

L'introduzione del «voto bloccato»

di **Andrea Ridolfi** - *Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza" ed Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Economia e Diritto (Facoltà di Economia) della Università di Roma "La Sapienza".*

Il progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi prevede anche una modifica dell'art. 72 Cost., in cui trova ingresso il c.d. «voto bloccato», istituto che, come è noto, è stato mutuato dall'esperienza costituzionale della Quinta Repubblica francese. In effetti, al di là delle diverse sfumature letterali, la sostanza del nuovo art. 72, comma 6, Cost. è modellata sull'art. 44, comma 3, Cost. francese¹, la cui formulazione – è bene ricordarlo – è rimasta inalterata anche dopo la revisione costituzionale del 2008. La sua introduzione in Italia pone una serie di problemi di ordine giuridico-costituzionale, se non altro perché una buona parte della dottrina costituzionalistica italiana non ha fatto mistero di guardare con sospetto alle istituzioni golliste ed ai loro meccanismi di razionalizzazione dei rapporti tra Parlamento e Governo².

Basti pensare, per esempio alla freddezza manifestata nei confronti della scelta del modello di «semipresidenzialismo attenuato»³ emersa in sede di Commissione Bicamerale: la scelta di un

¹ L'art. 44, comma 3, Cost. Francia così recita: «*Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*». Il comma 6 dell'art. 72 Cost., nel Progetto deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, invece, afferma: «*Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà.*

² Una certa diffidenza nei confronti delle istituzioni golliste è riscontrabile, per esempio, anche in un feroce critico del funzionamento delle istituzioni italiane come Giuseppe Maranini. Cfr., in proposito, G. Maranini, *Introduzione*, in M. Duverger, *La repubblica tradita*, tr. it. a cura di R. Zorzi, Milano 1960, p. 7 ss., secondo il quale nessuno dei problemi fondamentali della struttura politica francese era stato risolto dalla nuova Costituzione, così come dalla legge elettorale gollista. Tra i contributi più recenti critici sul semipresidenzialismo, cfr. S. Gambino, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale (promemoria di un dibattito già svolto in Parlamento e in dottrina)*, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2013. Sull'avversione della dottrina italiana nei confronti delle istituzioni golliste, si vedano F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma 1996, p. 66; Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano 2011, p. 151 ss.; Id., *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli 2009, p. 13 ss., spec. p. 25 ss.; M. Volpi, *L'avversione*, ivi, p. 61 ss.

³ Si veda, in proposito, A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino 1997, p. 111 ss., che ricostruisce anche le modalità estemporanee in cui maturò l'opzione per il semipresidenzialismo.

modello dualista, infatti, veniva ritenuta un difetto, non un pregio⁴. Più sfumata era, invece, la critica sostenuta da Leopoldo Elia nella sua voce sulle forme di governo⁵. Nel chiedersi se la concentrazione di poteri in capo al Presidente della Repubblica (che veniva ad assommare su di sé il ruolo proprio del Presidente statunitense e quello del *Premier* britannico) fosse incompatibile con la forma di Stato democratica⁶, Elia sottolineava le molteplici virtualità di quella peculiare forma di governo che definiva, non a caso, a componenti parlamentari e presidenziali⁷, e rilevava che la circostanza della coincidenza della duplice figura di Capo dello Stato e *leader* della maggioranza parlamentare – verificatasi nelle elezioni del 1965 e del 1969 – fosse, tutto sommato, aleatoria⁸.

I primi studiosi che si sono occupati di voto bloccato hanno visto in questo istituto il simbolo della subordinazione del Parlamento al Governo, mutuando quanto sostenuto da alcuni esponenti della dottrina francese⁹. A loro avviso, il voto bloccato andava ad inserirsi in un contesto nel quale, all'affermazione della supremazia presidenziale, si affiancava anche una revisione delle tradizionali attribuzioni del Parlamento che ne consacravano, anche da un punto di vista formale, il suo ruolo secondario rispetto al Governo¹⁰, garantendo a quest'ultimo un'effettiva direzione del procedimento di approvazione delle leggi¹¹. In particolare, veniva stigmatizzata la larghezza con cui il *Conseil*

⁴ Si vedano M. Luciani, *La forma di governo: il progetto della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali e le prospettive attuali*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno (Roma, 6-7 novembre 1998)*, Padova 1999, p. 221 ss., spec. p. 230 ss.; G. Pitruzzella, *La forma di governo tra ingegneria costituzionale e costituzione in senso materiale*, ivi, p. 241 ss., spec. p. 245 ss.

⁵ Si veda L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano 1970, p. 634 ss.

⁶ Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 668.

⁷ Si veda L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 665 ss.

⁸ Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 667-668.

⁹ Cfr., ad esempio, A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1969, n. 6, p. 2711, che citava, a suffragio delle proprie tesi, P. Avril, *Le vote bloqué (Chronique constitutionnelle et parlementaire française)*, in *Revue du droit public* 1965, p. 399 ss.; Id., *Le régime politique de la V République*, Paris 1967; J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V République*, Paris 1968. Del voto bloccato come simbolo e delle Assemblee legislative come mere *Camere di registrazione parlava* anche P. Avril, *Il Parlamento francese nella Quinta Repubblica. Regime presidenziale e parlamento dal gollismo al postgollismo*, tr. it. a cura di M. Romei, Milano 1976, p. 144. Sulla netta preminenza del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, si soffermavano pure C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, p. 261 ss.; P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato, I. Il sistema francese*, VI ed., Milano 1988, p. 99 ss.

¹⁰ Così nuovamente A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2713. Mette in evidenza l'impostazione antiparlamentaristica della Costituzione del 1958 P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. Lanchester, V. Lippolis, *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 237 ss., spec. p. 241 ss., secondo cui la revisione del 2008 va vista come mero *maquillage* di un assetto di governo rimasto sostanzialmente inalterato. Di endemica debolezza del Parlamento parlano, invece, M. Volpi, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, in *Politica del diritto* 1997, n. 4, p. 567 ss. (e in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, tomo II, p. 1747 ss.), spec. p. 578; E. Grossi, *Francia*, Bologna 2006, p. 85 ss.; Id., *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2009, p. 158 ss., spec. p. 171 ss.

¹¹ Cfr. nuovamente A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2714 ss., che citava, oltre al voto bloccato, la rigida separazione tra *domaine de la loi* e *domaine du règlement* prevista dal combinato disposto degli artt. 34 e 37 Cost. Francia; il potere governativo (previsto dagli artt. 40 e 41 Cost. Francia) di opporre l'eccezione di irricevibilità per qualsiasi proposta di legge o di emendamento che non rientrava nelle competenze legislative, o fosse in contrasto con una delega legislativa conferita al Governo, o comportasse una diminuzione delle entrate o un aumento delle spese; le modalità di approvazione della legge di bilancio e delle leggi di modifica del bilancio (art. 47 Cost. Francia); il potere governativo di determinare l'ordine del giorno delle assemblee (art. 48 Cost. Francia); il fatto che la discussione in assemblea avvenisse soltanto sul testo del Governo, ai sensi degli artt. 41 e 44, comma 2, Cost. Francia: l'istituto della Commissione mista paritetica previsto dall'art. 45 Cost. Francia; la questione di fiducia, prevista dall'art. 49, comma 3, Cost. Francia, che costituiva

Constitutionnel aveva ammesso il ricorso a questo istituto, equiparandolo alla questione di fiducia in uso durante la IV Repubblica, e sanzionando i tentativi della Assemblea Nazionale di impedire il ricorso ad esso una volta che fosse intervenuta la discussione articolo per articolo¹². In secondo luogo, venivano sottolineate le profonde differenze tra l'esperienza francese e quella inglese, in quanto nella prima l'accenramento dei poteri di direzione del procedimento in capo al Governo prescindeva da qualsiasi tipo di intervento di organi maggioritari delle assemblee¹³.

A questo atteggiamento assai negativo si è contrapposta quella parte della dottrina, sia in ambito politologico che in ambito costituzionalistico, che, a partire dagli anni '80-'90¹⁴, ha guardato con simpatia alle istituzioni golliste ed ai meccanismi in esse introdotti come possibile rimedio alle degenerazioni del sistema parlamentare italiano¹⁵. I meccanismi istituzionali che imbrigliavano il Parlamento, anzi, venivano esaltati come una delle migliori realizzazioni della Quinta Repubblica¹⁶. Al modello istituzionale della V Repubblica è stata riconosciuta la capacità di avere coniugato un esecutivo forte e stabile con il mantenimento del principio parlamentare, con una duttilità tale da

un vero e proprio capovolgimento del meccanismo della fiducia accolto nella Quarta Repubblica; la sottoposizione obbligatoria dei regolamenti parlamentari al *Conseil Constitutionnel*, ai sensi dell'art. 61 Cost. Francia; la brevità delle sessioni parlamentari; il potere governativo di riservare l'esame e l'approvazione di determinati articoli. Sulla base di queste premesse, Cervati arrivava a parlare (p. 2726) di un vero proprio «“arsenale” di strumenti a disposizione del Governo per imporre alle assemblee tanto le proprie scelte di politica legislativa, quanto talvolta persino le scelte tecniche elaborate dagli uffici legislativi della pubblica amministrazione». Di un arsenale giuridico a disposizione del Governo e tale da condizionare pesantemente la funzione legislativa parla anche P. Piciacchia, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano 2006, p. 32. Sulla perdita di centralità del Parlamento rispetto al Governo insiste M. Volpi, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, cit., p. 571-572. Del Governo come dominus dell'attività legislativa parlava P.G. Lucifredi, *Appunti diritto costituzionale comparato*, cit., p. 103.

¹² Cfr. A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2713 e 2727 ss., ove critica la decisione del *Conseil constitutionnel* del 15 gennaio 1960 (59-5 DC del 15-1-1960, *RJC* I-4). Di interpretazione estensiva a proposito di questa decisione parlano anche D. Turpin, *Droit constitutionnel*, IV ed., Paris 1999, p. 499; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, VIII ed., Paris 2005, p. 736.

¹³ Si veda nuovamente A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2723 ss.

¹⁴ Sulla recezione del modello semipresidenziale francese nell'ambito del dibattito pubblico, si vedano F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990, p. 177 ss.; Id., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, cit., p. 44 ss.; Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 154-155; Id., *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, cit., p. 28-29; G. Amato, *La recezione*, ivi, p. 75 ss.; O. Massari, *L'impossibile adozione*, ivi, p. 83 ss.

¹⁵ Cfr., in proposito, G. Miglio, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica*, a cura di M. Staglieno, Roma-Bari 1990, p. 57 ss.; G. Sartori, *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Milano 1992, p. 35 ss., 69 ss., 87 ss.; Id., *Come sbagliare le riforme*, Bologna 1995; Id., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 1995; A. Di Virgilio, *Francia: doppio turno e Quinta Repubblica*, O. Massari, G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna 1994, p. 91 ss.; S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Sempresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna 1996; G. Pasquino, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna 2002, p. 187 ss.

¹⁶ Cfr., in proposito, G. Miglio, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit., p. 60-61, secondo il quale la differenza fondamentale tra quello che chiamava il *parlamentarismo costituzionale* della Quinta Repubblica e il *parlamentarismo assoluto* che caratterizzava l'esperienza italiana era proprio dato dal fatto che la stabilità del governo non era fine a sé stessa, ma era finalizzata esclusivamente a garantire la produzione normativa. Miglio guardava con molto favore il fatto che il Parlamento avesse perso il *monopolio* della funzione normativa: in quest'ottica la Costituzione francese del 1958 raggiungeva l'obiettivo, garantendo la *coerenza* e l'*omogeneità* dei progetti presentati dal Governo. Sulla importanza dei meccanismi di razionalizzazione, soprattutto nell'ambito dei periodi di *cohabitation*, si sofferma P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano 1998, p. 282 ss.

consentirgli una longevità quasi inimmaginabile per un paese caratterizzato da una alta instabilità costituzionale come la Francia¹⁷.

Dal canto suo, la dottrina francese, dopo un iniziale atteggiamento di forte chiusura nei confronti delle istituzioni golliste¹⁸, ha decisamente mutato giudizio¹⁹. La nascita della V Repubblica e dei suoi peculiari meccanismi istituzionali sono stati giustificati, da un punto di vista storico, come una risposta alla cronica debolezza degli esecutivi durante la Quarta Repubblica²⁰. In particolare, i vari meccanismi di razionalizzazione che hanno fatto del Governo il «sorvegliante generale» del lavoro legislativo sono stati ritenuti l'unica risposta adeguata alla mancata produzione delle regole di autodisciplina da parte del Parlamento²¹. In secondo luogo, la dottrina ha evidenziato, da un lato, i profondi cambiamenti intervenuti a partire dagli anni '70²², e, dall'altro, il riacquistato spazio da parte delle istituzioni parlamentari²³, sottolineando, inoltre, il fondamentale ruolo svolto dalla giurisprudenza del *Conseil d'Etat* e del *Conseil Constitutionnel* (che hanno ampliato notevolmente

¹⁷ Si veda P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., p. 245 ss.

¹⁸ Oltre alla dottrina citata da Cervati, si veda P. Avril, *Il Parlamento francese nella Quinta Repubblica*, cit., p. 37 ss., il quale parlava dello svuotamento della funzione legislativa come sintomo del declino del Parlamento. Contrario alle istituzioni golliste era anche M. Duverger, *La repubblica tradita*, cit., p. 169 ss., spec. p. 184 ss. il quale parlava della Quinta Repubblica come di una Repubblica orleanista, caratterizzata da uno svilimento del Parlamento.

¹⁹ Emblematica, in tal senso, è la posizione di Maurice Duverger, che, da critico delle istituzioni golliste e sostenitore di una riforma costituzionale alternativa (oltre all'opera citata nella nota precedente, si vedano M. Duverger, *La Sesta Repubblica e il regime presidenziale*, tr. it. a cura di P. Angarano, Milano 1962; P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., p. 174 ss.), nel corso degli anni '70 è diventato il loro più grande teorico, coniando la fortunata espressione *semipresidenzialismo*. Cfr. M. Duverger, *Echec au roi*, Paris 1978; Id., *A New Political System Model: Semipresidential Government*, in *European Journal of Political Research* 1980, vol. VIII, n. 2, p. 165 ss.

²⁰ Cfr., in proposito, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, XXIX ed., Paris 2005, p. 463 ss., i quali insistono sul fatto che la Costituzione della V Repubblica sia una risposta ai mali della IV Repubblica (assenza di una maggioranza parlamentare omogenea, insufficienza dei mezzi giuridici dell'esecutivo, mediatizzazione eccessiva dei rapporti tra Governo ed opinione pubblica). Di una sottomissione persistente dell'esecutivo e di un ritorno alla III Repubblica parla M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, VII ed., Paris 2002, p. 386 ss., 393 ss., che sottolinea (p. 405 ss.) come la necessità di rinforzare l'Esecutivo si renda palese durante tutta la Quarta Repubblica. Sui limiti della IV Repubblica, si veda anche J.J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, IX ed., Paris 2001, p. 641 ss., laddove sottolinea che i suoi meccanismi costituzionali, nella loro stessa complessità, erano razionali, ma non ragionevoli. Sulla ripartizione di prerogative tra esecutivo e legislativo della V Repubblica come risposta alla cronica instabilità ministeriale della IV Repubblica, infine, si veda E. Zoller, *Droit constitutionnel*, II ed., Paris 1999, p. 330 ss.

²¹ Così E. Zoller, *Droit constitutionnel*, cit., p. 405.

²² Cfr. P. Avril, *Il Parlamento francese nella Quinta Repubblica*, cit., p. 114, che sottolinea come, a partire dal 1969, il ricorso alla procedura del voto bloccato fosse in forte diminuzione, preferendo il Governo negoziare direttamente con la propria maggioranza i testi legislativi. D'altro canto, lo stesso Avril, nella *Introduzione all'edizione italiana*, metteva in evidenza (p. 7 ss.) come, a partire dal 1973, il quadro si fosse ulteriormente modificato nel senso di un maggiore equilibrio a favore delle istituzioni parlamentari. In senso simile, si veda anche A. Giovannelli, *Chi non è contro di noi è con noi. L'approvazione implicita delle leggi nella V Repubblica francese*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli 2009, p. 167 ss., spec. p. 177. Sui cambiamenti costituzionali intervenuti negli anni '70, si vedano anche J.J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France. La V République 1958-2004*, XI ed., Paris 2004, p. 228 ss.; A. Giovannelli, *Chi non è contro di noi è con noi*, cit., p. 180 ss.

²³ Di rivalorizzazione necessaria dei poteri del Parlamento parlano L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, cit., p. 640. Esprime dubbi sul fatto che si possa parlare di una vera e propria crisi del Parlamento francese P. Ardent, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, XVI ed., Paris 2004, p. 533 ss., il quale sottolinea (p. 535) come il Parlamento sia il luogo dove non soltanto l'opposizione ha la sua tribuna ufficiale, ma è anche il luogo dove il Governo dialoga con la sua maggioranza. Di declino del Parlamento nell'ambito della procedura legislativa parla, invece, D. Turpin, *Droit constitutionnel*, cit., p. 486 ss.

il *domaine de la loi* a scapito del *domaine du règlement* in alcune storiche sentenze²⁴⁾ nell'arginare la monopolizzazione della funzione normativa in capo all'esecutivo²⁵.

In questa ottica, il voto bloccato è stato ritenuto un rimedio che evita che un testo legislativo sia sfigurato o snaturato e, permettendo al Governo di salvaguardare la coerenza delle sue decisioni, rientra perfettamente nella logica di un regime che ricerca un rafforzamento dell'esecutivo²⁶, ovvero nient'altro che un modo attraverso cui garantire la padronanza dei tempi²⁷. Lo stesso Jean Gicquel, che pure aveva duramente contestato in gioventù i meccanismi di razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento ha ammesso che l'importanza del voto bloccato è sopravvalutata, soprattutto se raffrontata alla questione di fiducia, che consente l'approvazione di un testo legislativo in 24 ore, senza neanche la necessità di una deliberazione da parte delle Assemblee²⁸.

La proposta del Governo Renzi sul voto bloccato, tuttavia, non è la prima proposta volta a garantire la preminenza del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, ma si inserisce in un contesto assai ricco di proposte. Un qualcosa di simile alla proposta Renzi era prevista dalla Relazione Finale della Commissione per le Riforme Costituzionale istituita con D.P.C.M. dell'11 giugno 2013. Nel paragrafo 12 del Capitolo II, dedicato al procedimento legislativo, era previsto che il Governo potesse chiedere che un proprio testo venisse posto in votazione entro un determinato termine, scaduto il quale il testo presentato o accolto dal Governo era posto in votazione senza modifiche, anche se rispetto alla procedura del voto bloccato in Francia erano previsti una serie di aggravii procedurali e di limiti, in modo da impedire che il Governo potesse abusarne²⁹.

²⁴ Si vedano, in proposito, J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, XV ed., Paris 1997, p. 709 ss. L. Favoreu, L. Philip, *Les Grands décisions du Conseil constitutionnel*, X ed., Paris 1999, p. 238 ss., 536 ss.; E. Zoller, *Droit constitutionnel*, cit., p. 323 ss.; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, VI ed., Paris 2001, p. 276 ss.; P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 561 ss.; L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scuffoni, *Droit constitutionnel*, cit., p. 710 ss.; P. Piciacchia, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese*, cit., p. 41 ss.

²⁵ Negano che la separazione tra *domaine de la loi* e *domaine du règlement* abbia realmente capovolto la gerarchia delle norme L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scuffoni, *Droit constitutionnel*, cit., p. 709 ss.; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, p. 776-777. Sulla stessa scia, P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 565, il quale nega che il Parlamento esca così indebolito come lascerebbe intendere la semplice lettura degli artt. 34 e 37 Cost. Francia. In senso simile, si veda J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 705 ss., che sottolinea come la continuità della tradizione giuridica francese si è rivelata più forte dello sconvolgimento annunciato. Una diversa prospettiva è, invece, quella di M. Volpi, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, cit., p. 577-578, secondo cui il riguadagnato spazio della legge a scapito del regolamento è avvenuto proprio perché la via legislativa non comportava più rischi per il Governo, potendo quest'ultimo contare proprio su istituti come voto bloccato e questione di fiducia.

²⁶ Così P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 576-577.

²⁷ Cfr. E. Zoller, *Droit constitutionnel*, cit., p. 406 ss.

²⁸ Si veda J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 726. Molto critico sulla procedura prevista dall'art. 49, comma 3, Cost. Francia è anche M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996, p. 31 ss., che, sulla scia di Cervati (cfr. A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2719) parla di capovolgimento del meccanismo in cui questo istituto tradizionalmente si sostanzia e di una vera e propria inversione dell'onere della prova a scapito del Parlamento, costretto a dimostrare l'esistenza di una maggioranza assoluta contraria all'esecutivo. Critico su questo istituto è anche A. Giovannelli, *Chi non è contro di noi è con noi*, cit., p. 172 ss., secondo cui il meccanismo previsto dall'art. 49, comma 3, Cost. francese è diventato il mezzo in virtù del quale anche un Governo appoggiato sino in fondo solo da una parte dell'Assemblea può sopravvivere e disporre delle leggi necessarie all'attuazione suo indirizzo politico.

²⁹ Cfr. Commissione per le Riforme Costituzionali, *Relazione Finale* (18 settembre 2013), p. 12-13: «Il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere che la Camera approvi la sua proposta diretta ad iscrivere un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno della Camera e ad ottenerne il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine, senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di

La relazione della Commissione dei Saggi istituita dal Presidente Napolitano il 30 marzo 2013 non prevedeva, invece, meccanismi come il voto bloccato, ma si limitava a prevedere una procedura di urgenza per i provvedimenti prioritari del Governo, con possibilità di richiedere il voto a data fissa³⁰. Il voto bloccato era, invece, previsto dal progetto di revisione costituzionale adottato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nell'aprile 2012 come testo base per la discussione³¹. L'art. 7 del progetto prevedeva, infatti, una nuova formulazione dell'art. 72 Cost., in cui trovava ingresso al settimo comma questo istituto³². Una strana combinazione di voto bloccato e questione di fiducia come previste dalla Costituzione francese del 1958, infine, era la proposta di revisione costituzionale presentata dal Governo Berlusconi e respinta dal corpo elettorale nel *referendum* del 25-26 giugno 2006. L'art. 94, comma 2, Cost. era riformulato nel senso che il Primo Ministrro potesse porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei Deputati si esprimesse con priorità su ogni altra proposta con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo Ministro si dimetteva, ma ciò comportava che, in virtù della nuova formulazione dell'art. 88 Cost., la Camera venisse sciolta, salvo il caso in cui la Camera non fosse stata in grado di votare a maggioranza assoluta un nuovo Primo Ministro, nell'ambito della stessa maggioranza che aveva vinto le elezioni³³.

La *ratio* della introduzione del voto bloccato va individuata nella constatazione che la legislazione, nei moderni Stati democratici, ha ormai nel Governo il suo vero centro d'impulso, tant'è che si può parlare ormai tranquillamente di Governo legislatore³⁴. Con l'aggravarsi della crisi economica, anzi,

legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non degli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei deputati». Sulla Relazione finale, si vedano i commenti di C. Pinelli, *Considerazioni sintetiche sulla relazione della Commissione per le Riforme Istituzionali*, in *Rivista AIC* 2013, n. 4 (11-10-2013); R. Bifulco, *Le proposte della Commissione per le Riforme Costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia" monocamerale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1 (24-1-2014).

³⁰ Gruppo di Lavoro sulle Riforme Istituzionali, *Relazione finale* (12 aprile 2013), p. 14: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingimento tempi maggiori rispetto alla maggioranza».

³¹ Su questo progetto, si veda il commento critico di M. Olivetti, *Il vestito di Arlecchino: prime note sul c.d. «ABC costituzionale»*, in *Federalismi* 2012, n. 9 (2-5-2012).

³² La nuova formulazione del comma 7 dell'art. 72 Cost. così recitava: «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera che lo esamina e sottoposto alla votazione finale entro un termine determinato. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è messo in votazione senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale». Si veda il Dossier a cura del Servizio Studi del Senato, *Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato* (A.S. n. 24 e abbinati).

³³ Fortemente critici nei confronti di questa formulazione erano L. Carlassare, *Il Primo Ministro Legislatore*, in Astrid, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, p. 104 ss., spec. p. 108 ss.; M. Olivetti, *La forma di governo nel d.d.l. Senato n. 2544: Seconda Repubblica o Secondo Impero?*, ivi, p. 390 ss., spec. p. 394 ss.

³⁴ Cfr., in proposito G. Caravale, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano 2004, p. 3, ove sottolinea come le esperienze occidentali contemporanee mostrano una tendenza generale verso un accrescimento dei poteri dell'esecutivo, a discapito del legislativo, ed una sostanziale difficoltà di quest'ultimo

gli spazi del Governo a scapito del Parlamento sono ulteriormente aumentati³⁵, dal momento che i provvedimenti contro la crisi economica, proprio per la necessità di interventi rapidi ed efficaci, sono stati adottati tutti con decreto-legge, dando luogo ad una serie di problemi di legittimità costituzionale³⁶. In questa ottica, il voto bloccato garantirebbe la certezza dei tempi di approvazione di una legge, evitando, da parte del Governo, il ricorso alla prassi di forzare i tempi dei lavori parlamentari per mezzo dell'adozione di un decreto-legge, e la successiva apposizione della questione di fiducia in sede di conversione, previa presentazione di un maxiemendamento³⁷. L'adozione del voto bloccato in Italia non è priva, però, di interrogativi. Se, da un lato, il Governo può ottenere lo stesso risultato che otteneva con la questione di fiducia senza mettere in gioco la sua responsabilità politica – il che è un indubbio vantaggio –, dall'altro, proprio la mancata messa in gioco della responsabilità politica governativa può agevolare il Parlamento a respingere un testo che non ritiene possibile votare³⁸. Molto dipenderà, comunque, da come simili istituti verranno utilizzati nella prassi. È chiaro che l'eventuale introduzione del voto bloccato si risolverà in una ulteriore compressione del ruolo del Parlamento a favore del Governo, se permangono prassi distorsive su ricorsi ai decreti legge, maxiemendamenti e questioni di fiducia³⁹.

nel controllare, in dettaglio, l'attività del primo. Per quanto riguarda l'esperienza italiana, si veda P. Ciarlo, *Parlamento, governo e fonti normative*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La riforma costituzionale*, cit., p. 257 ss., spec. p. 259-260, ove rileva che, nella XII e XIII Legislatura, ben l'85% delle leggi approvate fosse di iniziativa governativa, e che, nel solo 1996, a fronte di ben 570 atti normativi del Governo (tra cui 364 decreti legge), si contrapponessero appena 133 leggi. La sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale, se aveva drasticamente abbassato il numero mensile dei decreti legge da presentare alle Camere per la conversione (da 50 a 4,5), non aveva fermato il ricorso crescente alla delega legislativa ed alla delegificazione. Sulla espropriazione da parte del Governo della potestà legislativa, si soffermano anche F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello*, vol. XXXV, Padova 2004, p. 15 ss.; C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, II ed., Torino 2010, p. 347 ss., spec. p. 381-382; G. Azzariti, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale*, Torino 2010, p. 46-47; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, XI ed., Torino 2013, p. 167-168.

³⁵ Sui riflessi della crisi economica su Parlamento e Governo, rinvio a G. Rivosecchi, *Il Parlamento*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012, p. 221 ss.; D. Coduti, *Il Governo*, ivi, p. 263 ss.

³⁶ Sui problemi di legittimità costituzionale di alcune misure antincisi, si vedano D. Coduti, *Il Governo*, cit., p. 281 ss.; M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, ivi, p. 375 ss., spec. p. 389 ss.; F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC* 2012, n. 4 (30-10-2012); G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC* 2013, n. 4 (18-10-2013); P. Torretta, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista AIC* 2013, n. 4 (20-12-2013); E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1 (21-2-2014); R. Calvano, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in corso di pubblicazione.

³⁷ Su queste prassi di dubbia legittimità, affermatasi a partire dalla XV Legislatura, si vedano i commenti critici di R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali* 2010, n. 1, p. 59 ss.; D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI Legislatura*, in *Rivista AIC* 2013, n. 3 (20-9-2013). Si veda, tuttavia, G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., p. 12, che rileva come sia sostanzialmente impossibile per i Governi fare a meno di queste prassi illegittime in mancanza di strumenti che assicurino in qualche modo la realizzazione legislativa delle loro politiche in tempi rapidi.

³⁸ Cfr., in proposito, M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 17, nota 62, dove sottolinea che il voto bloccato, eliminando il rischio della caduta del Governo, non assicura in modo assoluto della adozione della misura che il Governo intende fare approvare.

³⁹ Non è un caso che sia la Commissione dei Saggi istituita dal Presidente Napoletano che la Commissione per le Riforme Costituzionali istituita dal Governo Letta abbiano previsto, contestualmente alla previsione di tempi certi per la approvazione dei testi legislativi che il Governo ritiene prioritari, l'esplicito divieto di maxiemendamenti, al fine di prevenire simili abusi. Si vedano Gruppo di Lavoro sulle Riforme Istituzionali, *Relazione finale*, cit., p. 14: «Per porre

rimedio alla situazione patologica derivante dall'abuso del cosiddetto maxiemendamento (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e dall'abbinamento di maxi-emendamento e questione di fiducia, sarebbe opportuno prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art. 102, co. 4, Reg. Senato e art. 85, co. 8 Reg. Camera). Questa modifica, abbinata al divieto dei maxi-emendamenti, garantirebbe un significativo miglioramento del grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare»; Commissione per le Riforme Costituzionali, Relazione finale, cit., p. 21: «sono necessari una razionalizzazione e un sensibile rafforzamento dei poteri "ordinari" dell'Esecutivo che, privo di un formale potere di guida del procedimento legislativo, governa ormai da alcune legislature, distorcendo la logica della Costituzione, attraverso procedure di emergenza: decreti legge, maxiemendamenti e fiducie».