



Rivista N°: 4/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 02/10/2015

AUTORE: Andrea Pisaneschi*

BREVI CONSIDERAZIONI SU EFFICIENZA DEL GOVERNO E RIFORME COSTITUZIONALI

1. Alcune precisazioni terminologiche. – 2. Il problema del rafforzamento del Governo nella costituzione italiana: rapidi cenni. – 3. Le modifiche costituzionali e l'ipotetico "rafforzamento" del Governo. – 4. Voto a data certa e voto bloccato alla francese. – 5. Rafforzamento funzionale ed efficienza.

1. Alcune precisazioni terminologiche

È opportuno preliminarmente precisare che l'espressione "rafforzamento", molto utilizzata nel linguaggio comune parlando delle modifiche costituzionali sul governo, può avere giuridicamente diversi significati.

Una prima distinzione la si può tracciare tra ipotesi di rafforzamento strutturale e rafforzamento funzionale. Il rafforzamento strutturale, a sua volta, può essere diretto, e in tale caso si guarda alla composizione del Governo, ai meccanismi di nomina e – eventualmente – revoca del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei ministri, agli eventuali meccanismi di stabilizzazione del Governo (sfiducia costruttiva, clausola espresse od implicite di *simul stabunt simul cadent* ecc) o indiretto (ed in tale caso si guarda alle leggi elettorali e ai premi di maggioranza o soglie di sbarramento). Le fonti per produrre il rafforzamento diretto debbono essere necessariamente costituzionali, mentre per il rafforzamento indiretto possono essere anche di natura legislativa.

In generale il rafforzamento strutturale, sia diretto che indiretto, mira a garantire una maggiore stabilità dell'organo, quindi un più lungo periodo di governo, e conseguentemente una maggiore stabilità dell'indirizzo politico. Si tende spesso a pensare che tale stabilità garantisca anche una maggiore efficienza (intendendosi con questa espressione la capacità di produrre effetti concreti nell'attuazione delle linee generali dell'indirizzo politico) e che in ge-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Siena. — andrea.pisaneschi@unimi.it

nerale vi sia quindi una relazione tra stabilità ed efficienza. Questo è spesso vero perché può presumersi che tanto più stabile è il governo, tanto più stabile e costante sarà la sua azione. Nondimeno questa relazione non è affatto scontata, potendo benissimo aversi governi stabili che però sono notevolmente inefficienti. Essi possono pagare il prezzo della stabilità non assumendo decisioni –specialmente quando dovrebbero assumere decisioni impopolari- assumendo decisioni contraddittorie o di compromesso che soddisfano però gli interessi di diverse forze politiche, garantendosi così, proprio attraverso la inefficienza, una notevole stabilità e una possibile rielezione. Inoltre Governi stabili ma dotati di procedure decisionali lente e barocche avranno un basso grado di efficienza, non essendo in grado di tradurre rapidamente le linee dell'indirizzo politico in effetti concreti.

È inoltre da evidenziare che il rafforzamento strutturale può presentare problemi di natura costituzionale quando si voglia attribuire al Governo una stabilità eccessiva (ad esempio con premi di maggioranza molto alti in sede elettorale) che può dare l'impressione, in un determinato contesto politico, di rendere molto difficile l'alternanza e comunque di "blindare" il governo indipendentemente dai risultati che questi è in grado di raggiungere. In questi casi si può anche verificare una forte divergenza tra stabilità ed efficienza, fino a cadere, parafrasando una definizione economica, in una sorta di "trappola della stabilità"¹. In un contesto nel quale un governo è reso troppo stabile con meccanismi artificiosi si rischia, infatti, di non creare concorrenti credibili e l'efficienza diminuisce. Un mercato con troppe barriere all'ingresso, alla lunga diviene un mercato poco efficiente.

Parlando di rafforzamento funzionale, invece, si guarda in generale ai meccanismi decisori del Governo.

Tale modello di rafforzamento può essere a sua volta distinto in rafforzamento funzionale proprio e rafforzamento funzionale improprio. Con la prima espressione si può fare riferimento ai meccanismi decisori del Governo (Consiglio dei ministri, ministri, Presidente del Consiglio e loro interrelazioni). Si tratta quindi di procedure che servono per assumere decisioni che spettano esclusivamente al Governo.

Con la seconda espressione si può fare riferimento, invece, al rafforzamento del Governo rispetto a decisioni che debbono essere assunte da un altro organo ed in particolare dal Parlamento.

Il rafforzamento dei meccanismi decisionali propri consiste essenzialmente nella semplificazione delle procedure interne al Governo per assumere una decisione. Ciò ne produce in qualche modo un rafforzamento, perché i tempi della trasformazione delle linee generali dell'indirizzo in comandi –o in proposte di comandi – normativi si accorciano, ed accorciandosi i tempi è presumibile tra l'altro (non certo in verità) che vi sia una maggiore corrispondenza tra indirizzo generale e comando concreto.

¹ Parafrasando la nota "trappola della liquidità" che spinge i consumatori a risparmiare in situazione di deflazione perché viene attesa una ulteriore caduta dei prezzi, e ciò innesca una situazione di immobilismo che produce ulteriore deflazione.

Questo tipo di rafforzamento, in linea di massima, non sembra produrre problemi costituzionali: il potere di disciplinare il proprio funzionamento è un potere che spetta agli organi costituzionali, tantoché la riserva di legge prevista dall'art. 95 della Costituzione riguarda numero, attribuzioni e organizzazione dei ministeri, mentre l'art. 17 comma 4 bis della legge n. 400 del 1988 prevede appositi regolamenti governativi integrativi attuativi in questa materia². In definitiva è lo stesso Governo che è arbitro delle proprie procedure, e la scelta di acquisire o non acquisire efficienza in quella direzione dipende in grandissima parte dalla sua volontà.

Il rafforzamento funzionale improprio va a toccare, invece, un punto più delicato, perché il Governo andrebbe ad incidere su poteri di altri organi costituzionali, ed in particolare sui poteri di un organo costituzionale direttamente rappresentativo della volontà popolare, ai quali storia, convenzioni e per lungo tempo giurisprudenza costituzionale (non necessariamente la Costituzione), hanno attribuito una posizione rafforzata di autonomia e indipendenza rispetto agli altri organi costituzionali³. Si tratta di procedure come il voto bloccato, il voto a data certa, le corsie preferenziali, che, nella diversità delle discipline, hanno come scopo comune quello di accelerare i tempi per decisioni legislative alle quali il Governo annette particolare importanza in quanto attuative direttamente dell'indirizzo politico.

Da un punto di vista delle fonti ogni modifica che vada a toccare i poteri del Governo in Parlamento, pertanto, deve essere attuata attraverso regolamenti parlamentari, o attraverso una norma costituzionale con successiva attuazione attraverso i regolamenti parlamentari.

Se questo è abbastanza evidente vi è poi da chiedersi "quanto" può incidere il Governo nelle procedure parlamentari senza limitare troppo l'efficienza del controllo parlamentare e se, in ogni caso, strumenti di questo genere producono o non producono efficienza nel funzionamento della forma di governo.

Rispondendo alla prima domanda, e ovviamente assumendo la legittimità della fonte (costituzione o regolamento parlamentare) una prima risposta potrebbe essere che non può mai togliersi al Parlamento il potere di decidere in maniera informata. Per gli atti che spettano al Parlamento, cioè, il rafforzamento del Governo non può mai sottrarre a questo organo il potere di decidere. E poiché la decisione implica conoscenza su ciò che si decide, è implicito che la procedura debba consentire una conoscenza e quindi un dibattito sull'oggetto della decisione.

² Cfr. A. RUGGERI, *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri: profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, Palermo 1989; G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri, Commento agli artt. 92, 96 Cost.*, in *Commentario Branca-Pizzorusso*, Bologna-Roma, 1994.

³ Si veda al proposito, a mero titolo esemplificativo, la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, con osservazione di M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)* in *Osservatorio AIC*, 2014. La Corte in tale sentenza deduce espressamente la non sindacabilità dei regolamenti parlamentari non dai principi di autonomia e indipendenza della Camera, ma dal mero fatto che non si tratta di atti con forza di legge.

Rispondendo alla seconda domanda si può rilevare che non solo il rafforzamento funzionale improprio produce astrattamente efficienza nel Governo attraverso l'utilizzo di quella procedura (la traduzione dell'indirizzo politico in comandi concreti avviene fisiologicamente più rapidamente e più coerentemente), ma l'esistenza della regola –che è in qualche modo penalizzante per le prerogative parlamentari- può spingere il Parlamento ad usare delle sue prerogative in maniera efficiente proprio per evitare l'utilizzazione della norma.

2. Il problema del rafforzamento del Governo nella costituzione italiana: rapidi cenni

La questione di come rafforzare il Governo nella nostra Costituzione, costituisce una invariante del lunghissimo dibattito sulle riforme costituzionali.

Come noto si è trattato di questo tema largamente sin dall'assemblea costituente: basti ricordare non solo il famoso ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946, ma anche la posizione di Calamandrei e in generale del partito di azione⁴. Dopo l'ordine del giorno Perassi, che pur optando per la forma di governo parlamentare, auspicava l'introduzione di strumenti di rafforzamento dell'esecutivo, lo stesso Calamandrei mutò la propria posizione. L'iniziale proposta in senso presidenzialistico (contenuta già nel programma del partito d'azione⁵), anch'essa mirante a porre un freno⁶ alle degenerazioni del parlamentarismo⁶, fu infatti accantonata a favore del modello Westminster. Era infatti necessario trovare una forma di governo che ovviasse ai pericoli d'instabilità di una democrazia alla quale mancava "la valvola equilibratrice dei due partiti", anche se non si nascondeva che in Italia mancavano, e forse sarebbero mancate a lungo, le premesse politiche per garantire il funzionamento di un governo parlamentare basato su un partito di maggioranza⁷. Del resto, già al momento di

⁴ Sul punto v. E. BINDI, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*, intervento al *Seminario delle Università toscane sulle riforme*, Firenze 26 maggio 2014, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2014.

⁵ Il programma del partito d'azione per la Costituente può leggersi in *L'Italia libera*, 7 aprile 1946; sulle ragioni della scelta del partito d'azione a favore del regime presidenziale P. VITTORELLI, *Una repubblica senza equivoci*, in *L'Italia libera*, 9 aprile 1946.

⁶ Tuttavia, all'interno del partito d'azione, ancor prima dell'avvio dei lavori della Assemblea costituente, non mancarono voci a favore di un rafforzamento dell'esecutivo nell'ambito del regime parlamentare, attraverso la durata fissa del Governo (G. Pischel, *Sistemi elettorali e stabilità di Governo*, in *Stato moderno*, 1945, n. 14, pp.155-156;), oppure voci a favore della forma di governo direttoriale, anch'essa con un esecutivo a durata fissa (P. Barile, *Orientamenti per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1946, p. 67 e ss.). Su una posizione intermedia tra scelta parlamentare e scelta presidenzialistica che tuttavia veda nell'articolazione territoriale del potere un contrappeso al governo centrale, G. DE RUGGIERO, *Repubblica presidenziale o repubblica parlamentare*, in *La Nuova Europa*, 1945, n. 36, p.1, ora in C. GENNA, *Guido de Ruggiero e «la Nuova Europa». Tra idealismo e storicismo*, Franco Angeli, Milano, 2010, spec. pp. 206-207.

⁷ P. CALAMANDREI, *Valore e attualità della Repubblica presidenziale*, in «L'Italia libera», 19 settembre 1946, ora in *Scritti e discorsi politici* (a cura di Bobbio), vol. I*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 276 ss. Nel discorso del 4 marzo 1947 ritornò sul punto, ripetendo che il problema dei governi di colazione poteva risolversi con "qualche cosa che somigliasse ad una repubblica presidenziale o per lo meno, ad un governo presidenziale", sottolineando "ma di questo, che è fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità del governo, nel progetto [di costituzione] non c'è quasi nulla" (discorso pubblicato con il titolo "Chiarezza nella Costi-

votare l'ordine del giorno Perassi, un azionista del calibro di Lussu, pur favorevole alla forma di governo presidenziale, in presenza di un tessuto sociale e politico disomogeneo come quello italiano, votò a favore del regime parlamentare⁸.

Da dopo l'approvazione della Costituzione, ogni progetto di riforma costituzionale ha sempre avuto per oggetto, tra l'altro, il rafforzamento del Governo.

Ovviamente sarebbe lunghissimo ripercorrere i progetti organici, il dibattito sulle riforme, la enorme mole di documenti che Parlamento e studiosi hanno prodotto sulla materia.⁹ Basti qui ricordare, come mera scansione temporale, che già la prima commissione bicamerale per le riforme costituzionali c.d. Commissione Bozzi (1983-85) prevedeva la modifica degli artt. 92, 93, 94, 96, con l'obbiettivo di rafforzare il Premier secondo il modello del cancellierato tedesco e introduceva una fiducia al Governo da parte del Parlamento in seduta comune; che la seconda Commissione Bicamerale c.d. De Mita-Iotti (1992-94) auspicava anch'essa il rafforzamento del Presidente del Consiglio, ancora sul modello del cancellierato tedesco, che sarebbe stato eletto dalle Camere a maggioranza assoluta e introduceva anche il voto di sfiducia costruttiva (la modifica in questo caso riguardava gli artt. 93, 94 e 95); che la terza commissione bicamerale, c.d. Commissione D'Alema (1997- 1998) introduceva l'ipotesi di una forma di governo semipresidenziale, sempre nell'intento di rafforzare l'esecutivo. Anche i vari comitati di studio, istituiti tra una commissione e l'altra, contenevano sempre strumenti di rafforzamento – di tipo strutturale- dell'esecutivo.

Le ragioni di questo percorso, sostanzialmente coerente nelle linee generali, derivavano dalla condivisione della esistenza di una sorta di "peccato originale" della Costituzione del 1948, che aveva scelto di delineare un governo fisiologicamente debole, in una valutazione complessiva sui non buoni esiti del modello a tendenza assembleare storicamente realizzatasi in Italia a cavallo degli anni 70,¹⁰ nella consapevolezza che le forme di governo moderne tendono a spostare il baricentro dell'indirizzo sul governo più che sul Parlamento¹¹.

Su questa scia la Commissione per le Riforme Istituzionali, istituita dal Presidente Napolitano, e che ha completato i suoi lavori nel 2013, a proposito del Governo si è posta a sua volta l'obbiettivo di migliorare le prestazioni del Governo in termini di "efficienza, capacità decisionale e tempestività", attraverso l'introduzione di meccanismi di stabilizzazione ed efficacia, individuando espressamente come momenti distorsivi la prassi dei maxi emendamenti,

tuzione", in *Scritti e discorsi politici*, cit., II, pp. 41-42). Cfr. P. BARILE, *Piero Calamandrei all'assemblea costituente*, in ID. (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande Maestro*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 341.

⁸ G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 46.

⁹ Sul tema delle riforme istituzionali vedi ora C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 431 ss. che non solo dà conto dei progetti di riforma, ma soprattutto li inquadra all'interno della evoluzione storica, politica e dottrinale del tempo. Cfr. tale saggio anche per una completa bibliografia in materia.

¹⁰ Sul punto cfr. specialmente la dettagliata analisi di E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.* 1981, 343.

¹¹ In generale sulla evoluzione della posizione del Governo in Italia, cfr. M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo ?*, Torino 2009

dell'eccesso di decreti legge e di questioni di fiducia e individuando esplicitamente come rimedio la attribuzione “al governo di idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma.” Il Governo doveva inoltre essere rafforzato attraverso un rafforzamento della primazia del Presidente del Consiglio (tra gli strumenti indicati la legge elettorale e la sfiducia costruttiva).¹²

La stessa dottrina costituzionalistica, del resto, sino dalla approvazione della Costituzione, aveva generalmente rilevato come la debolezza dell'esecutivo nella nostra forma di governo costituiva una sorta di anomalia principalmente dettata dalla storia (la paura del Governo forte),¹³ senza tener nel debito conto le teorie costituzionalistiche di matrice anglosassone secondo le quali le dittature nascono dai governi deboli e non dai governi forti¹⁴, che alcune distorsioni del sistema delle fonti (eccesso di decretazione di urgenza, maxiemendamenti) derivavano da una debolezza costituzionale del Governo in Parlamento¹⁵, che la fase storica della c.d. “centralità del Parlamento” degli anni 70 aveva portato ad evidenziare la

¹² Sulla *Relazione finale*, cfr. C. PINELLI, *Considerazioni sintetiche sulla relazione della Commissione per le Riforme Istituzionali*, in *Rivista AIC* 2013; R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le Riforme Costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in *Rivista AIC* 2014.

¹³ Cfr. E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1980. Nella relazione allegata al progetto di costituzione si legge infatti: “vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici”. Per contenere questo rischio “si sono esclusi due opposti sistemi. Innanzitutto il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta”.

¹⁴ Cfr. C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1940, 2° ed. 1947, trad. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, Bologna, 1990, spec. il cap. VI. Sul punto vd. anche l'insegnamento di Calamandrei che guardava fin dal 1946, come si è detto, al modello Westminster, e pure in seguito temeva il realizzarsi di una deriva autoritaria, non tanto dal rafforzamento dell'esecutivo, ma dall'impossibilità per l'opposizione di diventar maggioranza e [...] di assumere legittimamente il potere”: così P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in A. BATTAGLIA, P. CALAMANDREI, E. CORBINO E ALTRI, *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, ora in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*, Napoli, Morano, 1970, vol. III, p. 512 ss., spec. p. 585. Ciò spiega l'avversione di Calamandrei verso leggi elettorali con premi di maggioranza che avrebbero, a suo giudizio, reso difficile l'alternanza in particolare la battaglia contro la c.d. legge truffa: cfr. il discorso pronunciato da Calamandrei alla camera dei deputati del 12 dicembre 1952, in Camera dei Deputati. Atti parlamentari, 1952. Discussioni, vol. XXXVI, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1952, pp. 43646 ss.; discorso con il quale Calamandrei denunciò la legge che introduceva il premio di maggioranza. Questo discorso fu ristampato integralmente col titolo *Ragioni di un'opposizione*, in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. II, p. 302 ss.; sul punto vd. anche ID., *Incoscienza costituzionale*, in *Il Ponte*, VIII, n. 9, settembre-ottobre, 1952, p. 1177 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 1, p. 516 ss. Sulla battaglia compiuta da Calamandrei contro la “legge truffa” vd. N. BOBBIO, *Il pensiero politico*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande Maestro*, cit., p. 226. A proposito dei risultati elettorali del 7 giugno 1953, che non fecero scattare il premio di maggioranza, vd. P. CALAMANDREI, *La resistenza ha resistito*, in *Il Ponte*, IX, n. 6, giugno, 1953, p. 741 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 2, p. 1 ss.

¹⁵ Questo aspetto è generalmente condiviso da tutti coloro che hanno studiato i rapporti tra sistema delle fonti e forma di governo. Cfr. F. MODUGNO, (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, Vol. 2 Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano 1999; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1979.

difficoltà dei Parlamenti ad assumere effettivi ruoli decisionali.¹⁶ Tanto è vero che quando fu approvata la legge n. 400 del 1988, essa fu in generale salutata come un primo passo, positivo, nella direzione di un rafforzamento dei poteri del governo, anche se in genere se ne sottolineava i limiti derivanti dalla natura non costituzionale, auspicando ancora una riforma costituzionale che rafforzasse l'esecutivo.¹⁷

3. Le modifiche costituzionali e l'ipotetico "rafforzamento" del Governo

Le modifiche costituzionali proposte relative al Governo si muovono dunque nell'ambito di un solco largamente consolidato¹⁸. Esse non toccano, inoltre, gli articoli 93, 94 e 95 e quindi il modello strutturale e i bilanciamenti tra Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri e ministri. In relazione al bilanciamento tra gli organi governativi può pertanto dirsi che rimane fermo quanto affermato in linea di principio dalla Corte costituzionale: *"non è infatti configurabile una preminenza della Presidenza del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri, e ricopre, perciò una posizione tradizionalmente definita di primus inter pares."*¹⁹

Questa posizione delineata dalla Corte costituzionale non sembra possa essere modificata neppure dalla legge elettorale 6 maggio 2015 n. 52. Tale legge produce certamente un rafforzamento strutturale indiretto del Governo, ma non espressamente del Presidente del Consiglio (che non è eletto direttamente). L'obiettivo della legge è infatti la governabilità (cioè la possibilità per il partito che vince le elezioni di avere una maggioranza in Parlamento) non diversamente dalle molte leggi elettorali che prevedono premi di maggioranza per la coalizione vincitrice della competizione elettorale. Inoltre la stessa sentenza della Corte costituzionale sopra citata, dell'anno 2009, teneva già in considerazione la legge elettorale 21 dicembre 2005 n. 270, che come noto prevedeva premi di maggioranza assai superiori rispetto a quella attuale.

La riforma costituzionale, dunque, non introduce rafforzamenti strutturali del Governo né del *Premier*, mentre la legge elettorale introduce un rafforzamento strutturale indiretto,

¹⁶ Cfr. espressamente E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, cit., 343. Molto critici sul modello parlamentare degli anni '70 anche A. BALDASSARRE, G. AMATO, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, 16, 41.

¹⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo: a proposito della legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1469; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad Cost.* 1990. 61 ss.

¹⁸ In decisa controtendenza però si veda però G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimità e di merito*, in *Rivista AIC*, 2012, che a proposito della riforma costituzionale afferma *"che si tratti di un peggioramento legato al tentativo di dare forma costituzionale alle distorsive tendenze politiche in atto – a mio modo di vedere, s'intende – è evidenziato da tutte quelle misure che hanno come fine l'ulteriore rafforzamento del Governo a scapito degli altri organi costituzionali. Personalmente ritengo che non vi sia alcun bisogno di proseguire su questa strada. Se oggi c'è un potere che deve essere limitato questo è il Governo."*

¹⁹ Cfr. Corte cost. n. 262 del 2009.

nell'ambito tuttavia del modello costituzionale delineato negli artt. 92 e 95 della Costituzione. Il rafforzamento del Governo, nella riforma costituzionale, è infatti esclusivamente un rafforzamento funzionale indiretto, lasciato ad un'unica norma che modifica l'art. 72 della Costituzione, e che introduce un meccanismo riconducibile al modello del "voto bloccato" o più precisamente, del voto a data certa.

Inoltre questo meccanismo, che come vedremo è stato reso assai meno forte nell'ultima approvazione della legge di riforma, è bilanciato da una serie di limitazioni alla decretazione di urgenza (limitazioni che riprendono essenzialmente quanto già introdotto nella legge n. 400 del 1988 e dalle sentenze della Corte costituzionale). Lo scopo della norma è quello di dare al Governo, in ipotesi di leggi attuative dell'indirizzo politico e considerate di particolare rilievo, la possibilità di contare su tempi certi nella loro approvazione, senza tuttavia espropriare il Parlamento, ancorché per un tempo limitato, del potere di analisi e di intervento sul testo come invece avviene con la decretazione di urgenza.

Il testo attualmente approvato dalla Camera prevede infatti che, escluse una serie di leggi (leggi bicamerali, trattati internazionali, amnistia e indulto, leggi di bilancio), il Governo possa chiedere alla Camera dei Deputati di deliberare entro 5 giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto in via definitiva alla approvazione entro 70 giorni. Il termine può essere differito di 15 giorni ed in ogni caso il regolamento stabilisce le modalità e i limiti del procedimento.

La norma precedentemente approvata al Senato, in verità, era probabilmente più chiara e stringente, poiché prevedeva che sul testo il Parlamento dovesse esprimersi entro 60 giorni, mentre decorso tale termine doveva essere votato, senza emendamenti, il testo proposto dal governo. Veniva cioè introdotta la "sanzione" del voto bloccato a seguito del decorso dei sessanta giorni (periodo di tempo coerente con i 60 giorni della conversione del decreto legge).

Con la nuova procedura dell'art. 72, il Parlamento, in sintesi, ha tutte le possibilità di discutere, di modificare ed anche di respingere in toto il testo proposto, solo che deve farlo entro un termine massimo di 85 giorni. Decorso tale termine senza che il Parlamento abbia completato il percorso, peraltro, non è prevista alcuna sanzione (mentre come si è detto in tal caso nel testo approvato dal Senato il Governo chiedeva di votare articolo per articolo e con votazione finale il proprio testo). Gli 85 giorni in questione, quindi, difficilmente potranno essere considerati come un termine perentorio, ma tutt'al più meramente ordinatorio.

4. Voto a data certa e voto bloccato alla francese

Questo meccanismo viene generalmente avvicinato al sistema del voto bloccato previsto nella Costituzione della V Repubblica francese²⁰. Tale assimilazione porta spesso a cri-

²⁰ Così A. RIDOLFI, *L'introduzione del voto bloccato*, in *Rivista AIC* aprile 2014, con abbondanza di riferimenti in letteratura.

ticare la norma, con le stesse argomentazioni che vengono rivolte al meccanismo francese. Si tende quindi ad evidenziare che questa produrrebbe un Parlamento mero esecutore delle decisioni assunte in sede governativa, che tale previsione renderebbe difficile l'esercizio del controllo parlamentare, che alla fine produrrebbe una eccessiva concentrazione dei poteri in capo all'esecutivo, sino a generare un possibile cambiamento strisciante della forma di governo.²¹

Nondimeno l'assimilazione di questa procedura con il voto bloccato francese non appare condivisibile.

In primo luogo le due procedure sono sensibilmente diverse. La norma dell'art. 44 della Costituzione francese prevede che se il Governo lo chiede, l'assemblea si pronuncia con un solo voto su parte o su tutto il testo in discussione.

Il voto, in questo caso, è veramente bloccato, perché il Parlamento non può che votare sul testo del Governo, non potendo emendare il disegno di legge. Lo scopo della norma, pertanto, non è solo quello della certezza dei tempi, ma principalmente quello della approvazione del testo normativo così come questo è voluto dal Governo.

Profondamente diversa è invece la procedura prevista dalla riforma costituzionale italiana: il Parlamento può discutere il testo legislativo, proporre emendamenti e votarli, ma deve farlo entro un termine massimo (che è di 85 giorni). In questo periodo, che non è poi così breve, il Parlamento è sovrano circa il suo potere di discussione e di modifica. Inoltre (ma questo ci pare un punto debole della riforma) nel caso che il termine venga oltrepassato senza esito, non si passa ad un sistema di voto bloccato (come invece nel testo precedente alla approvazione definitiva). Non vi è in effetti alcuna previsione costituzionale, perché si è lasciato ai regolamenti parlamentari (e quindi alla sovranità del Parlamento) decidere le modalità e i limiti del procedimento.

Lo scopo della norma, quindi, non è quello dell'approvazione del testo così come proposto dal Governo, quanto invece quello di avere tempi "ragionevolmente" certi circa la approvazione di una legge. La procedura, in definitiva, appare più simile ad una "corsia preferenziale" che non al voto bloccato francese.

In secondo luogo, come ben noto, il sistema di voto bloccato si inserisce in Francia in un contesto di forte preminenza complessiva del Governo rispetto al Parlamento: il modello semipresidenziale, il potere governativo di determinare l'ordine del giorno, la riserva di regolamento governativo e la correlata eccezione di irricevibilità, la sottoposizione obbligatoria dei regolamenti parlamentari al *Conseil Constitutionnel*, la brevità delle sessioni parlamentari, sono tutti istituti rispetto ai quali il meccanismo del voto bloccato si inserisce con complementarietà. È l'insieme di tutti questi istituti, più che il voto bloccato in quanto tale, che ha fatto dire alla dottrina –specialmente in passato– che il Governo era dotato di un vero e proprio

²¹ Parla ad esempio di "schiacciamento" del Parlamento, in conseguenza di questa norma, G. AZZARITI, in, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC* 2014, che rileva che il voto bloccato avrebbe reso il Parlamento francese tra i più deboli di Europa.

arsenale per imporre al Parlamento le proprie scelte di politica legislativa²². Ed era in definitiva questo insieme di istituti, più che il voto bloccato singolarmente preso, a costruire un sistema di sostanziale subordinazione del Parlamento rispetto al Governo.

5. Rafforzamento funzionale ed efficienza

Fatte queste premesse, e tornando al punto di partenza, possiamo domandarci se questo rafforzamento funzionale indiretto, che per la verità non sembra espropriare il Parlamento delle sue prerogative, sia però utile a migliorare l'efficienza del sistema, la coerenza dell'indirizzo politico, la qualità della legislazione.

È evidente che ogni analisi delle norme costituzionali *"in vitro"* è di per sé una analisi parziale. Mancano le convenzioni, le prassi, e poi siffatta analisi non tiene neanche conto del sistema dei partiti sui quali le norme si calano. In questo caso, inoltre, mancano anche i regolamenti parlamentari che dovranno stabilirne i limiti di utilizzazione e il procedimento. Non dimeno, sia pure in astratto, si possono fare alcune brevi considerazioni.

Preliminarmente è difficile negare che, in generale, nelle democrazie evolute vi sia una tendenza ad individuare nell'esecutivo il vero motore dell'indirizzo politico. Tale tendenza, rilevata sin dagli anni 60',²³ si è nel tempo progressivamente rafforzata poiché si sono ampliate le ragioni che la giustificavano. A questa generale tendenza si aggiunge, per gli Stati appartenenti all'Europa e all'eurozona, più che la crisi economica– auspicabilmente contingente– il modello europeo, che prevede luoghi istituzionali di confronto tra i governi dei paesi membri dove si assumono impegni che a loro volta necessitano di essere tradotti in sede nazionale in tempi ragionevolmente certi. Si può certo sostenere –con ragione– che occorre bilanciare questa tendenza con un rafforzamento delle istituzioni rappresentative in se-

²² A. A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1969, n. 6, p. 2711; più recentemente P. PICIACCHIA, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano 2006, p. 32, M. Volpi, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, cit., n *Politica del diritto* 1997, p. 567 ss. Peraltro A. RIDOLFI, *op.ult. cit.* rileva giustamente come la dottrina francese dopo una prima fase di iniziale chiusura nei confronti delle istituzioni golliste abbia decisamente mutato giudizio sia nei confronti del modello complessivo che nei confronti del "voto bloccato". In particolare si ricorda come la dottrina francese riconosca che alla questione del "voto bloccato" sia stata data troppa importanza, rispetto ad altri istituti come ad esempio la questione di fiducia. Cfr. al proposito in particolare note 25 e 28 per i riferimenti bibliografici.

²³ Si veda al proposito quanto già scriveva E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti*, in *Riv. Trim.dir.pubbl.* 1959, 516: "Il governo cerca la base effettiva del suo potere non tanto nel Parlamento, ma, attraverso l'organizzazione dei partiti, direttamente nel corpo elettorale. Il Governo non è più (o forse non lo è mai stato) l'esecutore della volontà politica elaborata dal Parlamento, quale lo descrivevano i teorici dell'illuminismo. Il Governo si pone, attualmente, quale centro propulsore di una funzione di indirizzo politico cui spetta il compito di orientare e coordinare l'attività di tutta la macchina statale, ivi compreso il Parlamento, che di questa funzione diviene uno degli strumenti di attuazione."

de europea, ma pare anche logico dare al Governo che tali impegni assume, una certa credibilità in sede europea anche sui tempi di attuazione.²⁴

Da un punto di vista tecnico, invece, un primo risultato della norma potrebbe essere la diminuzione del numero dei decreti legge. È unanimemente condiviso, sin da tempi lontani,²⁵ che tra le cause dell'abuso del decreto legge vi sia la carenza di poteri del Governo in Parlamento e la impossibilità di prevedere tempi certi per la approvazione di disegni di legge di iniziativa governativa. La norma teoricamente (si dovrà poi vedere come verrà interpretata dai regolamenti parlamentari) attribuisce tempi "ragionevolmente" certi ai progetti di legge del Governo ritenuti più importanti. Parallelamente la introduzione in via costituzionale delle ulteriori limitazioni al decreto legge (che è vero codificano le previsioni della legge 400 e le decisioni più importanti della Corte costituzionale, ma ai quali la costituzionalizzazione attribuisce comunque un rilievo superiore) dovrebbe scoraggiare l'utilizzo eccessivo della decretazione di urgenza.

Un secondo risultato potrebbe essere la riduzione del numero delle richieste di questioni di fiducia. Questo risultato, per la verità, poteva essere raggiunto più facilmente attraverso la prima versione della norma che non con la seconda. Il Governo in effetti, anche chiedendo il voto a data certa, non ha alcuna sicurezza in ordine al contenuto della legge, ma solo "ragionevoli" certezze sui tempi di approvazione. È anche vero, però, che non si può chiedere alla norme –neppure a quelle di rango costituzionale- di supplire alla coesione dei partiti e di impedire la litigiosità interna di questi. La questione della coerenza tra l'indirizzo politico espresso dal Governo e quello espresso dal Parlamento deriva, più che dalle procedure, dalla coesione delle forze politiche e dalla coesione della maggioranza.

Un terzo risultato, indiretto, potrebbe portare ad un miglioramento dei tempi medi di approvazione delle leggi da parte del Parlamento. È vero che anche in questo caso i tempi derivano spesso dalla volontà politica più che dalle procedure (molte leggi sulle quali vi era larga condivisione sono state approvate in tempi rapidi e finanche rapidissimi)²⁶ ma tuttavia la presenza di un istituto che contingenta ragionevolmente i tempi può produrre un effetto "stimolo", spingendo il Parlamento ad abbassare a sua volta i tempi medi di approvazione di un progetto e quindi rendendo inutile – o poco utile- la richiesta della procedura speciale. Que-

²⁴ Il dibattito sulla necessità delle riforme della *governance* europea è ormai da tempo molto sviluppato. Si veda recentemente A. MANZELLA, *La democraticità del processo legislativo dell'Unione Europea*, in *Unione Europea e principi democratici*, Napoli 2015, 7 ss., N. LUPO, *L'iniziativa legislativa nella forma di governo dell'Unione Europea ed il ruolo dei Parlamenti nazionali*, *ibidem*, 17 ss., A. MORRONE, *Una costituzione per l'Europa? per uno stato costituzionale europeo*, *ibidem*, 227 ss

²⁵ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge tra governo e parlamento*, Milano 1975, XX; G. GROTTANELLI DÈ SANTI, *Usa ed abuso del decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1988, 253.

²⁶ Quando vuole il Governo riesce infatti a fare approvare in tempi brevissimi una legge che gli sta a cuore. Basti pensare ai tempi strettissimi di approvazione della l. n. 124/2008, il c.d. Lodo Alfano: il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 giugno 2008 fu difatti presentato alla Camera il 2 luglio dal Ministro della Giustizia Alfano (XVI) legislatura – Atti Camera- n. 1442), da questa approvato il successivo 10 luglio, passato in aula al Senato il 21 luglio e definitivamente approvato il 22 luglio 2008. Sul punto v. ancora E. BINDI, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*, cit.

sto effetto “stimolo” potrebbe essere anche accentuato dalla parallela auspicata riduzione dei decreti legge e delle conseguenti leggi di conversione nelle quali il Parlamento è in gran parte occupato.

Questi effetti, generalmente positivi, non sembrano prodotti d'altro canto a prezzo di limitazioni particolari alla sovranità del Parlamento, alla possibilità per questo organo di esercitare in maniera efficiente il suo controllo, né sembrano minare la titolarità del suo potere legislativo. Come si diceva introduttivamente, è certamente diritto del Parlamento di decidere e di decidere in maniera informata (approvando, modificando o respingendo). Viceversa non è necessariamente garanzia di democrazia, responsabilità ed efficienza, la assoluta incertezza sui tempi di una decisione.

Minano, in verità, assai di più l'esercizio della funzione parlamentare, la prassi dei maxiemendamenti con questione di fiducia, le deleghe largamente disinvolve prive dei necessari criteri (sulle quali effettivamente il Parlamento dovrebbe e potrebbe esercitare interventi) seguiti da decreti legislativi molto spesso adottati al di fuori della delegazione,²⁷ ed anche l'eccesso di decretazione di urgenza che pone in definitiva il Parlamento davanti al “ricatto” del fatto compiuto.

Detto questo, come si accennava, rimane il fatto che il problema dell'efficienza è solo in modestissima parte conseguenza di regole e di modelli, ed in grandissima parte frutto del sistema politico e del corretto funzionamento dei canali di trasmissione tra società e sistema istituzionale. I rafforzamenti, strutturali e funzionali dell'esecutivo possono facilitare, in certi momenti storici, il traghettamento verso un modello organizzativo più efficiente e responsabile, ma alla fine non possono supplire alle inefficienze strutturali del sistema politico.

²⁷ Come è ben noto, a seguito del giro di vite sul ricorso ai decreti legge operato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 360/1996, il Governo ha iniziato ad abusare di altri strumenti, in particolare della delegazione legislativa. Per un esame dell'espansione di tale istituto e dei fattori che la hanno causata cfr. in particolare G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV. *La delega legislativa*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009, 93 ss.; per una analisi della legislazione delegata nella XVI legislatura v. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 333 ss.