

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

2

2022

Maggio/agosto
Anno LXIV



Jovene editore

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe
De Vergottini - Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli
De' Santi - Fulco Lanchester - Anne-Marie Le Pourhiet
Peter Leyland - Nicola Lupo - Andrea Manzella - Franco
Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario Patrono
Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Giulio M. Salerno
Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Guglielmo Romano
Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Viviana Torti



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

A.B.L.

Antonio Patuelli

Fabrizio Castaldi

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Francesco D'Onofrio

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Stefano Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

ASSO HOLDING

Barbara Cortese

Donato Marra

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Lucia Pagano

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Maggio-agosto 2022

SAGGI

- PAOLO ARMAROLI, *Dalle elezioni del 25 settembre alla fiducia al governo Meloni. I primi passi della XIX legislatura* p. 231
- MICOL PIGNATARO, *Il libero mandato parlamentare attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale* » 293

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- LUCA BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”* » 323
- FELICE BLANDO, *Il problema della regolazione dei partiti politici. Itinerari della scuola palermitana di diritto pubblico* » 353
- ANTONIO MALASCHINI, *La tela di Penelope: settant’anni di tentativi, mai riusciti, di riforma costituzionale. Una cronaca* » 375
- PINO PISICCHIO, *Tutti i figli dell’art. 14. Scissioni, secessioni, partenogenesi di gruppi parlamentari e partiti nell’Italia repubblicana* » 413
- PAOLA VILLANI, *L’emendamento sulle distinzioni di genere in Senato e le analisi politico-linguistiche al ritmo di Facebook* » 433

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

ANTONIO D'ATENA, *Note sulla funzione legislativa regionale
(con una digressione sulla disciplina umbra delle fonti)* p. 457

Elenco collaboratori » 475

I contributi proposti per la pubblicazione sono esaminati in via preliminare dalla Direzione sotto il profilo dell'adeguatezza scientifica e della congruità tematica. Gli scritti sono poi sottoposti a valutazione da parte di revisori esterni scelti tra esperti nelle materie di interesse della Rivista. La Direzione adotta il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*. Gli editoriali, le recensioni, gli interventi a convegni e tavole rotonde sono soggetti a valutazione da parte di revisori interni. Le note destinate alle varie rubriche, oltre che da questi ultimi, sono valutate dai responsabili delle rubriche.

DALLE ELEZIONI DEL 25 SETTEMBRE
ALLA FIDUCIA AL GOVERNO MELONI
I PRIMI PASSI DELLA XIX LEGISLATURA¹

di PAOLO ARMAROLI

SOMMARIO: 1. Quei partiti in altalena e la coalizione di governo. – 2. Una professionista della politica alla ribalta. – 3. L'elezione dei presidenti delle Camere. – 3a. La presidenza morale di Liliana Segre. – 3b. Le regole del gioco a Palazzo Madama. – 3c. Le schede bianche di Forza Italia e il giallo nell'urna. – 3d. Il discorso d'investitura di la Russa e quello di Crispi. – 3e. Se il dottor Jekyll si trasforma in mister Hyde. – 3f. La presidenza provvisoria di Rosato e l'elogio di Montecitorio. – 3g. Quattro scrutini per una presidenza. – 3h. Fontana, fautore delle autonomie nel quadro dell'unità nazionale. – 4. Se il premier in pectore non è ricattabile. – 5. Quelle consultazioni *ad pompam* e *ad substantiam*. – 6. – I due Palazzi a confronto. – 7. La squadra di governo. – 8. Giorgia Meloni di fronte alle Camere. – 9. Il biglietto di visita della decretazione d'urgenza. – 10. Conclusioni.

1. *Quei partiti in altalena e la coalizione di governo*

“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Così recita l'articolo 49 della Costituzione. Fatto sta che più passa il tempo e più questa normativa ha perduto gran parte del suo significato. I cittadini partecipano sempre meno alla vita pubblica attraverso i partiti. I cittadini si rifugiano nel privato e l'assenteismo elettorale ne è la conseguenza.

Sarebbe tuttavia ingeneroso gettare la croce addosso a costoro. Perché la verità è che questo disincanto è dovuto alla metamorfosi dei partiti. Nella cosiddetta Prima Repubblica, cosid-

¹ Per una prima valutazione vedi TOMMASO EDOARDO FROSINI, *XIX legislatura, federalismi.it*, 2 novembre 2022.

detta perché la Costituzione nelle sue linee fondamentali è rimasta pressappoco la stessa, i partiti erano grandi e grossi e guidati da figure carismatiche: Palmiro Togliatti, Pietro Nenni, Giuseppe Saragat, Alcide De Gasperi, Ugo La Malfa, Giovanni Malagodi, Giorgio Almirante. Alle case comunali e ai campanili si aggiungevano le sedi dei partiti, o almeno dei maggiori, a presidio del territorio. Ma ormai da gran tempo le cose non stanno più così.

Insomma, c'è un prima e un dopo. E il "dopo" inizia nel 1994, quando si afferma la cosiddetta Seconda Repubblica. Se i partiti non diventano comitati elettorali come negli Stati Uniti d'America, poco ci manca. Diventano nella migliore delle ipotesi degli Eta Beta. Con un corpicino più o meno gracile e una testa di dimensioni ragguardevoli: quella del capo partito. Le classi dirigenti entrano in un cono d'ombra e a detenere lo scettro del comando è il leader, e lui solo. Se conduce il proprio partito alla vittoria, è osannato dai suoi. Ma se le cose volgono al peggio, sarà lui a essere ridimensionato e a volte a perdere le penne. Come Gianfranco Fini.

L'ideologia è relegata in soffitta. E i partiti, usciti dai porti sicuri di una volta, si muovono in mare aperto. E sempre più sono in altalena. Un'altalena le cui oscillazioni aumentano da una elezione all'altra. Così i partiti passano dalle stalle alle stelle e viceversa. Di continuo. Provocando adesso, rispetto ai pochi decimali in più o in meno di una volta, dei terremoti di forte intensità. Tutto questo produce sconvolgimenti non solo tra le coalizioni ma anche al loro interno. Ed è per l'appunto ciò che si è verificato dopo le elezioni politiche del 25 settembre 2022. Un processo che prende le mosse dalle elezioni del 24 febbraio 2013 e continua con le elezioni del 4 marzo 2018. Basterà citare i voti riportati dalle maggiori liste alla Camera dei deputati.

L'irresistibile ascesa di Fratelli d'Italia ha del prodigioso. Passa dall'1,96% e 9 deputati solo grazie al fatto di essere il maggiore perdente, altrimenti non avrebbe ottenuto alcun seggio, al 4,35% e 19 deputati, fino all'attuale 26% e 118 deputati. Non si può dire la stessa cosa degli altri partiti della coalizione di centrodestra. Il partito di Berlusconi passa dal 21,56% e 97 deputati

IL LIBERO MANDATO PARLAMENTARE
ATTRAVERSO IL PRISMA
DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di MICOL PIGNATARO

SOMMARIO: 1. La “seconda giovinezza” del libero mandato parlamentare. – 2. Dallo Stato feudale allo Stato democratico pluralista: la genealogia del divieto di mandato imperativo. – 3. Il punto di equilibrio tra la funzione costituzionale dei partiti politici e il ruolo di rappresentanza della nazione dei parlamentari. – 4. Il contenuto formale e sostanziale del libero mandato parlamentare. – 5. Le prospettive di un principio cardine della rappresentanza politica.

1. *La “seconda giovinezza” del libero mandato parlamentare*

Quasi sessant’anni ci sono voluti prima che la Corte costituzionale tornasse a pronunciarsi su un principio, quello del libero mandato parlamentare, tanto classico del costituzionalismo, quanto conteso e sottoposto a ciclici dibattiti. Com’era stato già osservato in tempi più risalenti, la disposizione non ha mai riscontrato un grande successo nei giudizi di fronte al giudice costituzionale, fatta salva l’eccezione della nota sentenza 14/1964, rimasta, fino a poco tempo fa, “malinconicamente isolata nelle rassegne di giurisprudenza che trattano della norma”¹. Negli ultimi tempi, questo principio classico del costituzionalismo liberale è stato sottoposto a fortissime critiche: un po’ per la trasformazione della natura (e della forza) dei partiti politici, che da partiti di massa sono mutati in *catch-all parties* (c.d. partiti pi-

¹ N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2014, 383.

gliatutto)², se non addirittura in *cartel parties*³. Vi è da considerare poi l'accentuarsi di fenomeni problematici come il transfughismo parlamentare, in parte collegati al processo di forte indebolimento della disciplina di partito e di gruppo. Così come l'avvento di forze politiche nuove che invocano principi di etica e di fedeltà. Sintomo di queste spinte in senso critico del libero mandato parlamentare, e delle sue manifestazioni più patologiche, sono alcune proposte di legge di revisione costituzionale dell'art. 67 Cost. che sono state presentate nel corso della più recente legislatura⁴, così come le modifiche al regolamento del Senato che sono state approvate nel 2017, e ulteriormente ampliate allo spirare della XVIII legislatura⁵.

² Il modello del “catch-all party” è stato introdotto da KIRCHEIMER nel 1966 nel suo contributo *The transformation of the Western European Party System* in J. LA LOMBARA e M. WEINER (a cura di), *Political parties and political development* (Princeton 1966), 17-200. Sulla trasformazione della natura dei partiti politici, si rinvia a L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito* (il Mulino 2009) e a P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti* (il Mulino 2019).

³ Il modello del “partito cartello” è stato introdotto da Katz e Mair negli anni '90, cfr. R.S. KATZ e P. MAIR, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party* in *Party politics*, 1/1995, 5-28. Mentre i modelli introdotti in precedenza, tra cui anche quello del “partito pigliatutto”, tendevano a focalizzarsi sul mutare del rapporto tra partiti e società, il modello del cartello ha spostato l'attenzione sul rapporto tra partiti e Stato. Secondo il modello, la crescente frammentazione della base elettorale ha spinto i partiti politici a rivolgersi allo Stato, diventando agenti di quest'ultimo, e non più intermediari tra Stato e società.

⁴ Proposta di legge costituzionale *Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati* (A.C. 2366); Proposta di legge costituzionale *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente l'introduzione del vincolo di mandato parlamentare* (A.C. 3297). Si ricorda anche il *Contratto per il Governo del cambiamento* presentato all'inizio della XVIII legislatura, in occasione del Governo formato dal Movimento 5 Stelle e Lega, che prevedeva l'introduzione di forme di vincolo di mandato per i parlamentari (Punto n. 20 del Contratto).

⁵ La riforma del regolamento del Senato introdotta nel 2017 ha modificato le regole sulla costituzione dei gruppi parlamentari, aggiungendo al criterio c.d. quantitativo un requisito di tipo politico-elettorale, in modo tale da preservare (in linea di massima) la corrispondenza tra gruppo parlamentare e il partito che si è presentato alle elezioni. Il regolamento del Senato è stato nuovamente riformato al termine della XVIII legislatura, per adeguare il testo alla revisione costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 1 del 2020). Nella più recente novella regolamentare, la figura del “parlamentare non iscritto” è stata estesa a tutti i senatori

LE MODIFICHE DEL PNRR
TRA CAMBI DI INDIRIZZO POLITICO
E NUOVE “CIRCOSTANZE OGGETTIVE”

di LUCA BARTOLUCCI

SOMMARIO: 1. Premessa: il PNRR nel nuovo scenario economico e politico. – 2. Il dibattito sul vincolo derivante dal PNRR e i cambi di indirizzo politico. – 3. La procedura per la modifica del PNRR. – 4. Gli spazi di manovra per la modifica del Piano. – 5. Conclusioni: il “triangolo di ferro” tra PNRR, disciplina di bilancio e BCE.

1. *Premessa: il PNRR nel nuovo scenario economico e politico*

Una serie di fattori stanno provocando alcune dinamiche economiche congiunturali particolarmente rilevanti che si stanno addensando sulle economie degli Stati dell’Unione europea, a causa anche dell’aggressione russa all’Ucraina: come l’inflazione, la scarsità di materie prime e la crisi energetica, provocando impatti anche sui Piani Nazionali di Ripresa e di Resilienza e sulla loro attuazione.

La combinazione tra le sacche di recrudescenza anche economica della pandemia e le conseguenze economiche dell’invasione dell’Ucraina da parte della Russia, infatti, ha prodotto una serie di esiti nefasti che incidono sulla sostenibilità economica del ciclo produttivo di molte imprese¹. A partire dalla metà del 2021 si è manifestato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, dei materiali di costruzione e dei prodotti energetici, riconducibile principalmente alla ripresa della domanda al termine della prima fase della pandemia di Covid-19 e ad alcune restrizioni sul lato dell’offerta.

Anche tenendo presenti tali fattori, il dispiegarsi della campagna elettorale italiana per le elezioni del 25 settembre 2022 ha investito il

¹ G. CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, 875 s., spec. 884.

tema delle modifiche al PNRR. In particolare, nell'Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra e nel programma del partito guidato da Giorgia Meloni si auspica una modifica del Piano. Nell'accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra si parla di un "pieno utilizzo delle risorse del PNRR, colmando gli attuali ritardi di attuazione" e si richiamano altri due elementi: un accordo con la Commissione europea, così come previsto dai Regolamenti europei, per la revisione del PNRR in funzione delle mutate condizioni, necessità e priorità; l'efficientamento dell'utilizzo dei fondi europei con riferimento all'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime.

Nel programma di Fratelli d'Italia, invece, si precisa che il PNRR "rappresenta una grande occasione per la modernizzazione dell'Italia e delle sue infrastrutture e per la ripartenza economica della Nazione"². Per questo si ritiene "fondamentale utilizzare al meglio le risorse, tenendo conto del nuovo contesto emerso a seguito della guerra in Ucraina e della crisi energetica"³. Si chiede dunque un "mirato aggiornamento del PNRR alla luce della crisi scaturita dal conflitto in Ucraina e dall'aumento dei prezzi delle materie prime, rimodulando le risorse interamente italiane del 'Fondo complementare' e, per le risorse europee, proponendo alla Commissione di operare modifiche specifiche nei limiti di quanto stabilito dall'art. 21 del Regolamento europeo sul *Next Generation EU*"⁴.

Come è noto, si tratta delle forze politiche risultate vincitrici alle elezioni del 25 settembre 2022. Nel discorso programmatico presso la Camera dei deputati del 25 ottobre 2022, il nuovo Presidente del Consiglio, on. Giorgia Meloni, ha affermato che il PNRR è un'opportunità straordinaria di ammodernare l'Italia e che si ha quindi il dovere di sfruttarla al meglio, sebbene la sfida sia complessa a causa dei limiti strutturali e burocratici che da sempre rendono difficoltoso per l'Italia riuscire ad utilizzare interamente persino i fondi europei della programmazione ordinaria⁵.

² Programma di Fratelli d'Italia, 6.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ivi*, 7.

⁵ Basti pensare che la Nota di aggiornamento al Def 2022 ha ridotto la spesa pubblica attivata dal PNRR a 15 miliardi rispetto ai 29,4 miliardi previsti nel Def dell'aprile scorso. Il rispetto delle scadenze future richiederà ancora più attenzione considerato che finora si sono per lo più rendicontate opere già avviate in passato, cosa che non si potrà continuare a fare nei prossimi anni.

IL PROBLEMA DELLA REGOLAZIONE DEI PARTITI POLITICI. ITINERARI DELLA SCUOLA PALERMITANA DI DIRITTO PUBBLICO

di FELICE BLANDO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Costituzione brasiliana del 1946 e Costituzione italiana del 1948: i diversi approdi dei processi di democratizzazione. – 3. Inserimento del partito nel sistema di governo e trasformazioni costituzionali nell'opera di Pietro Virga. Posizione del Partito rispetto allo Stato. Rilievo normativo del controllo statale e conseguenze. – 4. Gli scritti giuridici di Guido Corso sull'ordine pubblico. Il nesso tra l'art. 21 Cost. e l'art. 49 Cost.: metodo democratico fra i partiti e postulato di neutralità ideologica dell'organizzazione statale. – 5. Natura storicamente condizionata della posizione di Virga sulla regolazione dei partiti e stretta dipendenza della sua qualificazione giuridica del partito dalla soluzione del problema del partito antisistema. Precisazioni critiche. – 6. Il saggio di Marco Mazzamuto su partiti, movimenti, democrazia diretta e divieto di mandato imperativo. – 7. Considerazioni conclusive su ideale democratico e regolamentazione statale dei partiti politici.

1. *Premessa*

L'impostazione di questo scritto è semplice da esporre¹. Festeggiamo nella Sua città e nelle Sue università i settant'anni di Maria Immordino insieme agli amici e ai colleghi italiani e brasiliani che gli sono stati vicini nel suo percorso accademico e di giudice; le Sue università, perché adesso insegna alla LUMSA, ma la Prof. Immordino mantiene le radici accademiche e culturali nella scuola di diritto pubblico dell'Università degli Studi Palermo. Le vengono dedicate diverse onoranze culminate nel convegno italo-brasiliano su *Democrazia, diritti*

¹ Il presente scritto rielabora e amplia la relazione presentata al convegno internazionale su «Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?» organizzato dalla Associazione italo-brasiliana dei Professori di Diritto Amministrativo e Costituzionale (AIBDAC) e svoltosi a Palermo il 15 e 16 settembre del 2022.

umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?, un tema stimolante e certamente appropriato alle esperienze scientifiche e professionali della festeggiata. Si spiega così il senso dell'omaggio che chi scrive ha voluto tributarle, ritagliando uno spazio specificamente legato al contributo che la scuola palermitana di diritto pubblico ha dato al tema della regolazione giuridica dei partiti politici, partendo peraltro da uno spunto tratto dalla storia costituzionale del Brasile.

2. *La Costituzione brasiliana del 1946 e Costituzione italiana del 1948: i diversi approdi dei processi di democratizzazione*

Nella seconda metà del secolo scorso, il Brasile segna un punto a proprio favore tra le nazioni che dopo il secondo conflitto mondiale si sono date nuove costituzioni, disciplinando e regolamentando per la prima volta nella propria Costituzione il fenomeno dei partiti politici².

La Costituzione brasiliana del 1946 ha disciplinato il riconoscimento, la registrazione, il controllo dei partiti stabilendo all'art. 141 che: «È vietata l'organizzazione, la registrazione o l'attività di qualsiasi partito politico o associazione il cui programma o azione contrasti col regime democratico basato sulla pluralità dei partiti e sulla garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo». L'art. 141 è la più importante fra le disposizioni della Costituzione che facevano del Brasile una «democrazia protetta», ossia provvista di strumenti per difendersi dai suoi «nemici», diversi da partiti politici che si considerino fra loro avversari pur nella condivisione dei principi di libertà e democrazia. La dottrina della «democrazia protetta» è stata utilizzata nelle accuse che il procuratore federale Alceu Barbedo ha sostenuto nel 1946 dinnanzi al Tribunale elettorale supremo contro il partito comunista brasiliano i cui principi, secondo il procuratore federale, sarebbero stati in contrasto con l'ideologia a cui la Costituzione era informata³. La fragile demo-

² Lo aveva rilevato per primo P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1948, 216, nt. 43; 223, nt. 65.

³ Il principale argomento di accusa consisteva nel fatto che i principi a cui si ispirava il partito sarebbero stati in contrasto con la pluralità dei partiti e la garanzia dei diritti dell'uomo. Altro argomento dell'accusa che il procuratore ha sostenuto era quello che il partito conduceva una doppia esistenza, perseguendo un programma diverso da quello indicato ufficialmente e possedendo una organizzazione interna diversa da quella contemplata dallo statuto. Secondo Virga, in base al principio della rappresentanza nazionale, essendo i deputati rappresentanti dell'intero popolo, lo

LA TELA DI PENELOPE:
SETTANT'ANNI DI TENTATIVI, MAI RIUSCITI,
DI RIFORMA COSTITUZIONALE. UNA CRONACA

di ANTONIO MALASCHINI

SOMMARIO: 1. Il dibattito in Costituente sull'ordine del giorno Perassi e i primi interventi di riforma. – 2. La ripresa della discussione sulle riforme costituzionali: la “Grande Riforma” craxiana, il “Decalogo Spadolini” e i Comitati Riz-Bonifacio (1982). – 3. La risoluzione Labriola e l'ordine del giorno De Giuseppe sulla costituzione della prima bicamerale (aprile 1983). – 4. La Commissione Bozzi (ottobre 1983). – 5. Il Messaggio alle Camere di Cossiga sulle riforme costituzionali (1991) e la Commissione De Mita-Iotti (1992). – 6. I referendum elettorali del 1991 e del 1993 e le nuove leggi elettorali maggioritarie. – 7. Il Comitato Speroni (1994) e il tentativo Maccanico (1996). – 8. La Commissione D'Alema (1997). – 9. Le riforme costituzionali “parziali”; la legge elettorale 270 del 21 dicembre 2005 (il c.d. “porcellum”); il progetto di revisione costituzionale del 2005-2006 (Berlusconi). – 10. La bozza Violante e i tentativi di riforma della XVI legislatura. – 11. I “saggi” di Napolitano e la proposta Letta del 2013; l'Italicum. – 12. La riforma Renzi del 2014-2016. – 13. La proposta di Marcello Pera sull'Assemblea costituente e il disegno di legge Meloni sul presidenzialismo. – 14. Considerazioni finali. – *Appendice*: Le procedure adottate per i progetti di modifica costituzionale.

1. *Il dibattito in Costituente sull'ordine del giorno Perassi e i primi interventi di riforma*

La mitologia classica è stata più volte richiamata per descrivere gli ormai settantennali tentativi di procedere ad una riforma organica della Costituzione repubblicana. Si è ricordata la tela di Penelope, con riferimento alle pazienti tessiture di progetti portati avanti da comitati di studio, commissioni parlamentari, documenti di “saggi”, proposte di iniziativa parlamentare o governativa giunti anche, in due occasioni, al voto referendario ma sempre inesorabilmente disfatti. Si sono paragonati i tentativi coraggiosi di riforma alle fatiche di Sisifo (Lippolis),

per ricordare l'impegno grande della politica e della dottrina ad elaborare e ad approvare testi che venivano poi regolarmente rispinti indietro, in attesa di una loro successiva, caparbia riproposizione. Si è addirittura ricordata "l'invidia degli dei", per sottolineare come ogni volta che si riproponeva arditamente il tema della riforma della legge fondamentale interveniva, quasi come punizione divina, una crisi di governo o addirittura lo scioglimento delle Camere.

Al di là di questi riferimenti mitologici è però indubbio che tutte le iniziative per affrontare in maniera complessiva la questione non hanno fino ad oggi avuto esito positivo. Sono stati invece diversi gli interventi parziali portati avanti nell'impossibilità di realizzare la "grande riforma". Con risultati però spesso oggetto di forti critiche, come nel caso delle modifiche alla disciplina delle autonomie del 2001 (Titolo V) o della recente riduzione del numero dei parlamentari. Cui possiamo aggiungere, certamente meno controverse, la riforma del giusto processo (art. 111 Cost.); quella dell'articolo 68 sulle autorizzazioni a procedere; quella sul bilancio dello Stato di cui all'articolo 81. Tentativi però, anche questi ultimi, slegati tra di essi e senza una organica, condivisa visione. A questi va aggiunto il periodico ricorso, per raggiungere le finalità volute, non ad interventi più o meno ampi sulla Costituzione ma alla via, apparentemente più agevole, delle modifiche alla legislazione elettorale. Una strada che si è tuttavia dimostrata anch'essa impervia ed insoddisfacente.

Con una qualche forzatura si potrebbe sostenere che il primo invito ad avviare una riforma della Costituzione si rinviene... nel corso dell'iter di approvazione della Costituzione stessa. Leopoldo Elia considerava l'ordine del giorno Perassi, di cui ora tratteremo, come un invito a procedere nelle successive legislature ad una revisione costituzionale. Invito non raccolto nonostante la discussione sulla forma di governo, e non solo su di essa, abbia caratterizzato fin dalla prima tutte le legislature.

La seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque dell'Assemblea Costituente si soffermò il 4 settembre 1946 sul tema della scelta tra forma di governo parlamentare, direttoriale o presidenziale. Venne posto in discussione l'ordine del giorno Perassi, ora ricordato, che nella sua formulazione recitava: *"La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che*

TUTTI I FIGLI DELL'ART. 14.
SCISSIONI, SECESSIONI, PARTENOGENESI
DI GRUPPI PARLAMENTARI E PARTITI
NELL'ITALIA REPUBBLICANA

di PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Trasformismo e transfughismo nella Prima Repubblica. – 2. Il bing bang della II Repubblica. – 3. Nasce la Terza Repubblica? – 4. Fenomenologia del Gruppo Misto. – 5. Il beneficio dell'esenzione dalla raccolta delle firme: effetti collaterali preziosi. – 6. Conclusioni.

Gli articoli 14¹ dei Regolamenti parlamentari di Camera e Senato, convergenti nella normazione della medesima materia, configurano la presenza dei Gruppi nelle aule dei due rami del Parlamento italiano, stabilendone condizioni costitutive e modalità espressive. Si tratta di norme essenziali che tracciano l'orizzonte ordinamentale dell'entità adoperata dalla Costituzione per consentire al mondo vitale dei partiti di avere cittadinanza nelle aule legislative. Nel lungo e mai sopito dibattito sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, la dottrina più autorevole, pur manifestando propensioni diversificate – passando ad apprezzare il gruppo ora nella forma di organo delle Camere, ora in quella di un'associazione tra parlamentari – su un punto è parsa concorde ed è quello della considerazione dei gruppi parlamentari come proiezioni dei partiti nelle Camere. Se è vero che i partiti, intesi come

¹ Art. 14.01 Reg. Camera: "I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività". Art. 14 Reg. Senato: "1. Tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare. I Senatori di Diritto e i Senatori a vita, nell'autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo".

comunità politiche sanzionate dal voto del popolo sovrano, rappresentano la fonte della legittimazione politica del fenomeno istituzionale configurato dai gruppi parlamentari, tuttavia non è apparso affatto raro il caso in cui si sia determinato un ribaltamento della successione logica che dalla comunità politica ha portato all'organo costituzionale, con l'affermarsi dei partiti nati non dal voto popolare, ma dai gruppi parlamentari, come effetto collaterale dell'applicazione delle norme regolamentari in vigore nelle assemblee legislative. Il fenomeno ha una sua rilevanza scientifica forse non sufficientemente raccontata, nonostante le proporzioni assunte soprattutto negli anni a noi più vicini, quelli successivi all'avvento delle compulsive riforme elettorali che presero il via dai referendum del 1993, diverse nella struttura ma costanti solo nell'abolizione del voto di preferenza. Così il partito nato in parlamento e non sanzionato dal voto popolare, s'intreccia con altre dinamiche descritte dall'analisi politologica – la fine del partito di massa, la caduta del muro di Berlino – e dall'analisi storica – il fenomeno antico del trasformismo e del più recente flusso “migratorio” tra gruppi parlamentari, troppo velocemente liquidato come malcostume politico – incontrando naturalmente anche il diritto parlamentare. Si tratta, dunque, di un fenomeno che ha permeato di sé la cosiddetta seconda Repubblica e che continua ad avere importante vigore anche oggi, in una stagione in cui la scansione delle repubbliche raccontate dai media segnerebbe un numero ordinale impreciso, tra il terzo e il quarto addirittura. Si vedrà come il cosiddetto “transfughismo parlamentare”, fenomeno pressoché sconosciuto quando era in vigore il sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza plurimo, ma di assoluta rilevanza a partire dall'esperienza del nuovo sistema elettorale a prevalenza maggioritaria, abbia caratterizzato le legislature dalla XII alla XVIII, provocando tuttavia effetti significativi nello spostamento dell'asse delle maggioranze di governo, ma non nella proiezione di nuovi soggetti politici dotati di legittimazione popolare. Infatti, a parte pochi e marginali casi di sigle prodotte dei congegni regolamentari piuttosto che dal voto degli elettori, non si rammenteranno se non rare esperienze di partiti politici sopravvissuti ai gruppi costituiti in parlamento con lo stesso nome².

² La ricerca che ha dato esito al saggio si è giovata delle fonti documentali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

L'EMENDAMENTO SULLE DISTINZIONI DI GENERE IN SENATO
E LE ANALISI POLITICO-LINGUISTICHE
AL RITMO DI FACEBOOK

di PAOLA VILLANI

Nel presente testo, si è preso spunto dalla bocciatura in Senato dell'emendamento che prevedeva l'uso anche del femminile per designare professioni e ruoli negli atti istituzionali e amministrativi di quel ramo del parlamento con un duplice obiettivo. Innanzitutto, si è inteso dare un quadro, il più possibile puntuale, sull'uso del femminile di professioni, cariche e ruoli istituzionali a palazzo Madama. In secondo luogo, si è esaminato come la questione sia stata affrontata sui *social media*, in particolare su Facebook, anche da qualche linguista. Dell'esito di questa analisi si dirà brevemente nelle conclusioni.

Innanzitutto i fatti: il 27 luglio 2022 l'Assemblea del Senato ha discusso alcune modifiche al regolamento per adeguarlo, in vari punti, alla riduzione del numero dei parlamentari, adottata con la riforma costituzionale n.1 del 19 ottobre 2020. In quella sede, la senatrice Maiorino del Movimento 5 Stelle (per il seguito M5S) ha presentato un emendamento volto ad aggiungere un articolo che consentisse di adottare un linguaggio rispettoso delle distinzioni di genere:

«Art. 5-bis

(Disposizioni per l'utilizzo di un linguaggio inclusivo)

1. Il Consiglio di Presidenza stabilisce i criteri generali affinché nella comunicazione istituzionale e nell'attività dell'Amministrazione sia assicurato il rispetto della distinzione di genere nel linguaggio attraverso l'adozione di formule e terminologie che prevedano la presenza di ambedue i generi attraverso le relative distinzioni morfologiche, ovvero evitando l'utilizzo di un unico genere nell'identificazione di funzioni e ruoli, nel rispetto del principio della parità tra uomini e donne.

2. La Giunta per il Regolamento formula proposte per l'adeguamento del testo del Regolamento ai criteri stabiliti ai sensi del comma 1.»

Si è trattato del primo tentativo in Senato di dare un'attuazione, sia pure parziale, alle *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana* (1986)¹ di Alma Sabatini (1922-1988), con una apposita norma regolamentare.

Dopo un dibattito in cui hanno preso la parola sette tra oratrici ed oratori, messo ai voti a scrutinio segreto, chiesto dal senatore Lucio Malan di Fratelli d'Italia (per il seguito FDI), l'emendamento è stato respinto, pur avendo ottenuto 152 voti a favore, a fronte di 60 contrari e 16 astensioni. I voti favorevoli, più del doppio di quelli contrari e di astensione, non sono stati sufficienti perché in base all'articolo 167, comma 1, del regolamento del Senato le modifiche devono essere approvate a maggioranza assoluta, cioè dalla metà più uno dei componenti dello stesso Senato (161 voti).

Ma qual è la situazione attuale circa l'uso del femminile in Senato che l'emendamento Maiorino intendeva modificare?

Il termine *senatrice* appare ormai saldamente attestato nei resoconti stenografici e sommari di assemblea e commissione². Non è stato sempre così: nella trascrizione o sintesi dei dibattiti, precedentemente alla VII legislatura (1976-1979), il termine veniva "normalizzato" nel maschile *senatore*³. Tale circostanza confermerebbe che nel parlato ci sono meno remore ad usare i *nomina agentis* al femminile rispetto allo scritto⁴, anche in contesti di formalità medio-alta.

¹ ALMA SABATINI, *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1986. All'inizio degli anni Duemila, le senatrici avevano chiesto alla Presidenza di essere chiamate con il termine femminile, e non *senatori* (v.n. 3). Non era mai stata proposta, però, una modifica regolamentare in tal senso.

² V. PAOLA VILLANI, *Le donne al parlamento: genere e linguaggio politico*, in ANNA M. THORNTON, MIRIAM VOGHERA (a cura di), *Per Tullio De Mauro: studi offerti dalle allieve in occasione del suo 80° compleanno*, Roma, Aracne, 2012, 317-339, 333.

³ Il termine *senatrice* non è stato però univocamente usato in assemblea fino a tempi relativamente recenti, come si evince da questo passo del resoconto stenografico del 23 novembre 2005:

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bianconi. Ne ha facoltà. [...] Chiedo scusa, volevo dire la senatrice Bianconi, non il senatore.

Laura BIANCONI (Forza Italia). Signor Presidente, credo che per il Senato della Repubblica senatori o senatrici siano esattamente la stessa cosa.

PRESIDENTE. Sono esattamente la stessa cosa, ma, se la memoria non mi inganna, sono state le colleghe a chiedere di essere interpellate come senatrici; quindi, ciò risponde ad una sollecitazione che a suo tempo fu fatta e che la Presidenza accolse.

⁴ V. Voghera-Vena 2016: MIRIAM VOGHERA, DEBORA VENA, *Forma maschile, genere femminile: si presentano le donne*, in FABIO CORBISIERO, PIETRO MATURI, ELISABETTA

NOTE SULLA FUNZIONE LEGISLATIVA REGIONALE
(CON UNA DIGRESSIONE SULLA DISCIPLINA UMBRA
DELLE FONTI)*

di ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro regolativo. – 2.1. La tipologia delle competenze. – 2.2. La competenza concorrente. – 2.3. Le materie. – 3. La giurisprudenza costituzionale. – 3.1. Gli oggetti ad imputazione multipla. – 3.2. Le competenze finalistiche. – 3.3. L'attrazione in sussidiarietà. – 4. Qualche osservazione sulla disciplina delle fonti contenuta nello Statuto umbro: la disciplina della competenza regolamentare e quella della “vacatio legis”.

1. *Premessa*

Senza pretese di completezza, affronterò l'argomento in termini molto generali, soffermandomi sinteticamente su tre aree tematiche.

Anzitutto, considererò le linee portanti del quadro regolativo delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost., n. 3/2001).

Successivamente, m'intratterò sulle precisazioni che quel quadro ha ricevuto ad opera della giurisprudenza costituzionale: una giurisprudenza che, in questa materia, è stata particolarmente creativa e che – nel suo complesso – ha integrato l'impianto normativo, introducendo elementi di razionalizzazione che ne hanno agevolato il funzionamento.

Infine, dedicherò qualche cenno allo Statuto umbro, soprattutto in vista di una modifica, a mio giudizio, necessaria.

* Il testo riprende, con modifiche e integrazioni, la relazione presentata dall'a., il 4 giugno 2021, al seminario dal titolo “I cinquant'anni dello Statuto regionale. Resilienza o debolezza? Analisi e prospettive di riforma”, organizzato dalla Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari del Consiglio regionale umbro. Esso è destinato alla Raccolta di scritti in memoria di Gladio Gemma.

2. *Il quadro regolativo*

Primo punto: il quadro regolativo.

Io sono stato sempre convinto che la riforma del Titolo V Cost. non abbia dato vita a un assetto autenticamente federale. Tuttavia, dopo la sua entrata in vigore, la parola federalismo è stata tra le più inflazionate. Da più parti si è, ad esempio, sostenuto che, per effetto della novella costituzionale del 2001, in Italia si sia affermato un assetto di tipo federale. Inoltre, si parlava – sia consentito aggiungere: a sproposito – di federalismo spagnolo, oppure, per ritornare al nostro Paese, di federalismo amministrativo o di federalismo comunale.

Personalmente, resto dell'idea che, da un punto di vista giuridico-costituzionale, vi siano delle differenze qualitative tra i sistemi federali e i sistemi regionali (ai quali ultimi può, a buon diritto, ascriversi il nostro).

Premesso tutto questo, devo, però, riconoscere che, per quanto riguarda la funzione legislativa, la riforma presenta un'impronta autenticamente federale. Per la ragione che ha invertito l'enumerazione delle competenze.

In precedenza, conformemente a quanto accade negli ordinamenti regionali – si pensi alla Spagna, si pensi al Portogallo – l'ente a competenze enumerate era la Regione. Oggi, invece, l'ente a competenze enumerate è lo Stato, mentre la competenza generale (o residuale) spetta alle Regioni, come accade agli Stati membri degli ordinamenti federali. In conseguenza di ciò, oggi è lo Stato, non la Regione, a dover invocare uno specifico titolo competenziale, ogni volta che legifera.

2.1. *La tipologia delle competenze*

Com'è noto, la tipologia delle competenze trova la sua articolazione fondamentale nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117, i quali, rispettivamente, si riferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, alla competenza concorrente, che vede il coinvolgimento sia dello Stato che delle Regioni, e infine alla competenza residuale, di pertinenza delle Regioni.

È, però, il caso di notare che, se limitassimo l'attenzione ai tre commi appena ricordati, il quadro sarebbe incompleto. Infatti, è sufficiente una lettura non atomistica del testo costituzionale per rendersi conto che altre disposizioni contengono regole sulla distribuzione del potere legislativo tra i due livelli territoriali di governo