

# Osservatorio sulle fonti

**L'ESIGENZA DI RAFFORZAMENTO DELL'ESECUTIVO: ALLA RICERCA DEL TEMPO PERDUTO (INTERVENTO AL SEMINARIO DELLE UNIVERSITÀ TOSCANE SULLE RIFORME, FIRENZE 26 MAGGIO 2014)**

di *Elena Bindi*<sup>1</sup>

1. Il modello che emerge nel disegno di legge di revisione della Costituzione sia con riferimento alla forma di governo che alla forma di stato territoriale mi pare un modello per alcuni aspetti coerente, e quindi salvabile, per altri aspetti incoerente e quindi emendabile ( in particolare in relazione al dettato costituzionale disciplinante il Senato delle autonomie in combinato disposto alla riforma del titolo V). Non tocco il tema della proposta di modifica elettorale di stampo maggioritario, il c.d. *italicum*, le cui ripercussioni sulla riforma in atto e in particolare sulla forma di governo sono a tutti note<sup>2</sup>.

In linea generale posso comprendere le ragioni di chi dissente da tale modello e ne propone un altro, ma non ravviso i pericoli di una dittatura della maggioranza, come denunciato da parte della dottrina; non sembra possibile ravvisarli, soprattutto perché si tratta di un testo che appunto per molti aspetti costituisce l'evoluzione di un dibattito che dura ormai da quarant'anni, sia in dottrina che nelle sedi istituzionali e da ultimo nei lavori della Commissione di esperti che ha operato durante il Governo Letta<sup>3</sup>.

Pur essendo molte le tematiche meritevoli di attenzione, in particolare la riforma del titolo V, mi limiterò a svolgere alcune considerazioni sugli strumenti di rafforzamento dell'esecutivo, inquadrandoli brevemente nell'ambito della forma di governo italiana. Con il d.d.l. n. 1429 si cerca, infatti, opportunamente di introdurre meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, nel tentativo di dare risposta ad un'esigenza invocata ripetutamente a partire dagli anni '80 con la Commissione Bozzi.

È ben noto che già l'ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946, pur optando per la forma di governo parlamentare aveva auspicato l'introduzione di strumenti di rafforzamento dell'esecutivo (la IV Repubblica francese mostrava già uno scenario di inquietante instabilità e debolezza dell'esecutivo) ed è altrettanto noto che furono rigettate le proposte in senso presidenzialistico del Partito d'azione, sebbene tendessero al medesimo risultato. Il Partito d'azione ravvisava infatti nel regime presidenziale uno strumento per porre un freno alle degenerazioni del parlamentarismo<sup>4</sup>, ma non

---

<sup>1</sup> Professoressa associata di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Siena.

<sup>2</sup> Vd. M. AINIS, *La luce e l'ombra*, Relazione conclusiva tenuta al Seminario "La nuova stagione di riforma costituzionale" organizzato dall'Associazione "Confronti costituzionali" il 10 aprile 2014 presso il Senato della Repubblica, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 14 aprile 2014.

<sup>3</sup> Vd. F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore"*. Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi, Relazione tenuta al Seminario "La nuova stagione di riforma costituzionale", cit., in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 22 aprile 2014.

<sup>4</sup> Il programma del partito d'azione per la Costituente può leggersi in *L'Italia libera*, 7 aprile 1946; sulle ragioni della scelta del partito d'azione a favore del regime presidenziale P. VITTORELLI, *Una*

# Osservatorio sulle fonti

mancavano voci a favore di un rafforzamento dell'esecutivo nell'ambito del regime parlamentare, attraverso la durata fissa del Governo (Pischel), oppure voci a favore della forma di governo direttoriale, anch'essa con un esecutivo a durata fissa (Barile): tesi sulle quali confluirà anche la relazione di Mortati in seno alla Commissione dei 75<sup>5</sup>. Anche gli azionisti che continuarono, nell'intervento del 5 settembre 1946, a invocare la repubblica presidenziale, vedevano in essa il migliore strumento di rafforzamento dell'esecutivo e soprattutto un efficace mezzo per andare verso il bipolarismo, superando il multipartitismo, causa principale dell'instabilità (Calamandrei). Ma vi fu anche chi nelle fila azionista, come Lussu, pur favorevole alla forma di governo presidenziale, in presenza di un tessuto sociale e politico disomogeneo come quello italiano, votò a favore del regime parlamentare<sup>6</sup>.

Del resto, lo stesso Calamandrei, di lì a pochi giorni chiari il suo pensiero: il modello di riferimento era la forma di governo parlamentare inglese, il modello *Westminster*. Era infatti necessario trovare una forma di governo che ovviasse ai pericoli d'instabilità di una democrazia alla quale mancava "la valvola equilibratrice dei due partiti", anche se non si nascondeva che in Italia mancavano, e forse sarebbero mancate a lungo, le premesse politiche per garantire il funzionamento di un governo parlamentare basato su un partito di maggioranza<sup>7</sup>.

Il modello presidenziale, da ultimo, è stato ripreso nell'emendamento Bruno (respinto) al d.d.l. n. 1429, nel quale viene rimarcato come in un momento di crisi della politica, l'opzione presidenzialista possa contribuire al rafforzamento della partecipazione e della democrazia<sup>8</sup>.

La nostra storia costituzionale è stata inoltre caratterizzata, da un lato, da tentativi di rafforzamento del ruolo del Governo mediante riforme costituzionali, tentativi peraltro

---

*repubblica senza equivoci*, in *L'Italia libera*, 9 aprile 1946. Su una posizione intermedia tra scelta parlamentare e scelta presidenzialistica che tuttavia vede nell'articolazione territoriale del potere un contrappeso al governo centrale, G. DE RUGGIERO, *Repubblica presidenziale o repubblica parlamentare*, in *La Nuova Europa*, n. 36/1945, p.1, ora in C. GENNA, *Guido de Ruggiero e «la Nuova Europa». Tra idealismo e storicismo*, Franco Angeli, Milano, 2010, spec. p. 206-207.

<sup>5</sup> G. PISCHEL, *Sistemi elettorali e stabilità di Governo*, in *Stato moderno*, n. 14/1945, p.155-156; P. BARILE, *Orientamenti per la Costituente*, La Nuova Italia, Firenze, 1946, p. 67 e ss.

<sup>6</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 46.

<sup>7</sup> P. CALAMANDREI, *Valore e attualità della Repubblica presidenziale*, in *L'Italia libera*, 19 settembre 1946, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. II, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 276 ss. Nel discorso del 4 marzo 1947, Calamandrei ritornò sul punto, ripetendo che il problema dei governi di colazione poteva risolversi con "qualche cosa che somigliasse ad una repubblica presidenziale o per lo meno, ad un governo presidenziale", sottolineando "ma di questo, che è fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità del governo, nel progetto [di costituzione] non c'è quasi nulla" (discorso pubblicato con il titolo Chiarezza nella Costituzione, in *Scritti e discorsi politici*, cit., II, pp. 41-42). Cfr. P. BARILE, *Piero Calamandrei all'assemblea costituente*, in ID. (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande Maestro*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 341.

<sup>8</sup> Cfr. l'emendamento relativo al d.d.l. n. 1429, presentato dal senatore Bruno nella 1° Commissione permanente in sede di esame del disegno di legge di revisione costituzionale, in vista dell'adozione del testo base per il seguito dell'esame.

# Osservatorio sulle fonti

falliti, e dall'altro, dall'espansione del ruolo dell'esecutivo attraverso un abuso dei poteri conferiti in Costituzione, in particolare la decretazione d'urgenza, cui si è cercato di porre un argine sia con la l. n. 400/1988 e poi attraverso la giurisprudenza costituzionale.

La nostra storia costituzionale ha altresì messo in evidenza come l'instabilità dell'esecutivo rende inefficiente l'azione di governo e la Corte costituzionale, con la sent. n. 1/2014, ha sottolineato che la stabilità dell'esecutivo del governo del Paese e l'esigenza di rendere più rapido il processo decisionale costituiscono senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo. Anche se non si può sottovalutare che la debolezza dell'esecutivo è da collegarsi soprattutto alla inadeguatezza del sistema dei partiti piuttosto che alla mancanza di strumenti in capo al Governo per incidere sui tempi di approvazione di una legge. Tanto più che per rimediare a tali disfunzioni si è già proceduto sia lungo la via delle modifiche dei regolamenti parlamentari sia, come si è detto, attraverso un abuso della decretazione d'urgenza e mediante la apposizione della questione di fiducia sui maxi emendamenti al testo del decreto. Senza trascurare, infine, che quando vuole il Governo riesce a fare approvare in tempi brevissimi una legge che gli sta a cuore. Basti pensare ai tempi strettissimi di approvazione della l. n. 124/2008, il c.d. Lodo Alfano<sup>9</sup>.

2. Nel d.d.l. n. 1429 si è preferito percorrere la via della razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Del resto, le forme di governo in concreta alternativa erano il semipresidenzialismo e il parlamentarismo razionalizzato, come suggerito nella relazione della Commissione per le riforme costituzionali. Ma l'introduzione del modello semipresidenziale, secondo quanti in seno alla Commissione non condividevano tale modello, avrebbe richiesto non solo un rilevante numero di modifiche costituzionali, ma anche l'approvazione di alcune fondamentali "leggi di sostegno" (norme ad esempio sul finanziamento delle campagne elettorali, sul conflitto d'interessi, ecc.), che rappresentano condizioni essenziali per l'introduzione del semipresidenzialismo, ma che necessitano di tempi lunghi al momento difficilmente percorribili e di convergenze altamente improbabili da realizzare<sup>10</sup>.

Non si è voluto procedere, invece, lungo la strada della "forma di governo parlamentare del Primo Ministro", accompagnata da una coerente legge elettorale che secondo la Commissione per le riforme costituzionali avrebbe valorizzato sia le istanze di radicamento sociale e organizzativo e della politica sia le istanze di efficienza e stabilità: quel modello Westminster cui avevano guardato già gli azionisti, in primis De Ruggiero<sup>11</sup>.

La Camera dei deputati diviene dunque titolare *esclusivo* del rapporto di fiducia con

---

<sup>9</sup> Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 giugno 2008 fu infatti presentato alla Camera il 2 luglio dal Ministro della Giustizia Alfano (XVI legislatura – Atti Camera- n. 1442), da questa approvato il successivo 10 luglio, passato in aula al Senato il 21 luglio e definitivamente approvato il 22 luglio 2008.

<sup>10</sup> Cfr. la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel volume "Per una democrazia migliore", Gangemi, Roma, dicembre 2013.

<sup>11</sup> G. DE RUGGIERO, *Repubblica presidenziale o repubblica parlamentare*, cit.

# Osservatorio sulle fonti

il governo: unica camera politica, eletta direttamente, che vota la fiducia al governo nel suo complesso. La soluzione di votare la fiducia all'intera compagine governativa mi pare migliore, poiché coerente con il modello di forma di governo prescelto, rispetto alla soluzione prospettata nella Bozza Violante (XV legislatura) dove era il Presidente del Consiglio legato da fiducia alla Camera. Così come mi pare preferibile la scelta di far firmare la mozione di sfiducia da un decimo dei componenti della Camera dei deputati, anziché da almeno un terzo, come richiesto dalla Bozza Violante<sup>12</sup>.

Il Senato delle autonomie è una seconda camera, grandemente ridotta e modificata nella sua composizione, (di cui fanno parte i rappresentanti delle autonomie e 21 saggi nominati dal Presidente della Repubblica), con poteri e funzioni limitate, esterna al rapporto fiduciario e poco incisiva in sede di procedimento legislativo. A tal punto ridimensionata, che più voci hanno definito il nostro un bicameralismo di facciata o un monocameralismo mascherato.

Non mi soffermo sulle molte perplessità che suscita la composizione del Senato, se non per ribadire, insieme a molti altri, che il numero dei componenti provenienti da ciascuna regione dovrebbe essere definito in ragione del numero di abitanti in modo da garantire un numero di seggi parzialmente diversificato, che tenga conto cioè delle differenze dimensionali da una regione ad un'altra<sup>13</sup>; aperture sul punto vi sono però già nella relazione al d.d.l. n. 1429<sup>14</sup>.

Non mi pare condivisibile la presenza di ventuno illustri cittadini nominati per sette

---

<sup>12</sup> Vd. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)*, n. 126/2014, p. 147 ss. Del resto, prevedevano già un innalzamento del *quorum* ad un quinto dei componenti della Camera dei deputati per sottoscrivere la mozione di sfiducia, sia il testo elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (c.d. "Bicamerale D'Alema"), che il testo di riforma costituzionale della XIV legislatura sottoposto a referendum confermativo il 25-26 giugno 2006.

<sup>13</sup> Così L. ANTONINI, *Non si supera così il federalismo all'italiana*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014; conformi sul punto R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 marzo 2014 e F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, cit., che invoca il modello tedesco, sottolineando però la necessità di "tenere ferma la loro eleggibilità indiretta, altrimenti l'elezione diretta non potrebbe che tradursi in un necessario e ineludibile allargamento dei poteri e delle competenze, a partire dalla partecipazione diretta al rapporto fiduciario con il Governo tramite il voto di fiducia. Un effetto decisamente da evitare").

<sup>14</sup> Vd. la *Relazione* al d.d.l. n. 1429, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, p. 7 dove si legge "Non sarebbe invece incompatibile con tali linee la previsione, non contenuta nel disegno di legge, ma che il Governo si è dichiarato disponibile a valutare, di una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l'impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma". Contra sul punto B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2014, p.7, secondo la quale "se la funzione che si assegna al Senato è quella di rappresentare gli interessi delle autonomie territoriali in termini di autonomia e differenziazione, tutte le regioni come istituzioni possano essere considerate senza difficoltà pari, a prescindere dalle dimensioni demografiche: la diversa consistenza della popolazione si associa, semmai, ad una funzione di rappresentanza politica, dove l'ampiezza della comunità non può non fare differenza".

# Osservatorio sulle fonti

anni dal Presidente della Repubblica, non tanto perché “inquina” l’idea originaria della riforma, ossia quella di avere un organo che rappresenti le autonomie<sup>15</sup>, ma per una molteplicità di ragioni che sono già emerse dagli altri interventi di questo seminario. Si potrebbe giungere quasi a sospettare che questi ventuno illustri cittadini, una vera novità del disegno di riforma rispetto ai testi elaborati in precedenza<sup>16</sup>, siano stati previsti con l’intenzione di eliminarli in sede di discussione del testo di revisione.

Nella relazione al d.d.l. n. 1429, si pone invece l’accento sul fatto che la presenza dei saggi è coerente con il ruolo di garanzia del nuovo Senato e con il suo proiettarsi anche al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali<sup>17</sup>. In questa prospettiva si collocano coloro che ritengono i ventuno saggi espressione di *competenze*, chiamati a decidere questioni altamente tecniche<sup>18</sup>, così come si giustifica, in quanto organo di controllo, la presenza degli *ex* Presidenti della Repubblica<sup>19</sup>. Zagrebelsky vorrebbe addirittura emancipare il Senato dalle autonomie, visto che il regionalismo in Italia non funziona, per attribuire al Senato una funzione di contropotere alla Camera elettiva, disposta quest’ultima ad usare tutte le risorse disponibili per ottenere il consenso immediato degli elettori (attitudine che richiama alla mente le tendenze dissipatrici delle camere elettive al tempo delle monarchie rappresentative). Agli elettori di ciascuna Regione dovrebbe spettare quindi il potere di eleggere due senatori con requisiti di esperienza, competenza e moralità particolarmente rigorosi<sup>20</sup>.

Ma se il Senato esercita un ruolo di garanzia proiettandosi anche al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali non mi pare coerente che partecipi alla revisione costituzionale mentre, ad esempio, eserciti un ruolo assai marginale nel procedimento di approvazione di leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza

---

<sup>15</sup> Molto critico riguardo a tale soluzione anche R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, cit., coerentemente ad un modello da lui auspicato in cui il Senato sia organo rappresentate di territori singolarmente presi.

<sup>16</sup> Per un raffronto tra i diversi testi di riforma, vd. Servizio Studi del Senato, *In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)*, cit.

<sup>17</sup> Vd. la *Relazione* al d.d.l. n. 1429, comunicato alla Presidenza l’8 aprile 2014, p. 7 dove si legge “La previsione di un numero non meramente simbolico di componenti del Senato nominati dal Presidente della Repubblica – i cui requisiti di nomina sono i medesimi attualmente previsti per i senatori a vita e il cui mandato è però limitato a sette anni – è intesa a sottolineare i connotati di garanzia del nuovo Senato, il suo proiettarsi anche al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle stesse logiche di schieramento politico, accogliendo nella sede parlamentare quei talenti che hanno coltivato le proprie competenze lontano dalla competizione elettorale e che possono contribuire a dare voce ad altri settori di attività in modo alto e qualificato”.

<sup>18</sup> Cfr. G. E. VIGEVANI, *Il nuovo Senato: funzione di garanzia e partecipazione dei “sapienti”*, [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014, che secondo L. ANTONINI, *Non si supera così il federalismo all’italiana*, cit., sarebbero invece “inadatti”.

<sup>19</sup> Secondo R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, cit., invece, gli *ex* Presidenti della repubblica non avrebbero interesse a partecipare ad un organo rappresentante delle sole autonomie, di esse e solo di esse.

<sup>20</sup> G. ZAGREBELSKY, *Riforme e pregiudizio*, in *La Repubblica*, 17 maggio 2014.



# Osservatorio sulle fonti

dell'Italia all'Unione europea. Infatti, con riguardo ai disegni di legge che autorizzano la ratifica dei trattati europei, ci si limita ad attribuire al Senato il potere di proporre modificazioni del testo, proposta superabile a maggioranza assoluta dei componenti della camera (artt. 70, comma 4, e 80), nonostante i Trattati fungano da parametro di legittimità costituzionale delle norme statali e regionali e incidano profondamente sulle competenze delle regioni. Sarebbe quindi opportuno prevedere un diverso coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo di autorizzazione alla ratifica delle modifiche al Trattato Ue, per esempio attraverso una procedura bicamerale paritaria.

In tal modo si potrebbero attenuare i problemi *ex art.* 11 Cost. circa le cessioni di sovranità (di cui si è discusso molto nel 2004 a seguito della ratifica del “Trattato che adotta una Costituzione europea”). Del resto, in altri paesi europei, per la ratifica delle modifiche al Trattato è necessaria la revisione costituzionale (ad es. Germania). Se così fosse anche in Italia, il Senato parteciperebbe in posizione paritaria alla Camera dei deputati in quanto co-titolare del potere di revisione costituzionale. Nel modello delineato dal d.d.l. n. 1429, invece, (artt. 70, comma 4, 80 e 117, comma 6 Cost.) le proposte di modificazione sono superabili a maggioranza assoluta, facilmente raggiungibile grazie al premio di maggioranza attribuito dalla legge elettorale in discussione.

Del resto, il nuovo articolo 70 vorrebbe un Senato ridotto a presentare “*cahiers de doléances*” ad una Camera politica unica *domina*, insieme alla sua maggioranza di governo, del procedimento legislativo, nonostante sia prevista tutta una serie di passaggi scanditi da termini perentori che non danno tuttavia alcun potere effettivo al Senato, ma che invece possono far sorgere conflitti tra le due camere<sup>21</sup>.

3. Il disegno di legge è diretto quindi a rafforzare il ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, attribuendogli un triplice potere di richiesta con riguardo sia all'iscrizione con priorità all'ordine del giorno della Camera dei deputati; sia all'esame e al voto finale entro un termine determinato (mentre *nei precedenti progetti ci si limitava ad invocare una data certa* ora il termine è fissato in *sessanta giorni* dalla richiesta governativa di iscrizione, o un termine inferiore determinato in base al regolamento, “tenuto conto della complessità della materia”). Infine, decorso inutilmente quel termine, si prevede un voto parlamentare “bloccato”, senza emendamenti agli articoli. Dietro richiesta del Governo, la votazione quindi si fa “secca”, articolo per articolo, e votazione finale. Il voto bloccato era, del resto, previsto già dal progetto di revisione costituzionale adottato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nell'aprile 2012, come testo base per la discussione<sup>22</sup>.

Lo scopo è evidente: razionalizzare la forma di governo parlamentare, attribuendo al Governo strumenti in grado di incidere sui tempi di approvazione di una legge necessaria per l'attuazione del proprio programma politico. Possibilità accordata fino ad ora al

---

<sup>21</sup> Sul punto si rinvia all'intervento, in questo Seminario, di A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*.

<sup>22</sup> Su questo progetto, vd. le osservazioni critiche di M. OLIVETTI, *Il vestito di Arlecchino: prime note sul c.d. «ABC costituzionale»*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2012.

# Osservatorio sulle fonti

Governo dai regolamenti parlamentari vigenti solo per i procedimenti speciali, quali la conversione di decreti-legge e per la legge di stabilità, (cosa che ha determinato peraltro una ben nota espansione contenutistica dei disegni di legge finanziaria ed un abuso dell'utilizzo della decretazione di urgenza, accompagnata nella prassi dal ricorso all'abbinamento di maxi-emendamenti e questione di fiducia)<sup>23</sup>.

Come è noto, l'esigenza di dotare il governo di strumenti d'intervento rapido e efficace è stata ancor più avvertita con l'aggravarsi della crisi economica, per fronteggiare la quale sono stati adottate misure della cui legittimità si è a lungo discusso<sup>24</sup>.

Inoltre, sempre con riferimento alla decretazione d'urgenza, al fine di evitare un abuso di questo strumento, va sottolineata l'importanza della previsione dell'art. 74, 2 comma. Con riferimento alla promulgazione, si prevede infatti che "qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'art. 77, il termine per la conversione è differito di trenta giorni". In tal modo si evita che il Presidente della Repubblica sia costretto a promulgare la legge a causa della scadenza del termine di 60 gg., giungendo ad un risultato analogo a quello cui mirava la proposta Ceccanti volta ad introdurre la promulgazione parziale<sup>25</sup>. Anche la previsione del requisito della omogeneità è espressione della medesima esigenza e recepisce anni di giurisprudenza costituzionale, in linea del resto con quanto già previsto a partire dal testo elaborato dalla Bicamerale D'Alema.

Opportunamente, restringendo il canale della decretazione d'urgenza, si è rafforzato il ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo. Altrimenti si sarebbe corso il rischio che il Governo abusasse di altri strumenti normativi, come è avvenuto per la delegazione legislativa, a seguito del giro di vite sul ricorso ai decreti legge operato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 360/1996.

Si è preferito invece, secondo me a torto, non introdurre il requisito della omogeneità anche per la legge di conversione, sostenendo che questo requisito è già richiesto dalla giurisprudenza costituzionale e potrà comunque essere disciplinato dai regolamenti parlamentari<sup>26</sup>. La previsione di tale requisito sarebbe servita a chiarire che la legge di conversione, come dice il *nomen iuris*, deve essere realmente di conversione, non è dunque atto di novazione e quindi le eventuali disposizioni ulteriori devono essere collegate strettamente a uno dei «contenuti del decreto» o alla sua «ratio dominante»<sup>27</sup>. Del resto,

---

<sup>23</sup> Cfr. il Dossier del Servizio Studi del Senato, sull'A.S. n. 1429, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V", XVII legislatura, aprile 2014, n. 133, p. 19.

<sup>24</sup> Vd., ad esempio, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2013.

<sup>25</sup> Cfr. S. CECCANTI *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto legge*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>26</sup> Vd. la *Relazione* al d.d.l. n. 1429, cit., pp. 14-15.

<sup>27</sup> Vd. la sent. n. 32/2014 della Corte costituzionale, dove si sottolinea al punto 4.1. del Considerato in diritto che «ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento

# Osservatorio sulle fonti

la relazione della Commissione per le riforme costituzionali, oltre al requisito di omogeneità del decreto legge, aveva suggerito di prevedere anche il divieto di emendamenti aggiuntivi in sede di conversione<sup>28</sup>.

In conclusione, attraverso la revisione costituzionale si viene a razionalizzare il nostro modello di forma di governo parlamentare e cercando di recuperare il tempo perduto, si sancisce in Costituzione quanto già in parte realizzato sia attraverso le modifiche ai regolamenti parlamentari, sia anche mediante un abuso degli strumenti previsti, cui ha cercato per molti anni di porre un freno la giurisprudenza costituzionale. Non bisogna tuttavia farsi troppe illusioni, in termini di efficienza dell'azione di governo, sulle funzioni taumaturgiche delle modifiche al testo costituzionale. Come aveva ben chiaro il comunista Giorgio Amendola, il risultato di assicurare la governabilità al paese deve essere il frutto non della modellistica costituzionale, ma della forza dei partiti, i veri fattori di stabilità dell'esecutivo, tesi sostenuta già in seno alla Commissione Forti e che poi difenderà anche in sede di Assemblea costituente<sup>29</sup>.

---

originario considerato nel suo complesso».

<sup>28</sup> Come evidenzia A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, Relazione al *Seminario sulle riforme costituzionali* tenutosi a Firenze il 13 febbraio 2014, in corso di pubblicazione in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2014, p. 12 “occorre essere consapevoli che una delle poche misure che oggi avrebbe un impatto fortissimo, certo e radicale sulla prassi della decretazione d’urgenza è la previsione della inemendabilità assoluta del decreto-legge in sede di conversione”.

<sup>29</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’assemblea costituente*, cit., p. 44 ss.