

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

3

2021

Settembre/dicembre
Anno LXIII



Jovene editore

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

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

Comitato di Redazione

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

Segretaria di Redazione

Viviana Torti



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

A.B.L.

Antonio Patuelli

Francesco D'Onofrio

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

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

Stefano Rossi

ENEL

Donato Marra

ASSOHOLDING

Barbara Cortese

Lucia Pagano

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Elisabetta Serafin

POSTE ITALIANE S.P.A.

Silvio Traversa

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Ugo Zampetti

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Settembre-dicembre 2021

SAGGI

- ANDREA CARBONI e GABRIELE MATTEO CAPORALE, *Le Costituzioni della Repubblica - Sulle difformità tra l'originale promulgato della Carta del 1948 ed i testi ufficiali pubblicati* p. 407
Postilla di SILVIO TRAVERSA » 453
- MARCELLO DEGNI, *Le contorsioni del diritto provvisorio del bilancio: la sessione di bilancio per il 2022 - 2024* » 459
- TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo* » 475
- NICOLA LUPO, *Ancora sui "governi tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi* » 495

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- VALERIO DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: una cronistoria con un finale da svelare* » 517
- GIULIANO VOSA, *"Populismo giudiziario": Verso la parlamentarizzazione di un aspro (e a lungo indicibile) conflitto costituzionale?* » 533

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- EDUARDO GIANFRANCESCO, *I segretari comunali e provinciali tra regioni ordinarie e regioni speciali. Spunti problematici emergenti dalla recente giurisprudenza costituzionale* » 575

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

CHIARA SPINIELLO, <i>La Résolution n° 119 del 1° giugno 2021: un (nuovo) tentativo di rafforzamento del controllo par- lamentare e di ammodernamento dei metodi di lavoro del Sénat</i>	p. 603
<i>Elenco collaboratori</i>	» 623

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.

LE COSTITUZIONI DELLA REPUBBLICA:
SULLE DIFFORMITÀ TRA L'ORIGINALE PROMULGATO
DELLA CARTA DEL 1948
ED I TESTI UFFICIALI PUBBLICATI

di ANDREA CARBONI - GABRIELE MATTEO CAPORALE*

A Carlo Chimenti, in memoria.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Testo originale e testi ufficiali della Costituzione della Repubblica. – 3. Promulgazione e pubblicazione. – 4. Difformità tra testo originale e testi ufficiali. – 5. Una questione di coordinamento. – 6. Rimedi.

1. *Premessa*

Il 22 dicembre 1947, con 453 voti favorevoli e 62 contrari, l'Assemblea Costituente approvava definitivamente il testo della Costituzione della Repubblica che cinque giorni dopo, il 27 dicembre, veniva promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 298 dello stesso giorno.

L'ultima disposizione del testo stabiliva in particolare che la Costituzione sarebbe stata inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica, per entrare quindi in vigore il 1° gennaio 1948. Recuperando un'antica modalità di pubblicazione delle leggi, si disponeva altresì l'esposizione del testo nella

* Il presente lavoro è frutto di discussioni, ricerche, elaborazioni e stesure condivise e svolte in modo congiunto. Ad ogni modo i paragrafi 1, 2 e 3 possono attribuirsi ad Andrea Carboni, mentre i paragrafi 4, 5, 6 e la tabella in appendice a Gabriele Matteo Caporale. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per tutto l'anno 1948. Iniziava pertanto, da quel momento in poi, il «viaggio nella storia»¹ della nostra Costituzione.

Nel corso del seguente studio saranno analizzate le norme in materia di promulgazione e pubblicazione degli atti normativi vigenti nel nostro ordinamento in chiave storico-evolutiva, con particolare riguardo alla disciplina in vigore al momento della conclusione del processo costituente, oltre alle successive modifiche intervenute fino ai giorni nostri. Come sarà analiticamente dimostrato nel corso della trattazione, le tre fonti principali della Costituzione repubblicana (originali firmati, Gazzetta Ufficiale e Raccolta ufficiale) presentano infatti tra loro talune difformità, non sempre trascurabili, probabilmente conseguenti alla peculiare temperie dell'entusiasmante e complessa conclusione della transizione costituzionale². L'esame degli atti parlamentari e dei documenti originali dell'Assemblea Costituente consentirà di ricostruire le principali ragioni delle discrasie riscontrate. Conseguentemente, ci si proporrà di definire il possibile meccanismo di risoluzione delle difformità esistenti tra l'originale sottoscritto il 27 dicembre 1947 e le versioni pubblicate nelle fonti ufficiali.

2. *Testo originale e testi ufficiali della Costituzione della Repubblica*

Poco dopo l'approvazione definitiva del testo della Costituzione da parte dell'Assemblea Costituente, il Presidente Terra-

¹ M. VILLONE, *L'alba della Repubblica*, 56, in *Il tempo della Costituzione*, Napoli, 2008, reperibile su <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier—r/aree-correlate/studi—ric/2AF6452F-5F4D-4C05-97A2-E8A52A8B6082.html>.

² Sulle dinamiche della transizione costituzionale v. in particolare A.C. JEMOLO, *Continuità o discontinuità istituzionale nelle vicende italiane dal 25 luglio 1943*, ora in *Nuova Antologia*, genn. 1985, 34-41; C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, Torino, 1995; A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, 1996; U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 1996, 543 ss.; M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica Italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000; F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, in *Storia d'Italia - Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 293 ss.

POSTILLA

di SILVIO TRAVERSA

Questo interessante, inconsueto lavoro, opera di due colleghi funzionari parlamentari (sia pure del Senato della Repubblica e non, come il sottoscritto, della Camera dei deputati) tanto più perché dedicato a Carlo Chimenti (già bibliotecario del Senato) che ho avuto il piacere di conoscere ed apprezzare e con il quale ho condiviso, oltre che la colleganza di servizio nell'istituzione parlamentare, anche interessi scientifici e l'insegnamento universitario (corsi di diritto parlamentare e di diritto pubblico), mi induce a far conoscere ai lettori della Rassegna Parlamentare due iniziative, delle quali sono stato protagonista, collegate al tema della formazione del testo della nostra Costituzione. Entrambe furono intraprese per la lungimiranza di due illustri segretari generali della Camera dei deputati: Francesco Cosentino e Antonio Maccanico (tra l'altro anche cofondatori dell'ISLE) entrati alla Camera con il primo pubblico concorso effettuato durante la Costituente, presso la quale iniziarono a svolgere le loro funzioni.

La prima iniziativa, disposta da Cosentino, fu diretta alla formazione nel 1966 di un Comitato di giovani funzionari (al quale mi onoro aver partecipato) con il compito di estrapolare dai resoconti stenografici dell'Assemblea costituente (già allora introvabili e la cui esistenza era di soltanto pochissimi esemplari completi), le sole parti relative ai lavori preparatori della Costituzione per consentirne la ristampa (realizzata nel 1968), così da offrire a cittadini e studiosi interessati la possibilità di accedere più facilmente e direttamente alla fonte primaria e unica della nostra Costituzione.

La seconda iniziativa, sollecitata da Maccanico, consisté nel conferire nel 1972 al sottoscritto, allora responsabile della Segreteria della 1° Commissione Affari Costituzionali, l'incarico di creare presso la stessa uno schedario delle sentenze della Corte Costituzionale, al fine di dare concreto seguito al disposto dell'art. 108 del Regolamento della Camera, allora recentemente e per la prima volta introdotto con la riforma del 1971, relativo al seguito delle sentenze della Corte Costituzionale, suggerendomi di prendere gli opportuni contatti con la Corte stessa. Approfitto di questa occasione per divulgare in una sede più appropriata per il tipo di lettori, presumibilmente più direttamente interessati al tema, quanto ebbi già modo di segnalare in due precedenti occasioni (nel "Ricordo di Antonio Maccanico", in *Rassegna Parlamentare* n. 2/2013, pp. 255-260, e nel volume "Una vita nelle istituzioni – Montecitorio e dintorni", editore Gangemi, 2018, p. 220): si tratta dell'incontro da me avuto con l'allora Presidente della Corte Costituzionale Professor Gaspare Ambrosini. Questi, che essendo stato costituente aveva conosciuto mio padre Antonio (all'epoca direttore generale degli studi legislativi ed ampiamente coinvolto nei lavori dell'Assemblea) e che era stato altresì relatore della tesi di laurea di mio fratello Francesco, presso l'Università di Roma, mi accolse con grande cordialità e mi trattenne a lungo rievocando la sua attività di costituente, specie quale componente del Comitato di coordinamento della Costituzione ed in quello di redazione.

Come è noto l'Assemblea Costituente, nella prima seduta del 25 giugno 1946, poiché il Governo non aveva presentato uno schema di progetto di Costituzione ma si era limitato a dar conto degli studi eseguiti dal Ministero della costituente, ritenne necessario che nelle sedute pubbliche si dovesse discutere sopra un progetto organico ed articolato. A tal fine nominava la Commissione per la Costituzione, composta di 75 membri, proposti dal Presidente dell'Assemblea Saragat, in proporzione alla composizione dei gruppi.

Nella sua prima riunione del 20 Luglio 1946, la Commissione elesse Presidente Meuccio Ruini (allora Presidente del

LE CONTORSIONI DEL DIRITTO PROVVISORIO
DEL BILANCIO:
LA SESSIONE DI BILANCIO PER IL 2022 - 2024
di MARCELLO DEGNI

SOMMARIO: 1. Il processo di avvitemento prosegue. – 2. L'importanza del tempo. – 3. La dinamica della sessione per il 2022 - 2024. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Il processo di avvitemento prosegue*

Il diritto provvisorio del bilancio continua ad avvitemarsi su sé stesso. Il solco tra le regole di un procedimento essenziale per la democrazia¹ e una prassi sempre più divergente, anno dopo anno, si approfondisce. Da quasi un ventennio ormai il processo “motorizzato” di cui parla Manzella nel noto testo², è travolto dalla posizione della fiducia su maxiemendamenti, che impediscono una discussione ordinata e trasparente sulle politiche pubbliche, capace di fare emergere dal confronto (e dallo scontro), tra maggioranza e opposizione, a livello di singolo programma, dove si esprime la sanzione parlamentare, la variazione al margine della scheda dell'entrata e della spesa.

Risale al lontano 2004 (legge 331 del 30 dicembre) la prima legge finanziaria che ha visto gli articoli originari tramutarsi in

¹ Sul nesso tra democrazia e bilancio pubblico la letteratura è copiosa. Si rinvia per una rassegna articolata del tema al volume *Democrazia e bilancio pubblico, Atti del secondo convegno nazionale di Contabilità Pubblica* (a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti), Editoriale Scientifica, 2021 e alla ricca bibliografia ivi indicata.

² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, 1977. Del volume sono state pubblicate edizioni aggiornate nel 1991 e nel 2003.

centinaia di commi dell'articolo 1. Da allora la prassi deformante è proceduta senza sosta, peggiorando costantemente. Il rischio, da evitare, è che si tramuti in consuetudine. Ne sarebbe colpita irrimediabilmente la dimensione cognitiva³ della decisione di bilancio e il Parlamento ne uscirebbe diminuito, depotenziato nello svolgimento della sua funzione originaria.

Gli effetti sono evidenti. Se ci si limita ad una breve ricostruzione dell'ultima fase, quella che, dopo la riforma del 2016 (legge 163), ha pienamente ricondotto nell'alveo del bilancio di previsione la dimensione innovativa delle politiche, resa possibile dall'abolizione dell'originario terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, il quadro che emerge è desolante⁴.

Superato con facilità il pudore di porre la fiducia sul disegno di legge di bilancio, gli articoli della prima sezione sono stati costantemente trasformati in un articolo unico per la posizione della questione. Nel bilancio per il 2017 composto da 638 commi. Nel bilancio per il 2018 l'anomalia si è riproposta con 1.181 commi. Nel bilancio per il 2019 ci si è attestati su 1.143 commi. Nel bilancio per il 2020 su 884 commi. Nel bilancio per il 2021 su 1.150 commi.

Anche nell'ultima sessione di bilancio per il 2022, la sesta applicazione delle nuove regole, il registro non è cambiato: i 199 articoli della prima sezione del progetto iniziale (Atto senato 2448) sono stati trasformati nei 1.013 commi del consueto articolo unico.

Non si tratta di estetica parlamentare, bensì di democrazia. Per il bilancio la Costituzione (art. 72, co. 4) dispone la "procedura normale", che implica discussione e approvazione, articolo per articolo, e votazione finale, in Commissione referente (bilancio) e in Assemblea. La posizione della fiducia produce un cortocircuito che impedisce una valutazione ponderata delle politi-

³ Si rinvia, per un approfondimento, a M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio in Democrazia e bilancio pubblico*, cit.

⁴ Sulla riforma del 2016 si rinvia a CHIARA BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *www.federalismi.it*, n. 9, 2017.

IL DISCRETO FASCINO DELLE FORME DI GOVERNO

di TOMMASO EDOARDO FROSINI

SOMMARIO: 1. Sul governo bonapartista temperato negli anni. – 2. Il metodo pluralista nello studio delle forme di governo. – 3. Il corpo elettorale nella forma di governo. – 4. Legittimazione diretta o indiretta: attualità di una distinzione. – 5. Rappresentare e governare quale bilanciamento istituzionale.

1. *Sul governo bonapartista temperato negli anni*

Nella varia e vasta produzione scientifica di Mauro Volpi, spicca senz'altro il tema delle forme di governo. A partire dalla prima monografia, dedicata alla V Repubblica francese, in cui veniva “demolita” la nuova forma di governo, definita “bonapartista” e che – secondo l’A. – dava luogo a una democrazia autoritaria¹. Peraltro, sulla forma di governo francese si era già affisato, nella dottrina costituzionalistica italiana, un giudizio assai critico e demolitorio da parte di uno studioso, Serio Galeotti, il quale però avrebbe attenuato la sua opinione nel corso degli anni². Anche Volpi si sarebbe mostrato più indulgente nei confronti del semipresidenzialismo francese, che sarebbe diventato oggetto di suoi studi approfonditi e puntuali³, stavolta fondati su una assai opportuna distinzione metodologica, che si muove sul crinale tra la teoria e l’effettività. È questo il punto: il semipresi-

* Destinato a una raccolta di scritti in onore di Mauro Volpi.

¹ M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979.

² S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, Milano, 1960; v. poi, un tendenziale consenso al semipresidenzialismo in uno degli ultimi scritti dell’A.: ID., *I cento giorni che cambiano la Francia*, in *IdeAzione*, n. 3, 1996.

³ V. M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

denzialismo, per via di questa sua oscillazione fra essere e dover essere, pare difficile incapsularlo in un modellino di forma di governo stabile e certo, ammesso che ve ne siano davvero, come mi proverò a chiarire più avanti. Il semipresidenzialismo, al pari delle altre tipologie di forme di governo, esercita un discreto fascino, che è dovuto dalla continua ricerca di combinare, come una sorta di puzzle, parti e frammenti di costituzione formale con quella materiale. Dove l'effettività politica e della politica prevale in larga parte sulla trama letterale della costituzione. Dove, peraltro, non basta la sola elezione a suffragio universale del presidente della Repubblica a qualificare la forma di governo semipresidenziale, se questa non è accompagnata da una certa dinamicità del sistema politico, che può favorire una torsione presidenziale oppure parlamentare⁴.

Non voglio però qui discutere della sola forma di governo semipresidenziale, sebbene tornerò a occuparmene. Voglio piuttosto partire dal metodo, che si dovrebbe applicare nello studio delle forme di governo, e quindi la classificazione delle stesse. A questo tema e problema si è dedicato, ancora di recente, Mauro Volpi in un articolo⁵, che analizza tutta la prospettiva metodologica e le varie classificazioni, vecchie e nuove, delle forme di governo, con una serie di osservazioni critiche, che proverò a sottoporre (in parte) a critica dialettica.

2. *Il metodo pluralista nello studio delle forme di governo*

Innanzitutto, la forma di governo come categoria giuridica (anche) per «sfuggire al rischio di appiattirsi sul “fatto”, prescindendo dal dato normativo»⁶. Credo però che il problema sia proprio il dato normativo: quello costituzionale, fatte salve le previ-

⁴ Vedi, fra gli altri c.d. semipresidenzialismi, il caso dell'Austria, su cui ora, U. HAIDER QUERCIA, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019.

⁵ M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2015, 131 ss.

⁶ *Ibidem*, 132.

ANCORA SUI “GOVERNI TECNICI”,
ALLA LUCE DELLA FORMAZIONE
DEL GOVERNO DRAGHI*

di NICOLA LUPO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il governo Draghi come “governo tecnico”. – 3. Le costanti dei “governi tecnici”. – 4. La composizione e l’orizzonte programmatico del governo Draghi. – 5. Alla ricerca delle ragioni alla base del ricorso ai “governi tecnici”: il rapporto con l’Unione europea.

1. *Premessa*

La formazione del governo Draghi, nel febbraio 2021, invita a riflettere ulteriormente sulla controversa categoria dei cosiddetti “governi tecnici”, già oggetto di studi svolti con riferimento alle precedenti esperienze di tal tipo, sviluppatasi o comunque prospettata in Italia negli anni Novanta (governi Ciampi e Dini) e poi nel secondo decennio del XXI secolo (governo Monti e incarico a Cottarelli, nel corso del procedimento di formazione del governo Conte 1).

Le tesi che qui si intendono illustrare sono, essenzialmente, due. Anzitutto, si sostiene che il governo Draghi corrisponde chiaramente al modello dei “governi tecnici”. Certo, si riscontrano alcune varianti rispetto alle precedenti esperienze, sia quanto alla sua composizione, sia quanto alle finalità, ma le costanti paiono decisamente più numerose e significative. Non si tratta, del resto, di governi “fotocopia”, ma di esperienze che

* il testo riproduce, con lievi variazioni, un contributo destinato agli *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*.

presentano una serie cospicua di caratteristiche comuni, mentre si differenziano per altri aspetti, legati al contesto in cui tali governi sono stati chiamati ad operare.

Anche alla luce di questa constatazione, si argomenta poi nel senso che il ricorso, durante l'ultimo trentennio, a tale categoria di governi nell'ordinamento italiano con una frequenza sconosciuta ad altri ordinamenti – da più parti rilevata¹ – rappresenta il frutto di alcuni caratteri della nostra dinamica politico-istituzionale: contraddistinta, in particolare, da un punto di equilibrio tra “tecnica” e “politica” notevolmente divergente sia rispetto a quello adottato nell'Unione europea, sia ove rapportato a quello prevalente in larga parte dei suoi Stati membri.

In altri termini, poiché in ogni attività di governo coesistono necessariamente una componente politica e una componente tecnica (o comunque distinta da quella fondata su una legittimazione politico-elettorale, in quanto non direttamente dipendente da meccanismi di tipo democratico, bensì legittimata in base ad una qualche *expertise* scientifica), si sostiene che l'inserimento della forma di governo italiana in quella dell'Unione europea e il conseguente delinearci di “procedimenti euro-nazionali”, che coinvolgono istituzioni dell'Unione e di ciascuno degli Stati membri, richiedano lo svolgimento di un'attività di governo, in Italia, maggiormente in linea con gli standard europei. Poiché però il sistema politico-istituzionale italiano non è stato in grado, per una molteplicità di ragioni, di originare spontaneamente e stabilmente un'attività di governo conforme a tali caratteristiche, in più occasioni si è fatto ricorso a governi nei quali i partiti politici hanno compiuto un passo indietro e, supportando tutti assieme e più da lontano questa operazione, hanno agevolato – transitoriamente – la formazione di un governo con una componente tecnica decisamente sovradimensionata, a partire dal vertice dell'Esecutivo, rispetto a quel che di regola accade in una democrazia parlamentare.

¹ Per tutti, cfr. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. VOLPI, Giappichelli, Torino, 2017, 1 s., spec. 19 s.

LE RIFORME AL REGOLAMENTO DEL SENATO
CONSEQUENTI ALLA RIDUZIONE
DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI:
UNA CRONISTORIA CON UN FINALE DA SVELARE

di VALERIO DI PORTO

SOMMARIO: 1. Le prime tappe di un lungo percorso (ottobre 2019-ottobre 2020). – 2. I primi passi del Senato a fronte della riduzione. – 3. Le cinque proposte di modifica regolamentare. – 4. La Giunta per il regolamento alla stretta finale, a fari spenti.

1. *Le prime tappe di un lungo percorso (ottobre 2019-ottobre 2020)*

Tra il 21 dicembre 2021 e il 18 gennaio 2022, la Giunta per il regolamento del Senato ha dato una parziale risposta ai reiterati auspici circa l'approvazione delle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei senatori¹.

Lo ha fatto a fari spenti e non proprio in maniera lineare e trasparente: i resoconti sommari delle due sedute sono stati resi disponibili soltanto a metà febbraio e ne posso dare conto in maniera molto sommaria, data la tempistica del presente lavoro (v. *infra*).

La Giunta ha comunque posto un primo punto fermo in un percorso che prende avvio già durante la discussione sulla riforma costituzionale e trova un primissimo punto di caduta nell'accordo raggiunto tra le forze della nuova maggioranza di governo² alla vigilia dell'approvazione in seconda deliberazione alla Camera (8 ottobre 2019).

¹ Sia il relatore Calderoli nella seduta della Giunta per il regolamento del 3 novembre 2021, sia la presidente Casellati nel tradizionale incontro con la stampa parlamentare del 15 dicembre si erano impegnati ad una chiusura dell'iter delle riforme entro il mese di gennaio.

² È la cosiddetta maggioranza giallo-rossa, coagulatasi attorno al Governo Conte II, in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021.

In base all'accordo, la riduzione avrebbe dovuto essere accompagnata da ulteriori riforme: legge elettorale; tre microriforme costituzionali³; revisione dei regolamenti parlamentari; più ambiziosamente, l'avvio di «un percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata»⁴.

In assenza di iniziative condivise, subito dopo lo scontato esito del referendum del 20 e 21 settembre 2020, il gruppo PD presenta in entrambe le Camere, a prima firma dei rispettivi capigruppo, una proposta di legge costituzionale (A. S. n. 1960 e A. C. n. 2697)⁵ che differenzia le funzioni soprattutto legislative tra le due Camere, sulla scia della riforma costituzionale bocciata nel referendum del 2016. A questo fine, la proposta distingue tre categorie di leggi: alla prima appartengono le leggi (quantitativamente più numerose e politicamente più

³ Le tre microriforme costituzionali riguardano: l'equiparazione dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo (approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1); l'abolizione della base regionale per l'elezione del Senato; la riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica. Queste ultime due innovazioni sono contenute nella proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri n. 2238, presentata alla Camera il 6 novembre 2019, meno di un mese dopo l'approvazione parlamentare della riduzione. La proposta è sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi della nuova maggioranza di governo, nel seguente ordine: Fornaro (Liberi e Uguali), Boschi (Italia Viva), Del Rio (PD), Gebhard (Misto-Minoranze linguistiche), Francesco Silvestri (5Stelle), Ceccanti (PD), Marco Di Maio (Italia Viva) e Macina (5Stelle). Su tutti questi "aggiustamenti" appaiono condivisibili le considerazioni di Salvatore Curreri, *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: quali riforme costituzionali?* in *Quaderno 14-2020, Riforme*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://perfondazione.eu/dopo-la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-quali-riforme-costituzionali/>.

⁴ Riprendo il virgolettato dal sito de *Il Fatto quotidiano*, all'indirizzo web <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/07/taglio-parlamentari-accordo-della-maggioranza-per-quattro-riforme-contrappeso-entro-dicembre-progetto-di-nuova-legge-elettorale/5502452/>.

⁵ Le proposte sono state presentate alla Camera il 1° e al Senato il 2 ottobre 2020 e sono state tempestivamente commentate da Adriana Ciancio, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*. *Federalismi*, 21 ottobre 2020. testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44298>.

“POPULISMO GIUDIZIARIO”:
VERSO LA PARLAMENTARIZZAZIONE DI UN ASPRO
(E A LUNGO *INDICIBILE*) CONFLITTO COSTITUZIONALE?

di GIULIANO VOSA

SOMMARIO: 1. Introduzione. “Populismo” e diritto costituzionale: questioni di metodo. – 2. “Populismo giudiziario”: una storia italiana. – 2.1. Antifascisti e anticomunisti: l’ordinamento repubblicano e la sua traiettoria evolutiva. – 2.2. Il conflitto tra “politica” e “giustizia”, specchio di una parabola contraddittoria. – 2.3. La trappola del tabù. – 3. Barlumi di parlamentarizzazione: gli antecedenti della riforma. – 4. “Ce lo chiede l’Europa?” Il ripristino dell’effetto-prescrizione e il prezzo della conciliazione. – 5. Difendersi “*dal*” o “*nel*” processo. – 6. La *madre* di tutte le battaglie. Verso una conclusione? Riflessioni *de jure condendo*.

1. *Introduzione. “Populismo” e diritto costituzionale: questioni di metodo*

Nell’ultima decade, il successo elettorale di schieramenti politici “di rottura” ha indotto gli studiosi di diritto costituzionale a considerare il “populismo” come elemento saliente dell’assetto dei pubblici poteri¹. Già limitandosi all’Italia, non sono né pochi né superficiali gli studi dedicati al tema da parte di costituzionalisti, che si sommano a quelli, ancor più numerosi, provenienti da studiosi illustri di altre discipline, come la scienza politica o la sociologia². Dove si collochi la frontiera reciproca tra queste, tuttavia, non è chiaro; se, cioè, uno studio costituzionalistico sul populismo serbi l’approccio descrittivo tipico di altre scienze sociali, o si cimenti in una valutazione prescrittiva

¹ L. INCISA, *Populismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (dir.) *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2014, 832-838.

² P. TAGGART, *Populism in Western Europe*, in C.R. KALTWASSER, P. TAGGART, P. OCHOA ESPEJO, P. OSTIGUY (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, 2017, 248-265.

intorno a determinate norme, ovvero condotte, cui attribuisca l'etichetta di "populista"³.

La risposta a tale quesito rivela, già a tutta prima, la difficoltà di inquadrare il tema come oggetto di studio⁴. Infatti, ove il costituzionalista opti per descrivere *tout court* il fenomeno "populismo", in generale o con riguardo a specifiche esperienze, corre il rischio di sovrapporsi a specialisti di altri settori senza che la propria disciplina apporti alcunché di nuovo all'indagine; ove, invece, scelga un approccio prescrittivo, sì da misurare norme e condotte sul metro del fenomeno "populismo", deve tener conto dell'estrema duttilità del concetto, capace di agganciarsi a contenuti anche contrapposti. Tracciare la linea fra cosa è "populismo" e cosa non lo è dipende, infatti, da valutazioni di ordine etico, che in ultima istanza si affacciano alla relazione fra costituzionalismo e democrazia – a sua volta afferente all'universo dei rapporti autorità-libertà, dunque ancorata a presupposti di carattere filosofico, sociologico e antropologico⁵.

Di conseguenza, nell'analizzare il "populismo", sovente si finisce con l'individuare un "punto di vista esterno" per discernere, nell'ambito delle relazioni sociali e politiche, ciò che sta *dentro* a tale concetto e ciò che deve ritenersi ad esso *estraneo*⁶. Quest'approccio può dispiegarsi in senso sincronico – là dove il punto di vista esterno prenda a parametro concezioni di democrazia e costituzionalismo concretamente inverte nel presente, rispetto alle quali il populismo è "nemico"⁷ – oppure diacronico, se il punto di vista esterno prende a parametro circostanze non più attuali ma passate, descrivendo il populismo come *degenerazione* di democrazia e costituzionalismo così com'erano allora⁸. In questo caso, il "populismo" non è di per sé "nemico"⁹ della democra-

³ G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism - The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2021, 63 ss.

⁴ N. URBINATI, *The Populist Phenomenon*, in *Raisons politiques*, 51:3, 2013, 137-154.

⁵ A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 54 ss.

⁶ Si perdoni il rinvio a G. VOSA, *Populismo e diritto costituzionale: una riflessione di metodo*, in *Nomos*, 3/2021, 1-22.

⁷ K. ABTS, S. RUMMENS, *Populism Versus Democracy*, in *Political Studies* 55:2, 2007, 405-424.

⁸ C. BICKERTON, C. INVERNIZZI ACCETTI, *Technopopulism. The new logic of democratic politics*, Oxford University Press, 2021, spec. 36 ss.

⁹ Si veda G. AMATO, *Introduction*, in G. AMATO, B. BARBISAN, C. PINELLI (eds.) *Rule of Law v Majoritarian Democracy*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1-8.

I SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
TRA REGIONI ORDINARIE E REGIONI SPECIALI.
SPUNTI PROBLEMATICI EMERGENTI DALLA RECENTE
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di EDUARDO GIANFRANCESCO

SOMMARIO: 1. Il Segretario comunale e provinciale e la recente giurisprudenza costituzionale. – 2. La sent. n. 23 del 2019 alla ricerca di un “punto di equilibrio” nella configurazione complessiva del Segretario comunale e provinciale. – 3. La “saldatura” tra le sentenze n. 23 del 2019 e n. 95 del 2021 della Corte costituzionale: le conseguenze della mancata conferma nell’incarico. – 4. I Segretari comunali e provinciali tra “diritto comune” e “diritto speciale” (nelle Regioni ad autonomia differenziata): profili sistematici. – 5. Problemi specifici dell’ordinamento dei Segretari comunali e provinciali nel confronto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. – 6. Il Segretario comunale ed i principi generali dell’ordinamento.

1. *Il Segretario comunale e provinciale e la recente giurisprudenza costituzionale*

Negli ultimi anni, in più di un’occasione, la Corte costituzionale è stata chiamata a fornire elementi di chiarificazione in ordine alla fisionomia istituzionale del Segretario comunale e provinciale¹. Si è trattato di un compito tutt’altro che semplice, attesa, da un lato, l’assenza nel testo costituzionale di indicazioni su tale figura e, dall’altro, la tradizionale rilevanza della stessa nel sistema dell’ordinamento degli enti locali italiano, posta al nevralgico punto di congiunzione tra organizzazione amministrativa centrale (Il Ministero degli Interni e la sua Direzione centrale per le Autonomie, nell’attuale configurazione interna di que-

¹ Ed è il caso di sottolineare immediatamente come ciò è avvenuto sia attraverso giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale (sent. n. 23 del 2019) che in via principale (sentt. n. 95 e 167 del 2021). Come si evidenzierà *infra*, le affermazioni della Corte risentono delle modalità di accesso al suo giudizio.

sto) con la quale da quasi un secolo² viene instaurato il rapporto di lavoro dei Segretari e l'ente locale (Comune e Provincia) presso il quale il Segretario opera e con il quale si realizza il rapporto di servizio³.

A rendere più complessa tale opera di chiarificazione contribuisce la persistente "ambiguità" che accompagna, se non caratterizza, la configurazione giuridica della figura in una prospettiva storica ormai più che secolare⁴, la quale conferma, peraltro, il carattere di "invariante" del Segretario comunale e provinciale in un ordinamento degli enti locali pur mutato radicalmente nel tempo, dalle esperienze preunitarie all'ordinamento repubblicano vigente⁵.

² Dalla nota "statizzazione" dei Segretari comunali realizzata con il r.d.l. 17 agosto 1928, n. 1953, seguita, a distanza di non poco tempo, dalla legge 27 giugno 1942, n. 851 per i Segretari provinciali. Per l'inquadramento generale delle vicende della categoria segretariale in epoca fascista, cfr. O. GASPARI, *Il periodo fascista e il suo lascito*, in AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, Roma, 2007, 69 ss. Sullo scarto temporale tra le due statizzazioni, legato alle minori pressioni provenienti dagli enti locali provinciali sul Segretario, cfr. A. ROMANO, *Segretario comunale e provinciale*, in *N.simo Dig. it. Appendice*, vol. VII, Torino, 1987, 8.

³ Tale scissione, e la conseguente incerta posizione della figura, viene spesso ricordata: cfr., per tutti, C. MEOLI, *Segretario comunale e provinciale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, par. 2, il quale sottolinea anche il conseguente "ibridismo" delle funzioni tradizionalmente assegnate all'organo, sia statali che comunali (par. 4); A. CORPACI, *Dirigenza locale e autonomia organizzativa degli enti*, in *Le Regioni*, 1997, 358 ss. sottolineando lo scarso apporto sul punto della l. n. 142 del 1990. Su tale caratteristica della figura segretariale, cfr. recentemente G. SCACCIA, *Spoils System e giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di N. MACCABIANI), *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta*, Milano, 2018, 81.

⁴ Si tratta di un aspetto che si manifesta sin dalle prime apparizioni della figura nell'ordinamento sabauda pre-unitario. Sul punto, cfr. i contributi contenuti nel volume AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, cit. Per la rilevazione della persistenza di tale ambiguità anche al termine del processo riformatore degli anni Novanta del secolo scorso, cfr. A. PIRAINO, *Postfazione* al volume appena richiamato, 244. Per la natura "ambivalente e polimorfa, di difficile inquadramento" della figura, in conseguenza di tali riforme, cfr. anche M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoil system: un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi*, in *Giur. cost.*, 2019, 286. Cfr. anche C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di "bicefalismo" per i segretari comunali e provinciali?*, in *Consultaonline*, 2019/III, 414, per la puntuale messa in evidenza della coesistenza di una serie di elementi dissonanti nel vigente statuto burocratico e funzionale del Segretario comunale e provinciale.

⁵ Per un'indagine di tipo comparato che evidenzia negli ordinamenti degli Stati appartenenti al modello di amministrazione "di stampo francese-napoleonico" l'esi-

LA RÉSOLUTION N° 119 DEL 1° GIUGNO 2021:
UN (NUOVO) TENTATIVO DI RAFFORZAMENTO
DEL CONTROLLO PARLAMENTARE
E DI AMMODERNAMENTO DEI METODI DI LAVORO
DEL SÉNAT

di CHIARA SPINIELLO

SOMMARIO: 1. A proposito della trentasettesima modifica del Regolamento del Senato francese. – 2. Il miglioramento del monitoraggio delle ordinanze. – 3. Le nuove modalità di esercizio del diritto di petizione. – 4. Il rafforzamento dei poteri di controllo del Senato. – 5. La razionalizzazione dei tempi in seduta pubblica. – 6. Il rafforzamento della parità di genere. – 7. Una breve considerazione conclusiva.

1. *A proposito della trentasettesima modifica del Regolamento del Senato francese*

Il 1° ottobre 2021 è entrata in vigore una novellata versione del Regolamento del Senato francese a seguito dell'approvazione della *Résolution n° 119*, avvenuta da parte del *Sénat* lo scorso 1° giugno e, un mese dopo, validata con riserva dal *Conseil constitutionnel* (*Décision n° 2021-820 DC du 1er juillet 2021*).

Frutto del lavoro del gruppo sulla *Modernisation des méthodes de travail du Sénat* – istituito in seno alla seconda Camera francese nel dicembre 2020 e co-diretto dal Presidente della Stessa Gérard Larcher (*Les Républicains*) e dalla senatrice repubblicana, nonché vice-presidentessa del *Sénat*, Pascale Gruny –, la modifica regolamentare introdotta dalla «Risoluzione n° 119» si iscrive nel processo di rivitalizzazione dell'organo legislativo avviato con la riforma costituzionale del

¹ La legge di revisione costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 – pensata per ridefinire il sistema di pesi e contrappesi disegnati dalla Costituzione del 1958 – ha avuto ad oggetto la ridefinizione dei poteri del Presidente della Repubblica e del

2008 (*Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008*)¹ e proseguito con una serie di interventi puntuali sui testi regolamentari delle due Camere².

Primo ministro in un tentativo chiarificatore del rapporto tra le due teste dell'Esecutivo, il riconoscimento di maggiori diritti per le opposizioni parlamentari e il potenziamento del ruolo del Consiglio costituzionale. La letteratura, sia francese sia italiana, relativa alla riforma del 2008 è ricca. Si ricorda, a titolo esemplificativo, A. LEVADE, *La révision du 23 juillet 2008*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 78/2-2009, 299-316; S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *www.forum-costituzionale.it*, 20 luglio 2008 nonché N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, intervento elaborato in occasione del Seminario di ASTRID «La riforma della Costituzione in Francia», Roma, 19 novembre, 2008, reperibile all'indirizzo online *www.astrid-online.it* e F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Il Filangieri, Quaderno 2008, Jovene, Napoli, 2008. Sulle ricadute parlamentari della riforma pare opportuno segnalare, in particolare, lo studio di A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, Parigi, Dalloz, 2016 nonché, per quel che concerne le novellate modalità di esercizio della funzione legislativa, S. BOC-CALATTE, G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in Osservatorio sulle fonti, fascicolo n. 2/2009.

² Il Regolamento del Senato, dal 1958 ad oggi, è stato oggetto di trentasette interventi di modifica; trentacinque sono state, invece, le novelle inserite nel Regolamento dell'Assemblea nazionale. L'ultima riforma che ha interessato quest'ultima, in particolare, è stata la «Risoluzione n° 281» del 4 giugno 2019, la quale – intervenendo su diversi articoli del Regolamento (ed, esattamente, su 59 di essi) – è stata incentrata su quattro principali macro-tematiche: il rafforzamento della procedura legislativa; la fortificazione dei gruppi di opposizione e minoritari; l'innovazione degli istituti di democrazia diretta; un rinnovamento degli strumenti posti a salvaguardia dell'etica parlamentare. In effetti, siffatta riforma regolamentare avrebbe dovuto idealmente anticipare il progetto di revisione del testo costituzionale maturato in seno al *Grand Débat National* protrattosi dal 15 gennaio al 15 marzo 2019 (*Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique du 29 août 2019*) e, ad oggi, mai portato a compimento. A differenza, dunque, delle modificazioni ai Regolamenti parlamentari intervenuti successivamente alla revisione costituzionale del 2008, con l'intento di darvi attuazione, la *Résolution n° 281* ha rappresentato una fase prodromica di un percorso riformista che però, come detto, è rimasto irrealizzato.

Per un'analisi della «Risoluzione n° 281» del 4 giugno 2019 si rimanda a A. EVANGELISTI, *La dernière résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée Nationale*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 306 (14/2019).

Sulle origini e i contenuti delle proposte di riforma costituzionale maturate nell'ambito dell'attuale Legislatura (XV) si rimanda, invece, al lavoro di tesi di dottorato di C. SPINIELLO, *La composizione dei Parlamenti e la definizione dei sistemi elettorali in Italia e in Francia: tra proposte di riduzione del numero dei parlamentari e tentativi di riscrittura della legge elettorale. Uno studio comparato*, consultabile sulla piattaforma online *www.iris.uniroma1.it*.