



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

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

## Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi

di MARCO BETZU

**MISTICA DELLA GOVERNABILITÀ  
E SISTEMA DELLE FONTI:  
LA RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI**

di *Marco Betzu*

*Ricercatore td-b di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Cagliari*

**ABSTRACT**

**ITA**

Il saggio analizza il revisionismo costituzionale della fase attuale. Il valore ispiratore del d.d.l. cost. Renzi-Boschi, identificato nel mito della governabilità, finisce per costituzionalizzare la più volte denunciata torsione del sistema costituzionale delle fonti in chiave governo-centrica, senza individuare poteri di bilanciamento e controllo in capo al Parlamento.

**EN**

The paper analyses present Italian constitutional revisionism. The constitutional bill so-called Renzi-Boschi is identified as founded in the “governability myth”. It ends up constitutionalizing the ongoing denounced twisted constitutional system of sources in a government centered tone, without identifying any balancing power or control on the side of Parliament.

# MISTICA DELLA GOVERNABILITÀ E SISTEMA DELLE FONTI: LA RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI

di *Marco Betzu*

SOMMARIO: 1. *Mistica della governabilità*; 2. *Torsioni del sistema delle fonti*; 3. *Ragionando su recenti statistiche*; 4. *Il d.d.l. cost. Renzi-Boschi come costituzionalizzazione della torsione*; 5. *Culture recenti del revisionismo costituzionale*; 6. *Appendice*.

## 1. Mistica della governabilità

In un non lontano studio su Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana, Gianfranco Pasquino rilevava come il dibattito costituzionale italiano fosse incentrato prevalentemente su cinque parole d'ordine: attuare la Costituzione, riformarla, ritornare alla Costituzione, salvarla e aggiornarla<sup>1</sup>. Non sfuggirà agli osservatori più attenti come ciascuno di questi imperativi – facendo salvi quelli che invitano all'attuazione e alla salvezza della Costituzione – abbia sempre avuto come presupposto un concetto che può essere teleologicamente espresso attraverso l'utilizzo di un altro termine, più accattivante, astratto perché privo di oggetto immediato: governabilità.

Come è noto, nel linguaggio della scienza politica la governabilità suole intendersi come l'esistenza di un complesso di condizioni sociali, economiche, e politiche, tali da rendere possibile il normale governo di un Paese. Quali siano queste condizioni, tuttavia, è sempre stato oggetto di animato dibattito. Su due linee di fondo sembra comunque essere stato raggiunto un certo accordo: i fattori attraverso cui misurare il campo della governabilità sarebbero la stabilità politica e l'efficacia decisionale<sup>2</sup>. In particolare, limitandoci a quanto interessa

---

<sup>1</sup> G. PASQUINO, *Parlamento e governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/2007, pp. 16 ss.

<sup>2</sup> G. PASQUINO, voce *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 4, Roma, 1994, p. 400, secondo cui «La stabilità politica può essere una preconditione importante

in questa sede, si sono suggeriti tre punti in grado di implementare l'efficacia decisionale<sup>3</sup>:

- a) la costruzione di assetti strutturali che consentano una “corretta” espressione delle domande politiche;
- b) l'introduzione di filtri che selezionino tali domande politiche e, a monte, i rappresentanti che le pongono, evitando il fenomeno dell'ingovernabilità «da sovraccarico»<sup>4</sup>;
- c) l'esistenza di strutture in grado di tradurre rapidamente queste domande in decisioni.

Simili suggestioni si sono fatte rapidamente strada nel panorama italiano, ove si è stabilita «una vera e propria equazione» secondo la quale la governabilità sarebbe un valore di per sé, che solo una grande riforma delle istituzioni avrebbe potuto garantire<sup>5</sup>.

A partire dalle fine degli anni settanta tali pulsioni riformiste, che criticavano i meccanismi compromissori e che vedevano il Parlamento come un ostacolo alla decisione politica<sup>6</sup>, iniziarono a farsi strada anche a livello istituzionale, per poi sfociare nell'istituzione formale della prima Commissione bicamerale per le riforme, poi nota come

---

dell'efficacia decisionale. Ma è soprattutto una componente autonoma della governabilità. Dal canto suo, l'efficacia decisionale può derivare o no dalla stabilità politica. Ma anch'essa è una componente autonoma della governabilità».

<sup>3</sup> G. PASQUINO, voce *Governabilità*, cit., p. 400.

<sup>4</sup> Cfr. M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, 1975, pp. 113 ss.: «Al Smith once remarked that “the only cure for the evils of democracy is more democracy”. Our analysis suggests that applying that cure at the present time could well be adding fuel to the flames».

<sup>5</sup> Si v. G. PASQUINO, voce *Governabilità*, cit., pp. 402 s.: «Infatti, nell'ambito dei regimi democratici competitivi, la forma di governo parlamentare italiana è quella caratterizzata da assetti che garantendo ampia rappresentanza hanno favorito la frammentazione di attori e domande e, impedendo la concentrazione del potere politico e la sua formazione grazie a un mandato popolare diretto, hanno determinato forti, quasi insuperabili carenze decisionali. Instabilità politica con quasi immobilismo del personale politico e bassa efficacia decisionale sono state le manifestazioni della crisi di governabilità del caso italiano. La Grande Riforma del debole parlamentarismo all'italiana rimane la soluzione più plausibile e più sicuramente in grado di distribuire opportunità politiche di governo e di trasformazione».

<sup>6</sup> G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa di sinistra*, in *Mondoperaio*, luglio/agosto, 1977, nonché ID., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, pp. 135 ss.

Commissione Bozzi<sup>7</sup>. Sullo sfondo, la proposta di una “grande riforma” costituzionale avanzata dal PSI per voce del suo segretario, volta a modificare la forma di governo nell’ottica del rafforzamento dell’esecutivo. Numerose altre proposte si sono poi succedute (basti citare, tra le più rilevanti, la Commissione De Mita-Iotti del 1993<sup>8</sup>, la Commissione D’Alema del 1997<sup>9</sup> e il tentativo di riforma costituzionale del centrodestra del 2005<sup>10</sup>) e tutte hanno, a grandi linee, sempre inteso dare risposta al problema della governabilità<sup>11</sup>, elevando ad assioma l’idea per la quale nella Costituzione vi sarebbero «più *checks and balances* che poteri di governo»<sup>12</sup>. Dalle vicende che hanno portato alla nomina a senatore a vita di Mario Monti in poi, la “mistica” della governabilità si è tradotta – come ben scritto da Gianni Ferrara – in una «tecnica coattiva funzionale all’esecuzione di imposizioni derivanti da esigenze altre rispetto a quelle dei propri sottoposti»<sup>13</sup>.

Ancora oggi la mistica della governabilità, oltre ad aver ispirato la nuova legge elettorale<sup>14</sup>, viene elevata a valore ispiratore dell’ennesimo tentativo di riforma costituzionale, come espressamente indicato dal d.d.l. cost. Renzi-Boschi, il cui fine primario sarebbe

---

<sup>7</sup> La Commissione venne istituita con gli ordini del giorno di Camera e Senato il 14 Aprile 1983.

<sup>8</sup> Disciplinata dalla l. cost. n. 1 del 1993.

<sup>9</sup> Disciplinata dalla l. cost. n. 1 del 1997.

<sup>10</sup> Atti parl. Sen., XIV legislatura, doc. n. 2544-D, pubblicato nella *G.U.* n. 269 del 18 novembre 2005.

<sup>11</sup> I lavori delle commissioni citate mirarono alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare (Commissione Bozzi e Commissione De Mita-Iotti) o al suo superamento in favore di un semipresidenzialismo “temperato” (Commissione D’Alema). Su questi temi, *amplius*, R. CHERCHI, *La forma di governo: dall’Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1/2009, nonché, più recentemente, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 – 2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, pp. 431 ss.

<sup>12</sup> G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in *La “grande riforma” di Craxi*, a cura di G. ACQUAVIVA e L. COVATTA, Venezia, 2010, p. 40.

<sup>13</sup> G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in questa *Rivista*, n. 1/2013, p. 4.

<sup>14</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52 recante *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*. Sull’incerto connubio tra legge elettorale e governabilità si v. E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L’Italicum e la «governabilità»*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, pp. 748 ss., secondo cui «La “governabilità” è infatti un concetto che richiede cultura istituzionale dei membri della maggioranza, capacità di leadership reale, un dibattito democratico serio ed efficace all’interno dei gruppi di maggioranza, e molto altro ancora: tutte cose che non si possono chiedere certo ad una legge elettorale».

quello di superare la «cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi»<sup>15</sup>. Questa debolezza, in realtà, non pare affatto ascrivibile al sistema costituzionale delle fonti, rispetto al quale il Governo possiede già molti strumenti utili all'attuazione del proprio indirizzo politico. Il problema non è, infatti, la debolezza degli esecutivi, che in tema di fonti del diritto non è più seriamente prospettabile<sup>16</sup>, ma, bensì, la progressiva e inarrestabile marginalizzazione del Parlamento dai circuiti decisionali, nei quali il Governo ha da tempo preso il sopravvento senza adeguati bilanciamenti<sup>17</sup>.

## 2. Torsioni del sistema delle fonti

La prepotente ascesa del Governo e il conseguente indebolimento del Parlamento nell'ambito dei circuiti della produzione normativa non è, come noto, un fenomeno nuovo. Formalmente viene fatta risalire alla entrata in vigore della l. n. 400 del 1988, ma è da lungo tempo che il potere normativo del Governo è divenuto preponderante, anche e soprattutto attraverso evidenti forzature del sistema costituzionale delle fonti, che la dottrina e la Corte costituzionale non hanno avvertito con la necessaria intransigenza. Ne sono un esempio paradigmatico le figure del decreto-legge e del decreto legislativo, rispetto alle quali l'esperienza ha progressivamente dimostrato come la tendenza del Governo a svolgere un ruolo propulsivo nella produzione normativa abbia determinato «veri e propri stravolgimenti del principio della competenza parlamentare all'esercizio della funzione normativa primaria, che il controllo di costituzionalità delle leggi non è stato in grado di contrastare efficacemente»<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Relazione al disegno di legge costituzionale, Atto Senato n. 1429, p. 2.

<sup>16</sup> Sul punto M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in Associazione Italiana Dei Costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, pp. 149 ss.

<sup>17</sup> Cfr. G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 2: «Se oggi c'è un potere che deve essere limitato questo è il Governo».

<sup>18</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1 – 9*, seconda ed., in *Commentario del codice civile Scialoja – Branca*, Bologna – Roma, 2011, p. 328.

La propensione del Governo ad abusare dei propri poteri normativi è un fenomeno antico, rispetto al quale già la teoria formale-sostanziale di Laband aveva preso posizione, cercando di imbrigliare tali poteri mediante procedure definite<sup>19</sup>. Il recepimento nella Costituzione di quei contributi teorici solo apparentemente aveva posto fine a quella espansione<sup>20</sup> che, in ragione dell'equilibrio «a direzione plurima associata»<sup>21</sup> instauratosi tra Parlamento e Governo, ha nel tempo agevolato l'istituzionalizzazione di un circuito decisionale parallelo rispetto a quello disegnato dai Costituenti.

Si sono spesi fiumi di inchiostro per condannare l'abuso, in varie forme, della decretazione d'urgenza<sup>22</sup>. Su di esso non appare nemmeno opportuno soffermarsi troppo. Basti notare come, per far fronte alle disfunzioni dell'attività parlamentare, si sia diffusa e sia ormai acriticamente accettata, persino in parte della dottrina, la tendenza ad un utilizzo della decretazione d'urgenza ben oltre i limiti costituzionali della straordinaria necessità ed urgenza, provvedendo all'emanazione di decreti legge per risolvere problemi noti o adottare soluzioni già da tempo prospettate.

Si pensi soltanto all'introduzione, nel 2009, del delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*, art. 612-bis c.p.), per mezzo di un decreto-legge<sup>23</sup> adottato sotto la pressione mediatica di alcuni tragici casi di cronaca, rispetto ai quali l'esigenza tutta politica di una risposta immediata<sup>24</sup> ha

---

<sup>19</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, Freiburg und Leipzig, 1894, pp. 75 ss.

<sup>20</sup> Secondo S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, p. 191, è proprio al contesto culturale in cui maturò la formulazione dell'art. 76 Cost. che deve ascrivere «il disporsi del fenomeno della delega secondo linee non del tutto corrispondenti al modello costituzionale».

<sup>21</sup> L'espressione risale a E. CHELI e 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, 1977, p. 49, ed è stata successivamente riproposta da P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, *passim*.

<sup>22</sup> La bibliografia sul punto è ovviamente sterminata. Si rinvia a A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, 1997.

<sup>23</sup> D.l. n. 11 del 2009, art. 7, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 38 del 2009.

<sup>24</sup> Si legge nella Rel. intr. al disegno di legge di conversione (Atto Camera n. 2232) che il provvedimento mirava a «dare un segnale di forza e intransigenza nei confronti di coloro che si rendono colpevoli di delitti così infamanti e nello stesso tempo di costituire un segnale di riconoscimento e di attenzione, tangibile ed evidente, per le persone offese dal reato e per le vittime dei reati stessi».

fatto premio sulla circostanza che si trattava pur sempre di fenomeni non imprevedibili né straordinari, ma al contrario da tempo conosciuti e affrontati dai principali ordinamenti occidentali, sia nordamericani che europei<sup>25</sup>. L'illegittimità costituzionale di tale normativa dovrebbe essere a tutti evidente, se solo si legga senza preconcetti l'art. 77 Cost., dal quale si ricava «la precisa impressione che la Carta costituzionale abbia di mira situazioni oggettivamente eccezionali, tali da porsi al di fuori della consueta disponibilità del legislatore ordinario»<sup>26</sup>. Eppure non consta che alcuna questione di legittimità costituzionale sia stata sollevata sul punto<sup>27</sup>.

Frequenti sono stati i casi in cui il Governo ha ridotto la legge di conversione a un maxi-emendamento sul quale è stata posta la questione di fiducia, limitando la dialettica parlamentare e impoverendo la qualità della produzione normativa, «perché finisce per accorpate in un unico articolo una miriade di commi disomogenei, disordinati, non riconducibili ad unitarietà di ratio ispiratrice»<sup>28</sup>. Solo recentemente la Corte costituzionale ha inteso porre un freno allo sfruttamento dell'emendabilità del decreto-legge «per scopi estranei a quelli che

---

<sup>25</sup> Negli Stati Uniti il *Violence Against Women Act* del 1996 aveva elevato gli atti persecutori a crimine di rilevanza federale; in Gran Bretagna il *Protection from Harassment Act* del 1997 già puniva chiunque con la propria condotta determini un'altra persona, in almeno due occasioni, a temere che verrà usata violenza contro di lui, qualora sia consapevole o sia tenuto ad esserne consapevole; parimenti la Germania, nel 2007, ha introdotto il par. 238 *Strafgesetzbuch*.

<sup>26</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1977, p. 56. *Contra* G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, pp. 56 ss., che critica la tesi secondo cui il decreto-legge avrebbe carattere eccezionale e propende per una sua qualificazione come «espressione di una competenza ordinaria del governo».

<sup>27</sup> Pur a fronte di ulteriori dubbi di legittimità costituzionale che la disposizione solleva: sia consentito rinviare a M. BETZU, *Dubbi di incostituzionalità per inconsistenza del delitto di stalking*, in questa *Rivista*, n. 2/2012.

<sup>28</sup> D. PICCIONE, *I molti paradossi dei maxi-emendamenti, e le (poche) soluzioni possibili ai paradossi da questi generati*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, p. 99.

Più in generale i maxi-emendamenti sono stati utilizzati dai «Governi per limitare, nell'approvazione delle leggi di finanza pubblica, l'incidenza dei micro-interessi, rappresentati dai parlamentari di maggioranza e di opposizione. È una pratica che umilia il Parlamento e porta alla mostruosità di articoli con decine o centinaia di commi (1364 nella legge di stabilità del 2007, l. 27 dicembre 2006, n. 296; 700 in quella per il 2015, l. 23 dicembre 2014, n. 190). Ed è una pratica che consente, per di più, anche agli apparati di governo di soddisfare non trasparenti interessi corporativi» (A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2015, p. 307).



giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»<sup>29</sup>, ma con la precisazione che il divieto ricorre quando, attraverso l'emendamento, si introduca una normativa del tutto estranea a quella contenuta nel decreto-legge, sì da interrompere il legame essenziale tra questo e la legge di conversione<sup>30</sup>.

La stessa ammissibilità dei c.d. decreti mille-proroghe<sup>31</sup>, annualmente convertiti in legge dalle Camere, pur riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale sulla base della considerazione per la quale, sebbene essi attengano ad ambiti diversi ed eterogenei, «devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento»<sup>32</sup>, non può non suscitare serie perplessità<sup>33</sup>. Posto, infatti, che il fondamento di tali atti risiede pressoché esclusivamente nel prorogare termini in scadenza, l'insussistenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza appare *ictu oculi* rilevabile: dove sia la straordinarietà, in questi casi, è un interrogativo che ci si è posti troppo poco.

Infine, si è talora addirittura annunciato il proposito di procedere con decreto-legge «già in sede di formulazione del programma di governo»<sup>34</sup>, coniugando la mistica della governabilità con insospettabili capacità divinatorie dei governanti rispetto a future – o futuribili – situazioni di necessità e urgenza.

Destano minori preoccupazioni, ma probabilmente ancora peggiori sono le conseguenze derivanti dall'abuso della legislazione delegata.

La notevole espansione della delega legislativa si è accompagnata negli anni non solo a deleghe vaste o ad oggetti plurimi, ma anche all'inserimento di clausole che consentono al Governo di approvare

---

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Il che non rappresenta una garanzia in senso forte del dibattito parlamentare, come a prima vista potrebbe sembrare.

<sup>31</sup> Tra cui, ad esempio, il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., pp. 433 ss.

<sup>34</sup> A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2011, pp. 506 s.

ulteriori decreti correttivi e integrativi. Più in generale risulta sempre attuale la considerazione secondo cui «la divisione dei compiti adombrata dalla Costituzione, per cui spetterebbero alle Camere le regole di base, al Governo le norme di attuazione, è stata spesso alterata con esiti radicalmente opposti»<sup>35</sup>. La stessa Corte costituzionale ha assecondato queste tendenze, facendo uso del concetto di «ampia delega»<sup>36</sup> e spingendosi ad affermare che i principi e i criteri direttivi enunciati dalla legge di delega, pur «nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema»<sup>37</sup>, possono essere ricostruiti attraverso coordinate generali che consentirebbero «l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»<sup>38</sup>.

Le garanzie di pubblicità proprie del procedimento parlamentare sono state in questo modo ampiamente sacrificate, con una duplice conseguenza. In primo luogo è divenuto di fatto inconoscibile il lavoro preparatorio che ha condotto all’articolato, perché esso non si è tenuto attraverso la pubblica dialettica parlamentare, ma è stato svolto entro le impenetrabili stanze degli apparati legislativi dei ministeri. In secondo luogo diventa spesso non intelligibile il testo del provvedimento normativo vigente, in quanto oggetto di successive e spesso caotiche superfetazioni normative, succedutesi entro amplissimi termini temporali e in assenza di un chiaro coordinamento formale.

Non sembra che la crescita quantitativa dei pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi, attraverso l’espressa previsione di un obbligo di tal fatta all’interno delle leggi di delega, possa in qualche misura scongiurare simili effetti. La prassi mostra come il Governo si

<sup>35</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 213.

<sup>36</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, pp. 170 s., che richiama Corte cost., ord. n. 490 del 2000, secondo cui «la delega legislativa non fa venire meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega».

<sup>37</sup> Corte cost., sentt. n. 230 del 2010, n. 341 del 2007, n. 426 e n. 285 del 2006.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 426 del 2006, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

Si è parlato, al riguardo, di una sorta di «permeabilità» della legge di delega rispetto ai contenuti del decreto delegato, tale che i silenzi della prima, invece che essere intesi come espressione di una norma inespressa escludente, vengono dalla Corte interpretati come «varchi per l’ingresso di scelte di indirizzo non esplicitamente effettuate dal legislatore parlamentare e pur tuttavia destinate ad entrare nel novero di quelle espressamente compiute» (P. CARNEVALE, *La strana permeabilità della legge di delega. Qualche considerazione a margine della sentenza n. 230/2010*, in *Giur. cost.*, n. 4/2010, pp. 3611 ss.).

sia discostato dal parere<sup>39</sup>, pur senza motivare sul punto<sup>40</sup>, e la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte escluso che il parere parlamentare possa svolgere una funzione di interpretazione autentica della legge di delega<sup>41</sup>. Pertanto, si ritiene di dover convenire con chi ha sottolineato che simili appesantimenti procedurali non compensano adeguatamente l'indebolimento del ruolo parlamentare nella determinazione dei contenuti della legge di delega<sup>42</sup>.

Le argomentazioni volte a legittimare le torsioni in chiave “governo-centrica”, che si sono descritte, poggiano tutte, più o meno direttamente, su un retroterra culturale che individua nell'esigenza di “governabilità del sistema” la propria principale giustificazione. Esempari in tal senso le parole di un *ex* Presidente del Senato: «la circostanza che governi di ogni composizione politica (di centro-destra o di centro-sinistra, della c.d. “prima” o della c.d. “seconda” Repubblica) abbiano fatto nei decenni passati ricorso allo strumento dei “maxi emendamenti” è sintomatica della necessità, sempre più avvertita, di fornire risposte adeguate all'esigenza di governabilità espressa dal sistema»<sup>43</sup>.

Dilagante è la concezione volta a riconoscere al Governo «un potere di disporre senza condizionamenti di sorta dell'attività legislativa, ove esso lo ritenga opportuno»<sup>44</sup>, la quale ha favorito quella trasformazione del Parlamento che una lucida dottrina ha in più occasioni denunciato: da «teatro della divisione pluralistica della società», come

---

<sup>39</sup> La tesi che qualifica vincolanti tali pareri sembra implicare un esercizio della funzione legislativa che non trova riscontro in Costituzione, in quanto così ragionando il decreto legislativo, pur formalmente adottato dall'Esecutivo, diverrebbe un atto duale manifestazione di una co-legislazione tra Parlamento e Governo.

<sup>40</sup> Secondo Corte cost., sent. n. 156 del 1985, la mancata motivazione delle ragioni per le quali il Governo si è discostato dal parere parlamentare non costituisce vizio di incostituzionalità del decreto delegato.

<sup>41</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 160.

<sup>42</sup> A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, n. 3/2005, pp. 2309 ss.

<sup>43</sup> Senato, Giunta del Regolamento, seduta del 27 dicembre 2004, Presidenza del Presidente Pera, *Rilievi sulle modalità di redazione e di approvazione dei testi legislativi contenuti nel messaggio del Capo dello Stato del 16 dicembre 2004. Relazione del Presidente del Senato*, p. 27.

<sup>44</sup> A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 507, in senso fortemente critico.

in senso critico lo appellava Schmitt<sup>45</sup>, a «teatro della mera formalizzazione della decisione politica», assunta altrove, in *primis* dal Governo<sup>46</sup>.

Così ragionando, la governabilità, più che un'esigenza, deve essere correttamente interpretata come l'aspirazione di *un* potere politico sufficiente a «fondare di volta in volta un qualsiasi obbligo giuridico»<sup>47</sup>.

### 3. Ragionando su recenti statistiche

È a partire dagli anni settanta che l'allontanamento dalla stilizzazione costituzionale ha raggiunto, progressivamente, livelli sempre più inaccettabili, tali da dar luogo a una «torsione fortissima del modello costituzionale»<sup>48</sup>. Eppure, non solo la vulgata politica sembra non preoccuparsi affatto delle temibili involuzioni cui la nostra democrazia costituzionale viene in tal modo esposta, ma capovolge il problema, lamentando una presunta difficoltà del Governo a perseguire il proprio indirizzo politico a causa delle lungaggini del dibattito parlamentare.

Alcuni dati recenti potranno chiarire quanto questa posizione, se riferita al sistema delle fonti, sia infondata.

Dai dati elaborati dalla Camera dei deputati, che ha raggruppato l'insieme dei progetti di legge oggetto di deliberazione nella XVII Legislatura<sup>49</sup>, emerge come la Camera abbia deliberato il doppio dei disegni di legge di iniziativa governativa (centotré) rispetto alle proposte di iniziativa parlamentare (cinquantuno). Ciò senza considerare i disegni di legge di conversione di decreti-legge (ben cinquantasette), aggiungendo i quali la percentuale di progetti di iniziativa parlamentare deliberati dalla Camera crolla al 24,1706 %.

---

<sup>45</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Milano, 1981, pp. 115 ss.

<sup>46</sup> G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010, p. 193, secondo cui la riduzione del Parlamento a «fabbrica delle leggi», ovvero a semplice produttore di decisioni di maggioranza, determinerebbe una progressiva degenerazione del carattere costituzionale dell'ordinamento complessivo.

<sup>47</sup> P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *Diritto amministrativo*, n. 3-4/1998, p. 384.

<sup>48</sup> P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, p. 49.

<sup>49</sup> V. TABELLA N. 1 in *Appendice*.

Rielaborando in chiave percentuale gli stessi dati, onde meglio apprezzarne la consistenza, risulta che nella XVII Legislatura i disegni di legge di iniziativa governativa ammontano al 75,8294% dei progetti deliberati dalla Camera. Ripartendo tale percentuale per anno, essa ammonta al 77,5% nel 2013, al 78,4091% nel 2014 e al 72,2892% nel 2015<sup>50</sup>. Costantemente, dunque, le deliberazioni aventi ad oggetto proposte di iniziativa parlamentare sono inferiori al trenta per cento ogni anno, addirittura soltanto poco più del ventuno per cento nel 2014, a riprova che l'attività legislativa parlamentare è sostanzialmente dominata dal Governo.

Tutto ciò senza considerare il numero delle leggi di delega, che ammontano a cinque nel 2015, sette nel 2014 e una nel 2013, nonché il numero – davvero esorbitante – degli atti con forza di legge adottati del Governo nei tre anni solari. Si contano, sino al 23 novembre 2015: quarantasei decreti legislativi nel 2015<sup>51</sup>, quarantaquattro nel 2014<sup>52</sup> e diciassette nel 2013<sup>53</sup>; diciotto decreti-legge nel 2015<sup>54</sup>, ventisette nel 2014<sup>55</sup> e ventisei nel 2013<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Per la rappresentazione di una rielaborazione in chiave percentuale v. **TABELLA N. 2** in *Appendice*.

<sup>51</sup> D. Lgs. nn.: 172/2015; 160/2015; 159/2015; 158/2015; 157/2015; 156/2015; 151/2015; 150/2015; 149/2015; 148/2015; 147/2015; 145/2015; 142/2015; 139/2015; 137/2015; 136/2015; 135/2015; 130/2015; 129/2015; 128/2015; 127/2015; 123/2015; 122/2015; 116/2015; 112/2015; 111/2015; 105/2015; 102/2015; 81/2015; 80/2015; 76/2015; 75/2015; 74/2015; 73/2015; 72/2015; 71/2015; 67/2015; 66/2015; 54/2015; 45/2015; 42/2015; 28/2015; 23/2015; 22/2015; 9/2015; 6/2015.

<sup>52</sup> D. Lgs. nn.: 199/2014; 198/2014; 188/2014; 178/2014; 175/2014; 169/2014; 163/2014; 153/2014; 129/2014; 126/2014; 112/2014; 102/2014; 101/2014; 70/2014; 69/2014; 54/2014; 53/2014; 49/2014; 48/2014; 46/2014; 45/2014; 44/2014; 43/2014; 42/2014; 40/2014; 39/2014; 38/2014; 37/2014; 32/2014; 29/2014; 27/2014; 26/2014; 24/2014; 22/2014; 21/2014; 20/2014; 19/2014; 18/2014; 17/2014; 14/2014; 12/2014; 11/2014; 8/2014; 7/2014.

<sup>53</sup> D. Lgs. nn.: 154/2013; 131/2013; 121/2013; 108/2013; 51/2013; 39/2013; 36/2013; 33/2013; 32/2013; 30/2013; 28/2013; 26/2013; 25/2013; 21/2013; 18/2013; 13/2013; 2/2013.

<sup>54</sup> D.L. nn.: 183/2015; 179/2015; 174/2015; 154/2015; 153/2015; 146/2015; 99/2015; 92/2015; 85/2015; 83/2015; 78/2015; 65/2015; 51/2015; 27/2015; 7/2015; 4/2015; 3/2015; 1/2015.

<sup>55</sup> D.L. nn.: 192/2014; 168/2014; 185/2014; 165/2014; 132/2014; 133/2014; 119/2014; 109/2014; 100/2014; 92/2014; 90/2014; 91/2014; 88/2014; 83/2014; 74/2014; 73/2014; 66/2014; 58/2014; 52/2014; 47/2014; 34/2014; 36/2014; 25/2014; 16/2014; 4/2014; 3/2014; 2/2014.

<sup>56</sup> D.L. nn.: 150/2013; 151/2013; 149/2013; 145/2013; 146/2013; 136/2013; 133/2013; 126/2013; 120/2013; 114/2013; 104/2013; 101/2013; 102/2013; 93/2013; 91/2013; 78/2013; 76/2013; 72/2013; 69/2013; 61/2013; 63/2013; 54/2013; 43/2013; 35/2013; 24/2013; 1/2013.

#### 4. Il d.d.l. cost. Renzi – Boschi come costituzionalizzazione della torsione

Alla luce della situazione che si è per sommi capi descritta, ci si sarebbe aspettato che le ultime proposte di revisione costituzionale avessero affrontato questi temi, proponendo innovazioni costituzionali che, seppur indirizzate a implementare un rafforzamento istituzionale dell'esecutivo, avessero previsto altrettanti interventi di potenziamento dell'attività parlamentare nella prospettiva del bilanciamento tra i poteri.

Questo non sembra essere avvenuto.

Così, se il d.d.l. cost. Renzi-Boschi si propone esplicitamente di superare la «cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo», esso finisce, però, per costituzionalizzare la torsione che si è denunciata.

Tre aspetti della riforma costituzionale in discussione sanciscono a livello costituzionale questo squilibrio a favore del Governo e a detrimento del Parlamento.

Il primo è il c.d. procedimento a data certa, introdotto dall'art. 12 del d.d.l. cost.<sup>57</sup>, che modifica l'art. 72 della Costituzione<sup>58</sup>.

Consistenti critiche potrebbero essere mosse già sul piano linguistico: contorto, con eccessivo uso delle subordinate, zeppo di rinvii ad altri articoli, probabilmente più consono a una legge sull'intermediazione finanziaria che a una disposizione costituzionale

<sup>57</sup> Atto Senato n. 1429-B, approvato dal Senato, nuovamente in prima lettura con modificazioni, il 13 ottobre 2015.

<sup>58</sup> Si prevede che «Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, 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 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, 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. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge».

sulla funzione legislativa. Quella dell'introduzione in Costituzione di disposizioni eccessivamente analitiche e dettagliate è una tendenza che è stata definita alla «ipertrofia costituzionale»<sup>59</sup> e che ha come effetto – voluto o semplicemente sottovalutato – la «banalizzazione» della Costituzione, che finisce per essere «degradata al livello di una qualsiasi legge ordinaria, perdendo capacità di resistenza e di adattamento al futuro»<sup>60</sup>. Senza considerare che una cattiva scrittura rischia ulteriormente di aprire «enormi spazi alla mera discrezionalità di coloro che sono temporaneamente al potere o ad una litigiosità distruttiva»<sup>61</sup>.

Sul piano del merito, a parte l'esclusione delle materie riservate alla competenza della legge bicamerale, nonché comunque per le leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e di indulto e di bilancio, non si può non rilevare come il nuovo art. 72, comma 7, non preveda limiti forti al possibile utilizzo del procedimento “a data certa”, rinviando al regolamento della Camera l'individuazione delle modalità e dei limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

In particolare, posto che la valutazione circa la ricorrenza del requisito dell'essenzialità per l'attuazione del programma è rimessa allo stesso Governo, questi è sostanzialmente libero di utilizzarlo in un numero indeterminato di casi<sup>62</sup>. Non si è, infatti, ritenuto necessario inserire in Costituzione un limite numerico al ricorso a tale procedimento, come invece era suggerito dalla *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali istituita nel 2013<sup>63</sup>, ove era pre-

---

<sup>59</sup> M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in questa *Rivista*, fasc. n. 1/2005, pp. 15 s.

<sup>60</sup> M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, cit., p. 16.

<sup>61</sup> U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, p. 1.

<sup>62</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015, p. 16, il quale opportunamente ricorda che, «come è noto, i programmi di governo nell'esperienza italiana appaiono connotati da genericità se non da vera e propria evanescenza».

<sup>63</sup> La Commissione, composta da numerosi costituzionalisti e presieduta dall'allora Ministro per le riforme costituzionali, era stata istituita con d.P.C.m. l'11 giugno 2013. Ad essa era stato assegnato il compito di «formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle

cisato che «la richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei deputati»<sup>64</sup> e che comunque la stessa «non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea». Né si è inteso «escludere in questi casi la possibilità di porre, da parte del governo, la questione di fiducia»<sup>65</sup>.

Queste brevi osservazioni già indicano come ad essere discutibile non sia l'istituto in sé considerato, ma la mancanza di adeguati contrappesi. Il legittimo sospetto è che si voglia in tal modo «marginalizzare il Parlamento dal procedimento di formazione della legge»<sup>66</sup>, sulla base dell'idea tutta «populistica» secondo cui «la discussione parlamentare sulle leggi sia, nel migliore dei casi, una perdita di tempo»<sup>67</sup>.

Ad analoghi risultati conduce, seppur per diverse ragioni, la nuova disciplina del decreto-legge.

L'art. 16 del d.d.l. cost. modifica l'art. 77 Cost. seguendo la disciplina contenuta nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, con l'intento di costituzionalizzarne il contenuto, e quindi anche la giurisprudenza costituzionale sedimentatasi in materia<sup>68</sup>.

predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale».

<sup>64</sup> *Relazione finale*, p. 44.

<sup>65</sup> R. ROMBOLI, *La funzione legislativa e le riforme*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, p. 11.

<sup>66</sup> F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12/2014, p. 3.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> L'articolo dispone: «All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

“[...] b) al secondo comma, le parole: “alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono” sono sostituite dalle seguenti: “alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce”;

c) al terzo comma:

1) al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “o, nei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia chiesto, a norma dell'articolo 74, una nuova deliberazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione”;

2) al secondo periodo, le parole: “Le Camere possono” sono sostituite dalle seguenti: “La legge può” e le parole: “con legge” sono soppresse;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:



Viene così esclusa la possibilità di:

- a) disciplinare le materie coperte da riserva di assemblea (come già di fatto previsto dall'art. 15, comma 2, lett. b della legge n. 400 del 1988, che rinvia all'art. 72, comma 4, Cost.), salvo, per la materia elettorale, la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni;
- b) reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi (come già previsto dall'art. 15, comma 2, lett. c e d della legge n. 400 del 1988, nonché dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla sent. n. 360 del 1996);
- c) ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento (che violerebbero il c.d. giudicato costituzionale)<sup>69</sup>;

---

“Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: 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 costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto”».

<sup>69</sup> È il limite del giudicato costituzionale, che pone l'interprete dinnanzi all'alternativa tra «riferirsi ad un'efficacia di giudicato della sentenza costituzionale ed alla possibilità dei giudici di disapplicare la legge che riproduce una normativa dichiarata incostituzionale, richiamandosi alla sentenza stessa oppure, come pare preferibile, all'efficacia di precedente della stessa, per concludere che il giudice dovrà obbligatoriamente sollevare la questione di costituzionalità della nuova legge che, con tutta probabilità o meglio con certezza, sarà pure dichiarata illegittima»: R. ROMBOLI - E. ROSSI, voce *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. V, Milano, 2001, pp. 515 s.

La letteratura è assai copiosa: cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 136*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, pp. 192 ss.; A. ANZON, *Autorità di precedente ed efficacia di*

- d) contenere misure di non immediata applicazione e senza contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo (come già previsto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e dalla più recente giurisprudenza costituzionale);
- e) inserire nella legge di conversione disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto, come già chiarito dalla Corte costituzionale: «le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo»<sup>70</sup>, posto che «ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica»<sup>71</sup>.

Viceversa, innovativa è la previsione secondo cui in caso di rinvio della legge di conversione da parte del Presidente della Repubblica, il termine di sessanta giorni è prorogato di altri trenta. Si tratta di una regola «senz'altro utile allo scopo di consentire più agevolmente il controllo del Capo dello Stato il quale, ad evitare il pressoché sicuro effetto della decadenza del decreto, potrebbe essere indotto a non esercitare il suo potere di rinvio»<sup>72</sup>.

Se non si può pretendere che il legislatore studi la dottrina, si può certamente pretendere che studi la realtà, specialmente quella formata dall'esperienza applicativa delle leggi cui si riferisce. Se lo avesse fatto, avrebbe forse evitato di confermare quelle perplessità che nel 1988 avevano accompagnato l'entrata in vigore della legge n. 400, nei cui confronti erano stati avanzati forti dubbi sia per quanto concerneva l'ottica di fondo, individuata nell'intento di eliminare intralci all'esercizio dei poteri governativi<sup>73</sup>, sia relativamente alla capacità

«giudicato» delle sentenze di accoglimento, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno*, Trieste 26-28.5.1986, Milano, 1988, pp. 283 ss.; F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, pp. 414 ss.

<sup>70</sup> Corte cost., ord. n. 34 del 2013.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> R. ROMBOLI, *La funzione legislativa e le riforme*, cit., p. 13.

<sup>73</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 1481 s.

dei limiti in essa previsti di costituire un effettivo baluardo dinanzi alla potestà normativa del Governo<sup>74</sup>. Ci si chiedeva, in particolare, in che modo siffatti limiti potessero arginarne gli eccessi, «tanto più quando si consideri che i divieti ivi disposti sono già contenuti in modo non dubbio in Costituzione, e che, fino ad ora, neppure quest'ultima è valsa a frenarli»<sup>75</sup>. Tali perplessità sono state poi confermate dalla prassi e la giurisprudenza costituzionale formatasi negli anni, come si è visto, non è stata in grado di fugarle.

Gli aspetti negativi della disciplina risiedono, dunque, soprattutto su quanto non è previsto. Non è prevista, in particolare, alcuna misura concreta volta a ricondurre la decretazione d'urgenza entro i binari costituzionali della straordinarietà e della necessità, così come non abbastanza è scritto in tema di omogeneità dell'atto normativo, formula che – come si è in precedenza osservato – si presta a un sindacato ondivago e non sufficientemente rigoroso<sup>76</sup>. A null'altro che a una sterile proclamazione di principio è ridotto l'intervento «finalizzato a contenere entro ambiti fisiologici il ricorso da parte del Governo a provvedimenti provvisori con forza di legge»<sup>77</sup>.

La scelta di operare una costituzionalizzazione dell'esistente, per dare ad esso stabilità, ricorda quanto stabilito dalla legge delega n. 69 del 2009 per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, ove tra i principi e criteri direttivi era indicato il fine di «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» (art. 44), il che conferma trattarsi di una tendenza più generale, spia del mutato rapporto tra giurisprudenza e fonti del diritto. Non sembra, tuttavia, che tale scelta si mostri altrettanto idonea a «risolvere l'annoso problema degli abusi connessi alla decretazione d'urgenza, da ritenere, come da anni va sostenendo Alessandro Pizzorusso, un'assoluta anomalia tutta nostrana nel panorama compa-

---

<sup>74</sup> Si v. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 1489 ss.

<sup>75</sup> L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, cit., p. 1482.

<sup>76</sup> Secondo R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, n.1/2012, pp. 283 ss., l'omogeneità del decreto-legge si presenta «con aspetti piuttosto diversi nelle diverse prospettive».

<sup>77</sup> Relazione al disegno di legge costituzionale, cit., p. 10.

rato»<sup>78</sup>. Ben altro il tenore di altre proposte avanzate dalla dottrina, così come ben più incisiva era la soluzione – richiamata anche dall’Autore citato – prospettata dal progetto finale della Commissione D’Alema, che rimetteva alla decretazione d’urgenza esclusivamente «sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie», oltre tutto vietando la modifica dei decreti «se non per la copertura degli oneri finanziari» (art. 99).

A fronte della conferma di un’ampia libertà di manovra da parte del Governo, il d.d.l. cost. Renzi-Boschi introduce, invece, una disciplina del procedimento di formazione della legge particolarmente farraginoso, modificando l’art. 70 Cost.<sup>79</sup>. La dottrina ha individuato quattro di-

---

<sup>78</sup> R. ROMBOLI, *La funzione legislativa e le riforme*, cit., p. 15.

<sup>79</sup> Art. 10: «L’articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71, per le leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di senatore di cui all’articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

L’esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

I disegni di legge di cui all’articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.

versi procedimenti legislativi: bicamerale paritario; monocamerale; monocamerale rinforzato (per le leggi approvate in forza della clausola di supremazia); di approvazione dei disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4, Cost.<sup>80</sup>. Ad essi si aggiungono quelli previsti da altre disposizioni, per un totale di nove distinti procedimenti legislativi<sup>81</sup>, se non dieci<sup>82</sup>.

È facile immaginare come una tale frammentazione produrrà un intreccio normativo di difficile soluzione<sup>83</sup>. La situazione risulta aggravata dal ricorso alla tecnica del riparto per materie onde individuare le ipotesi in cui nel procedimento legislativo può intervenire il Senato. Sono i casi – assai eterogenei – delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali; delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71 Cost.; delle leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; della legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; della legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma; delle leggi di cui agli articoli 57, sesto comma (con cui sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica), 80, secondo periodo (che auto-

---

I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati”».

<sup>80</sup> E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 204.

<sup>81</sup> E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 205.

<sup>82</sup> G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 5, nota 11.

<sup>83</sup> Cfr. S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 8, secondo cui è stato costruito uno scenario complesso e di difficile e incerta messa in opera.

rizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), 114, terzo comma (che disciplinano l'ordinamento di Roma capitale), 116, terzo comma (con cui si attribuiscono alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in talune materie), 117, quinto comma (che regolano la procedura attraverso cui le Regioni e le Province autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea) e nono comma (che prevedono i casi in cui la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato), 119, sesto comma (con cui si determinano i principi generali sulla base dei quali a Comuni, Città metropolitane e Regioni è attribuito un patrimonio proprio), 120, secondo comma (in materia di potere sostitutivo del Governo), 122, primo comma (che fissano i principi fondamentali in materia di elezione del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché i principi volti a promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza), e 132, secondo comma (che consentono il passaggio dei Comuni da una Regione a un'altra).

L'esperienza dei conflitti tra la competenza legislativa statale e quelle regionali, così come le opzioni seguite dalla giurisprudenza costituzionale per dirimerli, avrebbero dovuto scongiurare l'utilizzo di un criterio così «incerto e foriero di controversie»<sup>84</sup>. Il suo inserimento rappresenta un ennesimo fattore di disequilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento, un ulteriore passo verso la costruzione unidirezionale del potere in favore dell'Esecutivo<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., p. 6.

<sup>85</sup> Cfr. E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 242, secondo cui «se il disegno di legge di revisione costituzionale fosse approvato nella versione attuale, si andrebbe inevitabilmente incontro a numerose contraddizioni e imprecisioni delle previsioni costituzionali: aspetto che non gioverebbe certo alla valorizzazione del ruolo del Senato (e, in esso, degli enti che esso dovrebbe rappresentare), ma che soprattutto rischierebbe di produrre effetti assai negativi sul funzionamento del Parlamento».

## 5. Culture recenti del revisionismo costituzionale

Negli ultimi vent'anni si è assistito all'affermarsi di un revisionismo costituzionale «destrutturante», ovvero volto «a modificare l'organizzazione costituzionale talmente in profondità da mettere in discussione la fisionomia della Costituzione nella sua interezza»<sup>86</sup>. Tramontato il “mito regionalista” che aveva alimentato la riforma costituzionale del Titolo V nel 2001<sup>87</sup>, oggi è la volta del mito della governabilità, che già aveva ispirato il tentativo fallito di revisione costituzionale del 2005<sup>88</sup>.

Il revisionismo costituzionale della fase attuale si nutre, infatti, delle metanarrazioni che postulano l'applicazione delle scienze economiche finanche all'organizzazione costituzionale. La separazione dei poteri, il loro bilanciamento, la costruzione di un sofisticato sistema di pesi e contrappesi sono ormai percepiti come “lacci e laccioli”<sup>89</sup>, che impediscono a un potere di svolgere la propria azione, secondo una logica ispirata all'efficienza o, meglio, all'immediatezza decisionale. Così come nell'organizzazione aziendale il *Chief Executive Officer* assume in sé responsabilità di *leader, manager, decision maker* ed esecutive, allo stesso modo i governi dovrebbero essere in grado di perseguire rapidamente l'interesse generale, senza “interferenze fun-

---

<sup>86</sup> P. CIARLO, *Il revisionismo costituzionale in Italia: 1948-1994*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, p. 92.

<sup>87</sup> Sulla crisi del modello regionale italiano si v., tra gli altri, R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 735 ss.; M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, ivi, pp. 673 ss.; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, ivi, pp. 823 ss.

<sup>88</sup> *Supra*, nota 10.

<sup>89</sup> L'espressione, coniata in ambito economico, è stata talvolta utilizzata per suggerire taluni alleggerimenti istituzionali dell'organizzazione costituzionale. Si v., ad esempio, M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, 2004, p. 1139, che, analizzando il potere di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, osserva trattarsi di «un potere, che, al di là delle astratte potenzialità che da sempre gli sono state riconosciute dalla dottrina, risulta vincolato da troppi lacci e laccioli per potere adempiere in modo efficace – così come è regolato – alla funzione di garanzia cui esso è naturalmente collegato», sicché occorrerebbe «riconsiderare le ipotesi, già ventilate in passato, circa un suo possibile rafforzamento al fine di renderlo finalmente in grado di soddisfare alle esigenze istituzionali alle quali è stato preposto».

zionali»<sup>90</sup> che ne rallentino l'operato. In questo modo il principio cardine del costituzionalismo, ovvero la limitazione costituzionale del potere, diviene un *totem* da relativizzare, svuotare di portata prescrittiva, in nome di un perverso collegamento che si instaura tra rappresentanza e decisionismo. Non è certamente una tendenza nuova, anzi è insita nel modello costituzionale europeo-continentale, che non conosce quella divisione tra poteri di indirizzo che è invece connaturata al modello americano<sup>91</sup>. Ma è una tendenza comunque da contrastare, perché «sospinge inesorabilmente verso soluzioni di tipo monistico»<sup>92</sup>: in Italia, verso un Governo che dispone con troppa facilità del Parlamento. Non credo sia un caso che l'iniziativa di revisione sia spesso stata, come quella odierna, di origine governativa.

Il sistema delle fonti costituisce, come si è visto, un campo di osservazione privilegiato: «non sarebbe produttore – e forse nemmeno concepibile – che si progettassero nuovi sistemi politici senza aver affrontato, in termini coerenti, le questioni della produzione normativa»<sup>93</sup>. Il d.d.l. cost. Renzi-Boschi, pur introducendo significative innovazioni, non sembra recare alcuna valida soluzione alle derive che si sono denunciate. Né tali questioni sono state adeguatamente considerate nel dibattito politico-istituzionale, che si è invece per lo più focalizzato – forse eccessivamente – sui temi del bicameralismo e della forma di governo. Non è, pertanto, «l'“ombra del tiranno”» che «riemerge periodicamente, impedisce le riforme e induce a non voler riconoscere al Governo italiano ciò che sarebbe “normale” nel raffronto con le altre democrazie europee»<sup>94</sup>, bensì la consapevolezza che quelle stesse democrazie non solo non conoscono alcuni dei poteri di produzione normativa – formali e non – di cui è in possesso il Governo italiano<sup>95</sup>, ma riconoscono anche alle assemblee incisivi contro-poteri di bilanciamento e controllo.

---

<sup>90</sup> L'espressione è utilizzata da F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Bari, 2011, p. 92, per indicare il recupero, nell'esperienza costituzionale statunitense, dello «strumentario di *checks and balances* proprio della tradizione britannica».

<sup>91</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, pp. 63 ss.

<sup>92</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, cit., p. 65.

<sup>93</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 11.

<sup>94</sup> A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 350.

<sup>95</sup> Si pensi, quanto alla decretazione d'urgenza, alla Svezia, alla Finlandia, alla Germania e soprattutto alla Francia: sul punto, *amplius*, A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art.*



Per giustificare l'urgenza di approvare la revisione costituzionale suole ripetersi che sono trent'anni che si discute di riforme, ma ci si dimentica di ricordare, come ha giustamente ammonito Ainis<sup>96</sup>, che dal 1989 in poi sono state approvate tredici leggi di revisione costituzionale, che hanno corretto ben trenta articoli della nostra Costituzione e ne hanno abrogati cinque. La sensazione, quindi, è che più che di urgenza debba parlarsi di fretta e la fretta, come è noto, genera cattivi risultati.

---

77, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, pp. 1523 ss.

<sup>96</sup> M. AINIS, *Ddl Boschi, quelle sette bugie e la verità sulla riforma*, in *Corriere della Sera*, 18 settembre 2015.

## 6. Appendice

**TABELLA N. 1**

	2015	2014	2013	XVII LEGISLATURA
Proposte di legge di iniziativa parlamentare	23	19	9	51
Disegni di legge di iniziativa governativa (esclusi i disegni di legge di conversione)	46	42	15	103
Disegni di legge di conversione di decreti-legge	14	27	16	57
<b>TOTALE</b>	<b>83</b>	<b>88</b>	<b>40</b>	<b>211</b>

N. B. Non sono stati presi in considerazione i progetti di legge di iniziativa mista, assolutamente trascurabili (due in tutta la legislatura):

La tabella completa, n. 56 del 13 novembre 2015, è consultabile su [www.camera.it/leg17/564?tiposezione=A&sezione=2&tabella=A\\_2\\_1\\_1](http://www.camera.it/leg17/564?tiposezione=A&sezione=2&tabella=A_2_1_1).

**TABELLA N. 2**

	2015	2014	2013	XVII LEGISLATURA
Proposte di legge di iniziativa parlamentare	27,7108 %	21,5909 %	22,5 %	24,1706 %
Disegni di legge di iniziativa governativa (esclusi i disegni di legge di conversione)	55,4217 %	47,7273 %	37,5 %	48,8152 %
Disegni di legge di conversione di decreti-legge	16,8675 %	30,6818 %	40 %	27,0142 %
<b>TOTALE</b>	<b>83</b>	<b>88</b>	<b>40</b>	<b>211</b>



# *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)