988, 218, nota

“OMOGENEITÀ” NORMATIVA E DECRETAZIONE D’URGENZA
TRA MORAL SUASION PRESIDENZIALE
E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di LARA TRUCCO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “necessità ed urgenza” del (solo) decreto-legge. – 3. I limiti all’emendabilità dei decreti. – 4. (*Segue*) Il versante formale e quello sostanziale. – 5. ... e la necessità ed urgenza del provvedere? – 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Ha avuto eco mediatica la *Lettera*¹ indirizzata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri con cui il Presidente della Repubblica, all’atto di promulgare la legge per la semplificazione e l’innovazione digitale², si è rammaricato del fatto che «con le modifiche apportate in sede parlamentare» il testo del decreto-legge abbia visto l’introduzione di diverse disposizioni non riconducibili alle finalità e non attinenti alla materia «originariamente disciplinata dal provvedimento»³.

¹ V. la Lettera del Presidente Mattarella dell’11 settembre 2020 sul sito istituzionale del Quirinale (www.quirinale.it). Tra i vari commenti, si veda *Perché Mattarella ha richiamato all’ordine Governo e Parlamento in openpolis* del 23 settembre 2020, secondo cui ammonterebbero a 2262 gli emendamenti apportati in sede di conversione ai decreti-legge Covid-19.

² Trattasi, per la precisione, della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”.

³ Più precisamente, nel giustificare la promulgazione «soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale», il Capo dello Stato ha rilevato problematicamente il fatto che, attraverso un solo emendamento approvato dalla Commissione di merito al Senato in prima lettura, si sia intervenuti «in modo rilevante» su una disciplina, quale la circolazione stradale, avente, tra l’altro «immediati riflessi sulla vita quotidiana delle persone»: emendamento dipoi trasfuso nel più ampio emendamento interamente sostitutivo dell’articolo

Per vero, non è la prima volta che chi ricopre la più alta carica dello Stato avverte l'esigenza di censurare la disomogeneità contenutistica dei decreti-legge. Si rammenta, ad esempio, il messaggio alle Camere in cui il Presidente Ciampi lamentò addirittura lo stravolgimento dell'istituto del decreto-legge in ragione della portata degli interventi occorsi durante la conversione «sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari», tanto da vedere sottoposta alla promulgazione «una legge che converte un decreto-legge notevolmente e ampiamente diverso da quello [...] a suo tempo emanato»⁴. Anche il Presidente Napolitano ebbe, tra l'altro, a censurare, l'«abnormità» di taluni esiti della conversione, esortando il Parlamento a «verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti» ai relativi disegni di legge alla luce del quadro costituzionale⁵.

Non sembra, dunque, superfluo, a fronte della riattualizzazione del problema, ripercorrere per l'essenziale lo svolgimento della giurisprudenza costituzionale in materia.

2. *La "necessità ed urgenza" del (solo) decreto-legge*

Nel senso indicato, occorre richiamare preliminarmente il dibattito sulla natura del rapporto intercorrente tra decreto-legge e legge di conversione, variamente concepito a seconda che quest'ultima sia configurata a tutti gli effetti come un'autonoma manifestazione della funzione legislativa al pari di qualsiasi altra legge ordinaria (approccio dualista)⁶; o, invece, come dipendente e funzionalmente connessa alla decretazione d'urgenza complessivamente intesa (approccio monista)⁷.

unico del provvedimento, sul quale il Governo (sia al Senato che alla Camera), ha posto la questione di fiducia.

⁴ Trattasi, per la precisione, del Messaggio del 29 marzo 2002 in cui il Presidente Ciampi domandò alle Camere una nuova deliberazione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura" (in seguito decaduto per mancata conversione).

⁵ V. la Lettera del Presidente Napolitano al Presidente del Senato, Grasso e al Presidente della Camera, Boldrini del 27 dicembre 2013, concernente il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126 recante Misure finanziarie urgenti in favore di Regioni ed Enti locali ed interventi localizzati nel territorio" (in seguito decaduto per mancata conversione).

⁶ Cfr., in tal senso, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 106 e ss.; e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 260 e ss.

IL GOVERNO JOHNSON E LA POLITICAL CONSTITUTION

di GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI

SOMMARIO: 1. Premiership e Costituzione. – 2. Il primo Governo populista del Regno Unito. – 2.1. Populismo e crisi sanitaria. – 3. Il primato dell'Esecutivo. – 3.1. Il Parlamento ai margini della crisi sanitaria. – 4. Decisione politica e devolution. – 5. Un futuro incerto.

1. *Premiership e Costituzione*

La storia della Premiership britannica è la storia del costituzionalismo inglese, dei suoi adattamenti e delle sue trasformazioni¹. Adattamenti favoriti dalla flessibilità delle regole costituzionali che rendono le istituzioni del Regno Unito particolarmente sensibili all'evoluzione del contesto democratico e della realtà politica².

Per questo la Costituzione britannica viene definita *political constitution*, termine coniato da Griffith, giurista della London School of Economics, allo scopo di difendere il principio che le decisioni politiche debbono essere assunte dai politici, e non dai giudici³. Sia Griffith

¹ Si veda la bella ricostruzione di A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Walters Kluwer, 2020.

² Secondo J.A.G. GRIFFITH, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 1979, 42:1, 9: «The constitution of the United Kingdom lives on, changing from day to day for the constitution is no more and no less than what Happens».

³ J.A.G. GRIFFITH, *The Political Constitution*, cit. Il discorso di Griffith è nato per difendere l'assetto costituzionale dalle proposte, ricorrenti in quel periodo, di una Costituzione scritta. La difesa della *political constitution* è stata oggetto di attenzione da parte di una seconda ondata di scritti, in risposta alla approvazione dello Human Rights Act 1998, che ha riconosciuto al potere giudiziario il compito di tutelare i diritti sulla base di un atto di rilievo costituzionale. A. TOMKINS, *Our Republican Constitution*, Hart, Oxford, 2005; R. BELLAMY, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007. Il dibattito sulla relazione *political/legal constitution* è tornato di attualità con la Brexit. M. GORDON, *Parliamentary Sovereignty and the Political Constitution(s): From Griffith to Brexit*, in *King's Law Journal*, 2019, 30:1, 125-147.

che i successivi sostenitori della *political constitution* non intendono sottrarre le istituzioni (e le decisioni) politiche al primato della legge, ma affidarne il controllo a meccanismi democratici. Al centro del sistema decisionale si pone il Governo, scelto dal Parlamento, e ad esso vincolato dal rapporto fiduciario. Il Parlamento, titolare della sovranità legislativa, assicura uno stretto legame tra elettori e Governo grazie a un sistema politico disciplinato al suo interno e a un sistema elettorale (First Past the Post) che favorisce la governabilità anche a scapito della rappresentatività⁴.

I principi che formano la cornice costituzionale entro la quale si sviluppa il governo responsabile sono contenuti in una pluralità di atti, convenzioni e statuti⁵. Non una Costituzione scritta dunque, ma un processo costituzionale di elaborazione di regole, in continuo aggiornamento per mezzo di atti e fatti di rilevanza costituzionale⁶.

Nonostante la flessibilità della Costituzione, il sistema britannico sta vivendo una crisi di legittimazione e governabilità che è testimoniata dalla durata breve dei Governi e dal frequente ricorso al voto⁷. Le ragioni che hanno ridotto l'efficienza del sistema nel produrre assetti stabili delle istituzioni sono molteplici; alcune sono di natura politica e altre di natura costituzionale⁸.

⁴ R. BLACKBURN, *Electoral System in Britain*, St. Martin's Press, New York, 1995.

⁵ R (HS2 Action Alliance Ltd) v. Secretary of State for Transport [2014] UKSC 3, [207] per Lord Neuberger e Lord Mance, «The United Kingdom has no written constitution, but we have a number of constitutional instruments. They include Magna Carta, the Petition of Right 1628, the Bill of Rights and (in Scotland) the Claim of Rights Act 1689, the Act of Settlement 1701 and the Act of Union 1707. The European Communities Act 1972, the Human Rights Act 1998 and the Constitutional Reform Act 2005 may now be added to this list».

⁶ Sul piano sostanziale la Costituzione è formata da regole per il governo del sistema politico, l'esercizio del potere, i rapporti tra cittadini e Stato. A. HAWKINS, *The Office of Prime Minister*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, cit., XXXI.

⁷ Le elezioni del 2019 sono state le terze in quattro anni, il nono appuntamento per il voto in una decade. Sulle ragioni della crisi J. SUMPTION, *Brexit and the British Constitution: Reflections on the Last Three years and the Next Fifty*, in *The Political Quarterly*, 2020, 91:1, 107-115.

⁸ Tanto da far ritenere che in luogo di un adattamento della Costituzione esistente (*the old constitution*) si debba parlare della nascita di una nuova Costituzione (*the new constitution*). La tesi della discontinuità, sostenuta da V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, resta minoritaria nel mondo accademico, che preferisce porre in risalto la continuità e la capacità evolutiva dell'assetto