



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,  
PARTECIPAZIONE

## Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità

di ELISA OLIVITO

**LE INESAUSTE RAGIONI  
E GLI STRIDENTI PARADOSSI  
DELLA GOVERNABILITÀ**

di *Elisa Olivito*

*Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Roma 'La Sapienza'*

**ABSTRACT**

**ITA**

Il saggio si interroga sul modo in cui i regolamenti parlamentari, le leggi elettorali, l'organizzazione del Governo e la revisione costituzionale sono stati da tempo funzionalizzati al paradigma della governabilità. Dietro tale paradigma si cela, tuttavia, l'intento di conseguire una sostanziale riduzione della complessità e delle domande sociali, sotto le mentite spoglie della stabilità governativa e dell'efficienza di un'azione di governo ormai definita in altre sedi.

**EN**

The essay questions the way in which Italian Parliamentary Rules of Procedure, electoral laws, the Cabinet and the constitutional amendment processes have long been functionalized to the paradigm of governability ("governabilità"). Behind this paradigm lies, indeed, the objective to achieve a substantial reduction in complexity and social demands, under the guise of Cabinet stability and efficiency.

**LE INESAUSTE RAGIONI  
E GLI STRIDENTI PARADOSSI  
DELLA GOVERNABILITÀ**

di *Elisa Olivito*

**SOMMARIO:** *1. Corsi e ricorsi storici di un concetto polisemico: 1.1. Indirizzo politico e tendenze attuali della democrazia costituzionale; 2. Governabilità e modifiche dei regolamenti parlamentari; 3. Governabilità, referendum e leggi elettorali; 4. La governabilità nell'organizzazione e nel funzionamento del governo; 5. La governabilità nei progetti di revisione costituzionale e nel disegno di legge costituzionale A.S. 1429/A.C. 2613; 6. Per un diverso paradigma concettuale.*

*«Io dico che coloro che danno i tumulti intra i Nobili e la Plebe, mi pare che biasimino quelle cose che furono prima causa del tenere libera Roma; e che considerino più a' romori ed alle grida che di tali tumulti nascevano, che a' buoni effetti che quelli partorivano; e che e' non considerino come e' sono in ogni repubblica due umori diversi, quello del popolo, e quello de' grandi; e come tutte le leggi che si fanno in favore della libertà, nascono dalla disunione loro, come facilmente si può vedere essere seguito in Roma; perché da' Tarquinii ai Gracchi, che furano più di trecento anni, i tumulti di Roma rade volte partorivano esilio e radissime sangue».*

MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, I/4

## **1. Corsi e ricorsi storici di un concetto polisemico**

È opinione ricorrente che il dibattito italiano sulla governabilità abbia (ri)preso quota a partire dalla pubblicazione dell'ormai celebre rapporto alla Commissione Trilaterale di Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington e Joji Watanuki<sup>1</sup> e che da lì in avanti tale concetto,

---

<sup>1</sup> Cfr. M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale* (1975), Milano, Franco Angeli, 1977.

ripetuto come un mantra, abbia fatto breccia non soltanto tra i politologi, ma anche tra i costituzionalisti. Ciò può ritenersi, tuttavia, esatto solo a condizione di riflettere sul peculiare significato che da quel momento in poi il termine ha assunto e sulle ragioni del suo ampio successo.

Pur senza volersi cimentare in una *Begriffsgeschichte*, è da rilevarsi che, quando il rapporto alla Trilaterale fu dato alle stampe, di governabilità in Italia si discuteva da tempo, seppure in termini diversi da quelli che hanno poi avuto la meglio sugli altri possibili significati del vocabolo. Già in Assemblea costituente, con l'ordine del giorno Perassi sulla forma di governo parlamentare, la scelta cadde su un assetto degli organi costituzionali teso ad assicurare all'azione di governo stabilità ed efficacia (non però nel senso di mera durata dell'organo) e a scongiurare così le degenerazioni del parlamentarismo<sup>2</sup>.

A tal proposito, nella seduta della Seconda Sottocommissione del 5 settembre 1946 Costantino Mortati rilevò, contestando la proposta di Piero Calamandrei per una forma di governo presidenziale, che «l'esigenza sentita dalla quasi unanimità dei commissari è quella della stabilità del governo. Ora questa stabilità non può essere intesa in modo puramente formale; non può esser data, cioè, dal semplice fatto del permanere di date persone fisiche per un certo periodo di tempo in una data carica; ma è, invece, realizzata quando, attraverso tale permanenza, riesca a svolgersi e ad attuarsi l'indirizzo politico di cui quelle persone fisiche sono portatrici». Dall'altro lato, Giorgio Amendola, ribattendo al «tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative», osservò che «una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità, se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire nella Costituzione. In realtà, questa instabilità, che è stata caratteristica di regimi democratici nel corso di questo secolo, ha radici nella situazione politica e sociale, non nella costituzione stessa»<sup>3</sup>.

Due posizioni molto diverse, dunque: l'una preoccupata dei meccanismi istituzionali necessari ad assicurare quella che oggi viene sbrigativamente definita “governabilità”; l'altra invece attenta a

---

<sup>2</sup> Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

<sup>3</sup> *Ivi*.

valorizzare i fattori politici e sociali che la rendono possibile e, in particolare, la «coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici»<sup>4</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, come noto, il dibattito si spostò ben presto sull'idoneità della scelta compiuta dai Costituenti ai fini di un'efficace e stabile azione di governo. In considerazione del concreto funzionamento della forma di governo parlamentare, di quella iniziale opzione si cominciarono pertanto a evidenziare vizi e carenze. Vizi e carenze che, invero, emersero non tanto in conseguenza della scelta per l'idealtipo (che come ogni idealtipo è aperto, entro certi limiti, a molteplici combinazioni e adeguamenti<sup>5</sup>), ma a seguito dei profondi mutamenti registratisi nel grado di legittimazione dei partiti italiani e negli equilibri interni al sistema politico all'epoca della *conventio ad excludendum* e successivamente al suo venir meno<sup>6</sup>.

È in questo diverso contesto che, scavando come un fiume carsico, la retorica della governabilità si è imposta con sempre maggiore forza, secondo un significato e con finalità tuttavia molto distanti dalle riflessioni da cui avevano preso le mosse i Costituenti.

La governabilità oggi tanto sbandierata, nei termini peculiari di cui si dirà, ha invero il suo predecessore storico e logico nella polemica antipartitica, antiparlamentare e antiproporzionalistica sviluppatasi dapprima a cavallo tra Ottocento e Novecento e poi ripropostasi, con diversità di fini e accenti, a partire dalla seconda metà del secolo scorso. Tuttavia, se il già citato rapporto della Trilaterale ha potuto trovare in Italia un terreno – scientifico, prima ancora che politico – così fertile, ciò è dipeso dal fatto che il dibattito degli anni Settanta sulle cause della “ingovernabilità” è stato velocemente e acriticamente convertito, da una parte della dottrina e della classe politica italiane, in un discorso poco problematizzato sulla “governabilità”. Al pari della

---

<sup>4</sup> Così ancora G. AMENDOLA, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946.

<sup>5</sup> Il riferimento è naturalmente a M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali* (1922), Torino, Einaudi, 1958, 107 ss.

<sup>6</sup> Sul punto si rinvia a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 657 ss.; sull'ininfluenza dell'effettivo funzionamento del sistema politico-istituzionale ai fini della ricostruzione dogmatica delle forme di governo vedi, tuttavia, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, 565 ss.

“ingovernabilità”, la “governabilità” si è dunque affermata come un «concetto-ponte», analitico e di lotta, comprensivo «sia [del]la prospettiva esterna dell’analisi scientifica, sia [del]la prospettiva interna degli attori politici»<sup>7</sup>; un concetto che è divenuto così proprio delle teorie neo-conservatrici dell’*impasse* democratica<sup>8</sup> e che ha segnato il passaggio dalla risalente antitesi tra buongoverno e malgoverno a quella tra governo e non governo<sup>9</sup>.

Il rilievo secondo cui la retorica della governabilità è stata abbracciata fin dal primo momento da posizioni conservatrici<sup>10</sup>, in funzione del mantenimento dello *status quo*, non va peraltro dimenticato. Così è tuttora in Italia, nonostante i toni da “nuovismo gattopardesco” di cui quella retorica è oggi ammantata e sebbene esteriormente – e in maniera sempre più aggressiva – l’accusa di conservatorismo costituzionale sia volutamente e malevolmente mossa nei confronti dei critici della governabilità. Un’accusa, peraltro, niente affatto nuova: ai tempi dell’appello per le riforme istituzionali essa fu ad esempio mossa da Craxi ai critici della riforma elettorale, della semplificazione politica e di un governo in salsa decisionista<sup>11</sup>, trasformandosi successivamente in un’accusa di manicheismo: «Nessuno può essere, in coscienza, tanto manicheo da ritenere che in tal modo si voglia accantonare il garantismo, rinunciando alla legalità in nome di una legittimità ritrovata»<sup>12</sup>.

È, dunque, accaduto che, accantonate o semplificate le analisi sull’articolato rapporto tra la crescente complessità sociale e l’ingovernabilità<sup>13</sup>, di esse in Italia ci si è appropriati per convalidare e

<sup>7</sup> C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1982, 19.

<sup>8</sup> Cfr. *ivi*, 22 ss.

<sup>9</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, 159, secondo il quale «[p]aradossalmente, il malgoverno è sempre stato considerato come un eccesso di potere; oggi, si tende a considerarlo come un difetto».

<sup>10</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Governabilità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Tea, 1990, 455.

<sup>11</sup> B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 28 settembre 1979.

<sup>12</sup> G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, il Mulino, 1980, 38.

<sup>13</sup> A questo riguardo, si pensi alle differenti analisi e prospettive di J. HABERMAS, N. LUHMANN, *Teoria della società o tecnologia sociale: che cosa offre la ricerca del sistema sociale?* (1971), Milano, Etas, 1983, rispettivamente 95 ss., 196 ss.; J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo* (1973), Roma-Bari, Laterza, 1976; N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale* (1975), Milano, Il Saggiatore, 1979; J. O’CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Torino, Einaudi, 1977; R. ROSE, G. PETERS, *Can Government Go Bankrupt?*,

consolidare le tesi più diverse sulla necessità di rafforzare l'esecutivo e verticalizzare il funzionamento dell'assetto di governo, in primo luogo attraverso l'investitura diretta del Capo dello Stato ovvero del "Capo dell'esecutivo". Tesi che, peraltro, in Italia già si erano fatte strada nella dottrina costituzionalistica e tra gli scienziati della politica a partire dagli anni Sessanta, quando la fine della *conventio ad excludendum* nei confronti del PSI aveva fatto sì che, venuti meno vecchi equilibri, si prefigurassero nuovi scenari politici sotto il segno dell'alternanza (di governo). Occorreva, dunque, attrezzarsi per governare i cambiamenti di là da venire e la governabilità parve subito il cavallo su cui puntare per non farsi trovare impreparati<sup>14</sup>.

Tra i due possibili modi di intendere l'ingovernabilità – l'ingovernabilità sociale, ossia l'inadeguatezza delle strutture di governo complessivamente intese (parlamento, esecutivo, partiti) nel dare risposta alle accresciute domande sociali, nel dirigere le attività economiche e nell'incanalare i conflitti sociali; oppure la mera incapacità decisionale, ossia la difficoltà nel formare governi stabili, nonché l'inettitudine nel portare avanti una chiara linea politica e nell'assumere decisioni<sup>15</sup> – si è cominciato, pertanto, a far leva soprattutto sul secondo. In questo modo, se per un verso il discorso è stato fatto convergere tutto sullo Stato-apparato, sulle istituzioni di vertice e, in definitiva, sulle modalità di stabilizzazione della compagine governativa, tuttavia, a causa del progressivo isolamento del Governo dalle dinamiche dei rapporti politici e delle forze sociali, si sono avuti riflessi (indirettamente perseguiti) anche sull'altro versante, quello dello Stato-comunità. L'attenzione ai soli meccanismi istituzionali, l'insistenza sulla (formale) stabilità governativa e le conseguenti torsioni decisionistiche hanno, infatti, avuto effetti importanti in termini di 'governo' della complessità sociale, poiché

---

New York, Basic Books, 1978, 106 ss.; R. ROSE, *Governo e autorità nelle democrazie occidentali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/1978, 213.

<sup>14</sup> Sul versante costituzionalistico si rinvia alla raccolta di scritti di S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983 e alle proposte di riforma poi confluite nei lavori del GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, Giuffrè, 1983, 387 ss. Vedi, inoltre, S. GALEOTTI, *Intervento: Governo di legislatura e democrazia immediata, nel progetto del Gruppo di Milano*, in *Le riforme istituzionali*, Atti del Convegno di Padova, 25, 26 e 27 marzo 1984, Padova, Cedam, 1985, 89 ss.

<sup>15</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, 3/1979, 346-7.

hanno spianato la strada sia a forme crescenti di neutralizzazione, di spoliticizzazione dei conflitti e di drastica selezione delle domande sociali in sovraccarico<sup>16</sup>, sia a un uso manipolatorio dell'appello al popolo nelle forme della democrazia diretta e immediata<sup>17</sup> e della sostanziale messa in stand-by della mediazione politica<sup>18</sup>. Tale processo è stato, peraltro, ammantato della mistificante idea di una scelta diretta (ma plebiscitaria) dell'indirizzo politico da parte dell'elettore<sup>19</sup>, al fine di conseguire, sotto le mentite spoglie di una «democrazia governante»<sup>20</sup>, una democrazia addomesticata<sup>21</sup>.

Può, in sostanza, ritenersi che in Italia attraverso la governabilità si sia voluto rispondere a due tipi di obiettivi: quelli espressi, come la stabilità e la capacità decisionale degli esecutivi, sono in realtà ben lontani dall'essere stati raggiunti; quelli dissimulati, quali la semplificazione della complessità attraverso la riduzione delle domande sociali e una politica di “espulsione” sociale, materiale e simbolica<sup>22</sup>, sono stati al contrario largamente conseguiti.

Ciò è avvenuto perché, più che interrogarsi (in termini di fattori scatenanti, ma anche di potenzialità) sulla complessità sociale, sulla crisi dello Stato nel capitalismo maturo e su come rispondere alla

<sup>16</sup> Sul rapporto tra neutralizzazione e spoliticizzazione, a partire dalle note tesi di Carl Schmitt (*Le categorie del 'politico'*, Bologna, il Mulino, 1972, 167 ss.) e sui rischi insiti nell'abuso dei concetti schmittiani in un *habitat* post-schmittiano vedi da ultimo G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 70 ss.

<sup>17</sup> Secondo la nota ricostruzione di M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale* (1961), Edizioni di Comunità, Milano, 1962, 38 s.; ID., *La République des citoyens*, Paris, Editions Ramsay, 1982, 94. Per una critica all'ideologia dell'immediatezza vedi M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, 73 ss.

<sup>18</sup> Al riguardo vedi criticamente C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, G. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005, 191; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2008, 3-4. Sui rischi plebiscitari di una “democrazia senza partiti”, in termini di garanzie e contrappesi costituzionali vedi le considerazioni di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 19 ss.

<sup>19</sup> Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, 160-61, 199.

<sup>20</sup> Secondo quanto auspicava G. AMATO, *Soggetti e strumenti della democrazia governante*, in *Mondoperaio*, 2/1991, 58 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, 4-5/1979, 540.

<sup>22</sup> Sulla logica delle espulsioni nelle dinamiche dell'economia e della finanza globali vedi in senso più ampio S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale* (2014), Bologna, il Mulino, 2015.

moltiplicazione di domande che ne è scaturita, ci si è concentrati su un solo profilo, assorbente rispetto a tutti gli altri: il rafforzamento delle istituzioni di governo e degli apparati amministrativi in quanto “esecutivi”. La governabilità *à la italienne* si è affermata, invero, nei termini di un paradigma concettuale associato al solo potere esecutivo – e non, in maniera più ampia e problematica, all’insieme dei poteri pubblici e del *Government*<sup>23</sup> – divenendo il “braccio (concettualmente) armato” delle proposte di presidenzializzazione e di verticalizzazione della forma di governo<sup>24</sup>. Ne è giocoforza scaturito l’assorbimento di tale concetto nel dibattito sulle riforme istituzionali<sup>25</sup>, che ha finito in questo modo per scontare il famoso (e ancora insoluto) paradosso della riforma costituzionale: «tanto più la riforma è necessaria, in quanto manca la capacità di decidere, tanto più essa è difficile»<sup>26</sup>.

Sulle comprensibili implicazioni decisionali del “governare”, nella misura in cui esso richiede la capacità di prendere decisioni per «il mantenimento dell’unità e dell’identità della comunità di riferimento»<sup>27</sup>, hanno in definitiva preso il sopravvento le sue varianti decisionistiche, che sono però un’altra cosa. Tali torsioni hanno spinto, infatti, a inquadrare le problematiche che ruotano attorno alle odierne difficoltà del “governare” in un’ottica di demonizzazione e di ingabbiamento della complessità sociale e, quindi, di gerarchizzazione, uniformità, chiusura e separazione<sup>28</sup>, con il risultato di determinare una forte contrazione sul versante della rappresentanza e della partecipazione.

Si è, pertanto, andato rafforzando un fuorviante connubio tra logiche decisionistiche ed esaltazione della c.d. “democrazia immediata”, nell’ambito del quale la retorica del “primato della politica” è sempre di più servita a dissimulare una situazione in cui «la

---

<sup>23</sup> E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, 335.

<sup>24</sup> Sul punto, nel senso della presidenzializzazione, vedi la risalente proposta di G. AMATO, *Un Capo dello Stato eletto dal popolo*, in *la Repubblica*, 14 aprile 1979.

<sup>25</sup> Cfr. S. TROILO, *Alla continua ricerca della governabilità: la proposta di revisione della forma di governo elaborata dal “Comitato Speroni”*, in AA. VV., *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, II, Milano, Giuffrè, 1998, 1468.

<sup>26</sup> G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1986, 175.

<sup>27</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico*, cit., 112.

<sup>28</sup> Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico*, cit., 109 ss.

politica in realtà decide poco o nulla di ciò che veramente è rilevante, e se le si chiede un incremento di efficienza, tale efficienza finisce col risultare funzionale alla sollecita realizzazione di obiettivi e disegni di riforma definiti in altre sedi. L'impressione è, in realtà, proprio che ci sia una stretta connessione tra il trasferimento delle decisioni chiave ad istanze non responsabili (nella forma del dominio del mercato, o nella forma attenuata e neutralizzata del dominio della "tecnica") e la trasformazione – *rectius* la semplificazione, la banalizzazione – della democrazia parlamentare nella sua versione "maggioritaria" e ultra-competitiva»<sup>29</sup>. La mitologia della governabilità risponde, infatti, nel complesso all'idea di un buongoverno *ex parte principis* e non *ex parte populi*, poiché, propugnando un elevato grado di separazione e di auto-legittimazione dell'apparato politico-istituzionale, mette in discussione la stessa teoria democratica e il suo posto nello Stato costituzionale. Al primato della Costituzione vengono così contrapposte, secondo necessità e nei termini di un logorante «processo decostituente», l'onnipotenza della politica ovvero la preminenza della tecnica<sup>30</sup>, in virtù di schemi organizzativi e di dispositivi di funzionamento tesi a veicolare la presunta neutralità e apoliticità delle decisioni tecniche e, specularmente, a dissimulare le valutazioni e le scelte politiche nascoste dietro la facciata della tecnica<sup>31</sup>.

La governabilità italiana può, in buona sostanza, vedersi come un'epitome del funzionalismo sistemico luhmanniano<sup>32</sup>, in quanto dispositivo concettuale che mira a far coincidere legalità formale e legittimazione politica<sup>33</sup> attraverso la riconduzione della costituzione formale a una malintesa idea di costituzione materiale<sup>34</sup>. Le riforme

---

<sup>29</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, Relazione al Seminario annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa "Il Governo tra tecnica e politica", Como 20 novembre, 2015, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015, 99.

<sup>30</sup> Sul nesso tra impotenza della politica rispetto ai mercati e aumento della sua potenza nei confronti della società, in un processo decostituente di «liberazione della politica da limiti e da vincoli legali e costituzionali» vedi L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 158.

<sup>31</sup> Così M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, 10 ss., 52.

<sup>32</sup> Il riferimento è, in particolare, a N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale*, cit., nonché ID., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995, 145 ss.

<sup>33</sup> Così D. ZOLO, *Complessità, potere, democrazia*, in N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale*, cit., XXV, XXVIII.

<sup>34</sup> Sulle distorsioni della concezione mortatiana di costituzione in senso materiale vedi, tra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, in C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*

istituzionali, perseguite e in parte approvate su più fronti per andare incontro alle esigenze della governabilità, sul piano costituzionale puntano invero alla sostituzione della legittimità costituzionale su cui si fonda il regime politico nato nel 1948 con una nuova e diversa legittimità, che sia tale da offrire le basi formali per un diverso regime (nel senso di “modo di reggere una società”) e per nuove allocazioni di potere schiacciate sulla normatività del fattuale e dei sottostanti rapporti di forza<sup>35</sup>.

### *1.1. Indirizzo politico e tendenze attuali della democrazia costituzionale*

Quando si riflette sulla (in)governabilità, sulle ragioni per cui essa paralizza le democrazie contemporanee e sugli auspicabili rimedi per farvi fronte, il discorso necessariamente ricade sul significato di “indirizzo politico” che tale concetto sembra presupporre. Difatti, nella campagna che da più di vent’anni spinge verso un deciso rafforzamento strutturale e funzionale dell’Esecutivo<sup>36</sup> – al punto che oggi, almeno sul piano interno (e salvo quanto si dirà oltre sull’Unione europea), la centralità è di fatto del Governo e non del Parlamento – molto si insiste sulla necessità di un adeguamento nelle strutture e nel funzionamento del complessivo impianto istituzionale, per mettere il Governo nelle condizioni di perseguire un indirizzo politico coerente, unitario e stabile.

Ma così come, quando venne formulato agli inizi del secolo scorso, il concetto di indirizzo politico esprimeva un «rapporto con il più generale processo di mutamento della concezione dello stato [...]»<sup>37</sup>, ancora oggi esso segnala, seppure in termini diversi<sup>38</sup> e nel suo

---

(1940), Milano, Giuffrè, 1998, XXXII ss.; M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. CASTELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. 181 e 188.

<sup>35</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 105 ss.

<sup>36</sup> Sulla distinzione tra rafforzamento strutturale e funzionale del Governo vedi A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, fascicolo 4/2015, 1 ss.

<sup>37</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, 44.

<sup>38</sup> Sull’attuale capacità euristica del concetto di indirizzo politico vedi M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993, 255 ss.

apparentamento con la governabilità, profondi spostamenti nella configurazione dello Stato costituzionale, nei suoi equilibri e nelle sue garanzie.

Si è detto, da parte di alcuni, che la retorica della governabilità esprime una generale tendenza a sovrapporre “esecutivo” e “governo”: se il secondo termine deve, invero, intendersi come l’esecutivo più l’indirizzo politico, essendo quest’ultimo l’insieme delle decisioni (corali e dal basso) circa i caratteri della società in cui si vuole vivere, caratteristica del tempo esecutivo che stiamo vivendo sarebbe invece l’assenza di indirizzo politico e, insieme ad esso, della funzione di governo<sup>39</sup>. In verità, a me sembra che la retorica della governabilità sia oggi espressione non della scomparsa dell’indirizzo politico, ma semmai di un indirizzo politico latente ed eteronomo, nel senso di cui ora dirò.

Dietro quella retorica vi è, infatti, un’idea peculiare, che oscilla tra una novella (ed estrema) concezione esistenziale dell’indirizzo politico<sup>40</sup> e la sua concezione normativa informale<sup>41</sup>. Nel primo senso, l’idea di indirizzo politico veicolata dalla governabilità esprime una nozione giuridicamente irrilevante, perché espressione del “potere politico”, di cui anche tale versione non si porrebbe il problema della definizione, ma per ragioni opposte a quelle sottese all’originaria formulazione della concezione “esistenziale”<sup>42</sup>. Pertanto, poiché l’indirizzo politico così inteso non trova alcuna misura giuridico-costituzionale, per tutta conseguenza esso non è funzionalizzabile a fini superiori né formalizzabile dal diritto<sup>43</sup> (e tantomeno dal diritto

<sup>39</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, cit., 15 s.

<sup>40</sup> Per la concezione esistenziale o non normativa di indirizzo politico si rinvia, in particolare, a C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942; G. GUARINO, *II Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 932 ss.

<sup>41</sup> Per la concezione normativa di indirizzo politico vedi, da posizioni diverse, C. MORTATI, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1-2/1939, 53 ss.

<sup>42</sup> In riferimento al rapporto tra la concezione esistenziale dell’indirizzo politico e la nozione di potere politico vedi M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 47 ss.

<sup>43</sup> Sulle diverse implicazioni che l’ineffabilità dell’attività di indirizzo politico dal punto di vista del diritto ha nella concezione esistenziale cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, cit., 184 s.

costituzionale, con le sue garanzie e i suoi pesi e contrappesi)<sup>44</sup>. Nel secondo senso, quell'idea incarna invece una concezione normativa informale dell'indirizzo politico<sup>45</sup>, inteso come funzione autonoma e distante dalle funzioni tradizionali dello Stato e del tutto sganciata e assorbente rispetto alla politica nazionale e alle sue dinamiche<sup>46</sup>. Alternative complesse, dunque, che rimandano a questioni altrettanto complesse, cui in questa sede si può solo accennare.

Se, dunque, pur in regime di Costituzione rigida e nel problematico aggancio della nozione di indirizzo politico al tema della Costituzione materiale, permane la questione della variabilità nel tempo e nello spazio della titolarità (formale ed effettuale) dell'indirizzo politico<sup>47</sup>, oggi il problema è proprio quello di capire chi predetermini (e in che grado) i fini dell'azione di governo e cosa succede qualora essi risultino in contrasto con la Costituzione (formale). A tale esigenza si affianca peraltro quella, altrettanto imprescindibile, di individuare le garanzie costituzionali e i contropoteri in grado di fungere da contraltare al potere altrimenti unilaterale delle istituzioni governanti e della maggioranza governativa<sup>48</sup>.

Sotto il profilo della titolarità e dell'esercizio, l'indirizzo politico che, ai fini della governabilità, viene unitariamente ricondotto al governo deve fare in primo luogo i conti – sul piano dottrinale e su quello politico – con una giurisdizione comune sempre più attiva di fronte all'inerzia del *continuum* parlamento/governo<sup>49</sup> e con una

---

<sup>44</sup> Quanto al rilievo per cui la libertà nel fine implicata dalla funzione di indirizzo politico non esclude, però, che essa sia limitata dalla Costituzione cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 111, per il quale «il problema non è tanto di stabilire la normatività o l'esistenzialità dell'indirizzo politico, quanto la giuridicità o la non giuridicità della funzione d'indirizzo» (*ivi*, 168).

<sup>45</sup> Cfr. sulla concezione informale di indirizzo politico P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., 97 ss., 159 n2; M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, cit., 187.

<sup>46</sup> Sulla necessità di distinguere tra politica nazionale, programma di partito e indirizzo politico, dovendo la prima ritenersi momento pre-condizionante l'indirizzo politico, vedi G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 31 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 101 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 554 s.

<sup>47</sup> Come rilevato da T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 137 ss. e *passim*.

<sup>48</sup> Così P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., 69 ss.

<sup>49</sup> Sul punto, nella ormai vastissima letteratura, si veda tra gli altri M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione: una vicenda italiana (e non solo)*, in AA. VV., *Costituzione, economia, globalizzazione: liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli,

giurisdizione costituzionale che, soprattutto nella gestione della crisi economico-finanziaria, si è ritagliata un ruolo non di poco momento nella definizione dell'indirizzo politico finanziario e nell'allocatione dei poteri fiscali tra i vari livelli di governo<sup>50</sup>. È troppo semplicistico, quindi, sostenere che le riforme istituzionali devono tener conto (se non meramente prendere atto) dello spostamento del baricentro dal Parlamento al Governo, perché dell'estromissione del parlamento (e in verità dello stesso Governo) dalla definizione e dall'attuazione dell'indirizzo politico si sono avvantaggiati – e lo sottolineo problematicamente come punto su cui riflettere – anche i giudici (costituzionali e comuni).

Ma la questione dell'inconsistenza (o meglio della latenza<sup>51</sup>) dell'indirizzo politico veicolato dalla governabilità si pone anche su un altro piano, ancor più problematico, nell'ambito del quale va in scena un secondo paradosso: l'irretimento della governabilità nelle

---

Esi, 2013, 749 ss.; S. NICCOLAI, *La globalizzazione come ampliamento del ruolo della giurisdizione: un falso mito?*, in AA. VV., *Costituzionalismo e globalizzazione*, Atti del XXVII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2014, 103 ss.; M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: "casi difficili" alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012. Sul crescente ruolo delle giurisdizioni sovranazionali vedi criticamente G. AZZARITI, *Verso un governo di giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell'Europa politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2009, 3 ss.

<sup>50</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit.; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 50. Sui rapporti tra indirizzo politico e funzione giurisdizionale vedi le diverse posizioni di G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 1965, 536 ss. e di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 158 ss. Sul ruolo della Corte costituzionale nella determinazione dell'indirizzo politico (c.d. costituzionale) vedi, diversamente da Martines, P. BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1957, 911 ss.; G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale italiana e la sua partecipazione alla funzione di indirizzo politico dello Stato nel presente momento storico*, in *Jus*, 1967, 118 ss.; nonché S. D'ALBERGO, *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, 124 ss.; G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, ivi, 132 ss.

<sup>51</sup> A tal proposito, Gianni Ferrara ha significativamente parlato di un'apolidia dell'indirizzo politico nazionale, volendone evidenziare il sostanziale passaggio nelle mani di istituzioni sovranazionali e organismi internazionali: G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, Cedam, 2004, 114 ss.

maglie del decisionismo deve fare i conti con una drastica riduzione degli spazi per “governare”, in conseguenza della pervasività e della incisività dei vincoli internazionali e sovranazionali<sup>52</sup>. Quale governabilità può, infatti, essere perseguita in un contesto in cui lo spazio (politico e giuridico) per indirizzi politici nazionali e per processi decisionali costituzionalmente fondati si restringono e in cui l’esecutivo diviene mera esecuzione e garanzia tecnica di decisioni prese altrove?

Basti solo pensare allo spostamento di uno dei fulcri dell’indirizzo politico, quello economico-finanziario, al di fuori dei confini statali e, quindi, del rapporto Governo-Parlamento<sup>53</sup>: parametri di Maastricht, Patto di stabilità e di crescita, *Fiscal Compact* e Meccanismo europeo di stabilità hanno negli anni determinato un progressivo ingessamento (sostanziale e procedurale) dell’indirizzo politico finanziario<sup>54</sup>, che immancabilmente è ridonato in un più ampio ridimensionamento degli spazi di determinazione e svolgimento dell’indirizzo politico *tout court*<sup>55</sup>. In tal senso, la richiesta di attuare le più varie riforme strutturali e istituzionali, contenuta nella famosa lettera della Banca centrale europea al “Primo Ministro”<sup>56</sup> (in piena rispondenza alle

---

<sup>52</sup> Sul punto G. FERRARA, *Indirizzo politico e forze politiche nel “contributo” di Martines*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione: a quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998, 63.

<sup>53</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit. 187 ss.; G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario*, cit., 134 s.

<sup>54</sup> Sul punto vedi, tra gli altri, G. FERRARA, *L’indirizzo politico dalla nazionalità all’apolidia*, cit., 12; G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario*, cit., 47; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1/2014, 49 ss.; M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall’Unione Europea: uno sguardo d’insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, 61 ss.

<sup>55</sup> Cfr. G. GUARINO, *Verso l’Europa: ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997, 122 ss.; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 13.

<sup>56</sup> Sui molti profili di irritualità della lettera della BCE del 5 agosto 2011 vedi M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, 708; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 82 s. Sia, inoltre, consentito il rinvio a E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri*

verticalizzazioni imposte dalla governabilità), di tali mutamenti è stata un chiaro sintomo, avendo confermato che nell'attuale processo di "estraniamiento" dell'indirizzo politico, «[l']interlocutore privilegiato, capace di dare risposte rapide e tecniche, non può che essere il Governo, chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi sia con la normazione nazionale sia attraverso la partecipazione alle decisioni delle istituzioni europee»<sup>57</sup>.

Peraltro, poiché la governabilità che si vorrebbe garantita mediante adeguati accorgimenti istituzionali (*id est*, il rafforzamento del Governo) sembra essere piuttosto lo strumento per dare esecuzione e forma, sul piano interno, a indirizzi decisi a livello sovranazionale, ciò che per tutta conseguenza viene fatalmente meno è proprio il piano – centrale invece per il diritto costituzionale – della responsabilità per la funzione di indirizzo politico<sup>58</sup>. In questo modo, la nemesi dei mercati nei confronti del tentativo delle costituzioni novecentesche di "catturare" l'economico<sup>59</sup> si tramuta nell'inverso tentativo dell'economico di catturare il politico, riducendolo a una mera – si fa per dire – e deresponsabilizzata esecuzione.

Ciò che resta è, pertanto, un indirizzo politico ormai degradato «da attività politico-normativa *orientata* ad attività recettizio-normativa *vincolata*»<sup>60</sup>. Essendo, infatti, sempre più condizionato da un indirizzo politico europeo prefissato nei Trattati, quello nazionale finisce per essere mera traduzione delle politiche imposte dalle istituzioni della globalizzazione<sup>61</sup>. All'orizzonte si profila, dunque, un *flatus vocis* di

*costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista AIC*, fascicolo 1/2014, 1 ss.

<sup>57</sup> M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 168.

<sup>58</sup> Sul punto vedi, in senso più ampio, C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 82 ss. Sulla tendenza alla contrazione della sfera di responsabilità (politica e giuridica) dei soggetti investiti di potere vedi L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali*, in EAD. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, 1 ss.

<sup>59</sup> In questi termini vedi M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 160 ss.; G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AA. VV., *La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Annuario 1999, Padova, Cedam, 2000, 487 ss.

<sup>60</sup> C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188 (corsivi dell'A.).

<sup>61</sup> Così G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, cit., 117 ss.

indirizzo politico, sia sul piano della sua definizione a livello europeo sia su quello dell'attuazione a livello statale; un indirizzo politico sostanzialmente privo di soggetti che se ne facciano portatori (e che, quindi, ne rispondano) e sottratto in vario modo alle procedure deliberative e alle forme di contestazione democratica.

## **2. Governabilità e modifiche dei regolamenti parlamentari**

Si diceva, dunque, che la retorica italiana sulla governabilità ha ben presto intrecciato quella sulle riforme istituzionali. Gli esiti di tali riforme, portate avanti negli ultimi trent'anni sui diversi piani dei regolamenti parlamentari, della legislazione elettorale e della Costituzione, sono oggi visibili in termini di rappresentanza e di partecipazione politica, di produzione normativa e di funzionamento e di organizzazione del Governo, con una complessiva incisione sulla qualità e sui caratteri dello Stato democratico-costituzionale.

A questo riguardo, basti rilevare che, sin da quando è svanito il progetto craxiano della “Grande Riforma”<sup>62</sup> e le energie riformatrici sono state dirottate verso interventi settoriali (ma di grande impatto nel lungo periodo), si è cominciato a privilegiare la logica del “doppio binario”, «in un processo in cui le riforme legislative a Costituzione invariata, attuate mediante leggi ordinarie o modificazioni dei regolamenti parlamentari, paiono spesso, in qualche modo, “orientare” le prospettive di revisione costituzionale, la quale, a sua volta, funge da cornice e indirizzo per il miglioramento della qualità e dell'efficacia delle riforme legislative»<sup>63</sup>. Attraverso una sorta di ingegneria costituzionale performativa perché al rovescio, le riforme a Costituzione invariata sono, dunque, servite a preparare il terreno a revisioni costituzionali più organiche, perché ritenute a quel punto necessarie per l'adeguamento del testo costituzionale a una distorta idea di Costituzione materiale.

La spola delle riforme da un terreno all'altro non si interromperà, del resto, neppure con l'approvazione – se mai vi sarà – del progetto

---

<sup>62</sup> Cfr. B. CRAXI, *Ottava legislatura*, cit., su cui si veda G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Venezia, Marsilio, 2010.

<sup>63</sup> G. RIVOCSECCI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 44-45, n140.

di revisione costituzionale attualmente in corso di approvazione<sup>64</sup>, poiché una volta raggiunto questo obiettivo, si porrà l'esigenza di ritornare sui regolamenti parlamentari, sulle leggi elettorali e presumibilmente sull'organizzazione del Governo.

Nella parabola dell'efficientismo governativo sono caduti, innanzitutto, i regolamenti parlamentari, in quanto atti normativi primigeni dell'indirizzo politico<sup>65</sup>. Le novelle dei regolamenti parlamentari degli anni Ottanta e Novanta si sono, infatti, mosse per prime nella direzione di un rafforzamento dello statuto del Governo in Parlamento, realizzato sui vari fronti dell'organizzazione dei lavori e dei tempi parlamentari e, più in generale, su quello degli spazi (e delle garanzie) del Governo all'interno del procedimento legislativo. Peraltro, fin dove non si sono spinte le novelle regolamentari sono, invece, arrivati il diritto non scritto, le prassi e la "giurisprudenza" dei Presidenti di Assemblea<sup>66</sup>. Ed è anche attraverso questi canali, regolamentari e "consuetudinari", che si è determinato un progressivo sbilanciamento della produzione normativa verso l'Esecutivo e il ruolo del Parlamento è trascolorato – nel migliore dei casi – in quello di timido organo di indirizzo. Il processo si è spinto sino al punto che vittima ne è stata non soltanto l'opposizione, ma la stessa maggioranza parlamentare, rimasta schiacciata sotto il peso del tandem maxi-emendamenti/questione di fiducia<sup>67</sup>.

Le riforme regolamentari sono state, infatti, caldegiate anche sulla scorta di una lettura assemblearista dei regolamenti del 1971<sup>68</sup>, ritenuti

---

<sup>64</sup> Cfr. disegno di legge costituzionale A.S. 1429/A.C. 2613, su cui vedi *infra*, § 5.

<sup>65</sup> Così G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 ss.

<sup>66</sup> Sul punto, criticamente, cfr. F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 330 ss.; G. RIVOCCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento*, in *Rivista Aic*, 2/2012, 10; M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 311 ss.

<sup>67</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 78 ss.; C. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2/2008, 587 ss.

<sup>68</sup> Per una lettura assemblearista dei regolamenti parlamentari del 1971 vedi, tra i molti, S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, 265 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*:

espressione di una concezione consociativa della democrazia<sup>69</sup> e di una scelta che, ostacolando l'affermarsi di un impianto maggioritario<sup>70</sup>, avrebbe mancato persino di dare «un assetto stabile al Rapporto Parlamento/Governo nei termini appunto di un Parlamento decisionale e di un Governo esecutivo»<sup>71</sup>. Nel rispondere all'esigenza di una maggiore razionalizzazione dei processi decisionali e, in particolare, a quella di uno snellimento dell'*iter legis* in funzione della tempestività degli interventi, le modifiche regolamentari degli anni Ottanta, avviate sotto la spinta della governabilità craxiana<sup>72</sup> e con l'obiettivo di marcare un punto di discontinuità rispetto al passato (in particolar modo alla Camera<sup>73</sup>), sono sfociate – ai fini che qui interessano – in alcune modifiche: 1) un'organizzazione dei lavori basata sull'introduzione ovvero sulla riduzione dei tempi massimi degli interventi e su alcune limitazioni alla votazione degli emendamenti, anche grazie all'introduzione del c.d. “canguro”; 2) il superamento del criterio dell'unanimità nella programmazione dei lavori, con conseguente valorizzazione del ruolo presidenziale; 3) l'introduzione della sessione di bilancio (e del relativo contingentamento dei tempi, poi generalizzato), con il riconoscimento al suo interno della particolare posizione del Governo; 4) la sostituzione del principio di preferenza per lo scrutinio segreto con

---

*dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, 399 s.; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, ivi, 592 s.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, ivi, 2001, 623 ss.

<sup>69</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in *Giornale di Storia costituzionale, I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, I/2008, 161 ss.

<sup>70</sup> In tal senso vedi G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, cit., 510 s.

<sup>71</sup> C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in *Giornale di Storia costituzionale*, I/2008, cit., 141; *contra* G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, ivi, 143 ss.

<sup>72</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *La “governabilità craxiana”: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rassegna parlamentare*, I/2009, 49 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, cit., 631.

<sup>73</sup> Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 261; A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *Giornale di Storia costituzionale*, I/2008, cit., 192.

quello del voto palese<sup>74</sup>. Nel complesso si è, dunque, trattato di modifiche pensate «in funzione di una più accentuata “governabilità”, vale a dire di una capacità decisionale di vertice svincolata dalla faticosa ricerca di sintesi tipica, invece, del parlamentarismo»<sup>75</sup>.

Nell'intento di portare a compimento la spinta maggioritaria confermata dalle leggi elettorali del 1993, agli aggiustamenti regolamentari “decisionisti” sul versante del Governo in Parlamento (specie quelli del 1988 e del 1990<sup>76</sup>) è poi seguito un uso sempre più frequente della questione di fiducia (in chiave non meramente anti-ostruzionistica<sup>77</sup>, anche perché progressivamente sganciata dall'inerenza all'indirizzo politico) che, combinato con una ancor più accentuata ipertrofia normativa del Governo, attraverso la decretazione d'urgenza e i decreti delegati<sup>78</sup>, ha finito per mettere nelle mani dell'Esecutivo una parte sempre più rilevante dell'ordine del giorno delle Camere<sup>79</sup>.

Successivamente, le riforme regolamentari degli anni Novanta (1997-1999), in linea con l'idea di una “democrazia maggioritaria”<sup>80</sup>, hanno ulteriormente spostato l'ago della bilancia verso il momento decisionistico e funzionalistico<sup>81</sup>, a tutto discapito della dialettica

<sup>74</sup> Sul punto vedi M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, cit., 261 ss.; V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, cit., 164; D. NOCILLA, *La riforma del regolamento nel Senato nel 1988*, in *Giornale di Storia costituzionale*, I/2008, cit., 217 ss.

<sup>75</sup> F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta*, cit., 332.

<sup>76</sup> Come evidenziato da C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1991, 308 ss.

<sup>77</sup> Sui cambiamenti e sulle distorsioni della questione di fiducia nel quadro delle legislature del maggioritario vedi N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 98 ss. In senso non del tutto sfavorevole alla tendenza vedi M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 333 ss.; G. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, cit., 242 ss.

<sup>78</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, cit., 440.

<sup>79</sup> Lo rilevano D. CABRAS, *La decretazione d'urgenza*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 67; S. LABRIOLA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, cit., 61 s.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, cit., 267 ss.

<sup>80</sup> S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento V, Milano, Giuffrè, 2001, 352.

<sup>81</sup> In questi termini vedi L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in ID. (a cura di), cit., XLI.

parlamentare e delle ragioni della rappresentanza<sup>82</sup>. Gli interventi riformatori che si sono susseguiti nel decennio hanno trovato una linea di continuità nel progressivo rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento<sup>83</sup>. Tale risultato è stato ottenuto attraverso l'estensione del contingentamento dei tempi (per accelerare i processi decisionali e garantire l'esame dei provvedimenti entro tempi certi), la razionalizzazione dell'esame degli emendamenti in assemblea con il richiamo alla prassi della c.d. votazione per principi e, infine, attraverso una distinzione tra maggioranza e opposizione, che intendeva rispondere, anche nell'ottica del "governo ombra" e quindi dell'alternanza, all'auspicato – ma non del tutto realizzato – sistema bipolare. In particolar modo le modifiche regolamentari del 1997 cercarono di anticipare gli esiti del processo di revisione costituzionale allora in corso, nel segno di un "Parlamento del maggioritario"<sup>84</sup> e con l'assegnazione al Governo del ruolo di promotore e guida del processo legislativo<sup>85</sup>.

Ciò ha comportato, soprattutto nel caso delle procedure parlamentari di bilancio, l'attribuzione al testo presentato dal Governo di «una sorta di plusvalore procedurale rispetto alle proposte alternative di iniziativa parlamentare», con l'inquadramento delle procedure stesse «nell'ambito di un nuovo e più stringente contesto giuridico-formale»<sup>86</sup> e senza però che a ciò corrispondesse una maggiore responsabilità politica dell'esecutivo. Tale operazione ha, nel complesso, prodotto una decisa contrazione della libertà dei parlamentari e delle ragioni della rappresentanza, «nell'ennesima illusione che i problemi politici di governabilità possano essere risolti dall'ingegneria regolamentare e/o elettorale»<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> Così G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 19 s.

<sup>83</sup> Cfr. C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, cit., 186 ss.

<sup>84</sup> Così V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, cit., 641 ss.; A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, 452 ss.

<sup>85</sup> Cfr. C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., 202 ss.

<sup>86</sup> M. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, cit., 168-70.

<sup>87</sup> L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura*, in *Il Filangieri*, 2007, 50.

### 3. Governabilità, referendum e leggi elettorali

Nella logica del “doppio binario”, perseguita al fine di assicurare l’efficienza e la stabilità del Governo, la riforma delle leggi elettorali ha costituito un tassello importante sin dall’avvio del dibattito sulla governabilità. L’ingegneria elettorale è stata, infatti, posta al servizio di un disegno riformatore, che aveva tra i suoi obiettivi la creazione artificiale di un bipolarismo ritenuto condizione prodromica all’alternanza di governo. Rintracciate le cause dell’ingovernabilità italiana nel multipartitismo estremo<sup>88</sup> o polarizzato<sup>89</sup> ovvero nel bipolarismo imperfetto<sup>90</sup>, in ragione delle conseguenti ricadute negative sulla stabilità dei governi di coalizione, la riforma elettorale è stata assunta come la via maestra per disegnare *ab externo* un quadro politico quanto più possibile rispondente a quel progetto. L’obiettivo è stato, peraltro, perseguito nella lucida consapevolezza che ciò avrebbe avuto ripercussioni importanti sulla forma di governo (e sulla forma di Stato, sebbene quest’ultimo esito sia stato volutamente dissimulato tra i “non detti”) e che, per tutta conseguenza, la svolta maggioritaria si sarebbe trascinata dietro una riforma costituzionale raffigurata a quel punto come improcrastinabile.

Nelle intenzioni dei riformatori si trattava, quindi, di mettere il sistema istituzionale al pari con le esigenze della «democrazia governante»<sup>91</sup> o «decidente»<sup>92</sup> e a tal fine sembrò utile un abile utilizzo dello strumento referendario. Occorreva, invero, superare ogni diffidenza nei confronti dei congegni della c.d. “democrazia diretta” in favore di una sovranità popolare non più mediata nelle sue estrinsecazioni: dalla «repubblica dei partiti» bisognava passare a una «repubblica dei cittadini»<sup>93</sup> che, restituendo al popolo la sua “sovranità” e risolvendosi in una forma plebiscitaria di partecipazione,

<sup>88</sup> Secondo la ricostruzione di L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 657 ss.

<sup>89</sup> Così G. SARTORI, *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?* (1967), in P. FARNETI (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1973, 287 ss.

<sup>90</sup> Cfr. G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, il Mulino, 1966, 48 ss.

<sup>91</sup> G. BURDEAU, *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, in ID., *Traité de science politique*, VI, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1956, 235 ss.

<sup>92</sup> L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, cit., XLIV ss.

<sup>93</sup> Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991, 437.

fosse funzionale alla governabilità e alla coattiva semplificazione della complessità sociale e politica.

Quello referendario fu, dunque, pensato come un percorso da intraprendersi con convinzione al fine di ottenere ciò che più difficilmente si sarebbe potuto conseguire attraverso la via della revisione costituzionale<sup>94</sup>: un'investitura mediaticamente diretta del Presidente del Consiglio e lo schiacciamento della pluralità di forze politiche su due poli, in un'acritica e decisa rincorsa al c.d. modello Westminster<sup>95</sup>.

Penso alla parabola delle proposte di Serio Galeotti, poi confluite in quelle del "Gruppo di Milano": egli passò da un'iniziale proposta di revisione costituzionale, sulla base della convinzione che occorresse operare, più che sui partiti, «sul nodo centrale del processo decisionale politico, quello che adduce alla investitura o alla crisi del Governo» (da qui l'introduzione del principio dell'"*aut simul stabunt, aut simul cadent*") alla successiva idea, perseguibile attraverso vie più praticabili e flessibili dell'art. 138 Cost., di attuare il governo di legislatura attraverso una nuova convenzione costituzionale tra le forze politiche, «per cui le coalizioni e gli accordi di governo debb[on]o stringersi in sede pre-elettorale così da far emergere dal voto maggioritario degli elettori l'investitura del Governo con un mandato popolare per tutta la legislatura»<sup>96</sup>. Da qui venne in seguito il suo contributo alla formulazione dei quesiti referendari elettorali degli anni Novanta<sup>97</sup>, che porteranno poi nel 1993 alle nuove leggi elettorali di Camera e Senato e all'introduzione di un sistema di assegnazione dei seggi su base prevalentemente maggioritaria.

L'approvazione delle leggi nn. 276 e 277 fu, invero, frettolosamente intesa come elemento sufficiente a determinare una forte discontinuità in senso maggioritario nella forma di governo

---

<sup>94</sup> Sul punto vedi le osservazioni di S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, 170 ss. Sull'uso e sul significato "costituente" del referendum elettorale del 18 aprile 1993 vedi in senso critico G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, 22 s.

<sup>95</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il bipolarismo coatto*, in *il Ponte*, 3/2007, 19 ss.

<sup>96</sup> S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, cit., XII-XIII.

<sup>97</sup> Sul punto vedi A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, cit., 73 ss.

parlamentare. Nondimeno, sebbene a tale risultato si sia in ultima analisi arrivati in maniera nient'affatto univoca<sup>98</sup>, il connubio tra la polemica antiproporzionalista e la retorica della governabilità ha in ogni caso prodotto il passaggio da una legge elettorale tematizzata come criterio per la composizione delle assemblee legislative a una legge elettorale costruita, invece, per assicurare governi stabili ed efficienti<sup>99</sup>. È così accaduto che «finanche la nozione di rappresentanza sia stata in questi anni funzionalizzata al dogma della governabilità e la legge elettorale “confusa” con le norme relative alla formazione dei governi»<sup>100</sup>. Peraltro, nella conversione dei sistemi elettorali alle logiche funzionaliste, all'efficacia dell'azione di governo sono state meramente giustapposte esigenze di stabilità e continuità della compagine governativa, che non necessariamente sono garanzia di quella<sup>101</sup>. A partire dal 1993, infatti, ha cominciato a imporsi l'idea che la creazione di un governo consista nell'investitura di un *leader*, sulla base del convincimento di matrice schumpeteriana secondo cui «la vera funzione del voto è l'accettazione di una *leadership*» e «creare un governo equivale praticamente a decidere chi debba essere il *leader*», ossia il primo ministro<sup>102</sup>. L'intreccio tra voto referendario e voto elettorale, con il moltiplicarsi delle iniziative referendarie elettorali di segno maggioritario, ha dunque portato a conseguenza l'idea della “democrazia immediata”<sup>103</sup>, del governo “del giorno dopo” e di un'azione di governo che, dovendo tradurre senza mediazio-

---

<sup>98</sup> Cfr. M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AA. VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Padova, Cedam, 2002, 151 ss.

<sup>99</sup> Sul sacrificio che ciò ha determinato in termini di principio di rappresentatività, ben oltre la misura tollerabile in un regime democratico, vedi G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1994, 221 ss.

<sup>100</sup> C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, 19.

<sup>101</sup> Difatti, «[c]ome è ben noto la stabilità e la durata di un governo è soltanto una condizione necessaria ma non sufficiente della sua efficienza operativa e più in generale della cosiddetta governabilità»: L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un possibile riordino istituzionale*, in M. SALERNO (a cura di), *La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1988, 60.

<sup>102</sup> J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1942), Milano, ETAS, 2001, 283.

<sup>103</sup> Secondo la nota distinzione tra repubblica dei deputati e repubblica dei cittadini di M. DUVERGER, *La République des citoyens*, cit., 41 ss.

ni una volontà popolare unitariamente rappresentata, non deve trovare ostacoli in questo cammino.

La governabilità in foggia elettorale si è poi ripresentata sotto le mentite spoglie di un sistema solo all'apparenza proporzionale, trovando la sua incarnazione in un premio di maggioranza pari a circa il 54% dei seggi (340 seggi); un premio che la legge n. 270 del 2005 assegnava, peraltro, alla coalizione che avesse ottenuto il maggior numero di voti validi (a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato), senza tuttavia richiedere il raggiungimento di una soglia minima di voti<sup>104</sup>. Si è trattato in definitiva di un espediente che, per come era stato congegnato e per gli esiti che ha poi avuto (soprattutto nel 2006 e nel 2013), si è rivelato funzionale a una governabilità del tutto fittizia. In special modo al Senato, in conseguenza della sommatoria dei premi regionali<sup>105</sup>, il premio si è tradotto in una governabilità di sola facciata, perché scaturita dalla formazione di coalizioni strategiche (ossia plasmate in vista dell'ottenimento del premio stesso).

Tali incongruenze, prontamente evidenziate dalla dottrina, sono state infine rimarcate dalla Corte di Cassazione nella discussa ordinanza di rimessione del 2013 e, successivamente, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014. In primo luogo la Suprema Corte aveva rilevato l'irragionevolezza di un meccanismo premiale che, «incentivando (mediante una complessa modulazione delle soglie di accesso alle due Camere) il raggiungimento di accordi tra le liste al fine di accedere al premio, si porrebbe *in contraddizione con l'esigenza di assicurare la governabilità*, stante la possibilità che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del

---

<sup>104</sup> Sulla sproporzione del premio di maggioranza introdotto dalla legge n. 270/2005, persino se messo a raffronto con i meccanismi premiali previsti dalla “legge Acerbo” (legge n. 2444/1923) e dalla “legge truffa” (legge n. 148/1953), vedi C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia*, cit., 57 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014, 2980-81; per un raffronto con il premio previsto dalla legge n. 52/2015 vedi M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2015, 7 ss.; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta Online*, fascicolo 1/2015, 298.

<sup>105</sup> Ma altresì alla Camera, per via del computo dei voti anche delle liste non ammesse al riparto per non aver superato la soglia di sbarramento: sul punto vedi L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, I, *Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, Giappichelli, 2013, 147.

premio si sciogla o uno o più partiti che ne facevano parte ne escano»<sup>106</sup>. La *quaestio legitimitatis* è stata poi accolta dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1 del 2014<sup>107</sup>, sulla base di uno scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza del sistema elettorale, ha tra l'altro dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina elettorale risultante dalla legge n. 270/2005 nella parte in cui prevedeva un'attribuzione del premio di maggioranza non subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti o di seggi (secondo quanto era stato, peraltro, già rilevato nelle sentenze nn. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012).

Due sono i motivi in base ai quali la Corte è pervenuta alla declaratoria secca di illegittimità costituzionale della previsione legislativa concernente il premio.

1) Se l'attribuzione del premio voleva garantire la stabilità del governo del Paese e rendere più rapido il processo decisionale, «ciò che costituisce senz'altro un *obiettivo*<sup>108</sup> costituzionalmente legittimo»<sup>109</sup>, per il premio al Senato il test di proporzionalità ha evidenziato, «oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche *l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito*, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale

<sup>106</sup> Corte di Cassazione, Sezione I Civile, ordinanza n. 12060 del 17 maggio 2013, 27-28 (corsivo mio).

<sup>107</sup> Tra i moltissimi commenti alla sentenza n. 1/2014 vedi, in particolare, le osservazioni di G.U. RESCIGNO, A. ANZON DEMMIG, A. D'ANDREA, A. MORRONE, E. LEHNER, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 27 ss., nonché il *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, ivi, 629 ss. Vedi, inoltre, gli interventi di F. LANCHESTER, G. AZZARITI, M. BENVENUTI, R. BIFULCO, P. CARNEVALE, S. CECCANTI, A. CERRI, G. FERRARA, A. GIGLIOTTI, O. MASSARI, *Atti del Seminario "Le Corti e il voto"*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, fascicolo 3/2013; M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

<sup>108</sup> E non, dunque, un principio fondamentale, come rimarcato da F. BILANCIA, "Riporcellum" e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2013, 4. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., 2980, ritiene invece che la Corte costituzionale alla «funzionalità di governo» abbia riconosciuto valore costituzionale.

<sup>109</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto* (corsivo mio).

di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò [...], [i]n definitiva, *rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo*. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario», spetta alla Corte «verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.»<sup>110</sup>.

2) In ogni caso, indipendentemente dall'effettiva resa in termini di governabilità dei meccanismi premiali introdotti, la legge n. 270/2005, anche (ma non solo<sup>111</sup>) per aver mancato di imporre il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa, ha consentito, con l'assegnazione automatica di un numero anche molto elevato di seggi, «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, *accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione* (art. 138 Cost.) [...]. Il meccanismo [...] è pertanto tale da determinare *un'alterazione del circuito democratico* definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). [...] Le norme censurate,

---

<sup>110</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivi miei).

<sup>111</sup> G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, fascicolo 2/2014, 3, rileva infatti che la lettura secondo cui la previsione del premio di maggioranza sarebbe legittima, dovendo ritenersi incostituzionale soltanto la mancata previsione di una soglia, «omette di considerare quella che è la parte più significativa delle sentenze n. 1 del 2014, svilendone il significato e non riuscendo a cogliere i principi che la Corte espressamente formula in tema di premialità elettorale. [...] È [...] la ragionevolezza della scelta del legislatore a dover essere vagliata e a costituire il limite oltre al quale la determinazione parlamentare non può spingersi».

pur perseguendo un *obiettivo di rilievo costituzionale*, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, [...] determina[no] una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre *un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente*»<sup>112</sup>.

Dalle motivazioni dei giudici costituzionali emergono, dunque, per un verso le mistificazioni che spesso si annidano dietro i sedicenti meccanismi in favore della governabilità e, dall'altro, i limiti che tale esigenza necessariamente incontra in uno Stato democratico (al di là, quindi, delle più o meno fisiologiche trasformazioni della forma di governo).

Cionondimeno, le indicazioni provenienti dalla sentenza n. 1/2014 in ordine al rapporto di equilibrio – presidiato dalla Costituzione – tra i meccanismi elettorali orientati alla governabilità e le indefettibili ragioni della rappresentanza democratica hanno, da ultimo, ricevuto una considerazione parziale e distorta nella legge elettorale per la Camera dei Deputati n. 52 del 2015, per la cui approvazione si è peraltro significativamente fatto ricorso, dopo la presentazione del disegno di legge governativo, sia a una forma molto spinta del c.d. “canguro” sia all'apposizione sul testo della questione di fiducia<sup>113</sup>. Che la nuova legge elettorale funzionalizzi il voto alla formazione di un governo e sia in larga misura orientata alla verticalizzazione del consenso elettorale traluce già dall'articolo 1, comma 8: « [...] Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che *si candidano a governare* depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *capo della forza politica* [...]».

Nondimeno, ai fini della governabilità, è da osservarsi innanzitutto che, se alla data del 1° luglio 2016 (a decorrere dalla quale la legge troverà applicazione) la riforma costituzionale non fosse ancora giunta

<sup>112</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*, (corsivi miei).

<sup>113</sup> Come ricordato da M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*, 1/2015, 11. Sull'ammissibilità della questione di fiducia in materia elettorale vedi, invece, S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 752 ss.

a conclusione (o avesse avuto esito negativo), le prossime elezioni politiche si svolgerebbero, per la Camera dei deputati, secondo la nuova legge elettorale, mentre per il Senato varrebbe la normativa risultante dalla sent. n. 1/2014. In tal caso, «[u]n esito tale da mantenere equilibri politici ragionevolmente simili in entrambe le camere sarebbe del tutto improbabile, con ovvie conseguenze negative sul piano del rapporto fiduciario con il governo, e quindi della governabilità». E sebbene «[l]a previsione di sistemi elettorali diversi in un sistema bicamerale paritario non [sia] in sé incostituzionale [...] il dubbio di costituzionalità emerge se uno dei due sistemi comprime rappresentatività e voto eguale per l'obiettivo – costituzionalmente rilevante – della governabilità. Venendo meno l'obiettivo, viene meno anche ogni bilanciamento fatto in quella chiave. La compressione del voto eguale e della rappresentanza astrattamente giustificabili per la governabilità perderebbero ogni ragione di essere e rimarrebbero *sine causa*»<sup>114</sup>.

La legge n. 52/2015 prevede inoltre un nuovo meccanismo, in virtù del quale il premio di maggioranza di 340 seggi è attribuito alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione. Nondimeno, se tale premio appare sufficientemente alto da assicurare la governabilità, il legislatore vi ha affiancato anche la previsione di una soglia di sbarramento del 3% che, assicurato ormai quell'obiettivo, si propone un'artificiosa riduzione della frammentazione politica in senso bipartitico o bipolare<sup>115</sup>. Il legislatore persegue così un risultato, la semplificazione del quadro politico, non costituzionalmente protetto e, pertanto, non bilanciabile con il diritto fondamentale di voto<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2015, 15; in senso analogo anche M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 12; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 751.

<sup>115</sup> Così C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2015, 11; vedi, inoltre, L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., 3, che sottolinea quanto sia astratto e mistificante «il convincimento d'incidere sul sistema politico, con l'effetto di trascinarsi sulle istituzioni, mediante i soli meccanismi elettorali».

<sup>116</sup> In questo senso vedi M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum)*, cit., 16; M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 13; C. GALLI, *Metamorfosi. Sulla nuova legge elettorale*, in

D'altra parte, non sembra neppure che la legge n. 52/2015 possa superare il test di ragionevolezza e di proporzionalità indicato dalla Consulta nella sentenza n. 1/2014, posto che “il vero oggetto della dichiarazione d'incostituzionalità non [era] tanto l'assenza di una soglia, quanto l'irragionevolezza e non proporzionalità del premio. Ed è ciò che porta ad escludere che l'aver ora individuato una percentuale di voti minimi sia di per se sufficiente a porre la nuova legge al riparo da eventuali nuove censure di incostituzionalità”<sup>117</sup>.

In primo luogo, l'entità del premio è tale da determinare per la lista vincente fino al 15% dei seggi in palio; essa otterrebbe in questo modo più della metà di essi, con conseguente eccessiva compressione della rappresentatività dell'assemblea e dell'eguaglianza del voto<sup>118</sup>. Inoltre, occorre considerare che, nel caso in cui nessuna lista raggiungesse la soglia del 40% (che è lo scenario al momento più probabile<sup>119</sup>), al secondo turno di ballottaggio andrebbero, per l'assegnazione del premio, le due liste più votate, per le quali non rimane però altro sbarramento se non quello del 3% per l'accesso alla distribuzione dei seggi<sup>120</sup>. Le ragioni della rappresentanza verrebbero, dunque, mortificate proprio al ballottaggio, qualora il premio andasse a una lista (singola) che si fosse fermata ben al di sotto del 40% dei voti<sup>121</sup>. In questo modo, le ragioni della governabilità non soltanto risulterebbero nuovamente sovrastimate (con la sotto-rappresentazione di una minoranza), ma potrebbero cadere nel vuoto. Il divieto di apparentamenti tra liste dopo il primo turno spingerebbe, infatti, verso la formazione di liste racchiudenti al loro interno forze politiche alquanto disomogenee che, quindi, a urne chiuse e dopo il voto

---

*www.centroriformastato.it*, 18 maggio 2015, 2; *contra* C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 736-37.

<sup>117</sup> G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, cit., 4.

<sup>118</sup> Cfr. M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 10.

<sup>119</sup> E da qui le proposte di modifica “a giorni alterni”, che segnalano la congiunturalità della scelta fatta con la legge n. 52/2015.

<sup>120</sup> Sui possibili esiti del ballottaggio vedi ancora M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 12 s.; nonché R. DICKMANN, *A proposito dell'Italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3 giugno 2015, 4 ss.

<sup>121</sup> Cfr. L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis”*, cit., 298 s.

iniziale di fiducia, potrebbero far venir meno il sostegno al Governo<sup>122</sup>.

«In definitiva, ed in considerazione anche dell'attuale conformazione del sistema politico italiano, il premio di maggioranza può garantire, subito dopo il voto, una chiara maggioranza parlamentare: ma, stante la forma di governo parlamentare stabilita nella nostra Costituzione ed il principio del divieto di mandato imperativo, che ciò corrisponda a "governabilità" (per tutto l'arco della durata del Parlamento) è tutt'altro che certo»<sup>123</sup>.

Si perpetua, infatti, l'illusione che la governabilità possa essere assicurata attraverso una legge elettorale concepita come strumento di correzione forzata del sistema politico<sup>124</sup>, senza che si affronti – al di là dei vuoti slogan – il nodo centrale della questione: «il sistema politico [...] ha subito trasformazioni che non riguardano il numero o la consistenza elettorale dei partiti, ma la loro stessa natura, e che quindi chiamano in causa tutta un'altra serie di fattori che finiscono col conformare il sistema (si pensi, ad esempio, alla distribuzione del potere economico in rapporto al conflitto politico, o all'assetto dei media)»<sup>125</sup>.

Peraltro, anche in conseguenza delle modalità di composizione delle liste e del combinato disposto con la riforma costituzionale, la legge elettorale sembra mirare a una governabilità volta, più che ad assicurare un efficace processo decisionale, a mettere la Camera politica nelle mani dell'esecutivo (o meglio, del Presidente del Consiglio)<sup>126</sup>. Difatti, «[i]l rapporto fra parlamento e governo (e il suo Capo) ricalca il modello del "Sindaco d'Italia", appena mascherato: *la stabilità (la governabilità) – che è l'obiettivo politico principale della legge e che fa premio sulla rappresentatività – si trasforma in rigidità del sistema*»<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> In questo senso vedi anche M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum)*, cit., 17; M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 15.

<sup>123</sup> E. ROSSI, *Storia di un "falso"?*, cit., 3.

<sup>124</sup> Cfr. L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis"*, cit., 297; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 44 ss.

<sup>125</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., 1.

<sup>126</sup> Sul punto vedi *infra*, § 4.

<sup>127</sup> C. GALLI, *Metamorfosi*, cit., 3, (corsivi dell'A).

Tuttavia, il rischio di una governabilità “accentrata”, nei termini di cui si è finora detto, è paradossalmente quello di produrre una maggiore ingovernabilità sul piano sociale, perché l’esito finale sarà quello di un Governo ulteriormente blindato rispetto alle istanze sociali. Queste avranno modo di farsi sentire solo al momento del voto e, per giunta, nelle modalità coartate dalla legge elettorale. Inoltre, la trasposizione di questo tipo di governabilità nel contesto della legislazione elettorale, con gli esiti di verticalizzazione e di personalizzazione che ne conseguono<sup>128</sup>, non solo amplificherà la distanza tra governati e governanti, ma determinerà l’inglobamento della politica nazionale nell’indirizzo politico.

#### **4. La governabilità nell’organizzazione e nel funzionamento del Governo**

Se, come si è poc’anzi evidenziato, una malintesa idea di governabilità ha ormai travolto la stessa maggioranza parlamentare, osservazioni analoghe devono farsi con riguardo al Governo. Non è del tutto esatto, infatti, sostenere che le riforme istituzionali avviate e/o approvate negli ultimi trenta anni hanno avuto l’effetto di spostare l’ago della bilancia verso l’esecutivo nazionale (in termini di indirizzo politico, innanzitutto, e di produzione normativa in particolare). È semmai vero che il pendolo oscilla sempre più verso il Presidente del Consiglio dei Ministri, dal momento che la retorica della governabilità è riuscita nell’intento di traghettare il Paese verso una forma di governo non presidenziale, ma di fatto presidenzialista<sup>129</sup> ovvero verso una «democrazia d’investitura rafforzata»<sup>130</sup>. Esito paradossale di tale processo è stata una “espropriazione” di poteri perpetrata nei confronti dello stesso Governo, che ne ha risentito in termini di collegialità e di responsabilità politica. Quel processo ha, infatti, determinato, sul piano esterno, la trasformazione degli esecutivi in «esecutori di

---

<sup>128</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna*, in *parolechiave*, 2010, 36 ss.

<sup>129</sup> Così M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 14.

<sup>130</sup> C. GALLI, *Metamorfosi*, cit., 3.

dettami normativi sovrastatali»<sup>131</sup> e, sul piano interno, il dissolvimento della collegialità governativa nella figura del *Premier*.

Parallelamente alla convinzione che la partita della governabilità dovesse essere giocata sul fronte del ridimensionamento del Parlamento (e della mediazione politica) è stata portata avanti anche l'idea secondo cui il recupero della capacità e dell'efficienza decisionale del Governo imponesse non soltanto maggiori garanzie in termini di stabilità governativa, ma soprattutto un «rafforzamento dei poteri di direzione del “primo ministro”, [da perseguirsi] attraverso il rafforzamento della sua legittimazione elettorale o l'attribuzione di più incisivi strumenti giuridici di direzione del governo»<sup>132</sup>. Nel tempo, però, negli spazi lasciati indefiniti dagli articoli 92 e 95 della Costituzione<sup>133</sup> e nell'incerta coesistenza tra principio monocratico e principio collegiale<sup>134</sup>, le spinte maggioritarie intervenute sul piano elettorale o per via di mera prassi hanno finito per incidere significativamente (e, mi sembra, ben oltre il non detto costituzionale) sui rapporti tra ministri, Consiglio dei Ministri e Presidente, così come sui poteri di direzione di quest'ultimo.

Ciò, peraltro, è avvenuto attraverso il *medium* di provvedimenti normativi riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i quali tuttavia, più che fungere da traino, hanno rappresentato la registrazione di una situazione di fatto già affermata (come nel caso della legge n. 400/1988) oppure hanno tradotto in termini organizzatori quel «progressivo riallineamento della competizione politica ad una dinamica bipolare», che avrebbe riportato al centro del discorso «la questione della guida della coalizione e della

---

<sup>131</sup> G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2013, 5.

<sup>132</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., 2.

<sup>133</sup> Sul punto si rinvia a L. PALADIN, *Governo italiano*, XIX, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, 691 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei ministri*, XXXV, *ivi*, 1986, 137 ss.

<sup>134</sup> Sulle incertezze implicate al riguardo dalla disciplina costituzionale vedi A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, 325 ss.; G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri: Art. 92-96*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, spec. 105 ss., 333 ss. Sul conseguente delinearci di un governo «a direzione plurima dissociata (“governo per ministeri”)» vedi E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, Giuffrè, 1977, 49.

realizzazione del programma di governo, e, di conseguenza, quella della struttura organizzativa chiamata a sostenere ed assistere l'esercizio di tali funzioni»<sup>135</sup>. In quest'ultimo senso, la legge n. 59 del 1997 e i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, nell'accentrare in capo alla Presidenza del Consiglio alcuni compiti e funzioni, sono stati letti per un verso come «capitoli importanti della lettura in senso "presidenziale" delle disposizioni contenute negli artt. 92 e 95 Cost.»<sup>136</sup>; per l'altro verso, come un'espressione di quella logica binaria per cui ai mutamenti fattuali e normativi nel funzionamento e nell'organizzazione del Governo avrebbe poi dovuto corrispondere l'adeguamento della disciplina costituzionale<sup>137</sup>.

Tali mutamenti sono, peraltro, andati di pari passo con un'esaltazione – mediatica ed elettorale – dei poteri carismatici e taumaturgici del “Primo Ministro”, che si è imposta dietro la spinta e in piena sintonia sia con il ridimensionamento dei processi democratici a opera del governo tecnocratico – interno ed esterno – della crisi economico-finanziaria<sup>138</sup> sia, conseguentemente, con una stabilità governativa funzionalizzata al contenimento del debito pubblico e ai diktat dei mercati<sup>139</sup>. Alla preferenza, sul piano sovranazionale, per le sedi informali di discussione e di elaborazione delle politiche economiche europee<sup>140</sup> è così corrisposta, sul piano nazionale, l'estrema opacità delle effettive sedi di definizione delle politiche nazionali, unitamente a iniziative sempre più solitarie del Presidente del Consiglio.

Superata, quindi, la fase in cui al rafforzamento dei poteri direttivi del Presidente si era cercato di affiancare una rimodulazione del

<sup>135</sup> A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, il Mulino, 2000, 42.

<sup>136</sup> A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri*, cit., 46.

<sup>137</sup> In questi termini vedi A. PAJNO, L. TORCHIA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del governo*, cit., 26.

<sup>138</sup> Cfr. M. PROSPERO, *Terza Repubblica?*, in *Democrazia e diritto*, 1-2, 2012, 69.

<sup>139</sup> In tal senso vedi G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'Aic, in *Rivista Aic*, fasc. 4/2013, 11.

<sup>140</sup> Come evidenziato da G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 119.

principio di collegialità<sup>141</sup>, successivamente si è aperta una stagione di progressiva autonomizzazione del Presidente del Consiglio (da solo o più spesso unitamente al ministro dell'economia)<sup>142</sup>. Il cambio di registro si è avviato a partire dalla prima metà degli anni Novanta, in concomitanza con una crisi partitica ed economica che ancora oggi spinge nella stessa direzione e in conseguenza dell'irrobustimento dei vincoli sovranazionali (rispetto ai quali, peraltro, il Presidente si pone spesso come cinghia di trasmissione e di raccordo, più che di direzione o di propulsione). Da lì in avanti l'espansione delle funzioni e dei compiti presidenziali non si è arrestata, ma ha prodotto una preoccupante degenerazione personalistica e fiduciaria nei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri, che continua a erodere gli spazi e le sedi della collegialità. Come è stato, del resto, rilevato «la dilatazione dei poteri presidenziali [...] non conduce necessariamente ad un rafforzamento della presidenza, o, a tutto voler concedere, produce una presidenza forte in un governo debole e disgregato, in cui la maggiore o minore influenza di un ministro viene a dipendere in larga misura dalla sua relazione personale con il presidente e il suo apparato di stretti collaboratori»<sup>143</sup>, costituito da viceministri, sottosegretari, dirigenti, commissari straordinari. A ciò si aggiunga che, di fronte a decisioni dei ministri dell'economia che appaiono sempre più incontestabili, essendo essi garanti del rispetto dei vincoli europei, «i poteri di indirizzo e di coordinamento dei primi ministri nelle decisioni di spesa» appaiono «sempre più problematici», spostandosi prevalentemente su funzioni che vanno «dalla gestione delle situazioni di emergenza alla attribuzione di competenze ritenute utili dal punto di vista politico o clientelare»<sup>144</sup>.

Sintomatiche della perdita di collegialità del governo, in favore di un singolarissimo e informale principio monocratico, sono alcune

---

<sup>141</sup> Secondo quanto previsto dal regolamento del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1993; al riguardo vedi S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011, 188 ss.

<sup>142</sup> Cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, 375 ss.

<sup>143</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., 28.

<sup>144</sup> S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare". I partiti "maggioritari" e quelli "carismatici" fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, in ID. (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, 18-19.

delle prassi seguite nella formazione delle decisioni del Consiglio dei Ministri che, consolidatesi negli ultimi venti anni e ripropostesi anche nella legislatura in corso<sup>145</sup>, segnalano un deciso e significativo scollamento dalle regole preposte al funzionamento del Governo, con importanti ricadute sul sistema delle fonti. Ci si riferisce, in particolare, ai c.d. “provvedimenti copertina”, che sono portati in discussione e approvati in Consiglio dei Ministri nelle linee generali, per poi essere solo successivamente definiti nei loro contenuti<sup>146</sup>; alla connessa prassi dell’approvazione del provvedimento in Consiglio “salvo intesa tecnica”, con conseguente successiva determinazione del testo definitivo da parte degli uffici<sup>147</sup>; all’emanazione “differita” o “non immediata” dei decreti-legge, per cui «tra la deliberazione in Consiglio dei Ministri del testo di un decreto legge e l’emanazione – e successiva pubblicazione – di questo intercorre un cospicuo lasso di tempo»<sup>148</sup>; al frequente mancato rispetto dei tempi prescritti dal regolamento del 1993 in ordine alla diramazione degli schemi di provvedimento, all’invio della documentazione e alla convocazione del pre-consiglio; alla tendenza della Presidenza a sottoporre al Consiglio dei Ministri i c.d. provvedimenti “fuori sacco”, sui quali non si è potuta svolgere alcuna istruttoria perché non sono stati iscritti all’ordine del giorno<sup>149</sup>.

Al riguardo non bisogna, peraltro, sottovalutare che tali “scostamenti” concernono spesso i testi dei decreti-legge con i quali

<sup>145</sup> Cfr. M. AINIS, *Il testo seguirà (con calma)*, in *Corriere della Sera*, 14 marzo 2015.

<sup>146</sup> Su tale prassi vedi S. MERLINI, G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, 492 e, da ultimo, N. LUPO, *«governi tecnici» Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2015, 114-15.

<sup>147</sup> In proposito vedi D. NARDELLA, *Il presidente del consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell’attività normativa del governo: strumenti e procedure*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, cit., 208; G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2015, 162.

<sup>148</sup> M. FRANCAVIGLIA, *L’emanazione differita dei decreti legge alla luce dell’art. 77 Cost.*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d’urgenza e crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 187 ss. Ma si pensi anche ai c.d. decreti-legge “manifesto”, contenenti norme non immediatamente applicative: cfr. A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge “manifesto”. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell’adozione delle norme di attuazione*, in *Diritto e società*, 2015, 107 ss.

<sup>149</sup> Cfr. G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi*, cit., 161.

sono anticipati i contenuti (sempre più vari) della manovra finanziaria (decisi ormai per lo più in altre sedi<sup>150</sup>), con la conseguente blindatura della conversione, assicurata dai procedimenti speciali previsti dai regolamenti parlamentari e dall'utilizzo congiunto di maxi-emendamenti e questione di fiducia.

Tutto ciò rende, quindi, evidente che il superamento della figura del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* viene «perseguito non tanto rafforzando i suoi poteri di direzione nel collegio e sul collegio, ma attraverso percorsi, per così dire, trasversali rispetto al disegno costituzionale, a cominciare dalla ipertrofica dilatazione dell'apparato della presidenza, la permanenza in capo allo stesso di funzioni di amministrazione attiva che si sovrappongono a quelle dei ministri, la configurazione di forme di rapporto fiduciario diretto tra il presidente e singole figure (ministri con o senza portafoglio, sottosegretari, dirigenti): gli stessi elementi di “asimmetria” che, nella impostazione della legge n. 400, erano stati valorizzati come strumenti per pervenire ad una maggiore collegialità effettiva (ad esempio la costituzione di comitati di ministri) perdono significativamente peso, a favore del prevalere di collegamenti informali per lo più basati su rapporti diretti tra le diverse componenti del governo»<sup>151</sup>.

## **5. La governabilità nei progetti di revisione costituzionale e nel disegno di legge costituzionale A.S. 1429/A.C. 2613**

Le ragioni della governabilità, finora affermatesi per lo più per via legislativa, regolamentare o di prassi, premono tuttavia sulla stessa Costituzione, in considerazione del fatto che, come si è sottolineato, l'obiettivo ultimo di chi se ne è appropriato è stato sin dall'inizio quello di piegare alle sue logiche la Costituzione repubblicana del 1948. Sotto questo punto di vista, gli appelli degli ultimi trenta anni per le riforme istituzionali scontano una contraddizione e, in definitiva, un vizio di fondo: sebbene i mali e i problemi dell'ingovernabilità siano rintracciati nel mal funzionamento e nella

---

<sup>150</sup> F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione del diritto UE dell'emergenza finanziaria. Riflessioni conclusive*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza e crisi*, cit., 219 ss., spec. 225.

<sup>151</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., 50.

sclerotizzazione del sistema politico-partitico, per farvi fronte si è continuato a elaborare proposte organiche di revisione costituzionale, nell'illusione che l'ingegneria costituzionale e istituzionale potesse in qualche modo curare i mali di quel sistema.

Tale paradigma ha, pertanto, costantemente guidato e attraversato i dibattiti sulle proposte di modifica della Costituzione, essendo stato messo a tema, secondo modalità e con accenti diversi, dalla Commissione bicamerale Bozzi (1983-85), dalla Commissione bicamerale De Mita-Iotti (1993-94), dal Comitato Speroni (1994), dalla Commissione bicamerale D'Alema (1997-98), dal progetto di revisione costituzionale del 2005 (sottoposto a referendum nel 2006), dalla c.d. Bozza Violante (2007), dalla Commissione dei Saggi istituita dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (2013) e, infine, dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta (2013).

Non diversamente è accaduto per il progetto di revisione costituzionale attualmente all'esame delle Camere.

Difatti, sulla base di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 39/2011 (Coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo)<sup>152</sup>, nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2014 si legge che «*[l]a semplificazione degli assetti istituzionali e la velocizzazione dei procedimenti decisionali* rappresentano uno dei punti centrali dell'agenda politica della XVII legislatura. Essi costituiscono un pilastro strategico su cui fondare il rilancio della competitività, condizione necessaria per superare la recessione in atto e il suo gravoso impatto in termini sociali ed

---

<sup>152</sup> A modifica dell'art. 10, comma 5, della legge 196/2009, l'art. 2, comma 2 della legge 39/2011 dispone: «La terza sezione del DEF reca lo schema del Programma nazionale di riforma di cui all'articolo 9, comma 1. *Lo schema contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale di riforma.* In particolare, la terza sezione indica:

a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

b) gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;

c) *le priorità del Paese e le principali riforme da attuare*, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF;

d) *i prevedibili effetti delle riforme* proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione» (corsivi miei).

economici. Le iniziative e gli interventi fin qui promossi nel corso della legislatura mirano a delineare una riforma organica del sistema politico-istituzionale, per *garantire maggiore stabilità degli esecutivi, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali pubblici* ed elevare per questa via la qualità della vita democratica e la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. In particolare, il carattere prioritario della questione delle riforme costituzionali e della legge elettorale, si è posto fin dalle prime battute di avvio della XVII legislatura ed è stato sottolineato con forza dal Presidente della Repubblica Napolitano nel discorso pronunciato il 22 aprile 2013»<sup>153</sup> (corsivi miei).

Il PNR 2014 si è, quindi, tradotto nella presentazione del disegno di legge costituzionale 1429<sup>154</sup> e nell'approvazione della legge n. 52/2015. Tale legge, di cui si è detto prima, sin dall'inizio è stata concepita in stretta connessione con la revisione del testo costituzionale e ciò offre un ulteriore argomento contro le affermazioni di quanti hanno sostenuto che non avrebbe avuto senso muovere critiche al disegno di legge costituzionale per gli effetti derivanti dall'intreccio con la riforma elettorale. Siffatto intreccio risulta essere, al contrario, imprescindibile<sup>155</sup>, soprattutto se considerato nei termini dell'obiettivo di fondo perseguito da entrambi i provvedimenti: la governabilità<sup>156</sup>. Nella relazione di accompagnamento all'A.S. 1429, tra la pluralità di obiettivi indicati compare, infatti, in primo luogo quello di «rafforzare l'efficienza dei

---

<sup>153</sup> Il PNR 2014, contenuto nella Sezione III del Documento di economia e finanza 2014, è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri nello stesso giorno di presentazione al Senato del disegno di legge costituzionale 1429 (8 aprile 2014) e confermato nelle sue linee di fondo dal PNR 2015.

<sup>154</sup> Al momento in cui si scrive il ddl costituzionale (A.S. 1429-D/A.C. 2613-D) è in attesa di seconda deliberazione da parte della Camera dei deputati, dopo l'approvazione del Senato a maggioranza assoluta lo scorso 20 gennaio.

<sup>155</sup> Come da subito hanno sottolineato L. FERRAJOLI (13 maggio 2014), A. D'ANDREA (9 ottobre 2014), E. GROSSO, M. VILLONE e M. VOLPI (20 ottobre 2014) nelle rispettive *Audizioni presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*. Le Audizioni presso la I<sup>a</sup> Commissione della Camera sono reperibili all'indirizzo [www.camera.it/leg17/1078](http://www.camera.it/leg17/1078).

<sup>156</sup> Sul rapporto tra disegno di legge costituzionale e governabilità vedi le audizioni di T.E. FROSINI (13 maggio 2014) e di A. BARBERA (3 agosto 2015) presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica. Le audizioni presso la I<sup>a</sup> Commissione del Senato sono reperibili all'indirizzo [www.senato.it/Leg17/1121?shadow\\_organ=1170001](http://www.senato.it/Leg17/1121?shadow_organ=1170001).

processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale». Viene, pertanto, riproposta la convinzione di fondo che le disfunzioni decisionali siano il frutto dell'impianto istituzionale (e non invece delle difficoltà del sistema politico-partitico<sup>157</sup>) e che, dunque, su di esso si debba incidere per assicurare un'efficienza decisionale intesa in modo del tutto conforme alla retorica della governabilità, ossia come riduzione dei «canali di espressione politica» e come «semplificazione della complessità democratica di un ordinamento pluralista»<sup>158</sup>.

Tali obiettivi sono, in primo luogo, perseguiti attraverso la riforma del bicameralismo paritario, incentrata – per quel che qui immediatamente rileva – sull'eliminazione dell'elezione diretta dei senatori e sulla conseguente attribuzione dell'indirizzo politico alla Camera dei Deputati. Pertanto, mentre la Camera «è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la *funzione* di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo», il Senato della Repubblica «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» (così recita il nuovo art. 55 Cost., commi 4-5).

Con un solo “tratto di penna” vengono, quindi, superate le discussioni dottrinali sulla configurabilità dell'indirizzo politico come funzione autonoma ovvero come mera attività, nonché quelle sull'attribuzione della titolarità del relativo potere a uno o più organi ovvero a questo o a quell'organo sulla base del principio di effettività<sup>159</sup>. È stata, infatti, accolta una nozione restrittiva di indirizzo

---

<sup>157</sup> Come, invece, rimarcato da F. CERRONE, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (13 maggio 2014).

<sup>158</sup> S. NICCOLAI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (28 luglio 2015).

<sup>159</sup> Il riferimento è naturalmente a C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*,

politico che, ridotta alle dinamiche del rapporto fiduciario e all'asse "corpo elettorale-maggioranza parlamentare-governo"<sup>160</sup> e per giunta in combinato disposto con il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale n. 52/2015, persegue evidentemente l'intento di rafforzare il Governo<sup>161</sup>.

A tal riguardo si è, nondimeno, esattamente rilevato che, poiché l'indirizzo politico, quantunque enucleato come funzione autonoma, si svolge pur sempre anche attraverso gli atti di produzione normativa, l'esclusione del Senato dall'indirizzo politico è tale da potersi ripercuotere sull'esercizio delle funzioni di cui esso resta titolare, in particolare sul procedimento legislativo e sulla fase ascendente della normazione europea. «Siffatto esercizio parrebbe suscettibile di limitazione non procedimentale ma contenutistica, potendosi ipotizzare una carenza di potere a lambire profili riconducibili all'indirizzo politico – importando, in tale ipotesi, una valutazione di coerenza e congruità circa l'ammissione del Senato a concorrere al procedimento legislativo per atti che sussumano scelte di indirizzo. Ancora: se è vero che la relazione fiduciaria è fonte del raccordo organizzatorio che sorregge l'indirizzo politico, ed essa si instaura in forza del principio maggioritario, è pur vero che il grado di maggioritarizzazione dell'indirizzo politico (profilo, questo, su cui altresì incide, quale elemento "materiale", la configurazione della legge elettorale) è in grado di incidere sul disegno pluralistico (cui è servente il medesimo divieto di mandato imperativo) quale innervante la Costituzione vigente»<sup>162</sup>.

Peraltro, se con l'attribuzione alla sola Camera dell'indirizzo politico si è inteso inequivocabilmente affermare che il circuito fiduciario si risolve ormai nel rapporto Governo/Camera dei Deputati, non è da escludersi che in futuro il nuovo art. 55 Cost., in combinato

---

cit., 53 ss.; cfr. anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 144 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 93 ss.

<sup>160</sup> Così V. TONDI DELLA MURA, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (27 luglio 2015); S. NICCOLAI, *Audizione*, cit.

<sup>161</sup> G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (27 maggio 2014).

<sup>162</sup> Dossier del Servizio studi del Senato sull'A.S. n. 1429-A, *La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della 1a Commissione)*, n. 155/2014, 25-26; Dossier del Servizio studi del Senato sull'A.S. n. 1429-B, *Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura*, n. 229/2015, 8-9.

disposto con l'art. 95 Cost. (non modificato dal disegno di legge costituzionale), determini gattopardescamente una situazione inversa a quella di un Governo forte, ovvero sia un Governo che, di fronte a una maggioranza "infedele", si ritrovi a giocare il ruolo di «comitato esecutivo delle decisioni della Camera»<sup>163</sup>.

Il progetto di revisione costituzionale si muove, inoltre, nel senso di un rafforzamento del Governo (ulteriore rispetto a quello determinato negli ultimi decenni) consistente nell'attribuzione di strumenti mediante i quali esso viene letteralmente "armato" contro la sua stessa maggioranza e, più in generale, «contro l'intero corpo rappresentativo della Nazione»<sup>164</sup>. Mi riferisco evidentemente all'introduzione del c.d. "voto a data certa", ora previsto dal nuovo testo dell'art. 72, comma 7, Cost. Nella formulazione iniziale, poi modificata in Commissione alla Camera, esso si configurava come un'ipotesi di vero e proprio "voto bloccato"<sup>165</sup>, che costituzionalizzava «in maniera soltanto un po' più elegante, la vituperata pratica, da anni oggetto di quotidiana applicazione nelle aule parlamentari, del maxi-emendamento presentato dal governo, sul quale lo stesso governo pone la questione di fiducia»<sup>166</sup>. Si stabiliva, infatti, che, decorsi sessanta giorni dalla richiesta del Governo di iscrivere con priorità un disegno di legge all'ordine del giorno e sottoporlo alla votazione finale, ««*il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, [fosse] posto in votazione senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale*» (corsivo mio).<sup>167</sup>

Nella formulazione ora confluita nell'A.C. 2613-D, in attesa di seconda deliberazione da parte della Camera dei Deputati, il nuovo testo dell'art. 72 Cost. dispone che, escluse le leggi per cui è prevista l'approvazione di entrambe le Camere e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, «il

<sup>163</sup> S. NICCOLAI, *Audizione*, cit.

<sup>164</sup> S. NICCOLAI, *Audizione*, cit.

<sup>165</sup> Sul punto vedi le *Audizioni* di E. GROSSO, M. VILLONE, M. VOLPI, cit.; nonché G. BUCCI, *Parlamentarismo senza parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, 16-17.

<sup>166</sup> E. GROSSO, *Audizione*, cit.

<sup>167</sup> Sulle analogie e sulle differenze con quanto previsto nella Relazione finale della Commissione dei Saggi istituita dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 30 marzo 2013 e in quella della Commissione per le riforme costituzionali istituita da Enrico Letta con D.P.C.M. dell'11 giugno 2013, cfr. A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio Aic*, 2014, 5-6.

Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma [entro cui il Senato può disporre di esaminare il disegno di legge approvato dalla Camera e deliberare proposte di modifica], sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge». La previsione di limiti al procedimento è rimessa al regolamento della Camera dei deputati e, sebbene l'atto regolamentare costituisca *in astratto* la sede più congeniale alla definizione delle modalità e dei limiti dell'istituto<sup>168</sup>, non può non rilevarsi che, soprattutto in considerazione delle implicazioni iper-maggioritarie del sistema elettorale, le aspettative delle minoranze parlamentari di trovare in quella sede adeguate tutele potrebbero rimanere deluse, nonostante il fatto che il regolamento della Camera sia ora chiamato a garantire i loro diritti e a disciplinare lo statuto delle opposizioni (nuovo testo art. 64 Cost., comma 1)<sup>169</sup>.

Inoltre, il procedimento è congegnato in modo tale che, se la disposizione costituzionale fosse interpretata – come lasciano intendere le modifiche apportate al testo dalla Commissione Affari costituzionali della Camera – in modo da includere nei termini previsti i tempi lasciati al Senato per l'esame dei disegni di legge “prioritari” (5 giorni per l'esame e 15 per le proposte di modificazione: artt. 70, comma 3, in combinato disposto con l'art. 72, comma 7), il tempo di esame che rimarrebbe a disposizione della Camera dei Deputati scenderebbe, dai settanta giorni complessivamente previsti, al di sotto dei cinquanta, in considerazione del fatto che ad essa occorrerebbero in ogni caso alcuni giorni per esaminare le eventuali proposte di modifica deliberate dal

---

<sup>168</sup> Così A. GIORGIS, *Il voto a data certa*, relazione al Seminario di discussione del Gruppo di Pisa “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, Roma, 24 novembre 2014, *Report* a cura di L. FOTI, F. GRANDI, E. OLIVITO, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, 18.

<sup>169</sup> Come rilevato da G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (30 luglio 2015).

Senato<sup>170</sup>. Tempi molto stretti, dunque, con cui si rischia di sancire definitivamente la trasfigurazione della Camera dei deputati (e nel complesso dell'organo parlamentare) in docile e silente esecutore della *voluntas* governativa (*id est*, del Presidente del Consiglio) e che poco e male bilanciano le esigenze della rappresentanza e dei lavori parlamentari, fortemente e ulteriormente compresse, con quelle della governabilità.

A tal proposito a nulla rileverebbe il fatto che, per scongiurare il rischio di un'eccessiva facilità e velocità nell'approvazione dei disegni di legge per i quali è esclusa la possibilità di ricorrere al voto a data certa (*ex novo* art. 70, comma 1), il testo costituzionale è stato disseminato, nell'ambito del procedimento legislativo, di maggioranze assolute (artt. 70, 71, 73, 81 Cost.). Alla luce di quanto evidenziato in ordine alle implicazioni della legge elettorale n. 52/2015, quelle maggioranze sembrano, infatti, rispondere piuttosto al solo intento di salvare le apparenze. Difatti, «[l]e maggioranze assolute, come ben noto, possono essere artificialmente costruite dai sistemi elettorali. Quindi esse sono *assicurate*, almeno formalmente, nel contesto di sistemi elettorali non perfettamente proporzionali [...]. Il raggiungimento della maggioranza assoluta dipende quindi – soltanto – dal livello di coesione interna della maggioranza, e non certo dall'esigenza di “coinvolgere” l'opposizione nella responsabilità circa l'assunzione della specifica decisione»<sup>171</sup>.

Alle gravi ripercussioni del c.d. “voto a data certa” poc'anzi richiamate non sembra, peraltro, potersi meramente opporre che, al fine di ovviare alla presunta debolezza del Governo nel procedimento legislativo (smentita peraltro nella legislatura in corso e in quelle precedenti<sup>172</sup>) e/o alla farraginosità dell'*iter legis*<sup>173</sup>, l'introduzione di una

---

<sup>170</sup> Cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio Aic*, 2015, 8.

<sup>171</sup> E. GROSSO, *Audizione*, cit. (corsivo dell'A.); in senso analogo vedi anche L. RONCHETTI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* (28 luglio 2015).

<sup>172</sup> Vedi al riguardo G. RIVISECCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza e crisi*, cit., 136 ss., il quale evidenzia come, anche in conseguenza dell'applicazione alla Camera dei Deputati dell'istituto di cui all'art. 55, comma 6, del Regolamento del Senato (c.d. ghigliottina), nelle ultime tre legislature «l'uso specializzato della questione di fiducia nel procedimento di conversione dei decreti-legge, ben lungi dal rispondere ad esigenze anti-ostuzionistiche, [ha consentito] al Governo di “blindare” i contenuti normativi del provvedimento,

procedura che vuole garantire tempi certi ai disegni di legge costituirebbe un'esigenza ineludibile, anche nell'intento di scoraggiare il ricorso massivo alla decretazione di urgenza e alle questioni di fiducia sui maxi-emendamenti presentati in sede di conversione<sup>174</sup>, prassi queste che da anni deprimono il ruolo del Parlamento a mero e inerte "convertitore" di decreti-legge. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale 1429 si legge, infatti, che, anche in coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data certa, è stato previsto «un duplice intervento in materia di decretazione d'urgenza, finalizzato a contenere entro ambiti fisiologici il ricorso da parte del Governo a provvedimenti provvisori con forza di legge».

Il nuovo testo dell'art. 77 Cost., costituzionalizzando in parte i limiti posti dalla legge n. 400/1988 e introducendone altri che, per il vero, già si ritenevano implicitamente ricavabili dalla Costituzione o erano stati negli anni enucleati dalla Corte costituzionale<sup>175</sup>, stabilisce che il Governo non può ricorrere alla decretazione d'urgenza per «disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte

---

anzitutto nei confronti della "sua" maggioranza, le cui iniziative emendative vengono, per così dire, "filtrate" dal maxi-emendamento» (ivi, 139).

<sup>173</sup> Contro tale *vulgata* vedi A. D'ANDREA, «Convertire in legge i decreti del governo! Aspetti problematici di un "dato preoccupante" e prospettive istituzionali», in *Federalismi.it*, 2014, 8, per il quale non è «aderente alla realtà affermare che nell'ordinamento italiano la posizione costituzionale del Governo in Parlamento – certo di natura bicamerale e con pari funzioni della Camera e del Senato – risulterebbe attualmente priva di specifica considerazione cosicché la strada maestra della legislazione, lastricata da ostacoli procedurali, impedisce la realizzazione in tempi ragionevoli dell'indirizzo politico alla maggioranza di Governo». Analogamente D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 29.

<sup>174</sup> In tal senso vedi A. GIORGIS, *Il voto a data certa*, cit., 16. In termini analoghi si era espressa, peraltro, anche la Commissione per le riforme costituzionali istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2013. Nella Relazione finale del 17 settembre 2013 la Commissione proponeva, infatti, «anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, [...] di limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario» (45, corsivo mio).

<sup>175</sup> Cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza*, cit., 4-5.

costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento». I decreti debbono, inoltre, contenere «misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», mentre «[n]el corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto» (nuovi commi 4, 5 e 6).

E tuttavia, dall'intreccio tra “voto a data certa” e disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza discende, nel complesso, un sostanziale rafforzamento del Governo in Parlamento, cui non sembra necessariamente corrispondere un contenimento dei provvedimenti provvisori con forza di legge. Difatti, dal momento che il legislatore costituzionale ha escluso che si possa ricorrere al voto a data certa per i disegni di legge vertenti sulle materie c.d. bicamerali, ma non ha invece escluso che in questi ambiti si possa ricorrere alla decretazione d'urgenza, è stato rilevato che «se mai si dovesse ritenere essenziale per il programma di governo un disegno di legge su materie c.d. bicamerali, si opterà per il decreto-legge per avere certezza dei tempi di approvazione». Inoltre, qualora nella prassi si seguisse un'interpretazione dell'art. 77 Cost. tale da ridimensionare fortemente il peso del Senato in fase di conversione dei decreti-legge vertenti su materie “bicamerali”, «il ricorso al decreto-legge in tali materie consentirebbe di derogare alla competenza paritaria Camera-Senato, consentendo pertanto a quest'ultimo di soltanto proporre modifiche al testo approvato dalla prima»<sup>176</sup>.

Peraltro, in ordine all'asserita necessità di modificare il testo costituzionale in modo da incrementare le prestazioni decisionali delle due Camere e improntare i procedimenti legislativi a un'ottica efficientistica, da più parti è stato osservato che, sul piano delle procedure legislative, il disegno di legge costituzionale ne determina l'appesantimento e l'aggravamento, piuttosto che la semplificazione, con un fortissimo rischio di aumento del contenzioso<sup>177</sup>. Vi è, inoltre, un solo apparente irrobustimento degli strumenti di democrazia

<sup>176</sup> D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza*, cit., 7-8.

<sup>177</sup> G. RIVOSECCI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*; G. AZZARITI, *Conclusioni*, entrambi nel Report del Seminario di discussione del Gruppo di Pisa “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, cit., rispettivamente 9 ss. e 37 s.; nonché G. AZZARITI, *Audizione*, cit.

diretta, fintamente e malamente posti a bilanciamento di un deciso rafforzamento del Governo<sup>178</sup>.

Dall'esame del disegno di legge costituzionale emerge, dunque, che nel complesso «il fortissimo incremento del potere del Governo non è in alcun modo bilanciato [...] né da significative limitazioni di tale potere, né da nuovi spazi di azione per il Parlamento, né dal rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare»<sup>179</sup>.

## **6. Per un diverso paradigma concettuale**

Il disegno di legge costituzionale in corso di approvazione alle Camere può, in definitiva, essere visto come l'atto in cui solo da ultimo (ma in termini nient'affatto definitivi) sono condensate le inesauribili e incontenibili ragioni di una governabilità sempre più pervasiva, che tollera equilibrature o compensazioni di sola facciata. Una governabilità che, peraltro, dopo l'iniziativa legislativa costituzionale governativa, ha spinto il Presidente del Consiglio, in sede di conferenza stampa di fine anno (e nelle relative slide<sup>180</sup>), a legare le sue sorti (e incidentalmente quelle del Governo) all'esito del referendum costituzionale, rendendo «la procedura applicata alla riforma Renzi-Boschi [...] assai più prossima a quella di una legge di indirizzo politico»<sup>181</sup>. Un referendum costituzionale che in questo modo non soltanto è nuovamente strumentalizzato in chiave maggioritaria-confermativa, come già è avvenuto nel 2001, ma diviene strumento per la legittimazione personalistica del Presidente del Consiglio, in un abbraccio plebiscitario di gaulliana memoria tra il *leader* politico-Capo del Governo e il corpo elettorale.

Ciò è soltanto la riprova mediatica del fatto che le trasfigurazioni veicolate dall'imperativo della governabilità non toccano semplicemente la forma di governo; a essere messa in discussione è, invero, la

---

<sup>178</sup> Cfr. F. CERRONE, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale* (luglio 2015); S. NICCOLAI, *Audizione*, cit.

<sup>179</sup> Cfr. F. CERRONE, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali*, cit.

<sup>180</sup> Le slide sono consultabili all'indirizzo [www.governo.it/sites/governo.it/files/confstampa-fineanno-2015.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/confstampa-fineanno-2015.pdf).

<sup>181</sup> A. PACE, *Il rischio del Premier*, in *la Repubblica*, 31 dicembre 2015.

tenuta della stessa forma di Stato<sup>182</sup>. Governabilità e tempo esecutivo sono, infatti, il segno di qualcosa di più grande del semplice adeguamento del testo costituzionale: essi segnalano che ci si sta avviando verso un più significativo cambio di “regime”, intendendosi con tale termine il modo di reggere una società<sup>183</sup>. A essere in bilico sono le premesse stesse di una costituzione democratica, «che impone la legittimazione dal basso, la responsabilità e la controllabilità del potere; il rispetto, la cura e la dignità nei confronti della vita politica e degli atti in cui si manifesta; e soprattutto un approccio ragionevole ai problemi della convivenza, e cioè attento alla congruità tra obiettivi e mezzi, tra le regole e la natura delle cose regolate»<sup>184</sup>.

Il combinato disposto della nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati e il progetto di revisione costituzionale rischiano, pertanto, di avere come esito finale, in mancanza di contrappesi sostanziali al rafforzamento del Governo (e del Presidente del Consiglio), un complessivo indebolimento delle garanzie costituzionali e, in definitiva, della rigidità stessa della Costituzione<sup>185</sup>. Entrambi i concetti – governabilità e tempo esecutivo – esprimono, infatti, un processo inverso a quello che portò dalla nozione di atto politico a quella di indirizzo politico (e al suo aggancio alla Costituzione repubblicana). Si delinea, cioè, all’orizzonte un ritorno all’idea che vi siano atti sottratti ai limiti del diritto oggettivo e prim’ancora della Costituzione, sebbene questi atti prendano oggi la forma (più che la sostanza) degli atti esecutivi in quanto atti tecnici e neutralizzati<sup>186</sup>.

In questo senso, l’ingegneria costituzionale e istituzionale a supporto della governabilità scontano il fatto che i meri espedienti procedurali e istituzionali per consentire al Governo di decidere e al

---

<sup>182</sup> Sul rapporto tra forma di governo e forma di Stato e sul modo in cui le revisioni costituzionali possono divenire strumento per incidere anche sulla seconda vedi M. VOLPI, *Il presidenzialismo all’italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, cit., 700 ss.; al riguardo, sul malessere dei costituzionalisti, consistente «nella incertezza e più in particolare nel dubbio se comportamenti di vertice e mutamenti nella forma di governo possano trasmodare in involuzioni che incidano sulla forma stessa di Stato» vedi L. ELIA, *Il disagio del costituzionalista*, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, il Mulino, 2005, 25.

<sup>183</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, cit., 47 ss.

<sup>184</sup> S. NICCOLAI, *Audizione*, cit.

<sup>185</sup> Così M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum)*, cit., 22; M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 14.

<sup>186</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 61 ss.

Parlamento di controllare non risolvono, ma semmai aggravano la crisi di legittimazione del sistema politico e delle istituzioni parlamentari. Il risultato è che vi potrà essere una maggiore stabilità della funzione di governo, ma ciò avverrà immancabilmente a discapito dell'equilibrio democratico.

Di fronte a questo scenario, un primo seppur modesto passo può essere quello di costruire le premesse per il superamento di un paradigma di cui si denunciano da tempo l'inadeguatezza e la deriva decisionistica, per affermare con forza un diverso paradigma concettuale. Difatti, sulla scorta delle osservazioni di Thomas Kuhn, non bisogna dimenticare che, «una volta raggiunto lo *status* di paradigma, una teoria scientifica è dichiarata invalida soltanto se esiste un'alternativa disponibile per prenderne il posto», poiché «[l]a decisione di abbandonare un paradigma è sempre al tempo stesso la decisione di accettarne un altro»<sup>187</sup>, indipendentemente dall'esistenza di anomalie o di contro-fatti. Bisogna, pertanto, non semplicemente liberare la governabilità dal mito della decisione e dall'idea conseguente di «un unico centro governante capace di esprimere decisioni stabili e coerenti»; occorre, piuttosto, «cambiare “codice di lettura” [perché] è questo un punto centrale delle analisi condotte in termini di “complessità”»<sup>188</sup>.

Alla tirannia dell'immediato presente e alla forza normativa che oggi si tende ad assegnargli<sup>189</sup> occorre, in definitiva, contrapporre visioni prospettiche. Tuttavia, perché esse possano affacciarsi, è indispensabile partire da una riflessione critica sulle ragioni odierne della complessità sociale, sui suoi caratteri, sui suoi canali di espressione e sui meccanismi di ingabbiamento, sulle trasformazioni della forma partito in senso plebiscitario e non più rappresentativo, sulle condizioni per la configurabilità di contropoteri democratici. Occorre, inoltre, revocare in dubbio «l'affermazione, spesso implicita ma non di rado esplicita, che dal comprovato aumento della complessità sociale derivi direttamente una accresciuta difficoltà di governo del sistema»<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> T.S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* (1962), Torino, Einaudi, 1969, 103-104.

<sup>188</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., 113.

<sup>189</sup> Contro la tirannia del «tempo costituzionale-materiale» vedi G. ZAGREBELSKY, *Moscacièca*, cit., 48.

<sup>190</sup> L. GALLINO, *Della ingovernabilità: la società italiana tra premoderno e neo-industriale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1987, 18.

A noi tutti, dunque, il compito di proseguire su questa strada.

Un'indicazione e un segnale importanti in questa direzione arrivano, peraltro, dalla Francia, un paese che più di altri è stato preso come esempio, prima negativo (IV Repubblica) e poi positivo (V Repubblica) di in/governabilità<sup>191</sup>, anche in conseguenza di ricostruzioni dottrinali eccessivamente semplificate. Lo scorso ottobre l'Assemblea nazionale ha pubblicato il Rapporto "Refaire la démocratie" del Gruppo di lavoro sull'avvenire delle istituzioni. I temi discussi nel rapporto sono già sintomatici del fatto che è avvertita con forza la necessità di indicare un cambio di prospettiva rispetto alle tendenze riassuntivamente riconducibili alla "governabilità": 1. Ripristinare il legame tra cittadini e rappresentanti; 2. Non ridurre la partecipazione politica a mera partecipazione elettorale; 3. Ri-orientare il sistema verso un esecutivo più equilibrato e meglio controllato; 4. Rivitalizzare e valorizzare il Parlamento in funzione di un riequilibrio tra le istituzioni. Il Rapporto è stato pubblicato qualche settimana prima degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015 e sul séguito che esso potrà avere non lasciano ben sperare né la dichiarazione del Presidente François Hollande sulla necessità di procedere ad una revisione costituzionale né la conseguente approvazione in prima lettura da parte dell'Assemblea nazionale del progetto di legge costituzionale di "*Protection de la Nation*" (n. 3381), che prevede la costituzionalizzazione dello "stato di urgenza" e la possibilità di privare una persona della cittadinanza francese e dei diritti ad esso collegati, quando sia accusata di un crimine o reato che costituisce un grave attacco alla vita della Nazione<sup>192</sup>.

Oggi, tuttavia, abdicare al compito di promuovere una discussione seria sui nodi problematici della governabilità (e, dunque, delle nostre democrazie) vorrebbe dire compiere un imperdonabile passo falso.

---

<sup>191</sup> In questi termini ancora da ultimo G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano, Università Bocconi Editore, 2015, 67. Sulle diverse fasi dell'interpretazione italiana dell'esperienza francese vedi F. LANCHESTER, *La transizione italiana nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 25 ss.

<sup>192</sup> Cfr. M. CAVINO, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (Osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta Online*, fascicolo 3/2015, 829. Al riguardo vedi, inoltre, P. PICIACCHIA, *Dalla lotta al terrorismo alle elezioni regionali: gli tsunami della V Repubblica e gli interrogativi su (come) "refaire la démocratie"*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, fascicolo 3/2015, 1 ss.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)