

Rivista  
quadrimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

# 1

**2019**  
**Gennaio/Aprile**  
**Anno LXI**



**Jovene editore**

La Direzione e la Redazione della rivista sono presso l'ISLE - via del Corso, 267 - 00186 Roma - tel. 06/6795142 - fax 06/6793449. E-mail: studileg@gmail.com - Sito web: www.isle.it.

A questo indirizzo devono essere inviati i manoscritti, le bozze corrette, i cambi, i libri per recensione, ecc.

La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta esclusivamente dagli Autori.

La Rivista pubblica solo su invito. I manoscritti, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

La Direzione, se richiesta, potrà autorizzare la riproduzione di alcuni scritti pubblicati nella *Rassegna Parlamentare*.

La Direzione si riserva di pubblicare, nel corso dell'anno, un numero doppio, qualora ciò sia necessario per esigenze redazionali o tipografiche.

L'Amministrazione è presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687. E-mail: info@jovene.it - www.jovene.it.

Pubblicità: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687 - info@jovene.it - www.jovene.it.

#### CONDIZIONI DI ABBONAMENTO:

- Unione europea: € 80,00 - Paesi extra Unione europea: € 120,00;
- prezzo di un singolo numero: € 30,00 (Extra U.E.: € 45,00).

Le annate arretrate sono disponibili al prezzo di € 120,00.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

#### IL PAGAMENTO PUÒ EFFETTUARSI DIRETTAMENTE ALL'EDITORE:

- con versamento sull'IBAN: IT62G0307502200CC8500241520, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricezione fattura;
- on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Al fine di assicurare la continuità dell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdettati con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

---

Registrazione presso il Tribunale di Roma al n. 6607 del 5 dicembre 1958.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: GIANNI LETTA.

Pubblicità inferiore al 45%.

Finito di stampare nel giugno 2019 da PL Print - Napoli.

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 - Sabino Cassese - Enzo Cheli - Stefano  
Maria Cicconetti - Antonio D'Atena - Giuseppe De Vergottini  
Gianni Ferrara - Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli  
De' Santi - Giuseppe Guarino - Fulco Lanchester - Anne-  
Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Andrea Manzella - Franco  
Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario  
Patrono - Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Gaetano Silvestri  
Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Nicola Lupo  
Giuglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Maribella Fauzzi



## UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Picicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Francesco D'Onofrio

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Massimo Scioscioli

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

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

Alessandro Rossi

ENEL

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

# INDICE

gennaio-aprile 2019

## SAGGI

- GINEVRA CERRINA FERONI, *Il Parlamento nei sistemi semi-presidenziali* ..... p. 7
- MARCO SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?* ..... » 37

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- ANDREA CARBONI, *Voto segreto e questioni pregiudiziali* ..... » 55
- LUIGI CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica* ..... » 95
- YLENIA MARIA CITINO, *La «consolidata prassi» della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019* ..... » 115
- ALESSANDRO LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche* ..... » 149

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- FEDERICO NANIA, *Rule of law e Parliamentary sovereignty: a margine della decisione della UK Supreme Court sul UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill* ..... » 183
- GABRIELE PEPE, *L'inchiesta pubblica quale modulo partecipativo: profili di diritto comparato* ..... » 197

SILVIA SASSI, *La società civile nel Law Making Process* ..... p. 243

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

IDA ANGELA NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi* ..... » 275

## TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

*a cura di* MICHELE AINIS

ISLE - SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE  
«MARIO D'ANTONIO», *Esercitazione degli allievi del XXXI Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione* ..... » 289

*Progetto di legge recante «Disposizioni in materia di assistenza sanitaria nella fase finale della vita»* ..... » 291

*Elenco collaboratori* ..... » 333

*I contributi proposti per la pubblicazione su questa Rivista sono esaminati in via preliminare dalla Direzione anche per stabilirne la congruità tematica. I Saggi sono poi sottoposti a valutazione da parte di un Comitato di revisori esterno. Le note destinate alle varie rubriche sono soggette a valutazione da parte di revisori interni, oltre che dei responsabili delle rubriche.*

# IL PARLAMENTO NEI SISTEMI SEMIPRESIDENZIALI

di GINEVRA CERRINA FERONI\*

SOMMARIO: 1. Premesse di metodo e delimitazione dell'oggetto di indagine. – 2. Il “regime semipresidenziale”: 60 anni di una formula. Tra luci ed ombre. – 3. Semipresidenzialismi in Europa: una ricognizione. – 4. Scelta degli indicatori che permettono individuare il maggior o minor ruolo del Parlamento rispetto a quello del Presidente. – 5. Il ruolo del Parlamento nella esperienza francese della Quinta Repubblica. – 6. L'inveramento del modello in altre esperienze: il Portogallo. – 7. La Polonia. – 8. Islanda, Austria e Finlandia. – 9. Conclusioni.

## 1. *Premesse di metodo e delimitazione dell'oggetto di indagine*

Il tema che ci si accinge a trattare assomiglia un po' ad una cattedrale gotica. Ad una prima occhiata d'insieme, i pinnacoli sembrano ricchi di decorazioni e danno l'impressione della omogeneità; eppure più l'osservatore si avvicina alla facciata più particolari emergono al suo sguardo fino a scoprire, se ci si avvicina molto, delle vere e proprie miniature. Ogni miniatura è diversa dall'altra. Fuor di metafora ciò che si intende dire è che, per ragionare in chiave comparata di sistemi semipresidenziali, occorrerebbe un'attenta analisi empirica, Paese per Paese, sulla base di indicatori prestabiliti e condivisi. Compito che esula, come è evidente, dai confini di questa ricerca. Il nostro obiettivo si limiterà, pertanto, a descrivere una delle componenti portanti della cattedrale (il ruolo del Parlamento), ma senza mai perdere di vista il suo insieme (il sistema cd. semipresidenziale), offrendo pro-

---

\* Il presente saggio costituisce una rielaborazione della relazione tenuta al Convegno biennale della Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo che si è svolto alla Università di Roma Tre il 25 e 26 ottobre 2018 ed è destinato agli Atti del Convegno.

spettive per una futura ricerca. Per far ciò, si cercherà di procedere attraverso alcuni interrogativi.

Per prima cosa dobbiamo richiamare, per l'inquadramento generale, il dibattito sul semipresidenzialismo. Ci si chiederà quale sia l'origine del termine, quali critiche abbia sollevato, come si sia evoluto il concetto da un punto di vista di teoria generale dalla sua fondazione fino ad oggi. In secondo luogo sarà affrontato il problema della catalogazione, cioè della valutazione di quali Paesi inserire, astrattamente, in tale categoria e quali, invece, pur avendone i requisiti formali, debbono esserne esclusi. È il tema, ben noto, dei semipresidenzialismi cd. reali e apparenti. In terzo luogo, si cercheranno di evidenziare alcuni indicatori che ci permettano individuare il maggior o minor ruolo del Parlamento rispetto a quello del Presidente. Si applicheranno poi tali indicatori ad alcune, più significative, esperienze di semipresidenzialismo contemporanee.

Per conferire alla relazione un'omogeneità concettuale e storico-giuridica, si è ritenuto di escludere dall'analisi alcune esperienze potenzialmente svianti. In particolare si è esclusa l'esperienza della Federazione Russa, la cui diarchia del potere esecutivo è, come generalmente riconosciuto, puramente apparente, trattandosi di una forma di governo di fatto presidenzial-personale<sup>1</sup>. Si sono escluse poi le numerose esperienze africane (Algeria, Mauritania, Mali, Niger, Burkina Faso, Congo, Namibia, Madagascar), il cui autoritarismo, l'instabilità politica o gli schizofrenici meccanismi che regolano i rapporti tra poteri non ci

---

<sup>1</sup> A partire dalla manualistica (A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, Le Monnier, 2017, 423; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, 353) l'inquadramento della forma di governo russa è ricondotta, nella prassi, ad un funzionamento di tipo ultra-presidenziale o di "ipersemipresidenzialismo". R. TARCHI, *Sistema delle fonti e poteri normativi dell'Esecutivo in una forma di governo iper-presidenziale: il caso della Federazione Russa*, in *Osservatorio delle Fonti*, n. 3/2018, 25, va oltre, sostenendo la sua inidoneità ad essere incasellata nelle tradizionali classificazioni delle forme di governo di matrice liberale. S. WHITE, *Russia*, in R. ELGIE (a cura di), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 216 ss., ritiene che, se anche si dovesse inserire tale forma nell'alveo del semipresidenzialismo, quest'ultimo sarebbe «*weighted very heavily in the president's favour*».



IL VOTO ELETTRONICO:  
STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE ED EFFICIENZA  
O PERICOLOSO MARCHINGEGNO DA EVITARE?

di MARCO SCHIRIPA

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. L'enigma del voto elettronico tra interpretazioni, distinzioni, vantaggi e svantaggi. – 3. Uno sguardo fuori dall'Italia. – 4. I piccoli passi dello stivale. – 5. Annotazioni finali.

1. *Premessa introduttiva*

Di voto elettronico si parla sin dalla metà dell'Ottocento<sup>1</sup>. È un tema dall'andamento carsico che ritorna ogni tanto sia in punto di effettività che di teorizzazione.

Sotto quest'ultimo profilo la dottrina<sup>2</sup> si interroga riguardo la sua tenuta giuridico-costituzionale e se possa, quindi, il voto elettronico ledere i parametri della Costituzione italiana ed, in generale, delle Costituzioni contemporanee. Per quanto concerne il piano dell'effettività si contano vari esperimenti e, tutta-

---

<sup>1</sup> Il primo brevetto di una macchina per votare risale al 1875 ad opera dell'inglese H.W. SPRATT.

<sup>2</sup> V. almeno, A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, Milano, Franco Angeli, 1989; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2001, n. 46, 7 ss.; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 3, 2003, 465 ss.; A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005; A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 201 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in questa *Rivista*, 2008, 255 ss.; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, Cleup, 2015; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.

via, sia in Italia che nelle maggiori democrazie europee non c'è una tendenza ad affermare il voto elettronico, anzi, diversi sono i Paesi che hanno abbandonato i tentativi introdotti per far votare attraverso sistemi automatizzati i propri elettori, ritornando al classico metodo di voto su scheda cartacea.

A differenza, invece, dell'America Latina e della gran parte degli Stati Uniti d'America, dove l'esercizio del voto elettronico, seppur a macchia di leopardo, risulta diffuso.

Occorrerà, nell'ambito dell'indagine, capire quando si possa parlare davvero di voto elettronico. Se sia sufficiente l'utilizzo delle nuove tecnologie in qualsiasi istante della procedura elettorale o occorra che il voto elettronico si espliciti in un momento particolare. E, ancora, di quali svantaggi e di quali vantaggi sia foriero l'*e-vote*.

Si approfondirà, inoltre, la distinzione tra voto presidiato e non presidiato: se sia opportuno, cioè, che il voto elettronico – qualora venisse applicato – si espliciti all'interno dei consueti seggi elettorali o sia il caso di valutare la possibilità di votare da uno *smartphone*, o da qualsivoglia strumento tecnologico, stando a casa piuttosto che in giro per il mondo.

Si analizzeranno, quindi, le diverse criticità che presentano il voto presidiato e quello non presidiato, verificando se entrambi i metodi siano conformi all'art. 48 della Costituzione italiana e ai principi costituzionali delle democrazie contemporanee e se siano in grado di assicurare la genuinità<sup>3</sup> del voto.

Si affronterà, infine, la questione principale, ossia se gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie possano promuovere una maggiore partecipazione<sup>4</sup> al processo democratico e facilitare l'utilizzo dei diritti dei cittadini.

I quesiti da esaminare non sono, dunque, pochi né banali. Nelle pagine che seguono si proverà a risolverli, con la consape-

<sup>3</sup> Felice espressione presente all'interno della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 al c. 3 dell'art. 21: «*La volontà popolare deve essere espressa attraverso elezioni periodiche e genuine*» e poi ripresa, in più occasioni, dalla Corte costituzionale italiana (vd., in particolare, sentenza 3 luglio 1961, n. 43).

<sup>4</sup> P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, fasc. 1, 19 ss.

# VOTO SEGRETO E QUESTIONI PREGIUDIZIALI

di ANDREA CARBONI\*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. In generale: la natura e gli effetti della questione pregiudiziale – 3. Evoluzione storica dello scrutinio segreto nel Parlamento italiano – 4. Le votazioni «di diritto». In particolare, le recenti modifiche all'articolo 93 del Regolamento del Senato – 5. Il dibattito in Giunta per il Regolamento e in Assemblea – 6. Un nuovo equilibrio tra voto segreto e votazioni di diritto? – 7. Considerazioni conclusive

## 1. *Premessa*

La prima riunione della Giunta per il Regolamento del Senato nella XVIII legislatura, convocata «alla voce» in Assemblea il 12 dicembre 2018 su richiesta delle opposizioni<sup>1</sup> al fine di risolvere una questione procedurale sulla quale si era determinata una contrapposizione tra le forze politiche piuttosto accesa, ha costituito l'occasione per un approfondimento del dibattito concernente la natura, il regime e gli effetti procedurali riconducibili all'istituto della questione pregiudiziale.

Tale vicenda ha visto riemergere infatti la contrapposizione tra una posizione “sostanzialista” e una più tradizionale: la prima è quella sostenuta da quanti ritengono che la questione pregiudiziale, indipendentemente dal dato letterale della norma regolamentare, rappresenti nella sostanza una valutazione di merito, sia pur in forma anticipata, sull'argomento all'ordine del giorno; la seconda, confortata dalla lettera del Regolamento del Senato, ricomprende invece la questione pregiudiziale tra gli istituti di carattere strettamente procedurale.

---

\* Le riflessioni contenute nel presente elaborato sono del tutto personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

<sup>1</sup> Si è trattato in ogni caso di una convocazione ai sensi del comma 3 dell'art. 18 R.S., e non del nuovo comma 3-*bis*, che prevede invece la convocazione d'ufficio della Giunta ove richiesta da un terzo dei componenti del Senato o da uno o più Presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica.

Il tema oggetto del dibattito svoltosi sia in Giunta, sia in Assemblea, costituisce un'utile occasione per affrontare, alla luce di alcune importanti innovazioni sotto il profilo regolamentare, il tema del rapporto tra questioni incidentali e scrutinio segreto. Inoltre, poiché al Senato la modalità di votazione di tale strumento è espressamente indicata dal Regolamento, il tema in esame concerne più in generale il diverso e più complesso aspetto del rapporto tra il voto segreto e le modalità di votazione previste obbligatoriamente dal Regolamento.

## 2. *In generale: la natura e gli effetti della questione pregiudiziale*

La questione pregiudiziale costituisce uno strumento volto ad impedire o troncare la discussione dell'argomento all'ordine del giorno<sup>2</sup> e va inquadrata nella categoria delle questioni incidentali sostanziali<sup>3</sup>, di generale applicazione e non limitate al solo procedimento legislativo. Al Senato essa consiste in uno strumento di carattere procedurale e deve essere presentata e discussa prima che abbia inizio la discussione generale, a meno che non sia giustificata da elementi sopravvenuti<sup>4</sup>. Si

<sup>2</sup> Ad essa va equiparata la questione sospensiva *sine die* la quale, se presentata, va posta in votazione assieme alla pregiudiziale. Cfr. R. MORETTI, *Le sedute di Assemblea e delle Commissioni*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 209.

<sup>3</sup> A.P. TANDA, *Questioni incidentali*, voce in *Dizionario parlamentare*, Roma, 1998, 234 il quale osserva, con particolare riguardo alle questioni pregiudiziali e sospensive, che esse «mirano ad un risultato procedurale (reiezione del progetto di legge o della mozione o sospensione della discussione per un termine stabilito) con riferimento al merito dell'oggetto in discussione»; V. anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 544.

<sup>4</sup> V. in proposito anche F. MOHRHOFF, *Principii costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*, Roma, 1949, 123, il quale osserva che la questione pregiudiziale è «diretta ad impedire il passaggio alla discussione del merito del disegno di legge». Va peraltro rilevato che anche sotto il regolamento del 1948, vi furono rarissime occasioni nelle quali le questioni incidentali furono avanzate dopo l'inizio della discussione generale, determinandone la temporanea interruzione. Cfr. Senato della Repubblica, sed. ant. 27 febbraio 1968, 45234 res. sten., relativa alla presentazione di una sospensiva; sed. ant. 14 dicembre 1965, 20313 res. sten., nel corso della quale una proposta di questione pregiudiziale fu avanzata dopo la chiusura della discussione generale e lo svolgimento degli ordini del giorno.

Vi sono stati invero rari casi, anche sotto i regolamenti del 1971, nei quali i fatti sopravvenuti emersi nel corso del dibattito consistevano in realtà nel raggiungimento di un accordo tra i Gruppi sui tempi di presentazione e la discussione. Cfr. Senato della Repubblica, sed. 4 aprile 1995, 10 e ss. res. sten., in cui, al termine della discussione generale furono illustrate e poste in votazione una richiesta di parere al CNEL

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI  
FRA REVISIONE COSTITUZIONALE  
ED OPPORTUNITÀ POLITICA

di LUIGI CIAURRO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Breve ricostruzione cronistorica. – 3. La revisione costituzionale *en marche*. – 4. La modifica tuzioristica del secondo comma dell'art. 59 Cost. – 5. L'inevitabile *redundans* sulla legge elettorale vigente. – 6. L'intreccio perverso delle decorrenze applicative. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Se indubbiamente l'ordine espositivo delle disposizioni rappresenta da sempre uno dei possibili mezzi di ausilio interpretativo, allora si comprende perché con una certa enfasi giovane e autorevole dottrina<sup>1</sup> ha sottolineato la rilevanza fondamentale ai fini degli assetti della rappresentanza politica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, anche in quanto posti all'inizio della parte seconda sull'ordinamento della Repubblica. Certo è comunque evidente la constatazione che la previsione sul numero dei parlamentari può presentarsi come una norma «a raggiera», nel senso che molteplici potrebbero essere i conseguenti effetti potenziali, diretti o indiretti, che possono prodursi in disposizioni presenti in fonti del diritto di differente livello a seguito di una sua mo-

---

<sup>1</sup> V. F. CLEMENTI, *Meno parlamentari per una rappresentanza migliore?*, relazione al convegno su «La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro», svoltosi a Camerino il 20 marzo 2019 e prima occasione per una riflessione organica in ambito accademico sulle cinque ipotesi di revisione costituzionale prospettate dall'attuale maggioranza (*atti in attesa di pubblicazione*). In particolare, Clementi ha sottolineato la rilevanza essenziale delle previsioni sul numero dei deputati e dei senatori soprattutto al fine di stigmatizzare la mancanza di ulteriori riforme conseguenziali, a partire dalle riflessioni sul riassetto del bicameralismo, sulle dinamiche europee e sul sistema delle autonomie (*appunti*).

dificazione *in peius*. Possono annoverarsi innanzitutto altre disposizioni della stessa Costituzione (ad esempio, gli articoli 72, terzo comma, 94, ultimo comma e 138, secondo comma, concernenti i *quorum* per l'attivazione di determinate procedure, o l'art. 83, secondo comma, sul numero dei delegati regionali partecipanti all'elezione del Presidente della Repubblica nel Parlamento in seduta comune), oppure plurime norme di rango legislativo (fra le altre le leggi istitutive di organi bicamerali e di commissioni di inchiesta) o degli stessi regolamenti parlamentari (*ex pluribus* dalle norme sui gruppi parlamentari e sulle commissioni permanenti fino alle numerosissime indicazioni di *quorum* numerici per le differenti procedure).

Sotto il profilo anche solo dell'esegesi testuale, la storia degli articoli 56 e 57 della Costituzione *prima facie* si presenta in un certo qual modo «tormentata», come dimostrano – a parte quella *in itinere* – le due revisioni di cui già sono stati oggetto, fra l'altro a distanza di tempo l'una dall'altra (leggi costituzionali 9 febbraio 1963, n. 1 e 25 gennaio 2001, n. 1, alle quali va aggiunta anche la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3 relativa all'istituzione del Molise ed incidente sotto altri profili solo sull'art. 57), tanto più con il passaggio da un criterio mobile per la fissazione di volta in volta dell'ampiezza dei parlamentari ad un numero fisso.

## 2. Breve ricostruzione cronistorica

È noto che lo Statuto albertino non stabiliva numeri fissi né criteri matematici per la composizione della Camera dei deputati (per ciò stesso rinviando implicitamente alla legge elettorale) e del Senato vitalizio. Volendo ripercorrere sinteticamente le oscillazioni numeriche, che hanno caratterizzato la Camera elettiva nel periodo statutario, in primo luogo va ricordato – pur dovendosi rilevare che nel primo censimento del 1861 la popolazione ammontava a 22.176.477 residenti (nell'ultimo del 2011 il dato è di 59.433.744) – che quella del Regno di Sardegna era composta da 204 deputati, mentre la Camera elettiva nel primo Regno d'Italia del 1861 ammontava a 443 deputati, che diventarono 493 con il trasferimento della capitale a Firenze nel 1875; finalmente, dopo il 1870 i deputati furono circa 508; ed ancora: dal 1923 al 1928 possono considerarsi 535 deputati; dal 1928 al 1939 400 deputati. Inoltre, alla Consulta i membri, tutti nominati dal Governo, furono 440. Infine, l'Assemblea Costituente fu composta da 573 depu-

LA “CONSOLIDATA PRASSI”  
DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA SUL MAXI-EMENDAMENTO:  
OSSERVAZIONI A MARGINE DELL’ORDINANZA N. 17/2019

di YLENIA MARIA CITINO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le forzature dell’*iter* parlamentare e la refrattarietà della Corte a giurisdizionalizzare la politica. – 3. Lo snodo della questione di fiducia sui maxi-emendamenti: una prassi “consolidata” ma portata alle estreme conseguenze. – 4. I margini di intervento della Corte sulle prassi devianti: un sommesso *revirement* rispetto alla sent. 391/1995. – 5. I limiti alla sindacabilità dei vizi formali della legge: quali vie per la *debellatio* delle prassi contrarie?

1. *Premessa*

Con l’ordinanza n. 17/2019 la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere sul giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dai senatori del Gruppo parlamentare “Partito democratico” in una triplice veste<sup>1</sup>. Il ricorso dei 37 senatori rivendicava la violazione delle prerogative costituzionali a seguito delle modalità concrete con cui si è svolto l’*iter* legislativo di approvazione del disegno di legge di bilancio 2019, inficiato, si assume, da una grave compressione dei tempi di discussione del testo in Commissione e in plenaria, oltre che dal ricorso alla prassi dell’apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> I ricorrenti, infatti, chiedevano, in punto di legittimazione soggettiva, di essere ammessi al conflitto di attribuzione alternativamente in quanto minoranza qualificata, gruppo parlamentare e singolo parlamentare. Corte cost., ord. n. 17 dell’8 febbraio 2019, disponibile su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) unitamente al testo del ricorso depositato dai ricorrenti (da qui in poi, “Ricorso”) e alla successiva nota integrativa.

<sup>2</sup> «*Vulnus*, “mostruosità”, “aberrazione” sono solo alcune delle espressioni utilizzate per definire il risultato del delirio procedurale finora realizzati nel Parlamento, denunciato da molti eminenti giuristi, e non solo». Con questi termini, C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2018.

La decisione in questione, come è reso evidente dai commenti sino ad ora pubblicati<sup>3</sup>, tocca svariati profili di interesse ed è destinata a segnare in maniera innovativa in particolare due temi: uno riguarda la legittimazione soggettiva nei conflitti di attribuzione tra poteri, essendosi per la prima volta ammesso il ricorso del singolo parlamentare; l'altro riguarda la sindacabilità degli abusi nel procedimento legislativo in presenza di prassi "consolidate" contrarie, in relazione a cui la Corte ha riaffermato il limite del principio di autonomia delle Camere.

Il presente commento si limiterà ad indagare il secondo di tali aspetti, valutando sino a che punto possano essere giustificabili gli sviluppi di un diritto e di una pratica parlamentare "libera" che implichi la proliferazione di prassi contrarie alla Costituzione, come quella dei maxi-emendamenti uniti alla questione di fiducia. Si proverà a capire in che direzione si sta muovendo la giurisprudenza della Corte sul punto e se nel caso di specie si poteva "osare di più" oltre al semplice richiamo al rispetto della democrazia, ovvero se i possibili esiti del conflitto d'attribuzione imponevano, invece, di procedere a rime obbligate.

## 2. *Le forzature dell'iter parlamentare e la refrattarietà della Corte a giurisdizionalizzare la politica*

L'articolato della decisione, che per la sua solida strutturazione logica assomiglia più ad una sentenza che ad un'ordinanza, è stato antici-

<sup>3</sup> Tra i primissimi commenti, cfr. S. CASSESE, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento*, in *Corriere della sera*, 12 gennaio 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa*, in *www.lacostituzione.info*, 12 gennaio 2019; nonché gli interventi al Convegno "Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale", tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma 'La Sapienza', tra cui le anticipazioni già disponibili di A. ANZON DEMMIG, *Il conflitto di parlamentari sulla legge di bilancio: prime osservazioni sul comunicato stampa della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2019 e, *ivi*, S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*; F. BESOSTRI, *Intervento*; R. BORRELO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*; R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019, breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla corte della stessa legge di bilancio prima sezione*; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello stato e i suoi limiti*. Per il dibattito che precede l'ordinanza, al deposito del ricorso, si vd. S. PRISCO, *Non ci si può aspettare altro che moniti, ma è urgente riprendere la strada delle riforme*,



DOPO L'ORDINANZA N. 17/2019:  
PROSPETTIVE DI TUTELA DEL SINGOLO PARLAMENTARE  
ALLA LUCE DI ALCUNE PRASSI PROBLEMATICHE

di ALESSANDRO LAURO

SOMMARIO: 1. Il profilo soggettivo: una legittimazione solipsistica. – 2. Il profilo oggettivo: una pietra smossa, ma non rimossa. – 3. La specificità della legge di bilancio nel prisma del governo parlamentare. – 4. Retrospective sulla XVII legislatura. – 5. Prospettive: i regolamenti parlamentari come oggetto di conflitto; il principio di leale collaborazione. – 6. Conclusioni.

La Corte ha infine parlato. Riempendo di contenuto quella clausola con la quale usava chiudere le precedenti ordinanze in materia, il giudice costituzionale ha esplicitamente riconosciuto il singolo parlamentare come “potere dello Stato”, in grado di ricorrere per tutelare le proprie prerogative costituzionali.

Il contesto è noto: il capogruppo del Partito democratico, in nome proprio e per conto del gruppo, e altri 37 senatori hanno adito la Corte costituzionale dopo che la legge di bilancio per il 2019 è stata approvata al Senato con un voto di fiducia su un maxiemendamento presentato in Aula dal Governo, senza che la Commissione Bilancio si fosse pronunciata sul testo in sede referente. Tale maxiemendamento aveva natura preminentemente “innovativa”<sup>1</sup>: non si limitava, cioè, a recepire il testo approvato dalla Commissione, ma vi apportava innumerevoli modifiche, a seguito dell'accordo raggiunto con le istituzioni europee dal Presidente del Consiglio Conte.

Il ricorso, dichiarato inammissibile, ha costituito per la Corte l'occasione di assestare la sua giurisprudenza, fino a quel momento un po'

---

<sup>1</sup> Sulla prassi dei maxiemendamenti “conservativi”, tendenti a riprodurre quanto sviluppato dalle Commissioni di merito si veda V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri 2015-2016*, 103 ss.

tentennante nell'ammettere i singoli parlamentari al conflitto fra poteri dello Stato.

La decisione segna senza dubbio un primo approdo per il giudice costituzionale, una base d'appoggio per spingersi più in là in futuro. Tuttavia, nel presente non ci si trova dinanzi ad una pronuncia realmente "rivoluzionaria" (come l'inammissibilità sta lì a dimostrare). L'andamento della Corte è difatti assai prudente, attento a non imprimere brusche svolte, ma comunque desideroso di inclinare a poco a poco il piano affinché, in un'apparente continuità, il "nuovo" meccanismo di tutela dei parlamentari sia messo in moto.

Conviene dunque soffermarsi sugli aspetti più rilevanti della pronuncia e sulle prospettive che essa prefigura.

### 1. *Il profilo soggettivo: una legittimazione solipsistica*

Il primo profilo del giudizio di ammissibilità del conflitto fra poteri riguarda, come è noto, la legittimazione attiva del ricorrente. Ai sensi dell'art. 37, primo comma della legge n. 87/1953, la Corte è chiamata a verificare, senza contraddittorio, se il ricorrente possa qualificarsi come un "organo chiamato ad esprimere definitivamente la volontà del potere cui appartiene", posto che tale "potere" derivi da una norma di natura costituzionale.

La Corte doveva dunque porsi tre domande, in relazione al ricorso presentatole e al quadro fattuale che esso contestava.

La prima questione era capire se il singolo parlamentare goda di attribuzioni costituzionali proprie della carica ed esercitabili in maniera autonoma nell'ambito del procedimento legislativo. La seconda domanda coinvolgeva, negli stessi termini, la minoranza "qualificata" di un decimo dei componenti di una Camera. Da ultimo, occorre verificare l'esistenza di una sfera di attribuzioni costituzionali garantite ad un gruppo parlamentare.

Solo alla prima la Corte dà una risposta positiva.

Condivisibilmente, il giudice costituzionale riconosce che al singolo parlamentare spettano «*un complesso di attribuzioni da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare*». Tali attribuzioni dei titolari della rappresentanza popolare, nel quadro del procedimento legislativo, si realizzano nel diritto di parola, di voto e di proposta, legislativa ed emendativa.

*RULE OF LAW E PARLIAMENTARY SOVEREIGNTY:  
A MARGINE DELLA DECISIONE DELLA UK SUPREME COURT  
SUL UK WITHDRAWAL FROM THE EUROPEAN UNION  
(LEGAL CONTINUITY) (SCOTLAND) BILL*

di FEDERICO NANIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Rule of law e devolved institutions. – 3. La sezione 17 del Bill scozzese e la violazione del principio della sovereignty of Parliament. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La UK Supreme Court si è recentemente espressa sulla validità del cd. *Scottish Continuity Bill* con una pronunzia (n. 64 del 13 dicembre 2018) che può risultare di notevole interesse specie laddove, nell'affrontare la questione dei rapporti tra *Nations* e Regno Unito in riferimento alle conseguenze della cd. Brexit nel quadro della *devolution*, ha messo in opera quali canoni decisionali i principi della *rule of law* e della *sovereignty of Parliament*.

La questione è stata sottoposta alla Supreme Court a seguito dell'impugnazione sotto diversi profili da parte del Attorney General e del Advocate General for Scotland (cd. UK Law Officers) della deliberazione del Parlamento di Edimburgo del 21 marzo 2018 (il cd. *Scottish Continuity Bill*). Va altresì rammentato che il ricorso di cui si tratta è stato avanzato ai sensi della sezione 33 dello *Scotland Act*, stando alla quale le delibere del Parlamento scozzese possono essere sottoposte al giudizio della Corte di Middlesex Guildhall anche prima di ricevere il *Royal Assent* necessario per la sua entrata in vigore, al fine di vagliarne la compatibilità rispetto alle competenze riservate al Parlamento di Westminster così come fissate dallo stesso *Scotland Act*.

Quanto al *Bill* il suo obiettivo, come specificato nel preambolo, era dichiaratamente quello di adottare, nelle materie devolute al Parla-

mento scozzese, le misure normative ritenute necessarie «*in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the EU*» e «*for ensuring the effective operation of Scots law (so far as within devolved legislative competence) upon and after UK withdrawal*». In definitiva, si può dire che l'atto impugnato rappresentava la risposta scozzese al disconoscimento da parte del Governo inglese, peraltro avallato dalla stessa Supreme Court nel noto caso *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, della possibilità per l'Assemblea legislativa scozzese di interloquire con il Parlamento britannico in ordine alla predisposizione delle misure normative conseguenti alla uscita del Regno Unito dalla Unione e formalizzate nell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ancora prima della decisione della Corte Suprema la questione della partecipazione delle *Nations* al procedimento di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea aveva avuto una notevole rilevanza politica, come dimostra il *Joint statement from First Ministers of Wales and Scotland in reaction to the EU (Withdrawal) Bill* del 13 luglio 2017 nel quale i Primi Ministri scozzesi e gallese si riferivano al *EU (Withdrawal) Bill* presentato dal governo inglese come «*a naked power-grab, an attack on the founding principles of devolution*» e come una «*imposition*» contraria allo spirito che dovrebbe informare le relazioni tra Regno Unito e *devolved institutions*. Nello stesso senso può ricordarsi anche la lettera del Cabinet Secretary for Government Business and Constitutional Relations scozzese Michael Russell al Chancellor of the Duchy of Lancaster David Lidington, nella quale veniva sottolineato criticamente come «*the UK Government acted in an unprecedented and constitutionally improper way in ignoring the views of the Scottish Parliament on legislative consent for the EU (Withdrawal) Act*» (cfr. *Strengthening the Sewel Convention: letter from Michael Russell to David Lidington*, in [www.gov.scot](http://www.gov.scot)). Vale inoltre la pena ricordare che era stata la stessa First Minister di Scozia Nicola Sturgeon, vista la maggioranza di voti favorevoli al *remain* espressi dai cittadini scozzesi, a chiedere al Parlamento di Holyrood la votazione di una mozione diretta a bloccare la notifica britannica di avvio della procedura di uscita dall'Unione Europea, oltre a sollecitare un nuovo referendum per l'indipendenza scozzese.

Come si sa nel caso *Miller* la Supreme Court, tralasciando qui la parte della decisione relativa alla necessità dell'intervento parlamentare visti i limiti evidenziati dalla Corte all'esercizio della *royal prerogative* da parte del governo inglese, ha infatti negato che vi fosse un qualsiasi vincolo per il Parlamento di Westminster ad ottenere il voto favorevole delle Assemblee delle *Nations* prima di azionare l'art. 50 TUE, e ciò neppure considerando l'operatività della *Sewel Convention* alla quale la Corte non ha riconosciuto, nonostante la sua positivizzazione, un'efficacia giuridicamente vincolante (per alcune ulteriori considerazioni sulla *Sewel Convention* in riferimento alla sentenza in commento si rimanda al paragrafo 3 di questo lavoro). Per una ricognizione degli aspetti della sentenza *Miller* relativi all'assetto della *devolution* cfr. E. VELASCO, C. CRUMMEY, *The Reading of Section 28(8) of the Scotland Act 1998 as a Political Convention in Miller*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3 Feb. 2017; P. REID, *Brexit: Some Thoughts on Scotland*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2 July 2016. Il giudizio dei commentatori britannici in

# L'INCHIESTA PUBBLICA QUALE MODULO PARTECIPATIVO: PROFILI DI DIRITTO COMPARATO

di GABRIELE PEPE

SOMMARIO: 1. Ordinamenti rappresentativi e strumenti di partecipazione in un'ottica comparata. – 2. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. – 3. *Public inquiry* e sistema britannico. – 4. *Enquête publique* e sistema francese. – 5. L'inchiesta pubblica in Italia. La partecipazione ai procedimenti ambientali. – 5.1. Le valutazioni ambientali. – 6. Riflessioni conclusive.

## 1. *Ordinamenti rappresentativi e strumenti di partecipazione in un'ottica comparata*

Come autorevolmente sostenuto, agli albori del terzo millennio, «tutte le forme di Stato moderno occidentale si configurano come democrazie rappresentative fondate sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione dei rappresentanti politici, anche se il voto non esaurisce l'esercizio del potere sovrano»<sup>1</sup>. Nonostante la centralità riconosciuta agli schemi rappresentativi<sup>2</sup>, la gran parte degli ordinamenti, a partire dagli anni

---

<sup>1</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017.

<sup>2</sup> Sui caratteri della democrazia rappresentativa e sulle forme della partecipazione politica, tra i tanti, F.A. HERMENS, *Verfassungslehre*, Frankfurt, 1964, trad. it. S. ORTINO, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968, 1 ss.; H.F. PITKIN, *The concept of Representation*, Berkeley, 1967, 1 ss.; A.H. BIRCH, *Representation*, London, 1971, 1 ss.; A. SAVIGNANO, voce *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, 1 ss.; L. CIAURRO, D. NOCILLA, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 543 ss.; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1996, 1 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, 1 ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999, 1 ss.; M.M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000, 1 ss.; G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003, 1 ss.; L. CEDRONI, *La rappresentanza politica: teoria e modelli*, Milano, 2004, 1 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 1 ss.; S. BENETULLIERE, *Démocratie participative et citoyenneté*, in F. ROBBE (édité

Sessanta del XX sec., promuove, nell'ambito dei procedimenti decisionali pubblici, l'affermazione di nuovi e più inclusivi strumenti di consultazione dei *cives*, riconducibili a formule di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa.

Tali formule riflettono rinnovate concezioni dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini costruiti sulla valorizzazione di una dialettica collaborativa in grado di assicurare ulteriori momenti di esercizio della sovranità popolare. Proprio la sovranità popolare costituisce, del resto, il fondamento giustificativo delle più recenti declinazioni del paradigma democratico, che si manifestano attraverso inediti percorsi di legittimazione delle Istituzioni politico-rappresentative.

L'ondata partecipazionista incrementa la propria forza d'urto nel corso degli anni Novanta in ragione dell'avvento della globalizzazione, la quale introduce «una dimensione spaziale nuova rispetto a quella propria anche dei maggiori Stati, che ridimensiona pertanto, pur non annullandola, la loro capacità di agire per la soluzione dei problemi collettivi». In particolare, il fenomeno della globalizzazione evidenzia «l'incapacità della democrazia rappresentativa, nata in funzione della sfera statale, a soddisfare, (...), di fronte all'invadenza dei poteri globali, pubblici e privati che tendono a svuotarla, l'aspirazione all'autogoverno della società»<sup>3</sup>.

Per risolvere tali criticità gli ordinamenti favoriscono l'introduzione di rinnovati strumenti partecipativi in grado di rafforzare le Istituzioni della rappresentanza attraverso forme di legittimazione dal basso (della società civile) ulteriori rispetto al meccanismo della delega

---

par), *La démocratie participative*, Paris, 2007, 59 ss.; N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2010, 1 ss.; G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo verso nuove forme della democrazia*, Assago, 2011, 1 ss.; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2011, 1 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, 1 ss.; V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 1 ss.; S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 1 ss.; G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017, 1 ss.; S. SASSI, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018, spec. 62 ss.; Y. PETERS, *Political participation, diffused governance and the transformation of democracy*, London, 2018, 1 ss.

<sup>3</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, 295 ss.; del tema si occupa anche R.A. DAHL, *Democracy and its critics*, London, 1989, trad. it. *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1990, 1 ss.

## LA SOCIETÀ CIVILE NEL *LAW MAKING PROCESS*

di SILVIA SASSI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Consiglio d'Europa e l'elaborazione del diritto costituzionale transnazionale. – 3. La disciplina della partecipazione della società civile nel Regno Unito e in Ungheria: una comparazione per differenze. – 3.1. Il caso inglese: da culla della democrazia rappresentativa a incubatore della democrazia partecipativa. – a) La partecipazione *top-down*. – b) La partecipazione *bottom-up*. – 3.2. Il caso ungherese: da aderente alla *rule of law* ad aderente alla *arbitrary rule*. – 3.2.1. La disciplina della partecipazione civile in Ungheria. – a) Il contesto politico e di prassi. – b) Il contesto giuridico. – 4. Alcune conclusioni.

### 1. *Premessa*

La crisi in cui versano, oramai da anni, la rappresentanza politica e la democrazia rappresentativa spinge a riflettere sulla possibilità di ricorrere a formule democratiche che – oltre a quelle tradizionali (diretta e indiretta) – consentano di ricostruire i canali di interazione fra le istituzioni e i cittadini affinché le prime possano adottare indirizzi e atti formati con la partecipazione dei secondi da realizzarsi in sedi ed esperienze deliberative tali da porre, fra l'altro, sullo stesso piano gli appartenenti ai diversi gruppi sociali<sup>1</sup>. La democrazia, come è noto, in assenza di una corretta interazione fra istituzioni e cittadini, che va al

---

<sup>1</sup> Cfr. G. AMATO, *Premessa*, in ID., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2014, 11. Invero, la dottrina italiana si è interrogata sul dilemma tra democrazia diretta e rappresentativa fin dagli anni '80: cfr. D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 1985, 394 ss.; L. PALADIN, *La sovranità nella democrazia degli antichi e in quella dei moderni*, in A. D'ATENA, E. LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Roma, 1988, 147 ss.; M. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, 1991, 513; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997 e ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002. E che il tema sia ancora di rilevante attualità lo dimostrano le recenti riflessioni, anche su nuove forme di democrazia, ovvero quella partecipativa e/o deliberativa: cfr. G. DE VERGOTTINI, *Una nuova ingovernabilità*,

di là cioè dell'unilaterale comunicazione mediatica, collassa<sup>2</sup>. Posti in questa ottica, ci si interroga, dunque, se esista un dovere in capo al legislatore statale di facilitare il coinvolgimento del pubblico nel suo processo decisionale; e, nel caso in cui la risposta fosse positiva, verificare le conseguenze di un mancato rispetto a tale obbligo. Ciò perché, come vedremo, anche la disciplina di un effettivo coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali può costituire un efficace parametro valutativo dello “stato di salute” di una democrazia.

Ora, se è vero che la democrazia è un concetto politico, i cui strumenti giuridici si trasformano seguendo il divenire delle forme politiche, adattandosi alla realtà che cambia, il ragionamento sopra accennato risulta ancora più valido se lo riferiamo al contesto epocale che stiamo vivendo, che è di natura transnazionale. Un contesto che si caratterizza per l'insistenza di attività umane che, in ragione, principalmente dell'avvento delle nuove tecnologiche informatiche, si svolgono in spazi che trascendono i territori circoscritti dagli Stati e tra gli Stati, ma che, pur sempre, si innervano entro l'apparato istituzionale dello Stato stesso, comportando una «sempre più stretta [...] interdipendenza delle comunità statali e dei popoli oltreché di obiettivi e beni costituzionali condivisi rivolti a creare e a riconoscere “valori globali universali”, direttamente operanti anche nei confronti di soggetti diversi dagli Stati»<sup>3</sup>. In una siffatta dimensione, a fronte di un affievolimento degli elementi costitutivi dello Stato – popolo, territorio e, come si vedrà in seguito, sovranità – si configura l'emersione di uno spazio, transnazionale per l'appunto, la cui comunità si compone non più e non

---

in *Percorsi cost.*, n. 3/2017; T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018; P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, con gli scritti, in particolare, di ID. (*Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, 1 ss.), di B. CARAVITA (*I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, 21 ss.), di R. BIFULCO (*Democrazia deliberativa e principio di realtà*, 31 ss.), di T.F. GIUPPONI (*La “democrazia elettorale”, tra rappresentatività e governabilità*, 67 ss.), di E. DE MARCO (*Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, 147 ss.), di A. TORRE (*Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, 201 ss.), di J. LUTHER (*Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, 263 ss.) e di F.G. PIZZETTI (*L'istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, 333 ss.).

<sup>2</sup> Così G. AMATO, *op. cit.*, 13.

<sup>3</sup> Così S.M. CARBONE, *I soggetti e gli attori nella Comunità internazionale*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2011, 38.



REFERENDUM PROPOSITIVO E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA:  
ALLA RICERCA DI UNA SINTESI

di IDA ANGELA NICOTRA

SOMMARIO: 1. Il referendum propositivo nel progetto di revisione costituzionale A.C. n. 1173 della XVIII Legislatura. – 2. Il referendum propositivo in Assemblea Costituente nella proposta di Costantino Mortati. – 3. I principali progetti di revisione costituzionale per l'introduzione del referendum propositivo. – 4. Il ruolo delle figure di garanzia nell'attuale disegno di legge di referendum propositivo.

1. *Il referendum propositivo nel progetto di revisione costituzionale A.C. n. 1173 della XVIII Legislatura*

Il referendum propositivo contenuto nel progetto di revisione costituzionale A.C. n. 1173 è uno dei «cavalli di battaglia» del «contratto di governo» siglato dai partiti Lega e M5S all'inizio della XVIII Legislatura. Si tratta della proposta di modificare le norme della Costituzione in tema di iniziativa legislativa popolare<sup>1</sup>.

Il secondo comma dell'art. 71 – com'è noto – attribuisce il potere d'iniziativa di legge, sia ordinaria sia costituzionale, al popolo «*mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*». L'istituto ha avuto poca fortuna nel nostro ordinamento anche perché non è prevista alcuna norma che impone alle Camere di deliberare sull'iniziativa popolare. E in effetti, le Assemblee parlamentari hanno, per lo più, ignorato le proposte di legge d'iniziativa popolare<sup>2</sup>. Un tentativo di rafforzare questo tipo di iniziativa legi-

---

<sup>1</sup> Si tratta della proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A. D'Uva e altri, approvata dalla I Commissione nella seduta del 15 gennaio 2019, con cui viene introdotta una procedura «rinforzata» che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria.

<sup>2</sup> Sulla portata assai limitata dell'iniziativa popolare in Italia, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, XV ed., Napoli 1989, 450.

slativa è stato realizzato attraverso il regolamento del Senato. L'art. 74 – modificato con la riforma del 2017 – prevede che *«per i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. All'inizio della nuova legislatura, essi sono nuovamente assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale»*. L'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare deve essere concluso – secondo quanto prescritto dal 3° comma dell'art. 74 – entro tre mesi dall'assegnazione. Decorso tale termine il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La proposta di legge costituzionale introduce ulteriori commi all'art. 71, finalizzati a inserire nella Costituzione l'istituto dell'iniziativa popolare indiretta e propositiva. In particolare, il terzo comma prevede che *«quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione»*. Il quarto comma elenca i casi in cui il referendum non è ammissibile: *«se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo»*.

Il procedimento prende avvio dalla presentazione di un'iniziativa legislativa da parte di una frazione del corpo elettorale che le Camere devono trasformare in legge entro diciotto mesi dalla presentazione. I proponenti hanno costruito una forma d'iniziativa indiretta in cui la proposta popolare è sottoposta alla consultazione del corpo elettorale non direttamente, ma solo a condizione che il Parlamento non la approvi nel termine previsto e sempre che i promotori non vi rinuncino. Il referendum è ammesso ove abbia superato il vaglio preventivo di costituzionalità.

Il ricorso al pronunciamento popolare è previsto anche quando il Parlamento abbia legiferato, ma in modo non conforme alla volontà dei proponenti, ove i promotori decidano di chiedere comunque la consultazione referendaria. Se nel corso del dibattito parlamentare il testo sia trasformato nella sostanza e i promotori non rinunciano al referendum, i cittadini saranno chiamati a votare la proposta di iniziativa popolare.

Un «organo terzo» individuato dalla legge di cui all'art. 71, ultimo comma della Costituzione, sarà chiamato a valutare se *«il testo ap-*

ISLE – SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE  
«MARIO D'ANTONIO»

*(sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica)*

*Esercitazione degli allievi del XXXI Corso  
della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2018-2019)*

PROGETTO DI LEGGE RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA  
DI ASSISTENZA SANITARIA NELLA FASE FINALE DELLA VITA”

*Hanno elaborato i seguenti testi – con la guida del Prof. Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata, coadiuvato dal Prof. Gianpaolo Fontana, Associato di Diritto Costituzionale nell'Università di Roma Tre – i frequentatori del XXXI Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2018-2019):*

Giovanni ADAMO (Comando Operativo di Vertice Interforze – Ministero della Difesa); Domenico ALBANESE (Arma dei Carabinieri); Antonio APRILE-XIMENES (Ministero dell'Economia e delle Finanze); Valerio BOSSO (privato); Giulia CALLINI (Confagricoltura); Marco CATALANI (Comando Generale Guardia di Finanza); Sabrina CRUPI (Ministero dell'Economia e delle Finanze); Paolo DEMBECH (Ministero della Difesa); Francesco DINACCI (Gruppo parlamentare Misto Senato della Repubblica); Giorgia FELLI (Ministero della Difesa); Cristiana GALLINONI (Camera dei deputati); Anna Elisa LUCARELLI (Collaboratore parlamentare Senato della Repubblica); Simona MARTINO (Ministero dell'Economia e delle Finanze); Michela MONTEVECCHI (Senato della Repubblica); Massimo PERRINO (Enit-Agenzia Nazionale del Turismo); Ilaria SCARPETTA (privato); Salvatore VENTRUTO (Collaboratore parlamentare M5S Camera dei deputati)

*Si tratta di un progetto di legge che, unitamente alla relativa relazione illustrativa, intende dare seguito all'ordinanza della Corte costituzionale n. 207 del 24 ottobre 2018, con la quale la Corte ha rinviato al-*

*l'udienza del 24 settembre 2019 la discussione sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Assise di Milano in relazione all'art. 580, primo comma, del codice penale, così lasciando "al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità – ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato nei limiti indicati dalla presente pronuncia".*

*Si tratta di una tipologia di ordinanza – definita di "incostituzionalità prospettata" dal Presidente della Corte costituzionale, Giorgio Latanzi, nella presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2018 – che è stata utilizzata per la prima volta dalla Corte costituzionale con queste motivazioni finali: "Va dunque conclusivamente rilevato che, laddove, come nella specie, la soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolga l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere, questa Corte reputa doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch'essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale".*

*Per evidenti ragioni di completezza, dunque, l'ordinanza n. 207/2018 viene qui pubblicata dopo il testo del progetto di legge e la relativa relazione illustrativa.*

## PROGETTO DI LEGGE

RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ASSISTENZA SANITARIA  
NELLA FASE FINALE DELLA VITA”

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

In via generale, il presente progetto di legge intende rispondere alla sollecitazione che è stata rivolta al Parlamento dalla Corte costituzionale mediante l’ordinanza n. 207 del 24 ottobre 2018, con la quale, in relazione alla nota vicenda “Cappato - dj Fabo”, è stato disposto il rinvio al 24 settembre 2019 dell’udienza relativa alle questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte di Assise di Milano in relazione all’art. 580 del codice penale. Con tale ordinanza la Corte costituzionale, “*in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale*”, ha ritenuto di dare al Parlamento un definito periodo di tempo, ossia quasi un anno, per intervenire con un’apposita disciplina legislativa in materia di assistenza sanitaria nella fase finale della vita, in modo da “*evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili*” e “*al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale*” (punto n. 11 del considerato in diritto, ultimo periodo).

Per consentire di comprendere appieno le finalità ed i principi ispiratori del presente progetto di legge, va sottolineato che l’ordinanza n. 207/2018 non può essere considerata come una mera pronuncia di carattere processuale. Anzi, in questa decisione il merito delle questioni di costituzionalità sollevate il 14 febbraio 2018 dal giudice *a quo*, è stato così attentamente affrontato che la Corte costituzionale non soltanto ha indicato il quadro dei principi costituzionali di riferimento, ma ha anche delineato gli aspetti, i profili e le tematiche essenziali della disciplina normativa che occorre introdurre nell’ordinamento al fine di rimuovere dall’attuale assetto legislativo gli “*effetti reputati costituzionalmente non compatibili*” dalla stessa Corte costituzionale.

Vanno ricordato, allora, i vizi di costituzionalità rilevati dalla Corte di Assise. Il primo dubbio di legittimità costituzionale riguarda l'articolo 580 c.p. nella parte in cui le condotte di aiuto al suicidio sono parimenti incriminate in alternativa alle condotte di istigazione e, quindi, prescindendo dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio; nonché, in subordine, laddove si prevede lo stesso trattamento sanzionatorio (la reclusione da 5 a 12 anni) anche per le condotte di agevolazione dell'esecuzione del suicidio che non incidono sul processo deliberativo dell'aspirante suicida, senza così fare un'opportuna distinzione rispetto alla pena prevista per le condotte di istigazione.

A tali dubbi la Corte ha risposto mediante una pronuncia assai complessa ed atipica – ed anzi assolutamente originale nella giurisprudenza costituzionale –, in cui si affrontano delicati risvolti di carattere giuridico, etico, morale e sociale. Si tratta, come appena detto, di una soluzione innovativa quanto alla tecnica decisoria adottata, tanto che in dottrina vi è chi l'ha definita un "ibrido". Forse più utilmente ai nostri fini, può ricordarsi che recentemente, nella presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2018, il Presidente della Corte costituzionale, Giorgio Lattanzi, ha detto trattarsi di ordinanza "di incostituzionalità prospettata", chiarendone quindi l'indubbia efficacia e vincolatività in senso prospettico non solo per il futuro operare della Corte costituzionale, ma anche per chi ne è principale destinatario, ossia il Parlamento.

Sotto il profilo formale, certo, la Consulta ha adottato un'ordinanza, ovvero uno strumento interlocutorio che è tradizionalmente riservato, come noto, alle decisioni non definitive. Tuttavia, nella sostanza, la pronuncia reca i tratti tipici della sentenza, di cui riproduce *in primis* la struttura, con la consueta partizione interna tra il "ritenuto in fatto" e il "considerato in diritto". L'ordinanza è inoltre caratterizzata da una motivazione ampia e articolata, e di certo non succinta, come invece vorrebbe il disposto dell'articolo 18, comma 4, della legge n. 87 del 1953. Quanto al merito delle questioni, poi, la Corte ha palesato con chiarezza l'illegittimità costituzionale della disposizione sottoposta al suo scrutinio e, più precisamente, ha ravvisato il *vulnus* di molteplici principi costituzionali – desumibili dagli artt. 2, 3, 13, primo comma, e 32, secondo comma, Cost. – proprio nell'attuale disciplina che vieta in modo assoluto l'aiuto al suicidio, o meglio l'agevolazione all'esecuzione del suicidio, anche qualora si sia in presenza di determi-