

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

3

2019

**Settembre/Dicembre
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 maggio 2020 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 - 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 Pisicchio - 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 Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

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

settembre-dicembre 2019

SAGGI

- ENRICO ALBANESI, *Sul potere del Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione di un referendum costituzionale. Ricadute di sistema sul legislatore costituzionale, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali* p. 573
- ANTONIO D'ALOIA, *La Costituzione "di un solo giorno". L'impronta della Repubblica Romana del 1849 nella storia costituzionale italiana* » 607

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- CHIARA MARTUSCELLI, *La sessione di bilancio del 2019: verso un "bicameralismo dimezzato"?* » 631

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- ANTONIO D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare* » 639

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- RENATA PEPE, *Le commissioni d'inchiesta nell'ordinamento spagnolo* » 657
- PINO PISICCHIO, *Meritocrazia e politica: tra liberaldemocrazia e valori asiatici. Spunti per una riflessione* » 719

TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di MICHELE AINIS

ISLE - SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE «MARIO D'ANTONIO», <i>Esercitazione degli allievi del XXXII Corso della Scuola di scienza e tecnica della le- gislazione</i>	p. 735
<i>Progetto di legge recante "Disciplina sul riordino e la codifi- cazione delle disposizioni legislative e regolamentari dello Stato"</i>	» 737
<i>Progetto di legge costituzionale recante "Integrazione dell'ar- ticolo 77 della Costituzione in materia di decreti legisla- tivi di codificazione e riordino"</i>	» 757

CONVEGNI ED EVENTI

<i>Convegno "Omicidio stradale. Prevenzione o repressione?" (18 luglio, Isle). Nota redazionale</i>	» 773
<i>Elenco collaboratori</i>	» 775
<i>Indice generale 2019</i>	» 777

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

SUL POTERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
DI RITARDARE L'INDIZIONE
DI UN REFERENDUM COSTITUZIONALE.
RICADUTE DI SISTEMA SUL LEGISLATORE COSTITUZIONALE,
NELLA LEGISLATURA DELLE RIFORME
COSTITUZIONALI PUNTUALI

di ENRICO ALBANESI

SOMMARIO: 1. Premessa. Ragioni di un'indagine nel contesto della riduzione del numero dei parlamentari, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali. – 2. Il potere del Presidente della Repubblica di ritardare (*ex art. 15*, terzo comma, della legge n. 352 del 1970) l'indizione di un *referendum* costituzionale. Interpretazione della disposizione: *a)* finalità, elementi della fattispecie e principi costituzionali di cui costituisce attuazione. – 3. (*Segue*): *b)* un potere discrezionale da esercitarsi nell'ambito dei poteri presidenziali di indirizzo politico costituzionale. – 4. Ricadute di sistema: onere, *mutatis mutandis*, anche sul legislatore costituzionale, derivante dal principio di consapevole esercizio del voto. – 5. La riduzione del numero dei parlamentari e le altre riforme costituzionali in corso. – 6. Conclusioni: in particolare, l'onere sul legislatore costituzionale di approvare i progetti di legge costituzionale in corso di esame, prima che si svolga il *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. – *Postilla*.

1. *Premessa. Ragioni di un'indagine nel contesto della riduzione del numero dei parlamentari, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali*

L'art. 15, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 dispone che, qualora sia intervenuta la pubblicazione c.d. notizia (ai sensi dell'art. 3 della medesima legge) del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare l'indi-

zione di un *referendum* costituzionale fino a sei mesi oltre il termine entro il quale quest'ultimo deve essere indetto ai sensi del primo comma del medesimo articolo 15 (cioè: entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, che lo abbia ammesso). Ciò, si precisa nel medesimo terzo comma dell'art. 15, «in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno».

L'art. 15, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 non ha trovato fino ad oggi applicazione alcuna. Sono d'altronde solo tre i *referendum* costituzionali svoltisi nel nostro Paese fino ad oggi¹ ed in nessuna di queste tre occasioni la pubblicazione c.d. notiziale del testo di un'altra legge costituzionale è intervenuta in pendenza dell'indizione di uno di quei *referendum*.

Nel momento in cui si scrive, il testo di una legge costituzionale è stato pubblicato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 352 del 1970: si tratta del *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*, pubblicato a fini notiziali in *Gazzetta Ufficiale* il 12 ottobre 2019². Su di esso è stata avanzata, da un numero di senatori in numero non inferiore ad un quinto dei componenti del Senato, una richiesta di *referendum* costituzionale, depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione il 10 gennaio 2020 ai sensi dell'art. 6 della legge n. 352 del 1970.

¹ Si tratta: 1) del *referendum* tenutosi il 7 ottobre 2001 ed avente ad oggetto la legge costituzionale recante *Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione* (poi divenuta l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, a seguito dell'esito positivo del *referendum*); 2) del *referendum* tenutosi il 25-26 giugno 2006 ed avente ad oggetto la legge costituzionale recante *Modifiche alla Parte II della Costituzione*; 3) del *referendum* tenutosi il 4 dicembre 2016 ed avente ad oggetto la legge costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

² Cfr. G.U., 12 ottobre 2019, n. 240.

roga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352», il termine entro il quale è indetto il *referendum* costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, è stato fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso. Occorrerà ora un nuovo decreto ai sensi dell'art. 15, primo comma, per l'indizione del *referendum*, non appena l'emergenza sanitaria in corso lo consentirà.

È appena il caso di precisare che il potere di ritardo del *referendum* costituzionale di cui all'art. 15, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, di cui si è trattato nel presente articolo, costituisce ovviamente un istituto del tutto diverso dal rinvio di fatto *sine die* cui, nelle corrette forme giuridiche appena descritte, si è fatto ricorso in occasione dell'emergenza sanitaria da COVID-19. Forme che appaiono *in toto* riconducibili concettualmente al potere di indizione del *referendum* costituzionale di cui all'art. 15, primo comma, della medesima legge.

Nonostante il maggior tempo che ora il legislatore costituzionale avrà a disposizione prima dello svolgimento del *referendum* costituzionale nell'autunno 2020, è assai improbabile che i progetti di legge costituzionale menzionati nell'articolo siano approvati: nei prossimi mesi, il Paese sarà verosimilmente impegnato con tutte le sue forze ad affrontare quasi esclusivamente l'emergenza sanitaria.

Ciò non toglie, ancora una volta, che, a parere di chi scrive, le riflessioni contenute nel presente articolo possano comunque rimanere valide in generale.

Abstract

The article analyses the power of the President of the Republic to postpone a referendum on a constitutional amendment (under Section 15, third subsection, of Act No. 352/1970) in the light of the constitutional principle of voter awareness. It is argued that the Parliament should pass other pending constitutional amendments before holding the aforementioned referendum.

L'articolo esamina il potere del Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione di un *referendum* costituzionale *ex art. 15*, terzo comma, legge n. 352 del 1970, alla luce del principio costituzionale di consapevole esercizio del voto. Da ciò si individuano alcune ricadute di sistema in capo al legislatore costituzionale, sul quale pare gravare l'onere di condurre ad approvazione eventuali progetti di legge costituzionale, in corso di esame, prima dello svolgimento di un *referendum* su un testo di legge costituzionale già pubblicato.

LA COSTITUZIONE “DI UN SOLO GIORNO”.
L’IMPRONTA DELLA REPUBBLICA ROMANA DEL 1849
NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA*

di ANTONIO D’ALOIA

SOMMARIO: 1. La Costituzione della Repubblica Romana del 1849 negli interventi di Meuccio Ruini in Assemblea Costituente. – 2. La Costituzione ‘di un solo giorno’ e l’avvio dell’esperienza repubblicana romana. – 3. Le ‘storie interrotte’ del costituzionalismo moderno. – 4. Frammenti di storia. Dall’uccisione di Pellegrino Rossi all’insediamento dell’Assemblea Costituente. – 5. Il ruolo di Mazzini tra attualità dell’esperienza romana e progetto ‘nazionale’. – 6. La novità della Costituzione del 1849 come Costituzione elaborata e votata da un’Assemblea Costituente eletta dal popolo. – 7. Modernità e ‘stranezze’ della Costituzione romana. – 8. La rigidità della Costituzione del 1849. Affermazione (e limiti) della sovranità popolare. – 9. Eguaglianza e diritti nel progetto costituzionale romano. – 10. Un abbozzo del principio autonomistico. Il rapporto tra Stato repubblicano e Municipii. – 11. Note conclusive. La Costituzione della Repubblica Romana come snodo fondamentale della storia costituzionale italiana ed europea.

1. *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849 negli interventi di Meuccio Ruini in Assemblea Costituente*

La Repubblica Romana del 1849, e la sua fragile ed effimera Costituzione, sono un pezzo molto importante della storia costituzionale italiana. Il legame tra la Costituzione attuale (del 1948) e il suo antecedente di un secolo prima emerge plasticamente da due discorsi di Meuccio Ruini pronunciati durante i lavori dell’Assemblea Costituente¹.

* Il presente contributo rappresenta la trascrizione, con poche aggiunte (essenzialmente bibliografiche), di una relazione tenuta in occasione del Convegno su “La Repubblica di un solo giorno. Mazzini e la Costituzione romana del 1849” (Parma, 15 aprile 2019).

¹ G. BASCHERINI, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849 come mo-*

Il primo è la Relazione al Presidente dell'Assemblea del 6 febbraio 1947, relazione svolta in qualità di Presidente della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75): *“Formulare oggi una Costituzione è compito assai grave. Dopo le meteore di quelle improvvisate nella scia della rivoluzione francese e delle altre del Risorgimento, concesse dai sovrani – tranne una sola luminosa eccezione, la costituzione romana di Mazzini, alla quale noi ci vogliamo idealmente ricongiungere [...] è la prima volta nella sua storia che tutto il popolo italiano, riunito a Stato nazionale, si dà direttamente e democraticamente la propria costituzione”*.

Il secondo è il Discorso finale del 22 dicembre 1947, quando Ruini, nel sottolineare ancora una volta la derivazione popolare e democratica della scelta costituzionale come ‘rottura’ rispetto alla tradizione dello Statuto Albertino, ribadisce che *“un bagliore soltanto vi fu, cento anni fa, nella Roma Repubblicana di Mazzini”*².

2. *La Costituzione ‘di un solo giorno’ e l’avvio dell’esperienza repubblicana romana*

La ‘Costituzione di un solo giorno’, più che la Repubblica di un solo giorno, appare corretto dire, parafrasando il titolo del romanzo e del testo teatrale di Ugo Riccarelli.

Infatti, la Costituzione viene votata il 1 luglio dopo che la discussione degli articoli era cominciata il 28 giugno, e i Costi-

dello, in *Diritto e Società*, 2015, 705, segnala che un’ulteriore conferma della importanza di questo documento “è offerta dalla scelta operata dal Ministero della Costituente nel 1946 di ripubblicare, tra le costituzioni italiane, solo lo Statuto Albertino e, appunto, la Costituzione romana”.

²Nel suo romanzo, *La Repubblica di un solo giorno*, Milano, 2011, 133, U. Riccarelli fa dire ad uno dei personaggi della sua storia: *“Immagina un cristallo, ..., e immagina la luce del sole che lo colpisce. Un raggio saetta in fuori come un lampo, vedi? E poi un altro, e un altro ancora. Non sappiamo dove vada, forse si perde nel vuoto, per sempre. Ma a me piace pensare che un giorno, durante il suo sconosciuto tragitto, quel raggio colpirà altri occhi. Noi siamo come quel cristallo, fino all’ultimo dobbiamo mandare luce. Non so quando succederà, amico mio, tra un anno, tra dieci, forse persino tra cento, ma vedrai che qualcuno raccoglierà questa luce e ricomincerà da dove noi abbiamo lasciato adesso”*.

In questo senso, e con questa citazione possiamo chiudere il presente contributo, possono essere ricordate le parole di Luigi Salvatorelli (richiamate anche a conclusione del lavoro di Mauro Ferri sulla Costituzione del 1849), in una celebrazione del 1949 per il centenario della Repubblica Romana: *“La grandezza della Repubblica romana ha appunto la sua radice in questo fatto: che essa non fu una costruzione dottrinarica, una improvvisazione di avventurieri, una imposizione settaria. Essa fu, per volontà e consenso di popolo, non smentiti sino alla fine, il risultato logico, organico di tutta una situazione, il punto di arrivo di tutto uno svolgimento: situazione e svolgimento che non erano solo italiani, ma europei. A Roma si ebbe l’antitesi più netta, lo scontro idealmente culminante fra l’Europa di Vienna e la nuova Europa, fra il diritto vecchio e il nuovo [...] Di questo significato della lotta gli uomini della Repubblica (non soltanto Mazzini) ebbero chiarissima coscienza... La Repubblica romana morì in piedi, tramandando ai posteri il 9 febbraio 1849 come una data capitale della storia europea”*⁵².

Abstract

Tra le storie ‘interrotte’ (ma illuminanti) del costituzionalismo moderno, la Repubblica Romana del 1849, e la sua Costituzione ‘di un solo giorno’ (approvata mentre ormai l’esperienza Repubblicana era già finita con l’intervento militare francese), costituisce uno degli esempi più affascinanti e densi di suggestioni per i successivi sviluppi della storia costituzionale (non solo italiana).

prima consapevole interrogazione attorno a quella che costituirà la questione di fondo del costituzionalismo democratico novecentesco: ripensare i rapporti tra Stato e società, e tra unità e pluralismo, in maniera altra rispetto al paradigma liberale che vuole separatezza, e ripensare la costituzione quale strumento per la prosecuzione di quel progetto. In questa prospettiva, l’eredità più attuale della vicenda romana consiste nella sua capacità di sollecitare una visione critica del diritto costituzionale”.

⁵² L. SALVATORELLI, *La Repubblica Romana e la Santa Alleanza*, in Giuseppe Mazzini e la Repubblica Romana, Roma, 1949, 112-113. Vedi ancora G. MONSAGRATI, *Roma senza il Papa*, cit., 223, secondo cui “il 3 luglio 1849 morì una Repubblica ma nacque una cultura di governo repubblicana destinata sui tempi lunghi a riproporsi come la sola degna di reggere l’Italia...”.

I suoi principi rivelano per molti aspetti una straordinaria modernità, e la rendono il vero 'antecedente' della Costituzione italiana del 1948.

Among the 'interrupted' (but illuminating) stories of modern constitutionalism, the Roman Republic of 1849, and its 'one day' Constitution (approved while the Republican experience was already over with the French military intervention), constitutes one of the examples most fascinating and full of suggestions for subsequent developments in constitutional history (not only Italian).

Its principles reveal in many ways an extraordinary modernity, and make it the true 'antecedent' of the Italian Constitution of 1948.

LA SESSIONE DI BILANCIO DEL 2019: VERSO UN “BICAMERALISMO DIMEZZATO”?

di CHIARA MARTUSCELLI

SOMMARIO: 1. La sessione di bilancio del 2019: l’approvazione senza modifiche da parte della Camera. – 2. La ristrettezza dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio. – 3. Verso un “bicameralismo dimezzato”: quali rimedi?

1. *La sessione di bilancio del 2019: l’approvazione senza modifiche da parte della Camera*

Dopo le contestazioni che hanno accompagnato la sessione di bilancio del 2018, culminate nel conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale sollevato dai senatori del Partito democratico, anche la sessione di bilancio del 2019 è stata oggetto di aspre polemiche per le modalità di svolgimento dell’*iter* parlamentare.

Nel 2018 l’anomalia derivava dal fatto che buona parte del contenuto della manovra di bilancio era stato determinato da un maxiemendamento presentato al termine dell’esame in terza lettura al Senato, con la consueta apposizione della questione di fiducia da parte del Governo. L’ultima sessione è stata invece caratterizzata dal fatto che l’esame del disegno di legge di bilancio è stato svolto in un’unica lettura presso il Senato, limitandosi la Camera ad approvare senza modifiche il testo trasmesso dall’altro ramo del Parlamento.

Per la verità non è la prima volta che ciò accade: nel 2011 il disegno di legge di stabilità trasmesso dal Senato l’11 novembre è stato approvato definitivamente dalla Camera il giorno successivo ed anche nel 2016 il Senato ha esaminato ed approvato in due giorni e senza modifiche il disegno di legge di bilancio dopo l’esame da parte della Camera.

Si trattava peraltro di situazioni eccezionali, legate all’apertura della crisi di governo il giorno stesso dell’approvazione definitiva della manovra di bilancio: il 12 novembre 2011 Silvio Berlusconi rassegnava le dimissioni da Presidente del Consiglio, a seguito dell’impennata

dello *spread*, ed altrettanto faceva il 7 dicembre 2016 Matteo Renzi dopo la sconfitta sul *referendum* costituzionale.

Se si eccettuano dunque questi due casi del tutto peculiari, la sessione di bilancio del 2019 è stata di fatto la prima in cui una Camera si è limitata ad un esame solo formale della legge di bilancio, trasmessa dal Senato in un testo già noto a tutti come “blindato”. Ciò a causa del protrarsi dei lavori in prima lettura, imputabile al ritardo nella presentazione del disegno di legge, anche a seguito del cambio di Governo nel mese di settembre, ed agli aspri dissidi interni alle forze politiche di maggioranza.

Il disegno di legge di bilancio è stato infatti presentato al Senato il 2 novembre, con un ritardo di 13 giorni rispetto al termine del 20 ottobre fissato dalla legge (ritardo che peraltro non costituisce una novità). L'esame in Commissione Bilancio, dopo il rinvio a più riprese della data di inizio dell'esame in Assemblea, è terminato l'11 dicembre, mentre l'esame in Assemblea si è svolto tra il 12 ed il 16 dicembre, con la consueta apposizione della questione di fiducia da parte del Governo¹.

Il testo è stato dunque trasmesso alla Camera il 17 dicembre, con un ritardo tale da rendere di fatto impraticabile l'apertura del testo a nuove modifiche. I giorni per terminare l'esame in tempo utile per evitare il ricorso all'esercizio provvisorio – 14 comprensivi per di più delle festività natalizie – risultavano infatti insufficienti per un vero esame di un provvedimento complesso come la manovra di bilancio e per la successiva terza lettura da parte del Senato.

Così la Conferenza dei Presidenti di gruppo ha assegnato due giorni alle Commissioni di settore per l'esame in sede consultiva e quattro giorni alla Commissione Bilancio per l'esame in sede referente, riservando due giorni all'esame in Assemblea.

L'esame in Commissione bilancio si è dunque ridotto ad una formalità. Dopo la relazione introduttiva – svolta il 18 dicembre – e l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, il 19 dicembre l'esame preliminare è stato dapprima sospeso per l'assenza dei deputati della Commissione e si è poi concluso dopo l'intervento di un solo deputato e del relatore. Allo stesso modo nei due giorni successivi, dopo gli interventi sul complesso degli emendamenti, preso atto del parere negativo dei relatori su tutti gli emendamenti presentati, le

¹ Per un esame più dettagliato dell'*iter* presso il Senato, si rinvia a LUIGI GIANNITI, “Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea”, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2020.

L'imminente riduzione dei parlamentari – salvo sorprese dal *referendum* costituzionale – è stata dunque anticipata dalla riduzione, a Costituzione invariata, dei poteri delle due Camere, singolarmente considerate. Risulta dunque prioritaria una riflessione sulla necessità di innovare le procedure parlamentari, riportando al centro del dibattito il tema della qualità dell'azione legislativa e della sua capacità di fornire risposte realmente efficaci ai bisogni del Paese.

Da questo punto di vista, un'occasione da non perdere sono le modifiche regolamentari necessarie a seguito della (presumibile) riduzione dei parlamentari. Occorre evitare interventi di semplice *maquillage*, procedendo unicamente agli adeguamenti di carattere numerico, e puntare all'apertura di una nuova stagione riformista, affrontando temi quali la qualità del procedimento legislativo, la programmazione dei lavori sulla base di una vera agenda politica, il ruolo delle Commissioni permanenti, il monitoraggio sull'attuazione delle leggi.

Solo in questo modo i parlamentari potranno evitare di essere "parlamentari dimezzati" e – così come il celebre visconte riacquistò la sua integrità – saranno nelle condizioni di svolgere con pienezza di funzioni il mandato loro conferito dai cittadini.

Abstract

L'articolo analizza l'iter parlamentare del disegno di legge di bilancio per il 2020, soffermandosi in particolare sull'approvazione senza modifiche da parte della Camera del testo trasmesso dal Senato. Una criticità è individuata nella ristrettezza dei tempi di esame di un provvedimento assai complesso, sia sul piano politico che su quello tecnico. L'articolo si conclude con una riflessione sulla necessità di innovare le procedure parlamentari ai fini di una maggiore qualità ed efficacia dell'azione legislativa.

The paper analyzes the parliamentary process of the budget bill for 2020, focusing in particular on the approval by the Chamber of Deputies of the text sent by the Senate without amendments. A critical issue is identified in the narrowness of the examination times of a very complex act, both politically and technically. The paper ends with a reflection on the need to innovate parliamentary procedures in order to improve the quality and effectiveness of legislative action.

TRA L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO, LA LEGGE DELRIO E LE RIFORME DA FARE*

di ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Aspetti problematici dell'attuazione dell'art. 116, u.c., Cost. – 3. La legge Delrio. – 4. Alcune riforme possibili.

1. *Premesse*

Se si vuol fare il punto sullo stato del regionalismo in Italia e sulle prospettive che a esso oggi si dischiudono, le questioni da considerare sono fondamentalmente tre.

La prima questione ha ad oggetto l'attuazione della c.d. clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., la quale – come noto – è stata posta con forza sul tappeto dalle iniziative assunte da tre Regioni: Lombardia e Veneto (che hanno inteso rafforzare la propria posizione negoziale con un previo voto referendario dei cittadini¹) ed Emilia-Romagna, che si è attenuta rigorosamente al percorso indicato dalla disposizione costituzionale.

Nota della Direzione: contributo non sottoposto a referaggio essendo l'autore il più noto e autorevole regionalista del panorama scientifico italiano.

* Il testo riprende, con qualche variante, piccoli aggiornamenti e l'aggiunta delle note, le Conclusioni al Convegno dal titolo "Quale rilancio per le autonomie territoriali", tenutosi nell'Università di Brescia il 24 maggio 2019. La relazione è stata preceduta dalle parole che, di seguito, si riportano: "Innanzitutto ringrazio i colleghi Antonio D'Andrea e Mario Gorlani, per l'organizzazione del convegno, per l'invito a me rivolto e per l'accoglienza veramente molto cordiale. Come al solito, essendo stato chiamato a fare le conclusioni, non sono venuto con un testo già preparato. Mi sono limitato a predisporre, durante i nostri lavori, tre schede, dedicate ai diversi poli del convegno, nelle quali ho annotato qualche riflessione, che mi è stata ispirata dalle cose che sono state dette".

¹ Il fatto che il referendum fosse provvisto soltanto di un significato politico e non comportasse una deroga all'*iter* previsto dall'art. 116, u.c., ne ha fatto escludere alla Corte costituzionale, l'illegittimità, con riferimento alla legge veneta, che era stata

La seconda questione non si riferisce direttamente al regionalismo, ma interferisce profondamente con esso. Si tratta della trasformazione delle Province in enti di secondo grado, introdotta dalla legge Delrio, nella dichiarata prospettiva dell'abolizione di tali enti per effetto di una riforma costituzionale che non ha superato il vaglio referendario.

La terza è una questione "storica", che si trascina sin da quando è stata adottata la l. cost. n. 3/2001: quella degli interventi necessari a superare le maggiori incongruenze cui la disciplina vigente dà adito, sovraccaricando la Corte costituzionale di una "funzione di supplenza non richiesta e non gradita", per usare le parole di un antico Presidente del collegio². Strettamente collegata a questa è la questione dell'attuazione del titolo V Cost., per dare finalmente pieno seguito ad alcune previsioni che sono rimaste, in tutto o in parte, sulla carta.

Aggiungo, a scanso di equivoci, che affronterò i temi di cui sopra, nella prospettiva propria di una relazione conclusiva: alla luce, quindi, delle riflessioni che sono state sviluppate nel corso del convegno.

2. *Aspetti problematici dell'attuazione dell'art. 116, u.c., Cost.*

Iniziando con art. 116, u.c., Cost., è, anzitutto, da ricordare che esso dà risposta a un problema reale.

Il fatto è stato messo in evidenza da Alessandro Mangia e Mario Bertolissi, che hanno sottolineato come il trattamento finanziario riservato alle Regioni speciali metta in condizione di disagio le Regioni or-

impugnata dal Governo (Corte cost., sent. n. 118/2015: "Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali").

² Così, come noto, il presidente Gustavo Zagrebelsky in una conferenza stampa del 2 aprile 2004, nel corso della quale ha dichiarato: "La Corte costituzionale indubbiamente è stata chiamata ad una funzione di supplenza non richiesta e non gradita, per la quale oltretutto non dispone di strumenti necessari, perché non è un organo legislativo e la transizione dal vecchio al nuovo sistema di ordinamento di poteri pubblici nel nostro paese ha bisogno di normative di attuazione, che non spetta ad essa porre". Il testo della conferenza stampa può leggersi in http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_392.do.

fani delle circolari ministeriali (che costituiscono una patente negazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Università e alle altre Istituzioni di alta cultura).

È chiaro che l'attuazione di un principio così innovativo richiede una rivoluzione di ordine culturale. E la cultura – com'è noto – non si cambia per decreto, né con leggi di revisione costituzionale.

Prima di chiudere, vorrei richiamare un'osservazione di Roberto Bin, a giudizio del quale, la cifra degli autentici federalismi sarebbe l'asimmetria, mentre quella degli Stati regionali sarebbe costituita dalla simmetria.

Personalmente, sono di diverso avviso. Ovviamente non mi riferisco alle asimmetrie di ordine esistenziale. Non può essere, ad esempio, negato che, nel *Reich* bismarckiano del 1871, la Prussia fosse in condizioni materiali molto diverse da quelle della maggioranza degli Stati membri (il che – com'è noto – portava con sé anche delle differenze di ordine giuridico), ma, dal punto di vista del riparto delle competenze, si trovava in condizioni non dissimili dagli altri Stati della federazione. Non va, infatti, dimenticato che il *proprium* degli ordinamenti federali (o, almeno, da quelli di tipo “classico”) è rappresentata dall'idea che, al momento della nascita della Federazione, gli Stati che la tengono a battesimo cedano a questa un nucleo comune di attribuzioni. Il che significa che essi restano titolari della competenza generale (che li pone in condizione di simmetria).

Gli Stati regionali, invece, possono trovarsi in posizione di reciproca asimmetria. Esempio, al riguardo, è il caso della Spagna, ove tutte le Comunità autonome sono dotate di autonomia speciale, disciplinata dai rispettivi statuti.

Detto questo, va precisato che i confini tra le due figure sono, in realtà, meno netti di quanto non risulti da questa semplificazione. Si pensi al caso delle Regioni ordinarie italiane: in posizione di simmetria sin dalle origini ed ora – a seguito della riforma del titolo V – dotate, grazie all'uso della clausola residuale, di competenze legislative costruite come quelle degli Stati membri di una Federazione.

Abstract

Il lavoro si occupa dei principali temi con cui oggi il regionalismo italiano è chiamato a confrontarsi: l'attuazione della c.d. clausola di asimmetria (art. 116.3 Cost.), il destino delle Province dopo la boc-

ciatura referendaria della legge costituzionale che ne disponeva la soppressione; la riforma del titolo V Cost. e l'implementazione delle parti non ancora attuate. Tutti questi temi sono affrontati, ponendo in luce i problemi cui essi danno vita e proponendo le possibili soluzioni.

The paper deals with the main issues with which Italian regionalism is today confronted: the implementation of the so-called asymmetry clause (art. 116.3 of the Constitution), the future of the provinces after the constitutional law that ordered their cancellation did not pass the popular referendum; the reform of Title V of the Constitution and the implementation of the parts not yet implemented. All these issues are addressed, highlighting the problems they give rise to and proposing possible solutions.

LE COMMISSIONI D'INCHIESTA NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

di RENATA PEPE

SOMMARIO: 1. Generalità sull'inchiesta parlamentare. – 2. Cenni sul dibattito costituente che ha portato all'attuale art. 76 de “la Constitucìon Española”. – 3. Commissioni d'inchiesta e Commissioni di studio. – 4. Costituzione delle Commissioni. – 5. Formazione delle Commissioni. – 6. Il funzionamento dei lavori. – 7. L'oggetto dell'inchiesta. – 8. Pubblicità e segretezza dei lavori. – 9. I poteri. – 10. Poteri facoltà e limiti delle Commissioni d'inchiesta ed efficacia giuridica dei risultati. – 11. Il procedimento ed il giudizio. – 12. I limiti. – 13. Il limite del segreto. – 14. Il limite del rapporto con l'Autorità Giudiziaria. 15. Le Commissioni d'inchiesta nell'ordinamento italiano. – 16. Il problema dei limiti. – 17. Rilievi conclusivi.

1. *Generalità sull'inchiesta parlamentare*

Com'è noto l'inchiesta parlamentare consiste in un'indagine straordinaria, di natura transitoria, che viene ordinata nei casi in cui sia necessario approfondire informazioni, da parte dell'autorità competente ad un organo, di regola collegiale. Organo, quest'ultimo, a volte creato appositamente ed in tal caso può essere “interno” o “esterno” alla struttura dell'organo dal quale è posto in essere, a volte preesistente allo stesso.

A parere di alcuni studiosi l'inchiesta sarebbe un'attività priva di rilevanza giuridica esterna e, precisamente, un'operazione amministrativa¹, volta ad acquisire conoscenze storiche e critiche. Pertanto la corrispondente serie di atti di cui si connota darebbe vita ad un subprocedimento. Tale tesi troverebbe conferma nel fatto che la relazione che

¹ Per operazione amministrativa, generalmente, si intende un fatto umano volontario che consiste in un'attività svolta materialmente, a cui l'ordinamento può attribuire effetti giuridici. La sua natura può essere variegata: tecnica, materiale, intellettuale.

conclude l'inchiesta è a sua volta un atto interno, in quanto propedeutica ad un provvedimento, quindi giuridicamente irrilevante, non produttivo di effetti vincolanti sugli atti successivi che ad esso si collegano.

Ma tale teoria desta perplessità se si volge l'attenzione sui singoli atti o fasi in cui si articola l'inchiesta, capaci di produrre effetti giuridici verso l'esterno. Aspetto che trova un riscontro normativo nell'art. 82 secondo comma della Costituzione, secondo il quale "... La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria". Risulta inevitabile, allora, porsi il quesito sulla natura giuridica dell'inchiesta.

L'analisi non può prescindere dal principio della divisione dei poteri, che si fonda su un criterio funzionale: i poteri si distinguono per gli effetti giuridici dei singoli atti, non per il loro contenuto. Pertanto, al fine di stabilire la natura dell'inchiesta, bisognerà considerare l'efficacia degli atti in cui il rispettivo procedimento si articola. Corollario di questo criterio sarà la definizione dell'inchiesta come attività esecutiva.

Nello specifico l'inchiesta parlamentare è espressione dell'attività esecutiva delle Camere².

Se l'inchiesta è un'indagine, ciò non significa che tutte le indagini diano luogo ad un'inchiesta. Esistono, infatti, dei tratti peculiari che le differenziano: le prime sono svolte dallo stesso organo che ha la competenza a provvedere nella materia su cui le indagini vertono, le seconde sono poste in essere da un organo distinto da quello che provvede.

Altra peculiarità: le indagini consistono nel chiarire situazioni, fatti, rapporti. Ad una fase di acquisizione di elementi seguono una fase di valutazioni e una di proposte da parte dell'organo agente, l'inchiesta, invece, si concretizza in una serie di atti coordinati che danno vita ad un procedimento, stabilito dalla stessa commissione inquirente.

Altra figura da cui l'inchiesta differisce è l'accertamento. Tale categoria giuridica è una delle più controverse in dottrina³.

Il termine accertamento indica un processo spirituale, volto al conseguimento della certezza. In un'accezione giuridica, per accertamento si intende l'atto o la serie di atti tendente a rimuovere l'incer-

² A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1961, 282 ss.

³ M.S. GIANNINI, voce *Accertamento (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Enc. dir.*, I, 1958, 219 ss.; M. GIORGIANNI, *Il negozio di accertamento*, Milano, 1939.

Abstract

Il lavoro esplora il dibattito dottrinale sulle Commissioni di inchiesta e quello che ha portato in Spagna alla formulazione dell'art. 76 della Carta costituzionale.

Esamina inoltre l'istituto nella sua struttura: dalla modalità della sua formazione al procedimento, dalla pubblicità alla segretezza dei lavori, dai limiti alla differenza tra le Commissioni di studio e quelle di indagine.

Inevitabile è il raffronto con l'ordinamento italiano.

The work explores the doctrinal debate on the commissions of inquiry and what led to the formulation of Article 76 of the Constitutional Charter in Spain.

It also examines the institute in its structure: from the method of its training to the procedure, from advertising to the secrecy of the works, from the limits to the difference between the study commissions and those of investigation.

The comparison with the Italian legal system is inevitable.

MERITOCRAZIA E POLITICA:
TRA LIBERALDEMOCRAZIA E VALORI ASIATICI.
SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE

di PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Crisi delle democrazie liberali ed Asian Values. – 2. Meritocrazia e Costituzioni. Il caso italiano. – 3. La deriva tecnocratica. – 4. Conclusioni.

1. *Crisi delle democrazie liberali ed Asian Values*

Nel dibattito scientifico intorno al tema delle leadership e della organizzazione del potere negli ordinamenti costituzionali contemporanei ritorna, con un approccio multidisciplinare che fa ricorso alle ermeneutiche giuspubblicistiche, sociologiche e politologiche, la chiave elitista nella sua declinazione epistocratica¹.

La dottrina, infatti, sembra farsi carico della condizione valetudinaria in cui versa la forma-partito nelle liberaldemocrazie e della insufficienza delle leadership contemporanee a far fronte alla domanda di governo della complessità che caratterizza l'attuale ciclo, analizzandone le dinamiche involutive e tracciando anche ipotesi di superamento delle difficoltà. Pertanto, parallelamente al dibattito, mai sopito

¹ Il lessema “epistocrazia”, inteso come cognizione competente delle scelte da effettuare attraverso il procedimento elettorale da parte del cittadino, ha trovato vigore argomentativo nel rinnovato spirito elitista che anima correnti delle discipline politologiche americane, e, in particolare Jason Brennan che nel suo *Against Democracy*, Princeton University Press, Pr., 2017 (ed. it., *Contro la democrazia*, Luiss University Press, Roma, 2018) ha posto in evidenza i danni derivanti al governo della cosa pubblica dall'irrazionalità delle scelte compiute da un corpo elettorale ignorante o non informato che è portato ad eleggere rappresentanti non all'altezza dell'esigenza di competenza imposta dal ruolo di governo della cosa pubblica. Il governo “epistocratico”, pertanto, rappresenterebbe per Brennan la soluzione in quanto fondato sulla competenza e sulla conoscenza. Si veda inoltre Y. MOUNK, *Popolo vs. Democrazia*, Feltrinelli, Milano, 2018 (ed. or. *People vs. Democracy. Why Our Freedom is in Danger & How to Save it*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2018).

a partire almeno dagli ultimi tre decenni, sulla crisi e sui limiti delle democrazie liberali², si è aperto un confronto sulla meritocrazia politica e sulla sua difficile compatibilità con il modello democratico poggiato sul principio “una persona, un voto”, suscitato dalla comparazione con culture, come quella degli “*Asian Values*”, che valorizzano l’elemento meritocratico nelle figure dei decisori pubblici. In particolare i lavori di D.A. Bell³, hanno portato in Occidente l’oggetto di analisi della me-

² Il tema è all’ordine del giorno delle riflessioni prodotte da discipline giuspubblicistiche, politologiche, di filosofia del diritto e di sociologia. Il dibattito assunse una dimensione articolata e multidisciplinare a partire dalla caduta dei regimi comunisti sul finire degli anni ’80 del secolo scorso, destituendo di attualità la forma-partito ideologica consolidatasi nel corso del secondo novecento. Il contesto venne analizzato dal lavoro di F. Fukujama con *The End of History and the Last Man*, MacMillan, New York, 1992 (ed. italiana *La fine della storia e l’ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992), che descrive l’arco discendente dell’esperienza delle liberaldemocrazie occidentali, parallelamente al progresso scientifico e tecnologico. *Ex multis* si vedano, in particolare: G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nellademocrazia*, Giuffrè, Milano, 1989; C.S. NEUMANN, *Elementi per uno studio comparato dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971; R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, Il Mulino, Bologna, 1966; M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia*, Angeli, Milano, 1977; A. MASTROPAOLO, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, Populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2005; ID., *Democrazia, postdemocrazia, neodemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 4, 2001; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 23 maggio, 2005; P. MAIR, *Populist Democracy vs. Party Democracy*, in Y. MÉNY, Y. SUREL (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, Palgrave, 2002; M. DOGLIANI, *Democrazia e populismo*, in *Democrazia e diritto*, XLI, 3, 2003; B. MANIN, A. PRZEWORSKI, S.S. STOKES (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; A. MASTROPAOLO, voce *Professionismo politico*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (diretto da), *Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2003; R.S. KATZ, P. MAIR (a cura di), *How Parties Organize*, Sage, London, 1994; P. NORRIS (a cura di), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999; S.J. PHARR, R.D. PUTNAM, *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton, 2000; C. OFFE, *‘Ingovernabilità’. Sulla rinascita di teorie conservatrici della crisi*, in C. DONOLO, F. FICHERA (a cura di), *Il governo debole. Forme e limiti dell’arazionalità politica*, De Donato, Bari, 1981; J. FISHKIN, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Marsilio, Padova, 2002; 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*, Roma, Donzelli, 2010, ID., *Unpolitical Democracy*, «Political Theory», XXXVIII, 2010, n. 1, 65-92.

³ La ricerca di D. Bell ha avuto come orizzonte privilegiato l’indagine sulla proiezione della cultura sinica nello schermo valoriale e normativo dei paesi del-

le teorie epistocratiche sostenute da Brennan³⁴) è valore fondante e non discutibile dell'ordinamento democratico. In verità le due concezioni possono utilmente interagire: non c'è dubbio che la difficoltà che vivono nelle democrazie liberali i partiti politici, fattori essi stessi di selezione e di formazione della rappresentanza, insieme con l'esplosione delle tecnologie digitali in cui è forte l'attitudine ad invadere il discorso pubblico e a rappresentarsi come strumento di disintermediazione politica, abbiano condotto ad una caduta delle competenze che si riverbera negativamente nelle assemblee parlamentari. C'è dunque bisogno di un "di più" di competenza nel discorso pubblico delle democrazie occidentali e, in particolare, a motivo del riferimento costituzionale fatto dall'art.54 secondo comma, per la democrazia parlamentare italiana. Così come c'è bisogno di integrare la meritocrazia degli *Asian Values* con criteri che superino l'efficietismo economicistico che sembra ispirarli per intridersi del valore intrinseco del principio democratico. Con riferimento al merito fatto dalla Costituzione italiana, pertanto, resta aperto il problema della giustiziabilità in caso di inosservanza del dovere di competenza posto nell'endiadi "disciplina ed onore", dovere in precedenza assolto dai partiti e sanzionato dal voto popolare. Nel quadro, invece, dei principi confuciani che ispirano gli ordinamenti dell'Oriente Estremo ci sarà da domandarsi come, in presenza di un sistema "duale" che consente in periferia la scelta dei governanti attraverso il voto popolare e che impone, invece a livello nazionale il criterio della cooptazione per il vertice politico, potrà temperarsi una selezione dall'alto che contraddice i principi della democrazia elettorale, pur accolta dagli stessi sistemi sul piano locale.

Abstract

A margine del dibattito sulla crisi delle democrazie liberali, si è aperto un confronto sulla meritocrazia politica propugnata dagli "Asian Values" e sulla sua difficile compatibilità con gli ordinamenti democratici occidentali. L'ottica "meritocratica" rappresenta, infatti, nella cultura confuciana che ispira alcuni modelli costituzionali dell'Estremo Oriente, il fondamento dell'etica pubblica e lo strumento di promozione sociale in ragione delle qualità personali dell'individuo, caratteristica che ha fatto dichiarare ad alcuni autori l'esistenza di uno spirito

³⁴ Cfr. BRENNAN, *Contro la democrazia*, op. cit.

intrinsecamente “democratico” del confucianesimo. Tuttavia esiste uno spazio possibile per la “democrazia del merito” anche negli ordinamenti costituzionali dell’Occidente. La ricerca prende in esame il riferimento implicito ai valori del merito espresso dall’art. 54 della Costituzione, secondo comma, che irrompe nell’ordinamento costituzionale italiana con una forte carica innovativa attraverso il richiamo all’endiadi “disciplina e onore”.

On the sidelines of the debate on the crisis of liberal democracies, a discussion has opened on the political meritocracy advocated by the “Asian Values” and on its difficult compatibility with western democratic systems. The “meritocratic” perspective represents, in fact, in the Confucian culture that inspires some constitutional models of the Far East, the foundation of public ethics and the instrument of social promotion because of the personal qualities of the individual, a characteristic that made some authors the existence of an intrinsically “democratic” spirit of Confucianism. However, there is a possible space for “democracy of merit” even in the constitutional systems of the West. The research examines the implicit reference to the values of merit expressed by art. 54 of the Constitution, second paragraph, which breaks into the Italian constitutional order with a strong innovative charge through the reference to the hendiadys “discipline and honor”.

TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di

MICHELE AINIS

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

(sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica)

*Esercitazione degli allievi del XXXII Corso
della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2019-2020)*

PROGETTO DI LEGGE RECANTE “DISCIPLINA SUL RIORDINO
E LA CODIFICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI
LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI DELLO STATO”

E

PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE
RECANTE “INTEGRAZIONE DELL'ARTICOLO 77
DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI DECRETI LEGISLATIVI
DI CODIFICAZIONE E RIORDINO”

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 XXXII Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2019-2020):

Alessandro ANDREI (Comando Generale Arma dei Carabinieri); Alfonso ANGRISANI (Aeronautica militare); Giuseppe AVOLIO (Stato Maggiore della Difesa); Gaetano BALZANO (Stato Maggiore della Difesa); Maria Carla BELLOMIA (Gruppo parlamentare della Camera dei deputati); Francesco CASTROVILLI (Aeronautica Militare); Barbara CORTESE (privato); Saverio CORTESE (Stato Maggiore della Difesa); Federica DAGA (VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati); Elena DI PAOLO (Ministero delle Politiche Agricole); Pina DI VITANTONIO (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Senato della Repubblica, Collaboratrice del Senatore Questore); Giusy LIBRIZZI (Ministero della Difesa, Senato della Repubblica - Segreteria particolare del Senatore Questore); Augusta LOLLINI (Ufficio legisla-

tivo - Ministero della Difesa); Alessandra MANZIN (Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle Camera dei deputati); Olinda MORO (Gruppo parlamentare della Camera dei deputati); Irene PALERMO (Aeronautica Militare); Domenico PALMA (Ufficio legislativo - Ministero della Difesa); Massimiliano PECCHIA (Comando Generale della Guardia di Finanza); Marina SECHI (Presidenza del Consiglio dei Ministri); Alessandro SILVESTRI (Presidenza del Consiglio dei Ministri); Chiara VACCARECCI (Esercito Italiano); Anna Verena VON ENGELN (Ferrovie dello Stato).

Si tratta di due disegni di legge che, unitamente alle relative relazioni illustrative, intendono affrontare, secondo una strategia sistematica e complessiva, l'ardua questione del riordino e della codificazione delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari dello Stato, che, come noto, sono suddivise e frazionate in un numero elevatissimo di atti normativi, tra loro giustapposti e in gran parte non coordinati.

In particolare, il progetto di legge costituzionale intende integrare l'art. 77 della Costituzione, introducendo, innanzitutto, la necessità di una specifica maggioranza parlamentare – la maggioranza dei componenti di ciascuna Camera – per l'approvazione delle leggi di delegazione allorché queste ultime abbiano per oggetto l'autorizzazione di decreti legislativi con finalità di codificazione e riordino della disciplina vigente; e, conseguentemente, prescrivendo un'apposita clausola di rafforzamento della forza di legge passiva spettante ai decreti di codificazione e di riordino, in quanto si precisa che questi atti legislativi potranno essere oggetto di abrogazione, modifica o deroga soltanto in forma espressa e mediante novellazione.

Il progetto di legge ordinaria, a sua volta, introduce specifici "meccanismi di sistema" che possano consentire di avviare, con modalità omogenee, un percorso effettivo e stabilizzato di riordino e codificazione delle disposizioni legislative e regolamentari dello Stato. Innanzitutto, si prevede una delega rivolta a consentire, sulla base di una preventiva individuazione di "settori organici" ed eventualmente di "ambiti omogenei", l'adozione di appositi decreti legislativi di riordino e codificazione in tutte le materie di competenza legislativa dello Stato, e si precisano, a tal fine, i criteri e i principi direttivi da rispettare, così come una specifica procedura che, nel tempo, rispetta le competenze delle Regioni e tiene conto della voce del Parlamento. In secondo luogo, si introduce, nella disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988, la categoria dei regolamenti di riordino e codificazione, da adottarsi nel rispetto dei medesimi criteri e principi, e garantiti da una peculiare clausola di resistenza – sempre collegata alla necessità di intervenire in modo espresso e mediante novellazione – rispetto ai successivi atti regolamentari.

PROGETTO DI LEGGE

RECANTE “DISCIPLINA SUL RIORDINO E LA CODIFICAZIONE
DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI DELLO STATO”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Onorevoli Colleghi,

la certezza del diritto, considerata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come valore costituzionale e canone essenziale di civiltà giuridica, rappresenta uno dei principi cardine del nostro ordinamento. Tale principio è affermato anche in ambito europeo, tanto da essere costantemente richiamato – alla stregua dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità – nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, che considera la certezza del diritto come principio generale del diritto dell’Unione. La certezza del diritto è assicurata, in particolare, dalla presenza di una normativa caratterizzata da chiarezza e qualità della regolazione, e dalla coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni vigenti.

Come noto, il tema della qualità della regolamentazione, anche noto con l’espressione inglese “*better regulation*” (legiferare meglio), è stato introdotto per la prima volta a livello internazionale dalla Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del Consiglio dell’OCSE del 9 marzo 1995, ed è entrato da tempo a far parte integrante delle strategie delle istituzioni dell’Unione europea, nella convinzione che una cattiva regolamentazione influisca in modo negativo, oltre che sulla certezza del diritto, sull’osservanza della legge e sull’efficienza della giustizia, anche sullo sviluppo economico e sull’uso efficiente delle risorse dell’intero Paese.

A riprova di questo crescente impegno verso un approccio comune dei Paesi membri ai problemi della qualità della regolamentazione, le istituzioni europee hanno adottato specifiche iniziative volte a implementare le politiche di *better regulation* e l’obiettivo del miglioramento della qualità della regolazione è diventato, sin dal 2005, parte

PROGETTO DI LEGGE

RECANTE “DISCIPLINA SUL RIORDINO E CODIFICAZIONE
DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI DELLO STATO”

Art. 1

(Oggetto e finalità della delega)

1. Al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici, la chiarezza del diritto e la qualità della regolazione, nonché per migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa vigente, il Governo è delegato ad adottare, entro 24 mesi dall’entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino e la codificazione delle disposizioni legislative e regolamentari dello Stato, nelle materie previste all’articolo 117, secondo e terzo comma della Costituzione.

Art. 2

(Principi e criteri direttivi della delega)

1. Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) organizzare le disposizioni legislative relative alle materie indicate nell’articolo 1, distinguendole, ai sensi dell’articolo 3, comma 1, per settori organici e, qualora necessario, anche in ambiti omogenei, e intervenendo, ove possibile, mediante la novellazione e l’aggiornamento testuale dei codici o testi unici già esistenti;

b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni vigenti, anche di recepimento e di adeguamento rispetto alla normativa dell’Unione europea, apportando le modifiche necessarie per assicurare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa nonché l’armonizzazione del linguaggio giuridico nazionale con quello degli atti dell’Unione;

c) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l’autonomia e le competenze degli enti territoriali e delle

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

A seguito del convegno sull'omicidio stradale che si è tenuto lo scorso 18 luglio presso la sede dell'ISLE, l'Avvocato Gianluca Sposato Presidente di Adism - Associazione Difesa Infortunati Stradali, al fine di promuovere la cultura della sicurezza stradale, ha pubblicato una guida utile anche a districarsi nel complesso sistema di norme che disciplinano la responsabilità civile automobilistica: *“Le 50 parole più utilizzate nelle aule di giustizia del danno stradale”* edito da Nuova Editrice Universitaria, i cui proventi sono devoluti in beneficenza per promuovere la legalità nelle scuole, rende noto la Dott.ssa Myriam Cornolini, referente dei rapporti istituzionali dell'Associazione.