

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

1

2017
Gennaio/Aprile
Anno LIX



Jovene editore

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

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

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

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

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

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

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

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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO:

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

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

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

IL PAGAMENTO PUÒ EFFETTUARSI DIRETTAMENTE ALL'EDITORE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direttore responsabile: GIANNI LETTA.

Pubblicità inferiore al 45%.

Finito di stampare nel giugno 2017 da PL Print - Napoli.

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

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

Comitato di Redazione

Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Nicola Lupo - Giovanni Orsini
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Maribella Fauzzi



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Giovanni Pieraccini

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

Francesco D'Onofrio

Gaetano Gifuni

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis

Donato Marra

Lucia Pagano

Massimo Scioscioli

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

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

Alessandro Rossi

ENEL

FONDAZIONE VIGAMUS

Raoul Carbone

Oliviero Bianchi

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

gennaio-aprile 2017

SAGGI

- ANTONIO IGNAZIO ARENA, *A proposito del Presidente del Senato, come Presidente d'Assemblea e "seconda carica" dello Stato (a partire da uno studio delle sue esternazioni)* p. 7
- MARTA FERRARA, *Spunti in tema di veto presidenziale sulle leggi nella Costituzione italiana* » 41
- CLAUDIO VENTURATO, *Il rapporto tra standard tecnici e ordinamento giuridico: un vecchio problema al vaglio di alcuni recenti sviluppi negli ordinamenti europeo e italiano* » 73

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- RITA MAZZA, *I recenti accordi bilaterali dell'Italia sulla cooperazione militare e sulla difesa di fronte al Parlamento* » 133

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di PASQUALE COSTANZO

- CHIARA GRAZIANI, *La difesa giurisdizionale della prerogativa parlamentare nel quadro del diritto costituzionale britannico (a proposito della Brexit)* » 161

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- SALVATORE CURRERI, *Spagna 2016: spunti costituzionali da un anno vissuto pericolosamente* » 203

PINO PISICCHIO, *Un Ministerial code anche per l'Italia?* p. 235

RECENSIONI

P. ROSANVALLON, *Le Bon Gouvernement* (CHIARA A. D'ALESSANDRO) » 249

Elenco collaboratori » 257

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

A PROPOSITO DEL PRESIDENTE DEL SENATO,
COME PRESIDENTE D'ASSEMBLEA
E "SECONDA CARICA" DELLO STATO
(A PARTIRE DA UNO STUDIO DELLE SUE ESTERNAZIONI)

di ANTONIO IGNAZIO ARENA

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi sul ruolo del Presidente del Senato. – 2. La “forza politica” dell’organo, già prima della svolta repubblicana. – 3. L’auto-comprensione come chiave per l’ermeneutica del ruolo del Presidente del Senato (e degli organi pubblici in genere). – 4. La “forza politica” del Presidente del Senato in epoca repubblicana. – 5. Organo politico secondo modello, organo di garanzia, seppur dotato di “forza politica”, nella realtà? – 6. L’elezione del Presidente del Senato. – 7. “Rappresenta il Senato”: cenni su una questione veramente complessa. – 8. Il Presidente del Senato e gli organi che più direttamente lo coadiuvano. – 9. Se possa ancora discutersi del Presidente come “istituzione dell’unità” e quale sia la sua responsabilità. – Conclusioni.

1. *Cenni introduttivi sul ruolo del Presidente del Senato*

Ai sensi dell’articolo 63, I comma, Cost. «ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l’Ufficio di presidenza»; *ex* art. 88, I comma, Cost. il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere, o anche una sola di esse, «sentiti i loro Presidenti». Ciascun Presidente può convocare in via straordinaria la Camera che presiede (art. 62, II comma, Cost.). Recita poi l’art. 86, I comma, Cost. che «le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato». Queste sono le uniche disposizioni che la Carta costituzionale dedica a quest’ultimo.

Può forse sembrare riduttivo limitarsi alla considerazione della sola “seconda carica” dello Stato, in ragione del fatto che il Parlamento italiano, bicamerale, si compone di organi ai quali

vengono assegnate identiche competenze. Ciò nonostante si ritiene preferibile proporre qualche modesta riflessione sul Presidente del Senato, e non sui Presidenti d'Assemblea in genere, perché questo organo ha dei tratti peculiari che emergono già dallo studio del diritto positivo: dalla stessa Costituzione – che a tratti congiunge e a tratti disgiunge le figure dei Presidenti delle Camere, assegnando il ruolo di supplente del Capo dello Stato al Presidente del Senato, il compito di presiedere le riunioni del Parlamento in seduta comune a quello della Camera (art. 63, II comma, Cost.). Inevitabilmente, però, alcune delle osservazioni che si svolgeranno potranno essere estese anche al Presidente della Camera (il che, del resto, volta per volta, verrà reso esplicito).

2. *La “forza politica” dell’organo, già prima della svolta repubblicana*

Può essere utile indugiare su alcuni aspetti della storia dell’organo. L’analisi diacronica delle presidenze del Senato (a partire dalle elezioni) rivela che, nel nostro ordinamento, già prima della svolta repubblicana, esso aveva una caratterizzazione fortissimamente politica.

L’affermazione può anche apparire banale se solo si esamina la natura dell’organo presieduto. Epperò – secondo l’orientamento ancora prevalente in dottrina – il Presidente d’Assemblea è un “organo garante”.

In un certo senso si tratta di un *unicum*: un organo garante che presiede un organo politico.

Per converso, si noti come il Governo, non solo nell’accezione di cui all’art. 92 Cost., ma anche in senso più ampio, ricomprendente sottosegretari e alti funzionari per i quali eccezionalmente sia previsto il meccanismo dello *spoils system* (v. sentt. Corte cost. n. 103 e n. 104 del 2007), funge da “testa” politica di un “corpo”, quello amministrativo, che nel suo complesso sembra operare a garanzia del cittadino¹. A monte di queste osserva-

¹ La distinzione tra amministrazione e governo, nel quadro della dottrina delle pubbliche funzioni, ha difensori illustri: riferimenti, per tutti, in M.A. CARNEVALE VEN-

SPUNTI IN TEMA DI VETO PRESIDENZIALE SULLE LEGGI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di MARTA FERRARA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sull'esistenza del veto presidenziale. – 3. I caratteri del potere di resistenza presidenziale. – 4. L'esercizio del potere di veto nella prima presidenza Napolitano. – 4.1. Sul rifiuto di emanazione per motivi di merito nel decreto-legge sul fine vita. – 4.2. Sul rifiuto di emanazione per «*irricevibilità formale*» del d.lgs. n. 23/2011 in materia di federalismo municipale. – 5. Un conclusione «prospettica».

1. *Introduzione*

Nel progetto dei Costituenti, il capo dello Stato è un'istituzione neutrale¹ ma anche, per certi versi, indefinita², poiché non perfettamente collocabile entro il modello di garanzia³, né in quello di governo⁴. Questa ambiguità «ontologica» ha indotto sin da subito la dottrina a distinguere tra *la figura ed un ruolo*

¹ Per questo eletta, come noto, mediante un procedimento di secondo grado, che coinvolge il Parlamento in seduta comune in composizione integrata dai delegati regionali (art. 83, I Cost.).

² La natura compromissoria della Carta costituzionale ha influito anche sui caratteri poco definiti dell'istituzione presidenziale; non a caso in dottrina, con riferimento al capo dello Stato, si rintracciano le definizioni di «*carica sfuggente*», L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, 1986, 236 e di «*enigmatico coacervo di poteri non omogenei*», P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 301.

³ Sul concetto di garanzia quale strumento attuativo della rigidità costituzionale e del principio di legalità, v. P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000, 184, ss.

⁴ Sull'alternativa si veda S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante* (1985), ora in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 239-70.

presidenziali⁵, in ragione del confine mobile che separa l'attribuzione delle prerogative dal loro dinamismo funzionale.

Sul versante metodologico, la difficoltà legata ad una demarcazione sfumata delle competenze dell'organo, a metà tra quelle di un *fainéant*⁶ e di un attore politico, di un custode delle leggi schmittiano⁷ e di un simbolo di unità kelseniano⁸, ha stimolato interpretazioni casistiche, volte ad allocare l'azione del capo dello Stato in date congiunture ordinamentali talora entro i confini della legalità costituzionale, talora al di fuori. È stato questo l'approccio che ha conformato anche il dibattito intorno all'intensità del potere presidenziale di controllo sugli atti normativi riaccessosi durante la prima presidenza di Giorgio Napolitano, in cui al monitoraggio stretto⁹ è sembrato affiancarsi l'esercizio di un controllo ostativo all'entrata in vigore di atti governativi gravemente illegittimi. Sono due i casi di cronaca costituzionale in cui si ravvede, in particolare, il ricorso ad un potere di arresto, sempre nella fase di emanazione¹⁰: uno risalente al 2009, e relativo al de-

⁵ Come testimonia il titolo dell'incontro di studio svoltosi in Sicilia nel 1984, *La figura e il ruolo del Presidente della repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984), Milano, 1985.

⁶ Così, V.E. ORLANDO, *Discussioni*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, I, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, sed. 10 marzo 1947, 295.

⁷ C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, 203 ss.

⁸ H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1981, 229 ss.

⁹ Nel cui esercizio si collocano i due soli rinvii effettuati, relativi alla l. n. 183/2010 (*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*) ed al decreto sui teatri lirici (c.d. *Bondi*). Quest'ultimo è rinviato il 28 aprile 2010 dal Quirinale a Palazzo Chigi sulla base di osservazioni tecnico-giuridiche e richieste di chiarimenti, in un clima di generale contrasto avverso il contenuto dell'atto proveniente dal fronte delle opposizioni e dei sindacati. Dopo le modifiche apportate dall'Esecutivo in adesione ai rilievi presidenziali, il decreto è convertito con ulteriori innovazioni nella l. n. 100/2010, recante *disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*. Ne parlano V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, ne *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Urbino, 2016, 127 s.

¹⁰ Si noti ancora come, il testo costituzionale, a differenza della promulgazione,

IL RAPPORTO TRA STANDARD TECNICI
E ORDINAMENTO GIURIDICO:
UN VECCHIO PROBLEMA
AL VAGLIO DI ALCUNI RECENTI SVILUPPI
NEGLI ORDINAMENTI EUROPEO E ITALIANO

di CLAUDIO VENTURATO

SOMMARIO: 1. Il problema della rilevanza degli standard negli ordinamenti giuridici e le caratteristiche che va assumendo negli sviluppi recenti. – 2. Alcune definizioni degli standard. – 3. La tendenza espansiva del ricorso agli standard da parte degli operatori privati e pubblici. – 4. Le categorie di standard individuate dall'OCSE. – 5. Il «lato oscuro» degli standard nell'analisi dell'OCSE. – 6. Il differente approccio al rapporto tra norme ordinamentali e standard nell'ordinamento comunitario e in quello italiano. – 7. L'approccio comunitario e i suoi recenti sviluppi in direzione di una maggiore inclusività delle procedure di formazione degli standard. – 8. Il carattere asistemico dell'approccio italiano. – 8.1. L'approccio italiano: la disciplina degli appalti pubblici. – 8.2. L'approccio italiano: la normativa di tutela dell'ambiente. – 8.3. L'approccio italiano: la normativa sulla sicurezza del lavoro. – 8.4. L'approccio italiano: il d.lgs. n. 231/2001. – 9. Un insieme di criteri trasversali per l'ordinamento italiano, in modo da conseguire un approccio per il possibile omogeneo.

1. *Il problema della rilevanza degli standard negli ordinamenti giuridici e le caratteristiche che va assumendo negli sviluppi recenti*

In quale considerazione l'ordinamento giuridico debba tenere lo sfuggente fenomeno della standardizzazione, a cominciare dal riconoscimento agli standard tecnici della natura di vere e proprie norme giuridiche o meno, è un problema dibattuto

dalla dottrina giuridica da decenni¹. Lo stesso problema è stato sciolto in diversi modi dalla giurisprudenza, quando è stata chiamata a confrontarvisi.

Sembra definitivamente caduto il mito della neutralità ed oggettività delle enunciazioni, ma soprattutto delle prescrizioni della scienza e della tecnica, mito che pure era stato coltivato dalla stessa Corte costituzionale nei primi decenni della sua giurisprudenza. La conclusione è che sia i risultati della scienza e della tecnica, sia le scelte che, a monte, hanno permesso di arrivare a quei risultati, appaiono influenzabili ed influenzati dal gioco degli interessi in campo.

Se gli interessi esercitano una notevole influenza sulle discipline scientifiche e tecniche, tanto quanto sulle attività volte a stabilire canoni di comportamento – sia poi che questi ultimi diano luogo a prescrizioni normative o a prescrizioni tecniche basate su acquisizioni scientifiche –, ne consegue che, tanto per le norme giuridiche che per gli standard, si pone un uguale problema di comprendere quale sia e come operi il bilanciamento di interessi durante la fase della loro formazione. Soprattutto da questo fattore dipende infatti la possibilità di prefigurare l'impatto che avrebbe il riconoscimento agli standard di uno status di norme giuridiche o, in alternativa, di altre forme di rilevanza giuridica all'interno dell'ordinamento e questa affermazione sembra valida qualunque definizione si assuma per il concetto di norma giuridica.

¹ Si v. V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967; A. SANDULLI, *Le norme tecniche dell'edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1974, 189 ss.; F. ANCORA, *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in *Il Consiglio di Stato*, II, 1994, 1575 ss.; ID., *Normazione tecnica, certificazione, qualità e ordinamento giuridico*, Torino, 2000; A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo, Il diritto dell'economia*, 1996, 2, 251 ss.; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001; P. LAZZARA, *La normativa tecnica. Integrazione tra pubblico e privato nella prospettiva della pluralità degli ordinamenti: «incorporazione», rinvio, collegamento e riconoscimento*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 395 ss.; E. GARGALE, *Amministrazione pubblica e privati nella certificazione*, in *Riv. sem. inf. dir.*, 1993, 251; L. MENGONI, *Diritto e tecnica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 1; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008.

I RECENTI ACCORDI BILATERALI DELL'ITALIA
SULLA COOPERAZIONE MILITARE E SULLA DIFESA
DI FRONTE AL PARLAMENTO

di RITA MAZZA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I punti centrali del dibattito parlamentare sugli accordi in materia. – 3. (*Segue*) Loro compatibilità con il Trattato sul commercio di armi. – 4. Il rilievo delle CBMs: nel quadro della cooperazione militare e di difesa. – 5. (*Segue*) Negli accordi bilaterali dell'Italia in materia.

1. *Premessa*

Il Parlamento, alla luce dell'esigenza di consolidare le capacità difensive e promuovere processi di stabilizzazione in risposta alla crescita esponenziale delle minacce e all'intensificarsi di situazioni di crisi internazionali, tra il 2015 e il 2016 ha dato una particolare accelerazione all'approvazione delle leggi di ratifica ed esecuzione di accordi bilaterali di cooperazione militare e di difesa che coprono varie aree geografiche, soprattutto l'area dell'Africa centrale. Questo dato, certamente positivo, evidenzia la consapevolezza del rilievo della materia *de qua* pur in difetto di un approfondito dibattito in sede parlamentare sul contenuto degli accordi stessi, al di là di qualche sporadica posizione di convinto dissenso, non stimolato, peraltro, dalle relazioni che ne accompagnano i rispettivi disegni di legge di ratifica ed esecuzione, scarse e quasi identiche l'una all'altra. I testi negoziati, infatti, presentano criticità che avrebbero meritato attenzione, come ad esempio il mancato riferimento, nelle disposizioni relative al trasferimento di armi tra le parti contraenti, alle condizioni di legittimità poste dal Trattato sul commercio di armi del 2013 (ATT), ratificato dall'Italia in tempi molto rapidi, raccogliendo in Parlamento un consenso trasversale¹.

¹ L'Italia ha ratificato il Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013, con legge 4 ottobre 2013 n. 118, a conclusione di un *iter* iniziato con la presentazione della proposta di legge C.1239 alla Camera il 12 giugno 2013 approvata in via definitiva in Senato il 25 settembre 2013. Per la discussione alla Camera v. XVII Legislatura, Resoconto stenogra-

Gli accordi bilaterali, la cui legge di ratifica ed esecuzione il Parlamento ha approvato² o sta per approvare³, perseguono obiettivi di

fico dell'Assemblea, Seduta n. 76 di giovedì 12 settembre 2013, *Discussione dei progetti di legge: Mogherini ed altri; Marazziti ed altri; d'iniziativa del Governo: Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 (A.C.1239-1271-1541.A)*. Per la discussione al Senato v. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 110ª Seduta pubblica, Resoconto stenografico, mercoledì 25 settembre 2013, (1041) *Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Mogherini Federica ed altri; Marazziti ed altri e del disegno di legge d'iniziativa governativa)*e (898) AMATI ed altri. - *Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi (Arms Trade Treaty-ATT), adottato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013*. Per commenti al Trattato v. S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *The Arms Trade Treaty. A Commentary*, Oxford, 2016; T. COPPEN, *The Evolution of Arms Control Instruments and the Potential of the Arms Trade Treaty*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2016, 353 ss.; Y. FUKUI, *The Arms Trade Treaty: Pursuit for the Effective Control of Arms Transfer*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2015, 301 ss.; L. LUSTGARTEN, *The Arms Trade Treaty: achievements, failings, future*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, 569 ss.; R. PALLADINO, *Il controllo sulle esportazioni di armi in zone di conflitto: regole e responsabilità dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, 1170 ss.; N. RONZITTI, *Il trattato internazionale sul commercio delle armi*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 42, 2013; C. PONTI, *Trasferimenti di armi, diritti umani e diritto umanitario. Spunti di riflessione dopo l'adozione del Trattato sul commercio delle armi convenzionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, 643 ss.

² Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kazakhstan sulla cooperazione militare del 7 giugno 2012, ratificato con legge 16 giugno 2015, n. 94; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Cile sulla cooperazione nel settore della difesa del 25 luglio 2014, ratificato con legge 16 novembre 2015, n. 200; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro in materia di cooperazione nel campo della difesa del 16 novembre 2011, ratificato con legge 16 novembre 2015, n. 213; Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal del 2012, ratificato con legge 19 aprile 2016, n. 62; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo federale della Repubblica di Somalia in materia di cooperazione nel settore della difesa del 17 settembre 2013, ratificato con legge 19 aprile 2016, n. 64; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Armenia nel settore della difesa del 17 ottobre 2012, ratificato con legge 3 ottobre 2016, n. 191; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Azerbaijan sulla cooperazione nel settore della difesa del 6 novembre 2012, ratificato con legge 21 dicembre 2016, n. 250; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica hascemita di Giordania sulla cooperazione nel settore della difesa del 29 aprile 2015, ratificato con legge 21 dicembre 2016, n. 252; Accordo di cooperazione nel settore della difesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Esecutivo della Repubblica dell'Angola del 19 novembre 2013, ratificato con legge 25 gennaio 2017, n. 11.

³ Il 4 maggio 2017 il Senato ha approvato e trasmesso alla Camera dei Deputati

LA DIFESA GIURISDIZIONALE
DELLA PREROGATIVA PARLAMENTARE
NEL QUADRO DEL DIRITTO COSTITUZIONALE BRITANNICO
(A PROPOSITO DELLA BREXIT)

di CHIARA GRAZIANI

SOMMARIO: 1. *Brexit*: intendimenti e procedure di attuazione. – 2. Il quadro costituzionale britannico alla prova della *Brexit*. – 2.1. *Parliamentary sovereignty* e articolo 50 TUE. – 2.2. Il valore del *referendum* nel Regno Unito. – 2.3. I rapporti con le *devolved legislatures*. – 2.4. Il *Great Repeal Bill* e le sue conseguenze. – 2.5. Implicazioni di derivazione UE: cenni. – 3. *Brexit* e le corti: la prerogativa parlamentare “in giudizio”. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Brexit: intendimenti e procedure di attuazione*

Come ampiamente noto, il 23 giugno 2016 si è svolto il *referendum* con cui i cittadini britannici hanno espresso la volontà di uscire dall’Unione Europea (UE).

In verità, già nel 1975¹ il popolo britannico era stato chiamato a pronunciarsi sull’appartenenza al contesto euro-unitario. In quella circostanza, però, la volontà di continuare il percorso comunitario era prevalsa.

Il *referendum* ha avuto luogo sulla base dello *European Union Referendum Act 2015*, una legge ordinaria approvata dal Parlamento britannico il 17 dicembre 2015 ed entrata in vigore il 1° febbraio 2016. Poco più di un anno fa, pertanto, veniva compiuto il primo passo di un cammino tortuoso e controverso, che solleva problematiche giuridiche rilevanti sotto diversi punti di vista.

¹ Pertanto, a scarsa distanza temporale dall’ingresso del Regno Unito nella Comunità economica europea, avvenuto nel 1973. Si veda in argomento J.O. FROSINI, G. TAGIURI, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012, 155 ss.

Benché sia innegabile come la decisione di uscire dall'UE abbia implicazioni estremamente delicate anche su altri livelli ordinamentali (segnatamente quello dell'Unione Europea, cui pure vi saranno cenni), nonché su altri settori del diritto (si pensi, solo per citarne alcune, alla materia tributaria o all'impatto sul commercio internazionale), il presente contributo si propone di analizzare i risvolti di tale scelta sul piano del diritto costituzionale, limitandosi per larga parte a quello interno del Regno Unito.

A tal proposito, è opportuno evidenziare, in primo luogo, che la decisione di uscita va inquadrata nel sistema delle fonti del diritto. In via preliminare, occorre soffermarsi sulla legge istitutiva del *referendum*, che costituisce il primo passo, dal punto di vista giuridico, del processo in esame.

Il relativo progetto di legge, presentato dal partito conservatore nel giugno 2013, incontra subito l'ostacolo del voto contrario della *House of Lords*.

Sul versante politico, nell'anno successivo il partito Ukip ottiene una schiacciante maggioranza alle elezioni europee. Questa circostanza induce il Primo Ministro, David Cameron, ad impegnarsi ad indire un *referendum* sulla permanenza nell'Unione entro il 2017, onde scongiurare una nuova vittoria del partito euroscettico nelle elezioni britanniche del 2015. Cameron viene riconfermato Premier l'8 maggio 2015 e pochi giorni dopo, il 28 maggio 2015, viene presentato un nuovo progetto di legge, analogo a quello fallito del giugno 2013 e volto a porre le basi per il *referendum* di uscita.

Mentre in Parlamento lo *European Union Referendum Bill* segue il suo corso, che porterà alla definitiva approvazione nel dicembre 2015, Cameron, nel Consiglio Europeo del 25-26 giugno 2015, espone la possibilità che il popolo britannico sia chiamato a scegliere se rimanere o meno all'interno dell'UE. Parallelamente, però, Cameron si impegna nei confronti del Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, a sostenere la scelta del *remain*, a condizione che al Regno Unito siano concessi alcuni importanti cambiamenti su aspetti cruciali della politica europea, individuati, non a caso, nelle questioni legate alla sovranità ed in quelle su materie sensibili come l'immigrazione e la concorrenza.

A fine 2015, si arriva all'approvazione dello *European Union Referendum Act*. Quest'ultimo affida al *Secretary of State* il compito di individuare una data, non oltre il 31 dicembre 2017, in cui chiamare il

SPAGNA 2016: SPUNTI COSTITUZIONALI DA UN ANNO VISSUTO PERICOLOSAMENTE*

di SALVATORE CURRERI

SOMMARIO: 1. Spagna 2016: dai governi sedicenti minoritari al Governo minoritario autentico. – 2. Una crisi di governo causata e risolta dai partiti. – 3. Il tentativo di Podemos di costituire gruppi parlamentari separati. – 4. Il ruolo del Sovrano nella gestione della crisi. – 5. Il procedimento di nomina del Governo. – 6. I poteri del governo rimasto in carica ed il controllo parlamentare su di esso. – 7. Quale futuro per il Governo più minoritario della storia democratica spagnola?

1. *Spagna 2016: dai governi sedicenti minoritari al Governo minoritario autentico*

I risultati delle elezioni politiche del 20 dicembre 2015 e 26 giugno 2016¹ hanno segnato indubbiamente la fine dell'era del bipartitismo, su cui si era finora retto il parlamentarismo maggioritario spagnolo.

Finora, infatti, se si eccettuano le prime elezioni politiche del 1979, i due principali partiti nazionali – il *Partido Popular* (d'ora in poi PP) e il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) – avevano sempre ottenuto insieme più dei due terzi dei voti e dei seggi. Essi, pertanto, si

* Ringrazio sentitamente il prof. Fernando Pérez-Dominguez dell'Università di Huelva, senza la cui gentile e preziosa collaborazione mi sarebbe stato impossibile ricercare e rinvenire il materiale bibliografico utilizzato.

¹ Invero, già le elezioni europee del 25 maggio 2014 avevano segnalato la fine prossima del bipartitismo spagnolo, anche grazie al meccanismo elettorale proporzionale, basato su un unico collegio elettorale nazionale, anziché su quelli provinciali delle elezioni politiche. Rispetto alle precedenti elezioni del 7 giugno 2009, PP (26,1%) e PSOE (23%) avevano perso insieme circa 2,5 milioni di voti (pari al 32%), ottenendo meno del 50% dei voti e appena 30 seggi (rispettivamente 16 e 14) dei 54 in palio. *Podemos*, nato appena quattro mesi prima, con l'8% dei voti aveva ottenuto 5 seggi mentre *Ciudadanos* (C's) con il 3,2% dei voti aveva conquistato 2 seggi.

erano alternati alla guida di governi monocolori, quasi sempre maggioritari² e mai di coalizione, anche quando appoggiati (dall'esterno, appunto) da partiti minori, soprattutto regionali³. Questi, infatti, avevano tutto l'interesse a non mettere in crisi il governo⁴, presso cui potevano direttamente rappresentare e trovare accolte le loro istanze territoriali, scavalcando e così marginalizzando il ruolo del Senato, benché «camera di rappresentanza territoriale» (art. 69.1 Costituzione spagnola, d'ora in poi CE).

A tale assetto hanno contribuito diversi fattori: il convergere di tali due partiti verso posizioni riformiste dopo la scomparsa dell'*Unión de Centro Democrático* (UDC) di Adolfo Suárez, partito centrista che ha gestito la transizione democratica⁵; un sistema elettorale basato su

² Cinque sono stati i governi guidati da *leader* di partito che alle elezioni hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi: Gonzales I (1982), Gonzales II (1986), Gonzales III (1989), che aveva la maggioranza grazie all'assenza dei deputati di *Herri Batasuna*, Aznar I (2000) e Rajoy I (2011). Altri due governi, pur guidati da un partito di minoranza e in assenza di un apposito accordo, hanno ugualmente ottenuto la maggioranza assoluta al momento dell'investitura: Suárez nel 1979 e Zapatero I nel 2004 (ai 164 voti socialisti si aggiunsero quelli dei repubblicani della sinistra catalana di *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC); cfr. A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa, Bologna, 2005, 52 ss.

Diverso è il caso del secondo governo Zapatero (2008), sia perché forte della quasi maggioranza (169 seggi) conquistata dal PSOE, sia perché per la prima volta esso ottenne la fiducia a maggioranza semplice in seconda votazione grazie alla decisiva astensione dei partiti regionali catalano, basco, galiziano e delle canarie; v. il mio *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, in *Quad. cost.li*, n. 3/2008, 631 ss.

Non condivisibile, pertanto, pare la tesi di N. AJENJO, *Segundo Gobierno de Rajoy: una investidura muy especial*, in *Agenda Pública*, ottobre 2016, 3 ss. che considera minoritari i governi non solo di Calvo Sotelo e di Zapatero (II), ma anche quelli di Suarez (II), Gonzales (III e IV), Aznar (I) e Zapatero (I). Per quanto, infatti, appoggiati da partiti regionali – come il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *Convergència i Unió* (CiU) o *Coalición Canaria* (CC) – e da singoli deputati del gruppo misto, questi potevano contare sulla solidità e sulla quasi maggioranza raggiunta dal partito che aveva vinto le elezioni politiche nazionali.

³ In due occasioni la maggioranza assoluta è stato il frutto di un accordo di legislatura tra il primo partito, che non aveva ottenuto tale maggioranza, e partiti regionali però non entrati nel governo: il quarto governo Gonzales (1993, sostenuto, oltretutto dai 159 deputati socialisti, dai catalani indipendentisti di CiU) ed il secondo governo Aznar (1996 sostenuto, oltretutto dai 156 deputati popolari, da CiU e CC).

⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parl. e pol. cost.*, n. 2/1997, 79.

⁵ L'obiettivo della conquista del centro ha indotto da un lato il PSOE, sotto la guida del segretario e Presidente del Governo Felipe González (1982-1996), a recidere i legami con il Partito comunista di Santiago Carrillo e ad evolvere verso posizioni più

UN MINISTERIAL CODE ANCHE PER L'ITALIA?

di PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Regolazione del lobbismo e del conflitto d'interessi in Italia: un dibattito infinito. – 2. Codici di condotta e responsabilità pubbliche: una nuova fase. – 3. Il Ministerial Code nel Regno Unito: le origini. – 4. La struttura. – 5. Conclusioni.

1. *Regolazione del lobbismo e del conflitto d'interessi in Italia: un dibattito infinito*

Il dibattito pubblico sugli strumenti di contrasto ai fenomeni corruttivi in Italia è punteggiato da lungo tempo da *topoi* consolidati, in particolare con riferimento alla necessità di introdurre nell'ordinamento strutture normative di regolazione del *lobbismo* e del conflitto d'interessi¹. La dottrina non ha, dal canto suo, mancato di offrire riflessioni e ipotesi di lavoro al legislatore e ai decisori pubblici, ribadendo l'urgenza dell'adozione di strumenti normativi volti alla giuridificazione di principi ormai accolti nel *sentiment* collettivo e consolidati nell'esperienza legislativa degli ordinamenti democratici europei ed extraeuropei². Fatto sta che al tramonto della XVII legislatura il Parla-

¹ Le dimensioni del fenomeno corruttivo suscettibili di riverberarsi nell'ambito della Pubblica Amministrazione, hanno rappresentato e rappresentano, non solo in Italia, materia di approfondimenti e dibattiti multidisciplinari. Per restare nell'ambito della dottrina giuridica italiana si segnalano, *ex multis*: F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione Pubblica, Repressione Penale e Prevenzione Amministrativa*, Firenze University Press, Firenze, 2011 e M.S. AMISANO TESI, *Le Tipologie della Corruzione*, Giappichelli, Torino, 2012. Sulla necessità di giungere ad una regolazione del lobbismo e del conflitto d'interessi, tra gli altri, L. PETRILLO, *Democrazia sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011 e T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 febbraio 2015.

² Cfr. T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 3, 2012, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit.

mento non è riuscito ancora ad affrontare un dibattito e giungere ad una decisione su proposte di legge volte a disciplinare l'attività di relazione istituzionale, mentre un impegnativo impianto legislativo sul conflitto di interessi, che pure era riuscito a trovare il consenso necessario all'approvazione in un ramo del Parlamento, alla Camera dei Deputati nel febbraio 2016, non ha ancora trovato spazio nell'agenda dei lavori della Commissione Affari Costituzionali al Senato, dopo quindici mesi dal suo arrivo a palazzo Madama³.

2. *Codici di condotta e responsabilità pubbliche: una nuova fase*

Sarebbe tuttavia inesatto registrare una condizione di stallo assoluto del Parlamento sul piano dell'adozione di strumenti di lotta alle condotte corruttive e di affermazione dei principi della trasparenza nell'attività di chi esercita una funzione legislativa. La XVII legislatura, infatti, se non è riuscita ancora a coronare l'atteso risultato di leggi volte alla disciplina dell'attività di *lobbying* e del conflitto di interessi dei decisori pubblici, ha, tuttavia, visto l'ingresso nell'ordinamento della Camera dei Deputati, sottoforma dell'adozione di un Codice di Condotta, di uno strumento che regola entrambe le materie⁴. Ciò che

³ Anche l'*iter* approvativo alla Camera si era dimostrato faticoso. Il dibattito, avviato in Prima Commissione fin dal 7 ottobre del 2014, trovò il suo esito con l'approvazione in aula del testo unificato, l'AC 275 del 2016, solo il 25 febbraio del 2016. Il testo approvato vedeva la confluenza in un'unica struttura normativa di sette proposte di legge avanzate da deputati del PD, del Movimento Cinque Stelle, del Gruppo Misto e del gruppo di Scelta Civica.

⁴ La Giunta del Regolamento della Camera approvò nella seduta del 12 aprile 2016 il Codice di Condotta per i Deputati e il 26 aprile successivo il Regolamento relativo all'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati, che del Codice rappresenta una partizione ideale. Il primo documento, articolato in sei paragrafi, rappresenta l'accesso dei principi deontologici accolti in alcuni parlamenti, a cominciare da quello europeo, nell'ordinamento parlamentare della Camera dei Deputati. Il secondo, che consta di cinque paragrafi, stabilisce una disciplina relativa agli accessi e all'attività degli *stakeholders* nell'area della Camera dei Deputati, creando, per la prima volta nel diritto parlamentare italiano, un riconoscimento della professione di *lobbista* e un perimetro di regole comportamentali. La formula adoperata per l'approvazione dei due documenti fu quella del protocollo sperimentale, già sperimentata in occasione dell'approvazione dell'istituzione e della prima applicazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio con decisione del 23 novembre del 2013, che consentiva il vantaggio di rendere immediatamente applicabile la decisione della Giunta del Regolamento e di poter intervenire a modifica di eventuali carenze o fragilità che la nor-

P. ROSANVALLON, *Le Bon Gouvernement*, Seuil, Paris, 2016, pp. 406.

«I nostri regimi possono essere considerati democratici, noi però non siamo governati democraticamente». La constatazione di partenza di Pierre Rosanvallon, nel suo ultimo libro, è di una generale crisi della democrazia, che si traduce in un atteggiamento di disincanto e di insoddisfazione dei cittadini di fronte a governi che non rispettano le regole della trasparenza e della responsabilità, proponendo oltretutto politiche confuse e illeggibili. Secondo l'autore, il centro di gravità dell'esperienza democratica si è ormai spostato nel tempo: mentre prima era individuato in un legame positivo tra rappresentanti e rappresentati, oggi si è attestato, invece, sul rapporto tra *governanti e governati*. Ciò nonostante il problema della rappresentatività e della sua crisi non ha mai smesso di porsi.

Infatti, Rosanvallon sostiene che mentre in seguito a quella che viene definita la “prima rivoluzione democratica” – vale a dire il raggiungimento del suffragio universale – l'elezione di un'Assemblea rappresentativa era considerata sufficiente a garantire il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, oggi, ciò non basta più a garantire il rapporto tra *governanti e governati*, in questo modo si configurerebbe solo quella che l'autore chiama una “*democrazia di autorizzazione*”. Vale a dire una democrazia che si limita a stabilire *chi* debba governare e non anche *come* e con *quali regole*.

Questo volume costituisce una nuova ed essenziale tappa dell'autore sui cambiamenti della democrazia moderna, ed è anche il punto di partenza di una approfondita analisi sull'assetto politico istituzionale degli Stati contemporanei.

Negli ultimi anni c'è stato, quasi dappertutto, un graduale ma inesorabile processo di presidenzializzazione delle democrazie (un *mouvement de présidentialisation - personnalisation des démocraties*), che ha segnato, per l'appunto, gli ultimi decenni del XX secolo e che ha portato con sé un enorme accrescimento del potere dell'esecutivo.

A ben guardare, secondo Rosanvallon, è opportuno prendere coscienza di un dato di fatto: la presidenzializzazione non è che l'effetto

dell'accrescimento progressivo del potere esecutivo: «*c'est là que réside le fait générateur de la présidentialisation*».

Il potere è ormai per i cittadini quasi esclusivamente quello esecutivo: quel potere dal quale essi si aspettano che gestisca positivamente le condizioni delle loro attività e della loro vita personale, che sia efficace, che risponda dei suoi atti; insomma, da un bisogno di avere un interlocutore nasce la necessaria tendenza alla presidenzializzazione dell'esecutivo. Il potere esecutivo ha, dunque, cambiato volto, non costituendosi più quale organo passivo ed esecutore, com'era alla nascita delle democrazie parlamentari; così come, d'altra parte anche il potere legislativo è significativamente cambiato, diventando, di fatto, subordinato alla funzione governante.

Si potrebbe pertanto sostenere che c'è stata una mutazione globale delle democrazie, qualunque sia stata poi la traduzione in termini costituzionali di questi cambiamenti. Rosanvallon sottolinea come questo *mouvement de présidentialisation* non è avvenuto dappertutto allo stesso modo. Infatti, in una prospettiva comparatistica di grande interesse, l'autore analizza i diversi modi in cui questo fenomeno si è diffuso nei diversi paesi.

Negli Stati Uniti, ad esempio, si è trattato di un processo che è stato considerato quasi una naturale evoluzione storico-politica data dagli eventi, per cui, anche se formalmente il Presidente è eletto tramite una procedura a due fasi (l'elezione da parte dei cittadini dei c.d. "Grandi Elettori", e poi successivamente da parte di questi ultimi quella del Presidente), l'elezione del Capo dell'Esecutivo equivale, nell'immaginario comune, ormai da più di due secoli, ad un'elezione popolare.

Diversa è la situazione nelle cc.dd. nuove democrazie, che sono per altro le più numerose, come ad esempio quelle in Asia, Africa, America Latina, o quelle nate dal crollo del blocco sovietico: in molte di queste realtà, la nascita di democrazie, per così dire, presidenziali è stata considerata una logica e naturale conseguenza dell'uscita da regimi dispotici o dittatoriali e del riconoscimento della sovranità popolare.

Nel vecchio continente, la situazione si è configurata in maniera ancora differente. L'Europa, infatti, è stata per lungo tempo il principale luogo di conservazione delle istituzioni della democrazia parlamentare, così com'erano sorte nel XIX secolo. Basti pensare che in molti paesi europei (Belgio, Inghilterra, Paesi Bassi, Danimarca ecc...) l'avvento della democrazia è stato comunque accompagnato dalla pre-