

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

2

2019

Maggio/Agosto
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.

Email: rassegnaparlamentare@isle.it - 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 Direzione, se richiesta, potrà autorizzare la riproduzione di alcuni scritti pubblicati nella *Rassegna Parlamentare*.

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

- Italia: € 80,00*.
- Estero: € 120,00*.
- Singolo fascicolo: Italia € 30,00* - Estero € 45,00*.
- Arretrati: € 120,00*.

* Più costi di spedizione.

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

MODALITÀ DI PAGAMENTO ALL'EDITORE

- Versamento sull'IBAN: IT62G0307502200CC8500241520, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento.
- A ricezione fattura.
- On line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

MODALITÀ DI PAGAMENTO ALL'ISLE

- Versamento sull'IBAN: IT50J0503403264000000000024 indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento.

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.

Finito di stampare nel novembre 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 - Nicola Lupo - Andrea
Manzella - Franco - Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio
Onida - Mario Patrono - Otto Pfersmann - Pino Piccchio
Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo
Guglielmo 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

A.B.I.

Antonio Patuelli

Francesco D'Onofrio

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Giuseppe Guarino

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

Alessandro Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

Donato Marra

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

Lucia Pagano

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Massimo Scioscioli

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agolia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

maggio-agosto 2019

SAGGI

- CARLA BASSU, *Tutela della privacy e indagini processuali: il fine non sempre giustifica i mezzi* p. 341
- GIOVANNI TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa* » 369

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- ALESSANDRO GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari* » 415

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- ALBERTO MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali* » 443

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- DIANA MARIA CASTANO VARGAS, *Caratteristiche, evoluzione e nuove prospettive del presidenzialismo in Colombia* » 475
- VINCENZO PEPE, *Sovranismo, Costituzione e riforme nel pensiero di Vincenzo Cuoco* » 491

PINO PISICCHIO, <i>Referendum propositivo e democrazia diretta: riflessioni preliminari sul pdl costituzionale italiano e profili di comparazione con gli ordinamenti europei</i>	p. 513
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------

CONVEGNI ED EVENTI

<i>Primo corso anticorruzione</i> (7-9 maggio, Isle). A cura di Claudio Venturato	» 531
<i>Convegno "Servire non servirsi"</i> (13 giugno, Istituto L. Sturzo). <i>Nota redazionale</i>	» 549
<i>Convegno "Omicidio stradale. Prevenzione o repressione?"</i> (18 luglio, Isle). <i>Nota redazionale</i>	» 553

RECENSIONI

ANTONIO MALASCHINI, <i>Come si governa la Cina</i> (di Luigi Ciaurro)	» 559
<i>Elenco collaboratori</i>	» 566

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.

TUTELA DELLA PRIVACY E INDAGINI PROCESSUALI: IL FINE NON SEMPRE GIUSTIFICA I MEZZI

di CARLA BASSU

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione del diritto alla riservatezza. – 3. La disciplina delle intercettazioni tra esigenze probatorie e diritti degli indagati. – 4. Bilanciare le istanze di sicurezza e le libertà individuali in un contesto di emergenza normalizzata.

1. *Premessa*

Le recenti vicende giudiziarie che hanno coinvolto esponenti politici e della magistratura, intercettati tramite tecnologia di ultima generazione¹, hanno riaperto i riflettori sull'utilizzo di strumenti che consentono un controllo estremamente puntuale delle conversazioni degli interessati ma possono suscitare perplessità in relazione al grado di pervasività nella sfera privata inviolabile. Certamente, il progresso dirompente dell'innovazione tecnologica ha esercitato grande impatto sull'apparato di diritti individuali e delle libertà collettive². In particolare, la versatilità

¹ V. le cronache sul caso che ha coinvolto magistrati e politici mettendo in luce una rete di influenze in merito alle nomine nelle procure, v. *ex multis* E. FITTIPALDI, CSM, *tutte le trame di Palamara, Lotti & co.*: «se mi intercettano diranno che sono la P5», in *L'Espresso*, 17 giugno 2019.

² Tra la ricca bibliografia in merito si veda V. FROSINI, *Teoria e tecnica dei diritti umani*, ESI, Napoli, 1998, che a p. 37 afferma che «la dinamica interna della società massificata comporta la tendenza all'accrescimento costante dei dati di riferimento nella memoria elettronica, questa coscienza artificiale collettiva della società del nostro tempo, che consiste in un procedimento di riduzione e di omogeneizzazione statistica delle operazioni individuali, e in una progressiva sottrazione delle azioni alla sfera della riservatezza. In ordine alla globalizzazione e alle nuove sfide che essa, insieme alle nuove tecnologie di impatto globale, ci impone per la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona»; cfr. T.E. FROSINI, *Liberté, Egalité*, Internet, ESI, Napoli, 2019;

delle *new technologies* incide sulla sfera privata del singolo in termini insospettabili fino a poco tempo fa, rischiando di compromettere l'integrità delle prerogative che configurano a tutti gli effetti il diritto fondamentale alla riservatezza³.

L'analisi comparata dei parametri costituzionali delle democrazie contemporanee mostra una sostanziale assonanza con l'art. 15 della Costituzione italiana nel sancire l'inviolabilità della libertà e segretezza di tutte le forme di comunicazione, prevedendo che limitazioni possano essere stabilite, se previste dalla legge, solo a conseguenza di un atto motivato dell'autorità giudiziaria. Ciò comporta che ogniqualvolta si manifesti l'opportunità di disporre qualche forma di intercettazione, affinché l'invasione della privacy che tali misure evidentemente determinano nei confronti dei soggetti interessati sia considerata legittima, occorre operare una accurata operazione di bilanciamento tra i diritti individuali e l'interesse collettivo rappresentato dalla individuazione e repressione di comportamenti illeciti⁴. Si tratta di un temperamento di interessi che deve essere fatto caso per caso, in considerazione delle circostanze specifiche, e spetta in prima istanza al magistrato competente la cui discrezionalità è limitata – oltre che dai principi costituzionali e dalla normativa primaria – dall'obbligo di motivazione. Il rischio da scongiurare è che si compia un sacrificio delle prerogative individuali sproporzionato rispetto alle effettive esigenze della giustizia e che lo strumento delle intercettazioni sia utilizzato come un mezzo di controllo sociale⁵. La deci-

sull'influenza della globalizzazione nella sfera dei diritti individuali si v. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005; N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. di dir. civile*, 2002; S. RODOTÀ, *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2000; P. BARCELLONA, *Le passioni negate: globalismo e diritti umani*, Troina, 2001; sui profili più generali dell'impatto della globalizzazione nella vita dei singoli si v. A. GIDDENS, *Il mondo che cambia: come la globalizzazione ridegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna, 2000.

³ Cfr. G. BUTTARELLI, *Privacy, sicurezza e nuove tecnologie al bivio di nuove scelte strategiche*, in *Federalismi.it*, n. 1, 14 gennaio 2015.

⁴ V. S. RODOTÀ, *La privacy tra individuo e collettività*, in *Politica del Diritto*, 1974, 551.

⁵ V. D. LYON, *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Feltrinelli, Milano, 2002, in cui si fa riferimento alla «gabbia elettronica» che ci impri-

gli operatori del diritto a effettuare – di volta in volta – un'operazione di bilanciamento che deve tenere conto dei diritti coinvolti e degli elementi contestuali (storici e sociali) che rilevano e influenzano l'azione di *balancing*.

Non è un'operazione facile anche perché coinvolge valutazioni e percezioni di tipo politico.

È però un intervento necessario, che deve essere effettuato con la massima cura per evitare che uno tra gli interessi in gioco subisca una compressione eccessiva che comporterebbe un danno non solo per gli individui coinvolti bensì per l'intero sistema democratico-costituzionale.

Abstract

This paper aims to define a comparative perspective on how some of the most important constitutional orders choose to balance individual fundamental rights concerning privacy and procedural requirements designed to achieve the affirmation of public interest and to punishing criminal offences. A synthetic recognition on privacy juridical configuration – carried out considering differences in the birth and evolution of privacy doctrine within different institutional systems – will be followed by an *excursus* on normative choices and on the application of wire-tapping in Italy and in the other countries which have been considered.

Questo contributo aspira a offrire una prospettiva comparata dell'approccio operato da alcuni tra i più importanti ordinamenti costituzionali nei confronti del rapporto tra diritti individuali inerenti alla riservatezza ed esigenze processuali finalizzate al conseguimento dell'interesse generale di affermazione della giustizia e sanzione dei colpevoli. Una sintetica ricostruzione del percorso della fattispecie della privacy, operata tenendo conto delle differenze nella genesi e nella evoluzione del diritto nelle diverse culture istituzionali, è seguita da un *excursus* sulle scelte normative e sulla gestione applicativa delle misure di intercettazione in Italia e negli altri Paesi considerati.

VICEPRESIDENTI O CO-PRESIDENTI DEL CONSIGLIO?
ALCUNE NOTAZIONI SPARSE
SU UNA CARICA CONTROVERSA

di GIOVANNI TARLI BARBIERI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alle origini della Vicepresidenza del Consiglio. – 3. I Vicepresidenti nella prassi repubblicana fino alla X legislatura. – 4. I dubbi di legittimità costituzionale relativi a tale carica prima dell'entrata in vigore della l. 400/1988. – 5. Le novità introdotte dall'art. 8 della l. 400/1988. – 6. Le Vicepresidenze dopo l'entrata in vigore della l. 400/1988. – 7. I nodi vengono al pettine nel Governo Conte I: Vicepresidenti “di nome” ma non “di fatto”? – 8. Una (assai provvisoria) conclusione.

1. *Introduzione*

Una delle più vistose novità del primo Governo Conte è data dall'inedita centralità, sul piano politico e istituzionale, dei Vicepresidenti del Consiglio, Salvini e Di Maio, in quanto *leaders* dei due partiti che hanno dato vita all'Esecutivo “giallo-verde”. Come si dirà (par. 7), per molti si è trattato di una vera e propria anomalia, alla stregua dell'art. 95 Cost., a maggior ragione perché come Presidente del Consiglio è stato scelto un tecnico che, in quanto tale, difficilmente avrebbe potuto acquisire «una qualche preminenza nell'esercizio della funzione di direzione politica dell'Esecutivo»¹.

Certo, dalla fine del periodo degasperiano e almeno fino alla svolta della XI legislatura, il Presidente del Consiglio ha svolto prevalentemente «un'opera diuturna di mediazione»², nel conte-

¹ L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII legislatura*, in www.costituzionalismo.it, 2018, n. 3, 91.

² G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1989, 205.

sto di un Governo “a direzione plurima dissociata”³, nel quale con difficoltà potevano esercitarsi le prerogative di stimolo e di coordinamento dell’attività dell’Esecutivo⁴.

Tuttavia, nel caso del primo Governo Conte, i due Vicepresidenti hanno da subito «occupato pressoché interamente la scena, rilevando di essi viepiù visibilmente la decisività vuoi nella determinazione della politica generale del Governo [...] vuoi anche rispetto al rapporto fiduciario con le Camere, al punto da potersi parlare di una sorta di “diarchia parlamentare”»⁵, nella quale il Presidente del Consiglio, come si dirà, in più occasioni è apparso una sorta di *primus infra pares*, chiamato a mediare eventuali (e nella prassi sempre più frequenti) divergenze tra i due *partners*, dandosi luogo ad un assetto insieme inedito e problematico alla stregua dei principi costituzionali⁶.

2. *Alle origini della Vicepresidenza del Consiglio*

Nell’epoca statutaria, la limitata definizione normativa delle attribuzioni del Presidente del Consiglio praticamente fino all’adozione del c.d. “decreto Zanardelli” (r.d. 466/1901)⁷ non contribuì all’approfondimento dell’ammissibilità dell’eventuale supplenza di tale carica.

³ L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, 62 ss. Sul punto cfr., in particolare, E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione governo, analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, 49.

⁴ Come fu efficacemente osservato, in questo modello di governo «impallidisce il ruolo del Presidente del Consiglio»: C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell’esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992, 189.

⁵ L. TRUCCO, *Rosatellum-bis*, cit., 91-92.

⁶ Per tutti, M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *www.costituzionalismo.it*, 2018, n. 3, 22-23.

⁷ Sul punto, per tutti, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, Barbera, 1951; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell’amministrazione centrale in Italia*, Milano, 1972.

8. *Una (assai provvisoria) conclusione*

Con il Governo Conte I, più ancora che nell'esperienza precedente, sembra essersi incarnato, fino in fondo, la critica di chi, quasi quaranta anni fa, aveva notato come il Vicepresidente del Consiglio costituisse un «espediente attraverso cui si tende sostanzialmente ad alterare la struttura monocratica della Presidenza del Consiglio, cioè a scomporre e pluralizzare quella funzione di direzione della politica generale del Governo che la Costituzione affida al solo Presidente del Consiglio»¹⁶².

Anche se nel successivo Governo Conte II non vi sono Vicepresidenti (ma a lungo si è discusso, non senza aspre polemiche, sull'eventualità di una loro nomina¹⁶³), non è possibile dire se il Governo “giallo-verde” costituisca un *unicum* e quindi un'esperienza “eccezionale” o, invece, un precedente “ingombrante”.

In questo senso, però, soprattutto alla luce dell'esperienza del Governo “giallo-verde”, gli interrogativi sulla sufficienza delle previsioni dell'art. 8 della l. 400/1988 si pongono con forza, sia con riferimento alla idoneità della fonte, alla luce del silenzio della Costituzione, sia con riferimento ai suoi contenuti, invero troppo generici e troppo aderenti alla prassi che si era formata fino alla X legislatura.

In definitiva, l'interrogativo chiama in causa, ancora una volta, i nodi irrisolti delle riforme istituzionali, possibili e, per alcuni profili, ormai necessarie: ma è quantomeno dubbio che, per ragioni legate innanzitutto ai precari equilibri politici nell'attuale legislatura, questi possano essere efficacemente affrontati anche solo a livello di legislazione ordinaria.

Abstract

The paper reconstructs the Vice-president of the Council of Ministers' figure in the republican experience, in light of the leg-

¹⁶² E. CHELI, *il processo esecutivo*, in *Processo allo stato: atti del convegno sulla riforma dello Stato*, Roma, 28-29-30 maggio 1969, Sansoni, Firenze, 1971, 185.

¹⁶³ B. CARAVITA, *I Governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 2019, n. 5, 7.

isolation and the practice, both previous and subsequent to law 23th August 1988, n. 400, dwelling particularly on the unprecedented role of Vice-presidents in the first Conte Government experience.

Il lavoro ricostruisce la figura del Vicepresidente del Consiglio nell'esperienza repubblicana, alla luce della normativa e della prassi, sia precedente che successiva alla legge 23 agosto 1988, n. 400, soffermandosi in particolare sul ruolo inedito dei Vicepresidenti nell'esperienza del primo Governo Conte.

COSTITUZIONE E NATURA GIURIDICA DELLE INDENNITÀ E DEI VITALIZI DEI PARLAMENTARI

di ALESSANDRO GIGLIOTTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'art. 69 della Costituzione e il principio della non gratuità dell'incarico parlamentare. – 3. Indennità parlamentare e riserva di legge. – 4. Nozione e natura giuridica dell'indennità. – 5. Natura giuridica del vitalizio e legame con l'indennità. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Le ultime legislature, la XVI e la XVII, si sono contraddistinte per un notevole attivismo legislativo in ordine al regime giuridico del trattamento previdenziale dei parlamentari, oggetto di numerosi interventi, tesi ad operare una revisione generale dell'impianto o ad incidere su aspetti maggiormente specifici e circoscritti. La XVIII legislatura, dal canto suo, si è aperta anch'essa con il preannuncio di ulteriori innovazioni sulla disciplina dei vitalizi e delle pensioni, e proprio alla luce di tali suggestioni l'Ufficio di Presidenza della Camera, nel mese di giugno 2018, è stato incaricato di esaminare una proposta di delibera finalizzata a rideterminare gli importi dei vitalizi in essere, utilizzando il montante contributivo in luogo del criterio retributivo precedentemente in vigore.

In realtà, il superamento del metodo retributivo di calcolo era già avvenuto per effetto della riforma generale approvata tra la fine del 2011 e gli inizi del 2012 – nelle stesse settimane nelle quali entrava in vigore quella, ben più nota, elaborata dalla ministra del Lavoro Elsa Fornero –, attraverso cui sono state apportate profonde innovazioni al regime previdenziale dei parlamentari con la soppressione degli assegni vitalizi e l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un sistema pensionistico di tipo contributivo. Nel corso della XVII legislatura, invece, sono state approvate alcune delibere volte a disporre da un lato la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pen-

sioni agli *ex* parlamentari colpiti da sentenza di condanna in via definitiva per reati di particolare gravità, dall'altro l'istituzione di un contributo di solidarietà a carico degli *ex* parlamentari titolari di assegno, di durata triennale e di entità pari al 10% per i vitalizi di importo compreso tra 70mila e 80mila euro, al 20% tra 80mila e 90mila euro, al 30% tra 90mila e 100mila euro e al 40% per quelli superiori ai 100mila euro annui¹.

Un ulteriore provvedimento, questa volta di rango legislativo – ma il cui *iter* non è giunto a conclusione –, mirava infine a disporre l'abolizione, con effetti retroattivi, dei vitalizi dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali ed introdurre una nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei medesimi soggetti. La c.d. «legge Richetti», dal nome del deputato Pd primo firmatario, approvata a Montecitorio nell'estate del 2017, è successivamente passata all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato, presso la quale l'*iter* si è però bloccato e non ha avuto ulteriori sviluppi anche per lo spirare della legislatura. Il testo aveva la finalità di ricalcolare in via retroattiva i vitalizi in essere, disposti in favore dei parlamentari e dei consiglieri regionali, con la conseguente soppressione *ex tunc* dei medesimi e l'introduzione di un nuovo regime pensionistico modellato su quello già introdotto dai due rami del Parlamento nel dicembre 2011².

Il ricalcolo in via retroattiva dei vitalizi è stato infine disposto, nella legislatura in corso, non già per legge bensì attraverso due delibere assunte dai rispettivi Uffici di Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In particolare, con delibera approvata il 12 luglio 2018, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha proceduto alla rideterminazione, secondo il metodo contributivo, della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti previdenziali di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti sino al 31 dicembre 2011. Le misure hanno efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2019. A Palazzo Madama, invece, una analoga delibera è stata adottata il 16 ottobre 2018, data in cui il Consiglio di Presidenza ha rideterminato su base contributiva l'ammontare degli assegni vitalizi, delle quote *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità relativi agli anni di mandato ante-

¹ Sul tema, v. L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2, 7.

² L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, cit., 8 s.

approvato nella scorsa legislatura alla Camera dei deputati ma non al Senato, al di là della controversa soppressione con effetti retroattivi degli assegni vitalizi e del conseguente ricalcolo degli importi dei trattamenti previdenziali in essere con metodo contributivo⁴⁰, apportava modifiche al primo comma dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, disponendo che «*l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'articolo 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è costituita da quote mensili, comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza, e da un trattamento previdenziale differito calcolato in base ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali*». Inoltre, la proposta dettava norme sul versamento obbligatorio dei contributi previdenziali, da parte dei parlamentari, nonché sui requisiti per avere accesso ai trattamenti pensionistici, sia in termini di età anagrafica sia di contributi versati, sulla determinazione degli assegni, improntata al metodo contributivo già adottato per i dipendenti pubblici, nonché sulla reversibilità e sulle modalità di rivalutazione.

La conclusione – lievemente anticipata – della legislatura non ha consentito di portare a termine l'*iter* di approvazione del testo. Dopo le elezioni del 2018, nel primo anno della nuova legislatura si è peraltro preferito intervenire, al fine di operare modifiche al regime previdenziale dei parlamentari, attraverso le consuete delibere degli Uffici di Presidenza, rinunciando quindi ad adottare un provvedimento di rango legislativo. L'esigenza di una legge generale sul tema, tuttavia, resta ferma non soltanto perché consentirebbe di racchiudere in un unico atto, in modo sistematico, le disposizioni del settore, ma anche per conferire certezza e pubblicità ad una materia, quella delle indennità e del trattamento previdenziale dei parlamentari, che riscuote da tempo grande attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Abstract

The paper analyzes the remuneration of members of Parliament and the parliamentary pensions, to identify, on the basis of the Consti-

⁴⁰ Su cui v. L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, cit., 9 e bibliografia ivi citata; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, cit., 7 ss.; G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, cit., 8 ss.

tution, the legal nature, the appropriate source of law and the role of the Rules of Procedure.

The conclusions are as follows: the salary of the members of Parliament is a substantially remunerative treatment; the parliamentary pensions are social security treatment; the regulation of the remuneration and the pensions is a matter of law of Parliament, due to the absolute reserve as per art. 69 of the Constitution, however the Rules of Procedure can intervene to execute the law of Parliament, if established by law.

L'articolo opera un'analisi dell'istituto dell'indennità parlamentare e si sofferma sul tema del trattamento previdenziale dei membri del Parlamento, al fine di individuare, alla luce del dettato costituzionale, quale sia la natura giuridica di tali istituti, quale la fonte normativa idonea a disciplinarli e quale lo spazio da accordare alle fonti dell'autonomia parlamentare.

Le conclusioni cui si perviene sono le seguenti: l'indennità parlamentare è una prestazione dalla valenza sostanzialmente retributiva; gli assegni vitalizi sono trattamenti di natura pensionistica; la disciplina delle indennità parlamentari e degli assegni vitalizi è di competenza della legge, ai sensi della riserva assoluta di cui all'art. 69 della Costituzione, ferma restando la possibilità che la fonte regolamentare "interna" intervenga per eseguire le norme di legge, quando da esse richiamata.

IL CASO DELLA LEGGE NEGOZIATA
SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
E IL RUOLO DEL PARLAMENTO:
I POSSIBILI SCENARI PROCEDURALI

di ALBERTO MENCARELLI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Argomenti di ordine sistemico a supporto della necessità di un intervento sostanziale delle Camere nella definizione del contenuto delle intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. – 3. I possibili scenari procedurali. – 3.1. Procedure di indirizzo e controllo precedenti la fase dell'esame parlamentare del disegno di legge, con esclusione totale dell'emendabilità di quest'ultimo. – 3.2. Piena emendabilità del disegno di legge approvativo dell'intesa, senza il previo esperimento di fasi di indirizzo o consultive. – 3.3. Procedura mista, con acquisizione dei pareri parlamentari sugli schemi di intesa e successiva parziale emendabilità del disegno di legge. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

Con l'avvio della XVIII legislatura è entrato nel vivo il processo che dovrebbe condurre ad una prima attuazione del regime di autonomia regionale differenziata previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione dopo quasi venti anni dalla sua introduzione con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001. A seguito della sottoscrizione, sul finire della precedente legislatura, di alcuni accordi preliminari con le regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, l'impegno alla stipula delle intese definitive e alla successiva approvazione delle c.d. leggi di differenziazione – che figurava tra i principali punti programmatici del Governo rimasto in carica nel primo anno della XVIII legislatura – compare, sia pure con un orizzonte temporale che

* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

appare più dilatato, anche nel programma del nuovo Governo insediatosi in esito alla crisi dell'estate 2019.

Si tratta, come è stato diffusamente osservato in più sedi, di un passaggio di indubbia delicatezza costituzionale dal momento che la messa a regime di forme e condizioni particolari di autonomia, se da un lato può costituire una efficace risposta alle esigenze di differenziazione dei livelli di autonomia dei diversi territori, dall'altro può aprire la strada verso una più generale riarticolazione del complessivo sistema delle autonomie regionali con effetti non compiutamente preventivabili sul piano degli equilibri nei rapporti tra Stato e regioni, della necessaria conciliazione tra esigenze unitarie e istanze territoriali, della salvaguardia di un modello di regionalismo in cui la logica cooperativa, a garanzia dell'unità della Repubblica, resti prevalente su quella competitiva e, in definitiva, della stessa fisionomia della forma di Stato.

Ma al di là delle problematiche concernenti l'impatto di medio-lungo periodo dell'autonomia differenziata nel nostro sistema delle autonomie regionali, una più immediata ragione di interesse – che costituisce l'oggetto delle presenti osservazioni – risiede nella valutazione della natura della legge rinforzata prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione quale atto conclusivo del procedimento di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia e nel connesso problema della delimitazione degli spazi di intervento sostanziale riservati alle Camere nella definizione dei nuovi assetti di autonomia differenziata da riconoscere alle regioni che ne facciano richiesta, nonché nell'apprezzamento delle ricadute che tale devoluzione di competenze può comportare sulle funzioni dello Stato poste a presidio dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e sulle restanti regioni.

Come si cercherà di illustrare più avanti, il nodo di fondo è rappresentato dalla questione, di non facile soluzione, della estensione e delle modalità di esercizio dei poteri parlamentari di esame delle intese tra Governo e regioni. Profili, questi, in merito ai quali l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione fornisce le sole indicazioni secondo cui la legge con cui sono concesse le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" deve essere approvata dalle Camere "a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata", e ciò in assenza – e questo è il dato che maggiormente ostacola l'individuazione di una soluzione condivisa – di una disciplina speciale nei regolamenti parlamentari per l'*iter* di esame e

L'emendabilità della legge di differenziazione, nelle forme che si riterranno più conformi allo spirito dell'autonomia differenziata, è in definitiva un approdo inevitabile non solo per preservare le prerogative del Parlamento quale massima sede rappresentativa in cui operare un attento bilanciamento tra istanze unitarie e richieste autonomistiche, ma anche per salvaguardare la natura negoziata e consensuale di scelte destinate a durare nel tempo, assicurandone una resa ottimale in un contesto di rapporti cooperativi e non di latente, quando non aperta, conflittualità.

Abstract

The essay deals with issues related to the role of Parliament in the examination of the law that approves the agreements on "differentiated regionalism" provided for in Article 116, third paragraph, of the Italian Constitution. To this end, the first part is devoted to a recon-

articolo 116, terzo comma volesse recuperare unilateralmente allo Stato le competenze già devolute, poiché non sarebbe sorretto evidentemente da alcuna intesa, configurerebbe una iniziativa equivalente ad una denuncia della validità della precedente intesa, venendo così a mancare il rinforzo procedimentale (l'intesa, appunto) sulla cui base è legittimamente attivabile la procedura dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La tesi secondo cui il meccanismo dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione sarebbe rivolto esclusivamente alla "crescita" dell'autonomia regionale e non anche alla sua "riduzione" (per la quale invece sarebbe necessaria una legge costituzionale) è sostenuta da A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, disponibile in www.federalismi.it, 25 ottobre 2002, 22. Si veda, volendo, anche A. MENCARELLI, *op. cit.*, 1107. per la tesi che, proprio in quanto rivolta alla esclusiva crescita "concordata" dell'autonomia regionale, la legge di differenziazione può "autovincolare la propria stessa efficacia in relazione al sopravvenire di leggi ordinarie dello Stato (per la riduzione consensuale dell'autonomia) o di leggi regionali (per la rinuncia dell'autonomia) le quali vedrebbero, a loro volta, potenziata la rispettiva forza passiva nei confronti di successive leggi statali o regionali che pretendessero di derogarne i precetti riespandendosi su ambiti di autonomia già restituiti allo Stato", con la conseguenza che in tal modo la legge di differenziazione "mostrerebbe la sua idoneità a creare fonti statali o regionali che, pur identiche per requisiti formali alle altre appartenenti allo stesso tipo, sarebbero assimilabili a leggi organiche in quanto concorrerebbero, assieme alla legge rinforzata che le prevede, alla definizione 'mobile' (in un moto 'a pendolo' da e verso lo Stato) dei confini dei rispettivi territori di competenza". In argomento cfr. anche M. OLIVETTI, *op. cit.*, 25, secondo cui la forza passiva rinforzata della legge di cui all'articolo 116, terzo comma, in quanto comportante una compressione della successiva potestà legislativa ordinaria delle Camere, costituisce una ragione in più "per esigere una accorta ponderazione degli interessi in gioco da parte del Parlamento in sede di approvazione della legge di differenziazione".

struction of the arguments that argue in favor of a substantial participation of the Parliament in the definition of the agreements with the Regions that request particular forms and conditions of autonomy, with reference, among other things, to the profiles related to the relationships between the law of differentiation and the constitutional review function. The second part is devoted to the analysis of the main procedural scenarios that can be hypothesized for the parliamentary examination of the law of differentiation and to the indication of the scenario – resulting from an intertwining of direction functions and legislative functions – which appears most suitable to safeguard the centrality of Parliament in the procedure for implementing Article 116, third paragraph, of the Italian Constitution.

Il saggio esamina le questioni relative al ruolo del Parlamento nell'esame della legge che approva le intese sul "regionalismo differenziato" previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A tal fine, la prima parte è dedicata ad una ricostruzione degli argomenti che depongono a favore di una partecipazione sostanziale del Parlamento alla definizione delle intese con le Regioni che fanno richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia, con riferimento, tra l'altro, ai profili relativi ai rapporti tra la legge di differenziazione e la funzione di revisione costituzionale. La seconda parte è dedicata all'analisi dei principali scenari procedurali che possono ipotizzarsi per l'esame parlamentare della legge di differenziazione e all'indicazione dello scenario – risultante da un intreccio tra funzioni di indirizzo e funzioni legislative – che appare maggiormente idoneo a salvaguardare la centralità del Parlamento nel procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

CARATTERISTICHE, EVOLUZIONE E NUOVE PROSPETTIVE DEL PRESIDENZIALISMO IN COLOMBIA

di DIANA MARIA CASTANO VARGAS

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Sistema di governo e costituzionalismo colombiano. – 3. Caratterizzazione del Presidenzialismo in Colombia. – 4. Elezione, funzioni e prerogative del Presidente della Repubblica. – 5. Il rapporto legislativo-esecutivo. – 6. La pace e le riforme sull'assetto dei poteri. – 7. Riflessione conclusiva

1. *Osservazioni introduttive*

Per analizzare in modo approfondito una forma di governo, si impone una preliminare ricognizione delle principali dinamiche che ne caratterizzano le varie tipologie.

Oltre ai tradizionali criteri utilizzati ai fini della classificazione di tali sistemi, soprattutto per quanto riguarda il rapporto di separazione o di collaborazione tra i massimi organi costituzionali, l'attenzione deve soprattutto focalizzarsi sul contributo attivo o passivo del corpo elettorale. Pertanto è nella triade formata da potere esecutivo, legislativo e corpo elettorale, che si specificano i criteri di classificazione generale tra le forme di governo a legittimazione diretta e quelle a legittimazione indiretta¹.

Si deve inoltre tenere in somma considerazione, accanto agli aspetti formali e istituzionali, anche del sistema dei partiti, con particolare riferimento ai metodi di elezione del personale politico, il peso e l'influenza dei cosiddetti portatori di interesse (sindacati, corpi intermedi e *lobbies*), con la loro capacità d'incidere sulla formazione di tale sistema, specie per quanto riguarda la determinazione dell'indirizzo politico².

¹ T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018, 43.

² F. LEAL BUITRAGO, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, 1984, 42-45.

Da ultimo, la descrizione dei sistemi di governo presidenziali nei Paesi dell'America Latina presuppone, da un lato, di rilevare le particolari caratteristiche differenziali e, dall'altro, di mettere in luce le evoluzioni del sistema e la stabilità dei sistemi democratici, tenuto conto delle particolarità storiche, sociologiche, economiche e geografiche su cui si regge l'intero sistema di governo³.

2. *Sistema di governo e costituzionalismo colombiano*

La forma di governo presidenziale tipica della storia costituzionale colombiana, nasce con la conquista dell'indipendenza, rimanendo poi come punto cardine del costituzionalismo in più di duecento anni di storia.

Tutti gli stati dell'America Latina, al raggiungimento dell'indipendenza, dovendo in pochissimo tempo legittimare la presa del potere, si trovarono nella necessità di adottare formule di governo ispirandosi ai modelli a loro più vicini e conosciuti⁴.

La scelta, quasi necessitata⁵, non era casuale, perché risultava essere la più simile alla forma di governo preesistente di tipo monarchico di derivazione spagnola e, prima ancora, a quella adottata negli imperi precolombiani degli Incas, Aztecas, Muisca, Mayas, tra gli altri.

Inoltre l'elezione diretta di un Capo dello Stato-Presidente rispondeva all'esigenza di conciliare la forma monocratica con il rifiuto della tradizione monarchica di tipo ereditario, legata al colonialismo spagnolo.

La costituzione di Cundinamarca del 1811, la prima del costituzionalismo colombiano, ai sensi dell'art. 1, aveva adottato come forma

³ J. CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, Firenze, 1978, 12-17; J. Carpizo. *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in D. VALADÉS y JOSÉ MARÍA SERNA (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, México D.F., 2000, 26.

⁴ In questo caso può rinvenirsi un esempio lampante di quello che in ambito comparatistico contemporaneo è comunemente denominato *trapianto giuridico* o *traspunte jurídico o legale*. Sul tema: A. WATSON, *Legal Transplants: an Approach to Comparative Law*, 2ª ed., Athens Georgia: University of Georgia Press, 1993.

⁵ E. ROZO ACUÑA, *Bolívar pensamiento Constitucional*, Bogotá, 1983, 109-110; Sull'impatto e le difficoltà incontrate dai nuovi Stati nel rendere operative le soluzioni del modello liberale, si vedano: K. VON BEYME, *America as a Model. The Impact of American Democracy in the World*, New York, 1987, 1-27. A. HAURIUO, J. GICQUEL, P. GELARD, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1980, 686.

Infine, l'orientamento dell'evoluzione politico-costituzionale, largamente auspicato dalla più autorevole dottrina³⁴, pare dimostrare la tendenza incentrata sulla revisione del sistema di governo in chiave semipresidenziale che tenga conto delle peculiarità storiche, sociali e politiche del contesto giuridico Colombiano.

Abstract

A Presidential form of government was adopted in Colombia after its independence from the Spanish crown. Historical, sociological and economic contingencies have deeply conditioned its architecture and brought about a notable prevalence of the Head of State. From the early implementation of the new Constitution, and the process of establishing its democracy which began in the 1990s, the aforementioned prevalence has been faced with the introduction of a system of checks and balances in order to attenuate the tendencies towards presidentialisation.

La forma di governo presidenziale dello Stato colombiano è stato adottato nel periodo post indipendenza dalla Corona spagnola. Le particolarità storiche, sociologiche, economiche hanno condizionato la sua intera architettura e propiziato lo sviluppo di una marcata prevalenza del Capo dello Stato. A partire dell'emanazione del nuovo testo costituzionale e del processo di stabilità democratica avviato a partire degli anni Novanta, tale prevalenza è stata fronteggiata con l'introduzione di meccanismi di pesi e contrappesi che puntano all'attenuazione del presidenzialismo.

³⁴ Uno dei più ricchi dibattiti nella scienza politica contemporanea colombiana è incentrato sul sistema di governo presidenziale/parlamentare. Discussione che ha visto una notevole intensificazione dall'inizio degli anni duemila, v. A. LÓPEZ MICHELSEN (a cura di), *El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia?*, Bogotá, 2004.

SOVRANISMO, COSTITUZIONE E RIFORME NEL PENSIERO DI VINCENZO CUOCO

di VINCENZO PEPE

SOMMARIO: 1. Lo stato come garante della felicità e delle diversità. – 2. Popolo ed élites, istruzione e religione. – 3. Storia, diritto ed istituzioni. – 4. Il diritto: sintesi tra le classi sociali e l'amor di patria. – 5. Il Sovranismo.

1. *Lo Stato come garante della felicità e delle diversità*

Il Settecento ha rappresentato per l'Italia, soprattutto nella sua seconda metà¹, quel risveglio culturale e intellettuale da tempo atteso. A causa di un periodo che gli storici sono soliti identificare con il cosiddetto “*Lungo Seicento*” (nel quale la frammentazione politica, l'egemonia straniera e le ripetute crisi economiche avevano non solo emarginalizzato l'Italia dal nuovo contesto geopolitico europeo e mondiale ma definitivamente mortificato ogni velletti di unità nazionale) l'Illuminismo portò una ventata di novità intellettuale che si diffuse rapidamente. Da Milano, a Napoli, passando per Firenze², nacquero e si moltiplicarono i salotti, i gabinetti, le società e le associazioni di liberi pensatori che forti delle novità culturali europee intesero diffonderle nei vari Stati italiani e nei molteplici contesti socio-politici della Penisola. Proprio questa capacità di calare nelle varie realtà italiane le idee dell'Illuminismo è senza dubbio il maggiore merito di molti fra gli intellettuali italiani del Diciottesimo secolo e l'incontenstabile valore aggiunto che essi seppero dare all'intero movimento illuministico europeo. Una felice congiuntura politica segna nei principali stati in cui era

¹ Per un'ampia panoramica su ciò che la seconda metà del Settecento ha rappresentato per gli intellettuali italiani vedi V. FERRONE, *I profeti dell'Illuminismo, le metamorfosi della ragione nel tardo Settecento italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1989.

² Vedi G. GIARRIZZO, *Massoneria e Illuminismo nell'Europa del Settecento*, Marsilio, Venezia, 1994.

suddivisa la Penisola gli anni che vanno dal 1750 al 1785³, in cui, anche a livello istituzionale, si assiste a una decisa svolta riformatrice che fa sue le istanze dello sviluppo sociale, economico e politico che in molti auspicavano. Sono anche gli anni nei quali sembra possibile un'unione di intenti tra strati differenti della popolazione. Dalle rivendicazioni sulla terra e dalle lotte antifeudali dei contadini alle spinte progressiste delle borghesie cittadine fino al risveglio illuminato di non poche aristocrazie, sembrò finalmente realizzabile un riformismo che sapesse addensare e convogliare anche le spinte più radicali, quelle della Rivoluzione francese in primo luogo.

L'ingegno essenzialmente politico⁴ e filosofico di Vincenzo Cuoco deriva dal Machiavelli e dal Vico, del quale, peraltro, approfondì le esigenze storicistiche più che il significato ideale della speculazione, la capacità di sapere cogliere i fenomeni storici nel loro intersecarsi ad ambiti concreti, sociologici si sarebbe detto un secolo più tardi. Uno sguardo certamente originale che lo fa protagonista assoluto di eventi determinanti⁵. A supporto di questa tesi e sgombrando il campo da ogni possibile equivoco dogmatico-teoretico ebbe a dire nei Frammenti di *lettere a Vincenzo Russo* e soprattutto nel *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799* che “nessuna rivoluzione può essere imposta né con la forza delle baionette, né ad opera di un'assemblea di filosofi”, sostenendo invece che ogni popolo ha diritto ad una sua propria Costituzione pienamente calata nella realtà e adeguata alla sua cultura e alla sua storia. Non a caso egli associa il tema della rivoluzione, paradigma finale del pensiero settecentesco, al tema della Costituzione, ovvero al punto d'arrivo della filosofia politica nata in seno all'Illuminismo. Egli aveva acutamente intuito che gli esiti nefasti dell'avventura napoleonica in Italia non fossero altro che le inevitabili conseguenze dell'eccessiva astrattezza di molti fra i discorsi dei rivoluzionari di matrice giacobina avendo per questo compreso quanto fosse

³ Per il panorama filosofico partenopeo, i suoi protagonisti e le tematiche più dibattute vedi G. GALASSO, *La filosofia in soccorso de governi*, Guida, Napoli, 1989.

⁴ Per orientarsi nella vasta bibliografia cuochiana, sia per le edizioni delle opere sia per la letteratura secondaria, si veda *Contributo alla bibliografia cuochiana*, a cura di G. Palmieri, Campobasso, 2000, aggiornato dagli «Annali cuochiani», diretti da L. Biscardi.

⁵ Sul ruolo da protagonista che il Cuoco ebbe nell'alveo del pensiero politico meridionalista vedi G. DE RUGGIERO, *Il pensiero politico meridionale nel secolo XVIII e XIX*, Laterza, Bari, 1921.

Non sistemi ed élites finanziarie globali, ma solo un mondo fatto da popoli consapevoli che cooperando fra loro possono offrire soluzioni adeguate al tema della salvaguardia e della valorizzazione dell'ambiente e delle identità²⁶.

Abstract

In this work concerning the thought of Cuoco and its actuality, the concept of self-determination emerges as a conscious adherence to the processes of change and reform that people must face to become a Nation. The extraordinary foresight of Vincenzo Cuoco is found in having announced a “sovereignism of needs”, which means sovereignism of identities as an instrument for the full satisfaction of the needs of these individuals who are part of the community that becomes Nation.

In questo lavoro dedicato al pensiero di Cuoco, il concetto autentico di autodeterminazione è quella che sorge dalla consapevole adesione a processi di riforme e di cambiamento che un popolo deve affrontare se vuole farsi Nazione. La straordinaria preveggenza di Vincenzo Cuoco sta nell'aver preannunciato un “sovranoismo dei bisogni”: il sovranoismo delle identità come strumento per la piena soddisfazione dei bisogni di individui che sono parte di comunità e si fanno, per questo, popolo.

²⁶ Per ulteriori approfondimenti vedi V. PEPE, *Finalità e metodo della comparazione giuridica nel pensiero di Giambattista Vico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2018, 627-642.

REFERENDUM PROPOSITIVO E DEMOCRAZIA DIRETTA:
RIFLESSIONI PRELIMINARI SUL PDL COSTITUZIONALE ITALIANO
E PROFILI DI COMPARAZIONE CON GLI ORDINAMENTI EUROPEI

di PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Crisi del parlamentarismo e democrazia diretta. Un quadro di comparazione. – 2. Il modello italiano di “referendum propositivo”. Un unicum nel panorama europeo. – 3. L'inedita delega ministeriale della “democrazia diretta”.

1. *Crisi del parlamentarismo e democrazia diretta. Un quadro di comparazione*

La crisi del parlamentarismo e delle liberaldemocrazie occidentali, che aveva manifestato i suoi prodromi fin dagli ultimi decenni del secolo scorso, ha alimentato nei tempi più recenti un vasto dibattito pubblico e dottrinario in cui si sono affacciati anche stimoli originali che si muovono nello spazio dialettico di strumenti per l'affermazione della democrazia diretta, alternativa o concorrente rispetto alla democrazia rappresentativa¹.

¹ Sul tema si è affastellata una cospicua bibliografia prodotta da discipline giuridiche ma anche politologiche, approfondimenti di filosofia del diritto e di sociologia. *Ex multis* si vedano, in particolare: J. FISHKIN, *Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform*, Yale University Press, Yale, 1991, ID., *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Marsilio, Padova, 2002, B. BARBER, *Strong Democracy*, University of California Press, Berkeley, 1984, V. BERAMENDI et al., *Direct democracy. The international Idea Handbook*, Idea, Stokholm, 2008, J. DRYZEK, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2000, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2013, ID., *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Different Histories*, Some Intersections, paper presentato alla VII General Conference dell'ECPR, Bordeaux, 4-7 settembre 2013, J. HABERMAS (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am

L'occasione di un rispecchiamento delle tematiche nella sede parlamentare italiana è stata offerta dal dibattito intorno alla proposta di legge costituzionale sull'istituzione di una forma di referendum propositivo di iniziativa parlamentare ma condivisa dal Governo al punto da rappresentare un elemento costitutivo del suo programma².

Il contenuto delle pp.dd.ll. costituzionale n. 726, 1173 e 1447, rispecchiate nel testo unificato approvato dalla Commissione I Affari Costituzionali della Camera e poi giunto in Aula ed approvato in prima lettura il 21 febbraio 2019, disegna un istituto nuovo non solo per l'ordinamento costituzionale italiano ma anche per il panorama degli ordinamenti giuridici di altri paesi, come osserva correttamente Morrone nell'audizione in Commissione il 3 dicembre 2018³.

Volgendo, infatti, lo sguardo verso gli ordinamenti costituzionali dei maggiori paesi europei di civil law, sarà possibile evincere come

Main; trad. it. *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2013, B. MANIN, *On Legitimacy and Political Deliberation*, «*Political Theory*», XV, 3, 1987 338-368, ID. (1997), *Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2010, P. ROSANVALLON, *La contro-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006, trad. it. *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012, N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa*, Donzelli, Roma, 2010, ID., *Unpolitical Democracy*, «*Political Theory*», XXXVIII, 2010, n. 1, 65-92.

²La proposta di riforma costituzionale sulla riforma dell'art. 71 ha rappresentato, per ammissione del Ministro per la Democrazia Diretta, fin dalle dichiarazioni programmatiche rese davanti alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, "una prima iniziativa" per favorire il rafforzamento della democrazia diretta alla stregua di quanto avviene in "altre democrazie classiche" dove "gli istituti di democrazia diretta rappresentano un pilastro insostituibile", R. Fraccaro, Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, audizione Commissioni Affari Costituzionali riunite, 12.7.2018. La rilevanza politica del provvedimento per la parte politica del M5S è stata sottolineata anche dalla circostanza dell'assegnazione della relazione alla deputata on. Dadone, iscritta al Gruppo parlamentare.

³Secondo l'auditò "la natura singolare del nuovo istituto "non sarebbe comparabile con l'istituto francese del referendum approvativo di iniziative parlamentari introdotto in Costituzione nel 2008" né "all'esperienza giuridica della Svizzera" e neppure all'esperienza giuridica degli Stati Uniti, dove manca un riferimento a livello federale. Cfr. A. Morrone, audizione presso la Camera dei Deputati, I Commissione Affari Costituzionali, 3.12.2018. Tra le numerose obiezioni formulate dalla dottrina alla pdl costituzionale in discussione, si veda A. POGGI, *In margine a due recenti volumi sulla democrazia*, in *Federalismi.it* del 9.1.2019, che, muovendo dall'analisi sulla democrazia proposta da Yascha Mounk e Jason Brennan, prende in considerazione l'affermazione di tendenze volte a ribaltare i sistemi politici rappresentativi sulla base di forti spinte popolari.

italiano con la peculiare forma direttoriale della Confederazione Svizzera²⁶, resta la questione irrisolta di un istituto, come quello proposto con l'iniziativa parlamentare di cui si discute, che si presenta come un caso unico nel panorama degli ordinamenti democratici contemporanei e che non in ragione della sua unicità può andare esente dall'obbligo di rispettare il principio della democrazia rappresentativa che nella Costituzione italiana prevale sulla democrazia diretta.

Il principio non è, forse, stravolto dal testo unificato in discussione alla Camera²⁷ e tuttavia, rammentando la cautela di Costantino Mortati, che ammoniva intorno all'eccezionalità degli strumenti di democrazia diretta come il referendum, bisognerà domandarsi se l'equilibrio del sistema costituzionale sarebbe in grado di resistere senza danni all'immissione massiva di interventi portatori di forme di democrazia diretta assistita dalle nuove tecnologie digitali. Una forma di ibridazione della democrazia che potrebbe portare distanti dalla traccia costituzionale.

Abstract

The crisis of parliamentarism and the advent of the new digital technology have fuelled a public debate that touches profiles concerning forms of direct democracy. The issue was reflected in the parlia-

²⁶ Varie sottolineature sono state poste dalla dottrina sulla non appropriatezza del paragone fra la forma di governo parlamentare italiana e l'unicum rappresentato dalla forma di governo direttoriale della federazione svizzera, dove peraltro il referendum propositivo non è previsto a livello federale ma solo a livello cantonale. Ex multis si rinvia alla citata audizione di Morrone del 3 dicembre 2018 presso la commissione I della Camera, il quale affermava: "Non è un riferimento neppure l'esperienza giuridica della Svizzera che non conosce questo istituto a livello federale, ma solo a livello regionale: a livello federale, infatti, l'iniziativa riguarda le modifiche costituzionali e non riguarda mai leggi federali (riservate agli organi rappresentativi)".

²⁷ Anche se non mancano autori, come Guzzetta, che mettono in guardia sul fatto che "piccole minoranze organizzate delegittimino completamente il Parlamento approfittando dell'apatia generale per condizionare la vita pubblica", G. Guzzetta, intervista al quotidiano *il Foglio*, 8.1.2019; dello stesso tenore Lippolis, il quale osserva come il referendum propositivo si ponga "in concorrenza con la funzione legislativa del Parlamento e può delegittimarlo, compromettendo uno dei cardini della democrazia rappresentativa", V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre della riforma di Fraccaro, formiche.net*, 9.1.2019. Trae, infine, un bilancio che mette in evidenza i chiaroscuri dell'impianto normativo in discussione A. MORELLI, in *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in *Federalismi.it*, del 20 marzo 2019.

mentary debate around the proposal for an initiative by some Members, whose content, though had also been the subject of the programme agreement between the parties supporting the former Conte's government. The bills, passed at first reading in the unified text debated in the House of Deputies in February 2019, regards the entry into the constitutional order of a form of institutional referendum. It is, as stated in doctrine, a 'unicum' in the European landscape which is characterized as an indirect popular initiative. The article examines its innovative elements and critical features in a comparative perspective with the institutions of direct democracy present in other European systems.

La crisi del parlamentarismo e l'avvento delle nuove tecnologie digitali hanno alimentato un dibattito pubblico che tocca profili concernenti forme di democrazia diretta. Il tema ha trovato riscontro nel dibattito parlamentare intorno ad una proposta di iniziativa di alcuni deputati, il cui contenuto era stato però anche oggetto dell'accordo di programma tra i partiti che sostenevano il Governo Conte I. Le proposte di legge, approvate in prima lettura nel testo unificato discusso alla Camera nel febbraio 2019, concernono l'ingresso nell'ordinamento costituzionale di una forma di referendum istitutivo. Si tratta, come è stato affermato in dottrina, di un unicum nel panorama europeo che si caratterizza come una iniziativa popolare indiretta. L'articolo ne esamina gli elementi innovativi e i profili di criticità anche alla luce di una lettura comparata con gli istituti di democrazia diretta presenti in altri ordinamenti europei.

IL CORSO ORGANIZZATO DALL'ISLE SULLE POLITICHE ANTICORRUZIONE

SINTESI a cura di CLAUDIO VENTURATO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pro-
lusione di Raffaele Cantone e nei contributi degli altri esponenti dell'ANAC.
– 3. Le fonti internazionali del contrasto alla corruzione nelle lezioni dei di-
plomatici. – 4. La prevenzione dei fenomeni corruttivi nella normativa sui
contratti pubblici. – 5. L'aspetto repressivo della attuale strategia di contrasto
alla corruzione. Le norme penali e la loro recente evoluzione. – 6. L'evolu-
zione storica dei fenomeni corruttivi e della loro consapevolezza. L'espe-
rienza applicativa delle misure prevenzionistiche in un contesto aziendale.

1. *Introduzione*

Nelle giornate del 7, 8 e 9 maggio 2019 si è tenuto, presso la sede dell'ISLE a Roma, il corso organizzato dall'Istituto intitolato “Gestire la prevenzione della corruzione nel pubblico e nel privato: obblighi legali, responsabilità e opportunità”, ospitato poi, nell'ultima giornata, presso la sede romana della multinazionale 3M per gentile concessione del management di quest'ultima.

Tale iniziativa ha inaugurato un nuovo settore dell'attività formativa dell'Istituto, che si colloca accanto a quelli tradizionali ormai da tempo consolidati.

L'allargamento delle tematiche trattate dalla didattica dell'ISLE ha incluso così una problematica che, anche sotto la pressione convergente di molte istituzioni internazionali, sta polarizzando l'attenzione non solo della dottrina ma dello stesso Legislatore in molti Paesi.

Il contrasto e la lotta ai fenomeni corruttivi stanno infatti assumendo una collocazione ed un ruolo sempre più centrali nella delinea-
zione dei requisiti essenziali ed imprescindibili di cui dovranno dotarsi le entità statuali (e pubbliche in generale) nel prossimo futuro, se le rispettive classi dirigenti ambiscono a dimostrarsi all'altezza delle sfide poste dalla contemporaneità.

Il corso, dopo un saluto iniziale del prof. Silvo Traversa, Segretario Generale dell'ISLE, che ha sostituito quello programmato del Presidente dell'Istituto Gianni Letta, impedito da un problema di salute, è stato introdotto da una prolusione del dott. Raffaele Cantone, all'epoca ancora Presidente dell'ANAC e ha visto la partecipazione, come docenti, di altri membri dell'Autorità e dirigenti della stessa, di alcuni diplomatici che ricoprono ruoli di punta nell'impegno dell'Italia *in subiecta materia* nelle sedi internazionali dedicate, di docenti già Consiglieri parlamentari e di un docente universitario.

La formula utilizzata in questa prima esperienza ha volutamente contemplato un'intersezione di tematiche di precipuo interesse per operatori del settore pubblico con altre più tipiche del settore privato, puntando a fornire una panoramica della complessa tematica. In questo quadro l'accento è stato posto sulla diversità, ma anche sulle implicite convergenze, degli approcci dapprima spontanei, poi tipizzati a seguito della loro codificazione nella legislazione di settore, sia nel pubblico sia nel privato.

Sembrirebbe a prima vista evidente che tali differenze debbano riguardare in prevalenza il *coté* preventivo e di contrasto *a priori* delle pratiche corruttive, essendo quello repressivo di natura essenzialmente penalistica e pertanto, per definizione, identico per gli operatori di ambedue i settori.

Una rilevante eccezione a tale assunto è tuttavia costituita dall'aggiunta, alla responsabilità penale personale degli autori delle condotte corruttive, della possibile incolpabilità dell'ente collettivo nel cui interesse o vantaggio la condotta corruttiva sia stata posta in essere, con una figura di responsabilità che il d.lgs. n. 231/2001 qualifica come "responsabilità amministrativa", in formale omaggio al classico brocardo per cui "*societas delinquere non potest*", ma alla quale viene pacificamente riconosciuta una natura (oltre che dei metodi di trattazione) sostanzialmente penalistica.

Al riguardo, è noto come la disciplina ora richiamata, più conosciuta, anche se con qualche approssimazione, come "responsabilità penale delle persone giuridiche", per espressa disposizione legislativa si applichi solo agli enti privati appartenenti alle categorie indicate dalla legge e non agli enti pubblici (salvo quelli economici, da qui in poi, per brevità, inclusi nel settore privato).

Dunque, anche quando vengono osservati dal lato dell'apparato repressivo, gli approcci tipici del settore pubblico e di quello privato

CONVEGNO “SERVIRE NON SERVIRSI”
(13 GIUGNO, ISTITUTO L. STURZO)

NOTA REDAZIONALE

“Servire, non servirsi, la prima regola del buon politico” è il titolo di un prezioso libretto a cura di Giovanni Palladino che raccoglie, per i tipi della Rubettino, alcuni discorsi e articoli significativi di Luigi Sturzo in tema di etica pubblica. Facendo riferimento, dunque, a questo titolo illuminante e programmatico, l’Isle ha promosso il 13 giugno 2019, nella cornice preziosa della sala Perin del Vaga dell’Istituto Sturzo di Roma, una tavola rotonda con la presenza di Cesare Mirabelli, Presidente emerito della Corte Costituzionale, l’arcivescovo Vincenzo Paglia, Presidente della Pontificia accademia per la vita, Luciano Violante, Presidente emerito della Camera dei Deputati, presidente della Fondazione Leonardo - Civiltà delle Macchine e presidente onorario dell’associazione italiadecide, Gerardo Bianco, già parlamentare e Ministro della Repubblica ed esponente storico del cattolicesimo democratico e Silvio Bellano, presidente dell’Associazione Lavoratori e Imprenditori cattolici. Il cuore del dibattito, introdotto dal saluto del segretario generale dell’Isle, prof. Silvio Traversa e moderato dal vice presidente Pino Pisicchio, è stato il tema della declinazione, nel contesto contemporaneo, dell’etica sturziana per chi esercita la rappresentanza nelle assemblee elettive. Nel suo intervento di saluto il segretario generale Traversa ha sottolineato l’attualità del pensiero sturziano in tema di condotta morale del politico e del valore che oggi assume il suo insegnamento, di fronte ad una escalation dei comportamenti corruttivi che scuotono la pubblica opinione, nonostante si siano registrati importanti interventi legislativi in materia di contrasto alla corruzione. Il vice presidente Pisicchio, nel suo intervento introduttivo ha ricordato come quest’anno si celebrino due anniversari assai rilevanti per la politica e le istituzioni: il primo è il centenario della lezione tenuta da Max Weber a Monaco di Baviera, in cui il padre della politologia mo-

CONVEGNO “OMICIDIO STRADALE.
PREVENZIONE O REPRESSIONE?”
(18 LUGLIO, ISLE)

NOTA REDAZIONALE

Il giorno 18 luglio 2019 presso la sede dell’Isle si è tenuto un convegno dal titolo “Omicidio stradale. Prevenzione o repressione?”.

Sono intervenuti nell’ordine:

Emilio Patella, Segretario nazionale UNASCA (Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza)

Silvio Bellano, responsabile relazioni istituzionali UNASCA

Cesare Mirabelli, Presidente emerito Corte Costituzionale

Giovanni Salvi, Procuratore Generale Corte d’Appello di Roma

Armando Forgione, Direttore centrale delle specialità della Polizia di Stato

Gianluca Sposato, Presidente associazione difesa infortunati stradali.

Nell’introdurre i lavori, Emilio Patella ha sottolineato l’importanza del tema dell’omicidio stradale e la necessità che lo stesso diventi materia preponderante nei corsi di abilitazione e di aggiornamento delle autoscuole, non solo al fine di sensibilizzare i più giovani neo patentati, ma altresì per formare adeguatamente gli autisti professionisti, alla guida quotidianamente per molte ore. Tanto più che tra il 2020 e il 2021 saranno migliaia coloro che dovranno rinnovare la carta di qualificazione del conducente (CQC).

Silvio Bellano, nel rilevare come la norma sull’omicidio stradale istituisca sostanzialmente una pericolosa presunzione di colpa e di causalità fra lo stato di ebbrezza e l’evento lesivo, osserva che la soluzione adottata appare a suo avviso inaccettabile, pena lo stravolgimento dei principi fondamentali del sistema penale. L’evento lesivo deve essere, infatti, la concretizzazione del rischio specifico insito nella guida in elevato stato di ebbrezza: si dovrà, quindi, verificare caso per caso se l’e-

ANTONIO MALASCHINI, *Come si governa la Cina*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, 227.

Fino a qualche anno fa non emergeva affatto nell'opinione pubblica del nostro Paese un interesse così diffuso nei confronti della Cina e delle sue istituzioni. Dopo il definitivo tramonto delle mode maoiste degli anni Settanta e soprattutto dopo le vicende della repressione *post* Tienanmen del 1989, interrogarsi sul funzionamento delle strutture pubbliche della Repubblica popolare cinese poteva apparire più che altro un vezzo intellettualistico alla Curzio Malaparte. Ora lo scenario è del tutto cambiato, come di recente dimostrato dai clamori suscitati dalla visita di Xi Jinping a Roma nel mese di marzo del 2019.

Ben venga, quindi, questo nuovo saggio di Antonio Malaschini, dopo il testo del 2017 (*Classi dirigenti. Tra crisi della democrazia e sistemi autoritari*, Rubbettino) dedicato alle classi dirigenti dei Paesi sviluppati, in cui una parte non indifferente era riferita non a caso proprio all'Oriente (Giappone, Singapore e soprattutto Cina).

Per lo studioso del diritto costituzionale il testo di Malaschini – uscito nel 2019 e aggiornato sostanzialmente in tempo reale alle ultime revisioni costituzionali del 2018 – può considerarsi il terzo tassello di una ideale letteratura essenziale al fine di comprendere, nel corso del tempo, il complesso e suggestivo sviluppo delle istituzioni in Cina.

Il primo punto di riferimento può considerarsi il “classico” di Paolo Biscaretti di Ruffia, pubblicato su “Mondo cinese” (sett. 1983, n. 43, pp. 3-40), al quale si deve la prima fondamentale disamina in lingua italiana della Costituzione cinese del 1982. In particolare, l'autore fa notare il rilievo assunto in quella Carta dai principi generali, contenuti in ben 32 articoli, anche prospettando un'analogia con la parte iniziale della Costituzione dell'URSS del 1987 intitolata: “Basi del regime sociale e della politica dell'URSS” (p. 4).

Resta sempre nevralgico il principio del centralismo democratico, tra l'altro espressamente codificato nell'art. 3, con il significativo inciso: “sotto la guida unitaria delle autorità centrali” (p. 8). Biscaretti sottolinea con una certa enfasi come sia scomparsa l'esplicita menzione del partito comunista dal testo della Costituzione, contemplato invece

solo nel preambolo, e come sotto il profilo istituzionale venga reintrodotta l'ufficio del Presidente della Repubblica. Però l'autore considera quest'ultimo quasi una carica "a fisarmonica", del tutto legata alla personalità di chi lo riveste, reputando pertanto "difficile formulare un giudizio sulla reale posizione che potrà assumere il nuovo ufficio della Presidenza della Repubblica nel meccanismo della vita costituzionale del Paese" (p. 30). Al riguardo vengono ricordate le figure di Tito in Jugoslavia, dello stesso Mao nel periodo che va dal 1954 al 1959, così come viene sottolineato il ruolo più defilato tenuto da Deng Xiaoping.

In conclusione, secondo Biscaretti con la Costituzione del 1982 "si è intenzionalmente cercato di separare in modo più netto che nei precedenti testi del recente passato – quantomeno sul piano formale – la struttura amministrativa dello Stato da quella del Partito comunista", pur restando questo il *deus ex machina*, come si evince dal preambolo (p. 39).

Più di vent'anni dopo ci viene in soccorso il *secondo classico*: "Cina", di Angelo Rinella, pubblicato nel 2006 da Il Mulino, nella prestigiosa collana di diritto comparato: "Si governano così", a cura di Carlo Fusaro.

Pur nella sua brevità, il saggio appare essenziale onde comprendere non solo l'ambito giuridico, ma anche il contesto geo-economico e le tappe di storia costituzionale, che hanno condotto alla Costituzione del 1982 e alle sue successive rilevanti revisioni e soprattutto alla ripresa del diritto come strumento non più solo ancillare rispetto alla decisione politica, ancorché il sistema giudiziario sia rimasto subordinato all'apparato di governo; fattori di criticità per noi europei, ma che nella terra esplorata da Marco Polo vengono considerati anche oggi strumenti utili a garantire la buona amministrazione, "che assicura l'ordine contro il caos, la stabilità e l'unità del Paese". Ed è proprio Rinella a ricordarci che "la Costituzione del 1982 resta una costituzione ideologica, il cui perno è rappresentato dalle teorie del marxismo-leninismo e dal pensiero di Mao. Essa esprime uno stato al cui fondamento sta il sistema economico, rispetto al quale il diritto è nient'altro che una sovrastruttura; anzi, lo sviluppo dell'economia mal tollera ostacoli di ordine giuridico" (p. 33).

Incidentalmente – in tempi di crisi dell'art. 67 della Costituzione italiana – sia consentito richiamare i passi nel testo di Rinella dedicati all'istituto della revoca dei deputati da parte dei loro stessi elettori: "la dottrina socialista, infatti, ha sempre indicato l'istituto della revoca de-