

Rivista  
quadrimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

# 3

**2017**

**Settembre/Dicembre**  
**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 marzo 2018 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

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza  
dei Soci ordinari:  
Francesco D'Onofrio  
Pino Picicchio

In rappresentanza  
dei Soci collettivi:  
Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Francesco D'Onofrio

Gaetano Gifuni

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis  
Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Massimo Scioscioli

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

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

Alessandro Rossi

ENEL

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

settembre-dicembre 2017

## SAGGI

- GIANPAOLO FONTANA, *L'art. 138 Cost. tra modifiche tacite e deroghe una tantum* ..... p. 549
- GIULIO MARIA SALERNO, *Alla ricerca della Provincia: dalla parabola istituzionale al referendum costituzionale del 2016* ..... » 587

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- SALVATORE CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato* ..... » 637
- ANTONELLO FALOMI, *Intervento alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sui vitalizi dei parlamentari* ..... » 667
- ALESSANDRO GIGLIOTTI, *Il precario equilibrio tra incandidabilità sopravvenuta e verifica dei poteri. Brevi riflessioni sulla decadenza del sen. Minzolini* ..... » 681

## OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- ANTONIO D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative* ..... » 699

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

- FULCO LANCHESTER, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente* ..... » 721

## RECENSIONI

PAOLO GROSSI, <i>L'invenzione del diritto</i> (LUCA ANTONINI) ....	p. 729
<i>Elenco collaboratori</i> .....	» 735
<i>Indice generale 2017</i> .....	» 737

*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.*

## L'ART. 138 COST. TRA MODIFICHE TACITE E DEROGHE *UNA TANTUM*

di GIANPAOLO FONTANA

SOMMARIO: 1. Introduzione: dalla difficile riforma del merito alla possibile riforma del metodo. – 2. Rigidità costituzionale e procedura di revisione costituzionale nella transizione istituzionale italiana. – 3. Le modifiche tacite dell'art. 138 Cost. – 4. La revisione delle regole sulla revisione. – 4.1. (*Segue*) Le deroghe una tantum all'art. 138 Cost. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Introduzione: dalla difficile riforma del merito alla possibile riforma del metodo*

A distanza di un anno dalla celebrazione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>1</sup>, le polemiche e le asprezze che hanno connotato la lunga campagna referendaria e che hanno diviso la classe politica, l'opinione pubblica e la stessa comunità dei costituzionalisti<sup>2</sup>, paiono sufficientemente lontane per tornare a riflettere pacatamente intorno al metodo della riforma costituzionale ed alle vie seguite, almeno nelle ultime sei legislature,

---

<sup>1</sup> Come noto il referendum ha sancito il respingimento della delibera legislativa costituzionale c.d. Renzi-Boschi. Sui contenuti della riforma ci si limita a segnalare A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del No*, Milano, 2016; B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Milano, 2016; AA.VV., *La costituzione in movimento*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo, Torino, 2016; AA.VV., *La Costituzione riscritta*, a cura di P. Carnevale, Roma, 2016; E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016.

<sup>2</sup> Come riconosciuto, in occasione dell'apertura del seminario promosso dall'Aic all'indomani del voto referendario, da M. Luciani, *Introduzione* in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2017, 2.

per realizzare modifiche organiche dell'assetto organizzativo della Costituzione del 1948.

Nelle pagine che seguono, in particolare, ci si propone di svolgere talune considerazioni critiche in ordine al metodo della revisione costituzionale, alle condizioni ed ai limiti della possibile rivisitazione dello stesso anche alla luce delle significative modifiche, tacite ed espresse, intervenute nell'ordinamento repubblicano nell'ultimo ventennio.

Mettendo da parte le ragioni di merito che di volta in volta sono state invocate per giustificare la necessità di innovazioni, anche ampie e profonde, della parte sostantiva della Costituzione, la modifica(bilità) e la deroga(bilità) della stessa procedura di revisione costituzionale ha rappresentato, com'è noto, un motivo polemico ricorrente nel dibattito pubblico ed istituzionale del nostro Paese.

I profili di carattere formale, invero, non paiono del tutto slegati dalle ragioni di merito e dall'ampiezza dei processi di riforma costituzionale di volta in volta inseriti nell'agenda politico-istituzionale. Come le recenti cronache costituzionali dimostrano, le questioni di riforma del merito e del metodo costituzionale, soprattutto in un'ottica di breve e medio periodo, si intrecciano, posto che se vi fosse consenso sulla riforma del merito, quella del metodo diventerebbe, con tutta evidenza, superflua.

Una delle principali ragioni, infatti, che ha militato a favore ora della riscrittura, ora della deroga formale *una tantum* della procedura prefigurata dall'art. 138 Cost. è stata la ritenuta inutilizzabilità della stessa per realizzare ampie ovvero organiche riforme costituzionali.

Con una paradossale eterogenesi dei fini, proprio la posizione<sup>3</sup> di quanti ritenevano praticabile la procedura prevista dall'art. 138 Cost. solo per apportare modifiche limitate e circo-

---

<sup>3</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in AA.VV., *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 132-133; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, II ed., 2002, 13 nt. 11, 66 nt. 142, 154 nt. 113, 225 e ss.



ALLA RICERCA DELLA PROVINCIA:  
DALLA PARABOLA ISTITUZIONALE  
AL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 2016

di GIULIO M. SALERNO

SOMMARIO: 1. La Provincia come cartina al tornasole del dibattito irrisolto sul sistema delle autonomie locali e sul rapporto costituzionale tra unità e decentramento. – 2. I caotici tentativi di riforma dal 2011 al 2013, sino alla sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale. – 3. La legge Delrio del 2014 come “ponte” verso la soppressione delle Province, anche nella lettura evolutiva del parametro di costituzionalità accolta dalla giurisprudenza costituzionale. – 4. Quali conseguenze dopo l’esito negativo del *referendum* costituzionale del 2016.

1. *La Provincia come cartina al tornasole del dibattito irrisolto sul sistema delle autonomie locali e sul rapporto costituzionale tra unità e decentramento*

In Italia sin dall’unità nazionale la questione dell’articolazione territoriale del decentramento istituzionale si è presentata come un nervo scoperto. Essenzialmente, si sono confrontate tre istanze, parimenti degne di considerazione, ma variamente graduabili a seconda del punto di vista politico assunto come prevalente: l’autonomia delle istituzioni territorialmente localizzate; l’uniformità dell’assetto statutale; e, infine, l’efficienza dell’azione pubblica frazionata in una molteplicità di livelli di governo della medesima collettività.

Se si osserva quanto accaduto dopo la caduta del fascismo, su queste tematiche è stata assai vivace la discussione tra le forze politiche che di lì a poco avrebbero dato corpo al nuovo assetto repubblicano. Alle istanze di continuità dello Stato, cui si colle-

gava il principio di uniformità affermatosi nel regime liberale, si contrapponeva chi, anche prendendo spunto dalle esperienze di amministrazione locale avviate dalle cosiddette “repubbliche partigiane” nelle aree del Paese già liberate, intendeva costruire uno “Stato diverso”<sup>1</sup> ed affermare un vigoroso decentramento “dal basso”, a partire cioè dalle comunità locali. Nello stesso tempo, in nome di “un occulto, ma non meno rigoroso canone di scienza dell’organizzazione *ante litteram*”<sup>2</sup>, emergeva la consapevolezza di assicurare l’indispensabile coerenza tra gli obiettivi, gli strumenti e le modalità di organizzazione del sistema delle autonomie locali. Coerenza che, a ben vedere, la legge per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia del 1865 non aveva potuto assicurare allorché si era recepita la variegatissima distribuzione territoriale degli enti locali allora storicamente esistente, ma rivestendola con l’assetto uniforme, per quanto artificioso, delle Province. Queste avevano il prefetto quale organo di vertice ed acquisivano dal 1889 un Presidente eletto dal Consiglio provinciale. Il carattere di giano bifronte degli organi provinciali era stato già teorizzato da Rattazzi in occasione della presentazione della legge piemontese del 1859, allorché li definiva “organi del Governo rispetto alle popolazioni, e organi di queste rispetto al Governo”<sup>3</sup>, richiamando l’opportunità di “uno scambio reciproco” tra le “ragioni della libertà” e “il concorso della Nazione nel governo di sé stessa”. Dopo il TUEL fascista del 1934, che rafforzava il ruolo del Prefetto e riduceva il Presidente a “preside” di nomina governativa, nel periodo transitorio prevaleva subito il principio di continuità, allorché con decreto-

<sup>1</sup> Sulla contrapposizione tra queste “logiche”, si veda C. MACCHITELLA, *L'autonomismo*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, vol. II, 69 ss. ed in specie 70.

<sup>2</sup> Così M. NIGRO, *La riforma dell'amministrazione locale*, in AA.VV., *La riforma dell'amministrazione locale*, Edizioni La Fondazione, Torino, 1978, 8.

<sup>3</sup> Così nella relazione del Ministro Rattazzi alla Legge (n. 3702) sul “Nuovo ordinamento comunale e provinciale”, presentata il 28 ottobre 1859, citata da A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale: storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Neri Pozza ed., Venezia, 1962, vol. II, 153.

## OSSERVAZIONI A PRIMA LETTURA SULLA RIFORMA ORGANICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

di SALVATORE CURRERI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le nuove regole sui gruppi parlamentari e le misure anti-transfughismo. – 3. Le modifiche regolamentari su competenze e funzioni delle Commissioni permanenti. – 4. La semplificazione e razionalizzazione dei lavori parlamentari: *a)* l'organizzazione dei lavori. – 4.1. (*Segue b)* la riduzione delle facoltà dei singoli senatori. – 4.2. (*Segue c)* le procedure d'urgenza. – 4.3. (*Segue d)* le modalità di esame dei progetti di legge. – 4.4. (*Segue e)* le modalità di voto. – 4.5. (*Segue f)* il question time. – 4.6. (*Segue g)* la questione di fiducia. – 5. Il Codice di condotta dei senatori. – 6. Brevi considerazioni finali.

### 1. *Considerazione introduttive*

Lo scorso 20 dicembre il Senato ha approvato la proposta di riforma del proprio regolamento presentata dalla Giunta per il regolamento il 17 novembre (doc. II, n. 38)<sup>1</sup>. Si tratta, come recita il suo titolo, di una “riforma organica del Regolamento del Senato”, da tempo auspicata, sia per adeguarlo alle innovazioni legislative e costituzionali intervenute negli ultimi vent'anni, sia per renderlo più in linea con le esigenze del parlamentarismo contemporaneo.

A favore del carattere organico della riforma depone, innanzi tutto, il numero degli articoli modificati (59, circa un terzo dei 167 totali), benché per molti di essi si sia trattato di un mero coordinamento formale con il mutato assetto normativo, costituzionale e legislativo. Così è stato per gli articoli che facevano riferimento al precedente sistema dei documenti di bilancio (ll. 468/1978 e 362/1988), basato su legge finanziaria (poi di stabilità) e di bilancio ed ora invece raziona-

---

<sup>1</sup> V. *Delibera 20 dicembre 2017 Riforma organica del regolamento del Senato*, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018.

lizzato e semplificato in un atto unitario<sup>2</sup>; oppure per quelli che rinviavano al precedente testo dell'art. 81 Cost.<sup>3</sup> o, infine, al “documento di programmazione economica e finanziaria”, oggi sostituito dal “documento di economia e finanza” (ll. 196/2009 e 39/2011)<sup>4</sup>. Lo stesso può dirsi per gli articoli del regolamento che facevano riferimento alle Comunità europee, anziché all'Unione europea, ed alla precedente diversa denominazione dei loro atti (l. 234/2012)<sup>5</sup>. In tale contesto, infine, può annoverarsi l'abrogazione dell'art. 137 R.S. relativo al controllo parlamentare di merito sulle leggi regionali in contrasto con gli interessi nazionali o regionali, soppresso a seguito della modifica dell'art. 127 Cost. disposta con l. cost. 3/2001.

Ma la natura organica della riforma dipende soprattutto dalla volontà d'intervenire, in un'ottica di discontinuità rispetto alla disciplina precedente<sup>6</sup>, su tre gangli cruciali dell'architettura organizzativa e del funzionamento del Senato – gruppi parlamentari, commissioni permanenti e discussione in Aula – al fine di creare le condizioni, innanzi tutto strutturali, per poter svolgere il suo ruolo in modo più efficace ed efficiente, e perciò più corrispondente sia ai mutamenti dello scenario politico-istituzionale, sia ai problemi e alle istanze emergenti dalla società civile, sempre più complesse e difficili da governare.

<sup>2</sup> Negli artt. 120, 125, 126, 126-*bis*, 127, 128 e 129 R.S. le parole “di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e il disegno di legge finanziaria, il documento di programmazione economico-finanziaria” sono state sostituite con quelle “di bilancio, il documento di economia e finanza”.

<sup>3</sup> L'art. 40.5 R.S. è stato modificato per far riferimento non più all'ultimo comma dell'art. 81 ma al terzo, dove la legge cost. 1/2012 ha spostato la disposizione secondo cui “ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.

<sup>4</sup> V. in tal senso le modifiche apportate agli artt. 125 e 125-*bis*.

<sup>5</sup> Gli artt. 23, 40, 144, 144-*bis*, 144-*ter* fanno ora riferimento: alla “legge europea e di delegazione europea” anziché alla “legge comunitaria”; alle “relazioni annuali” anziché alla “relazione annuale” sulla partecipazione dell'Italia all'UE; ad atti, norme, accordi e affari dell'Unione Europea anziché comunitari; all'Unione europea anziché alle Comunità europee.

<sup>6</sup> Cfr. N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, di prossima pubblicazione in *federalismi.it*, 27 del *paper*, che trova conferma di tale pretesa cesura rispetto al passato nella disposizione finale approvata, secondo cui “a decorrere dall'entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma”.

NOTA PER LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
(AUDIZIONE DEL 21 SETTEMBRE 2017)

Vogliamo innanzitutto ringraziare il Presidente della Commissione Torrisci per aver prontamente accolto la nostra richiesta di essere ascoltati.

Ringrazio le senatrici e i senatori presenti e quanti vorranno interloquire con le considerazioni che illustreremo.

Siamo grati, altresì, per la decisione di rendere pubblici tutti i documenti e le memorie che saranno depositate nel corso delle audizioni programmate.

Siamo convinti che ciò potrà contribuire a liberare il dibattito pubblico su questa materia dalla demagogia e dal livore antiparlamentari con cui da ormai un decennio si discute di vitalizi e di trattamento economico dei parlamentari.

La nostra opposizione all'Atto Senato n. 2888 nasce da un duplice ordine di considerazioni: dai palesi vizi di costituzionalità che lo contraddistinguono e dalla pericolosità del precedente che esso crea.

Molte delle considerazioni che svolgeremo riguardano proprio le questioni che il Presidente Torrisci, nella sua Relazione, ha molto opportunamente considerato “meritevoli di un ulteriore approfondimento”.

1. *Legge vs. Regolamento*

Preliminarmente vogliamo sollevare la questione dello strumento scelto per disciplinare la materia dei vitalizi dei parlamentari in carica e per quelli cessati dal mandato.

Come è noto, la materia è sempre stata disciplinata attraverso Regolamenti parlamentari. Ultimi quelli approvati dagli uffici di Presidenza di Camera e Senato ed entrati in vigore il 1° gennaio 2012.

Senza voler riaprire la discussione di merito che c'è stata su quei regolamenti, il tema che vogliamo proporre all'attenzione della Com-

missione riguarda l'uso dello strumento legislativo per modificare un regolamento esistente.

Non ci riferiamo, ovviamente, a strumenti legislativi di rango costituzionale come quelli che pure sono stati proposti alla Camera dei deputati, che furono motivati dalla necessità di evitare censure di illegittimità costituzionale cui sono esposti i disegni di legge ordinaria.

Ci riferiamo, invece, ai diversi d.d.l. che utilizzano lo strumento della proposta di legge ordinaria.

La questione, a nostro parere, è rilevante perché investe in pieno il tema dell'autonomia del Parlamento nel provvedere a darsi specifici regolamenti inerenti alle sue funzioni primarie e a curarne l'attuazione così come avviene nei Parlamenti degli Stati europei e nel Parlamento europeo.

Autonomia sancita e tutelata dalla nostra Costituzione e che il Parlamento italiano ha garantito in tutti questi lunghi anni deliberando attraverso l'ufficio di Presidenza.

Come ha sottolineato in più occasioni e anche di recente la Corte costituzionale (sentenze n. 129/1981, n. 379/1996 e n. 120/2014), il regolamento parlamentare, espressamente previsto dall'articolo 64 della Costituzione, viene qualificato come *“una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata a intervenire”* (sent. n. 120/2014). I regolamenti sono fonti primarie di rango costituzionale.

Non a caso, a differenza delle leggi ordinarie, i regolamenti parlamentari non vengono promulgati, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, dal Presidente della Repubblica, né sono suscettibili di abrogazione referendaria ai sensi dell'art. 75 della Costituzione.

In sostanza la nostra Costituzione riconosce e tutela la necessità di garantire alle Camere una posizione di indipendenza e di autonomia che le rendano libere da vincoli e condizionamenti esterni.

Se così non fosse, si potrebbero determinare inammissibili limitazioni della sovranità del Parlamento.

Sappiamo, ovviamente, che la Corte costituzionale sta valutando i limiti entro cui l'autodichia delle Camere si può esercitare nel rispetto della Carta fondamentale per evitare che il Parlamento possa produrre norme regolamentari che compromettano diritti fondamentali o pregiudichino l'attuazione di principi inderogabili, ma ciò non mette in discussione la competenza riservata e distinta dei regolamenti parlamentari rispetto alla legge ordinaria.

IL PRECARIO EQUILIBRIO  
TRA INCANDIDABILITÀ SOPRAVVENUTA  
E VERIFICA DEI POTERI.  
BREVI RIFLESSIONI SULLA DECADENZA DEL SEN. MINZOLINI  
di ALESSANDRO GIGLIOTTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sulla vicenda giudiziaria. – 3. La contestazione dell'elezione presso la Giunta delle elezioni del Senato. – 4. La controversa applicabilità della legge Severino. – 5. La discrezionalità delle Camere nell'esercizio della verifica dei poteri. – 6. Una decisione non condivisibile.

1. *Premessa*

L'istituto dell'incandidabilità per le cariche parlamentari e di governo, disciplinato dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, meglio noto come «legge Severino», è destinato ad avere un'applicazione tormentata, come dimostrano i tre casi incorsi nella presente legislatura ed aventi come protagonisti nel 2013 l'ex Presidente del Consiglio e *leader* di Forza Italia, Silvio Berlusconi, nel 2016 l'on. Giancarlo Galan, *ex* Presidente della Giunta regionale veneta e parlamentare del medesimo movimento politico, ed ora il sen. Augusto Minzolini, giornalista e parlamentare anch'egli forzista. In tutti e tre gli episodi, l'applicazione delle norme sull'incandidabilità sopraggiunta, le quali determinano la decadenza dal seggio, è stata aspramente contestata non soltanto dai diretti interessati, ma più in generale dai gruppi parlamentari riconducibili all'area di centro-destra. Ne sono testimoni i resoconti delle sedute dedicate al tema dalle rispettive Giunte delle elezioni e dalle due Assemblee, in occasione delle quali si sono registrate forti spaccature interpartitiche, e talvolta anche infrapartitiche, che hanno creato i presupposti per deliberazioni non del tutto convergenti.

Mentre nei precedenti relativi a Berlusconi e Galan era infatti prevalso lo schieramento favorevole alla decadenza, nella seduta di

giovedì 16 marzo 2017 l'Assemblea di Palazzo Madama si è orientata in senso diametralmente opposto, approvando con 137 voti favorevoli, 94 contrari e 20 astenuti un ordine del giorno presentato dal sen. Giacomo Caliendo, del gruppo Forza Italia, volto a respingere la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di disporre la decadenza di Augusto Minzolini, per ragioni di incandidabilità sopraggiunta ai sensi degli articoli 1, 3 e 13 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235<sup>1</sup>. In particolare, la Giunta a maggioranza aveva proposto la decadenza a seguito – ed in diretta conseguenza – della condanna alla reclusione in via definitiva che il noto giornalista ed *ex* direttore del Tg1 aveva riportato l'anno precedente, ciò malgrado l'approvazione in Aula di un ordine del giorno in senso contrario ha comportato la bocciatura della proposta stessa, ai sensi dell'art. 135-ter del Regolamento del Senato<sup>2</sup>.

Nonostante l'esito a lui favorevole, Minzolini di lì a poco ha comunque rassegnato le dimissioni – annunciate, del resto, già nel corso della stessa seduta del 16 marzo<sup>3</sup> –, le quali sono state accolte dall'As-

<sup>1</sup> Il testo dell'ordine del giorno Caliendo (G3) è il seguente:

«Il Senato,

*ritenuto che le argomentazioni alla base della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sono, almeno in parte, non condivisibili, non risolvono tutti i dubbi emersi e sono comunque insufficienti,*

*delibera, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 2, del Regolamento del Senato, di respingere la deliberazione della Giunta in merito alla decadenza dal mandato parlamentare, per motivi di incandidabilità sopravvenuta, del senatore Augusto Minzolini ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235».*

<sup>2</sup> Va, infatti, evidenziato che l'Aula del Senato non esprime un voto formale sulle proposte della Giunta in materia di verifica dei poteri, salvo nel caso in cui, entro il termine della discussione presso l'Assemblea, almeno venti senatori non presentino ordini del giorno in difformità rispetto alle medesime proposte. In loro mancanza, le conclusioni della Giunta si considerano tacitamente accolte. Su tale profilo, v. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 2, 654 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVII legislatura, resoconto stenografico della seduta antimeridiana di giovedì 16 marzo 2017 (787<sup>a</sup> seduta pubblica), nel corso della quale Minzolini ha dichiarato: «Signor Presidente, colleghi, alla fine di questo calvario una premessa mi è d'obbligo. Io sono convinto che la battaglia che ho intrapreso vada al di là della mia persona: sono persuaso che certe incongruenze, contraddizioni e meccanismi infernali che spesso emergono nel nostro sistema giudiziario rappresentino l'occasione per fare il punto sulla condizione della giustizia e della democrazia nel nostro Paese. Tuttavia queste battaglie, proprio per essere efficaci, devono essere sterilizzate da



LA PARABOLA DELLA FINANZA REGIONALE,  
TRA MODELLO COSTITUZIONALE  
ED ESPERIENZE APPLICATIVE\*

di ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. La centralità dell'autonomia finanziaria. – 2 La sua vanificazione nella stagione del primo regionalismo. – 3. Le aperture degli anni '90. – 4. La riforma costituzionale del 2001 e la scelta di ridimensionare i poteri del legislatore statale. – 5. Il federalismo fiscale e la responsabilizzazione delle Regioni nei confronti delle comunità sottostanti. – 6. Crisi economico-finanziarie e centralizzazione delle decisioni. Una risposta nel segno del federalismo: la risposta tedesca. – 7. Le risposte italiane alla crisi: *a*) la trasformazione in competenza finalistica della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. – 8. (*Segue*) *b*) l'abbandono del federalismo fiscale.

1. *La centralità dell'autonomia finanziaria*

È un'osservazione al limite della banalità che l'autonomia finanziaria si rifletta sull'autonomia politica delle Regioni. È, infatti, incontestabile che gli stessi poteri di cui tali enti sono dotati sul versante della legislazione non possano non fare i conti con le risorse disponibili, dalle quali sono inesorabilmente condizionati.

Di questa centralità c'era piena consapevolezza in Assemblea costituente. L'onorevole Piccioni, ad esempio, nella seduta della seconda Sottocommissione del 30 luglio 1946, osservava, senza mezzi termini, che: “per dar vita all'ente regione, occorre l'autonomia finanziaria vera e propria, perché, se non si pone come premessa fondamentale l'autonomia finanziaria, tutto il resto rimane abbandonato alla discrezionalità del potere centrale”.

---

\* Questo articolo trae origine dalla relazione tenuta dall'autore il 17 marzo 2017, nella sede della Corte costituzionale, al *Seminario di aggiornamento presso la Corte costituzionale dedicato ai magistrati contabili*.

Che questa preoccupazione non fosse infondata è confermato dalla prima fase dell'esperienza regionale italiana.

Fino agli anni '90, le Regioni italiane – concretamente istituite, come noto, nel 1970 – non hanno fruito di significativi spazi di autonomia finanziaria. Perché possa parlarsi di federalismo fiscale, nell'accezione comunemente invalsa, dovrà attendersi la riforma costituzionale del 2001. Come vedremo, tuttavia, il federalismo fiscale, non solo, non è decollato, ma a causa di una crisi economica di gravità senza precedenti nella storia dell'Italia repubblicana, sembra ormai in via di liquidazione.

## 2. *La sua vanificazione nella stagione del primo regionalismo*

Alla mancanza di spazi di autonomia finanziaria nel primo ventennio del regionalismo ordinario non era estranea la debolezza della disciplina costituzionale allora vigente<sup>1</sup>. La quale non definiva con chiarezza l'oggetto dell'autonomia finanziaria dalla stessa riconosciuta alle Regioni, non stabiliva quale fosse l'incidenza, sul complessivo finanziamento di tali enti, delle diverse voci di entrata da essa contemplate (tributi propri, quote di tributi erariali, contributi speciali), non definiva i margini di manovra riconosciuti al legislatore dello Stato, non chiarendo se la competenza ad esso spettante in materia di coordinamento della finanza pubblica presentasse i caratteri della compe-

---

<sup>1</sup> Sui caratteri dell'autonomia finanziaria delle Regioni, in base a tale disciplina costituzionale: DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto normale*, in *Riv. dir. fin.*, 1963; DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE, ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1971; MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni. Premesse generali e potere di imposizione*, Milano, 1972; PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973; BASSANINI, *Sviluppo economico* in BARBERA, BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978; COCOZZA, *Autonomia finanziaria e coordinamento*, Napoli, 1979; BARETTONI ARLERI, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento nella Costituzione e nella realtà*, in *La finanza locale*, 1981; BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983; MASTRAGOSTINO, *La finanza e la contabilità regionale e degli enti locali*, in BARTOLE, MASTRAGOSTINO, VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, s.d. (ma 1984); ALLEGRETTI, *Commento dell'art. 119 (§ 1-4)*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni (Art. 114-120)*, Bologna-Roma, 1985; PUBUSA, *Commento dell'art. 119 (§ 5-19)*, *ibidem*; F. GALLO, *Les finances regionals a Itàlia*, in AA.VV., *Financament des les entitats subestats*, Barcelona, 1986; ID., *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in *Rassegna parlamentare*, 1996.

## L'IPERCINETISMO PERICOLOSO E INCONCLUDENTE

di FULCO LANCHESTER

Diceva Montesquieu nell'*Ésprit des lois* (vol. II, cap. II) che per la democrazia la legge per l'elezione degli organi rappresentativi è importante come quella di successione per la monarchia. Una cattiva legge non soltanto delegittima l'ordinamento, ma rischia di apportare difficoltà e disordine pericolosi per la stabilità sistemica.

In questa specifica prospettiva la situazione italiana dell'ultimo quarto di secolo è da considerarsi straordinaria sia per il numero e la contraddittorietà delle innovazioni introdotte, sia per le carenze che caratterizzano tutti i comparti della legislazione elettorale, facendone un caso peculiare nel panorama comparatistico.

Le caratteristiche da mettere in evidenza per comprendere la speciale situazione italiana sono: in primo luogo l'ipercinetismo della normativa relativa al sistema elettorale in senso stretto, con una sempre maggiore tendenza al privilegio dei soggetti già rappresentati e al controllo dei candidati e degli eletti; in secondo luogo la persistente ed incisiva carenza di regolazione della normativa elettorale di contorno, sia sul piano dell'espressione della volontà che su quello dell'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti; infine il ricorso sempre maggiore (ma ancora inefficace) alla giurisdizionalizzazione delle scelte parlamentari in materia elettorale.

Iniziamo dal sistema elettorale in senso stretto, sicuramente il tema più esplosivo. Non esiste in Europa altro ordinamento che lo abbia mutato tante volte nell'ultimo quarto di secolo. Mentre nei 22 ordinamenti dell'Europa occidentale (vedi Tabella 1) nessuno ha modificato il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi in modo incisivo dal 1958 (se si esclude la Francia nel 1985, che poi è tornata al doppio turno in collegio uninominale), nell'Europa centro-orientale ed orientale (vedi Tabella 2) le modifiche successive a quelle conseguenti al crollo del socialismo reale sono state di assestamento sostanziale (se si escludono i più complessi casi romeno ed ungherese). La volubilità ita-

TAB. 1. Sistemi elettorali per le Camere basse degli ordinamenti dell'Europa occidentale (esclusa Italia)

Stato	Dimensioni della Camera	Collegio/circoscrizione	Formula	Soglia esplicita	Anno adozione costituzione	Legge elettorale
Andorra	28	14 u / 1 pl	M/NM (HN)		1993	1993
Austria*	183	9 pl	NM (HB)	4%	1920	1992 (2016)
Belgio*	150	20 col.pl	NM (d'H)	5% (circ.)	1831	1894 (2011)
Danimarca	179	17 pl/1 naz	NM (St.L)	2%	1953	1987 (1991)
Finlandia	200	14 pl/1 u	NM (d'H)		1919	1998
Francia*	577	577 u	M (DB)		1958	1958 (2011)
Germania*	598	299 u/16 pl	NM (S.L./S.)	5%	1949	1993 (2013)
Grecia	300	56 pl/1 naz	NM (HB)	3%	1975	2004 (2012)
Irlanda*	158	40pl	NM (STV)		1937	1992
Islanda	63	6 pl]+seggi comp.	NM (d'H)		1944	2000 (2003)
Liechtenstein	25	2 pl	NM (QN)	8%	1921	1973 (1987)
Lussemburgo	60	4 pl	NM (HB)		1868	2003
Malta	65	13 pl	NM (STV)		1964	1991 (2007)
Monaco	24	1 pl	M		1962	1968 (2002)
Norvegia	165	19 pl	NM (St.L)		1814	2002
Olanda*	150	1pl	NM (soglia 0,67%)		1814	1989 (2008)
Portogallo	230	22 pl	NM (d'H)		1976	1979
Regno Unito*	650	650 u	M (P)			1981 (2006)
San Marino	60	1 pl	NM (d'H)	3,5%	1600	1958
Spagna*	350	50 pl/2 u	NM (d'H)	3%	1978	1985 (1993)
Svezia	349	29 pl/1 naz	NM (St.L)	4%	1975	1997 (2006)
Svizzera*	200	5 u/21 pl	M/NM (HB)		1874	1970 (1991)

Legenda. \*: ordinamenti bicamerali; u:collegio uninominale; pl:circoscrizione plurinomiale; tra parentesi l'ultima modifica della legge elettorale.

Formula: M=maggioritaria (P=Plurality; DB=Double ballot); NM=non maggioritaria (d'H=d'Hondt; HB=Hagenbach-Bischoff; QN=quoziente naturale;St.L.=Saint Laguë; St.L./S.=Saint Laguë/Schepers)

PAOLO GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza 2017.

Scritto in uno splendido italiano, il volume raccoglie, come l'autore stesso afferma in premessa, i suoi *Ultima Verba*, ovvero le riflessioni dei suoi ultimi anni, segnati dall'esperienza prima di giudice e poi di Presidente della Corte costituzionale, quindi arricchiti da un'intensa frequentazione dell'intera dimensione costituzionale. L'autore gioca con l'aggettivo e non ne esclude anche un altro significato, da riferire alla sua età avanzata; a chi scrive piace intenderlo però come il grido ultimativo di un grande maestro che ha senz'altro dato un contributo eccezionale e originalissimo all'evoluzione del pensiero giuridico, non solo italiano, tanto da rendere legittima la domanda su quanto più povero questo sarebbe stato in sua assenza.

Con l'idealità di un cavaliere medioevale, Paolo Grossi, infatti, ha instancabilmente combattuto il verbo normativistico, duro a morire, e la sua arma dirompente, troppo spesso rimasta inusitata nel dibattito, è stata quella dell'ontologia del diritto, che Grossi sa utilizzare con tutta la sapienza dello storico: prima dello Stato, prima di qualsiasi potere, c'è il diritto, che vive “nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia, nella identità più gelosa di una coscienza collettiva”<sup>1</sup>. Questo appare il punto di partenza del suo itinerario, dove l'indagatore, sceglie – e così dà ragione degli stupendi versi di Luzi posti in esergo al volume – di non deflettere mai da quella “nominazione delle cose e degli eventi”, “dove si congiungono insieme umiltà e ansia”: l'ansia di penetrare, con umiltà, “nella sempre più profonda comprensione delle cose e degli eventi”<sup>2</sup>. Da qui l'affacciarsi di una “idea martellante”, che si impone come il filo rosso del percorso in cui accompagna il lettore, quello del diritto come risultato di una “invenzione”.

Il termine, che coincide con il titolo del volume, può risultare – inutile nascondere – quanto mai provocatorio in un contesto dove, da tanti e legittimi punti di vista, è vivissima la discussione sui confini del

---

<sup>1</sup> P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, X.

<sup>2</sup> *Idem*, XVI.

ruolo del giudice in un momento di crisi dell'ordinamento: è sufficiente leggere gli scritti recenti di autorevoli accademici come Massimo Luciani<sup>3</sup> o Maria Alessandra Sandulli<sup>4</sup> per respirare tutta la problematicità che si addensa sul tema.

Sulle spalle, non sempre all'altezza, della giurisdizione, infatti, si scaricano ormai non più solo le vecchie supplenze, causate dalle carenze della politica e dell'amministrazione, ma anche nuove problematiche, tra cui quelle determinate dalla crisi dei partiti e della rappresentanza o quelle derivanti dalla pervasività di una sfera economica e finanziaria che, in questo contesto, ha avuto buon gioco nel colonizzare tutte le sfere dell'agire<sup>5</sup>. Addirittura, infine, spesso, nella giurisdizione si ricerca la soluzione ai problemi della complessità sempre crescente di una società liquida<sup>6</sup>, che non riesce più a trovare in se stessa il collante di cui ha bisogno per esistere dignitosamente.

Al tempo di questa crisi, quindi, il provocatorio titolo del volume di Paolo Grossi potrebbe suonare stonato: tale tuttavia potrebbe sentirlo solo chi rimanesse vittima del proprio preconetto. Risolutive, da questo punto di vista, appaiono le parole di Hannah Arendt, alla luce delle quali, a mio avviso, il volume di Paolo Grossi deve essere letto: "Una crisi ci costringe a tornare alle domande; esige da noi risposte nuove o vecchie, purché scaturite da un esame diretto; e si trasforma in una catastrofe solo quando noi cerchiamo di farvi fronte con giudizi preconetti, ossia pregiudizi, aggravando così la crisi e per di più rinunciando a vivere quell'esperienza della realtà, a utilizzare quell'occasione per riflettere, che la crisi stessa costituisce"<sup>7</sup>.

Se ci lascia accompagnare da questo metodo, il volume di Paolo Grossi si illumina e si può comprendere che il piano in cui si svolge la sua narrazione non collide con quelli in cui eppure possono, del tutto legittimamente, essere svolte altre analisi. Il piano in cui si muove Paolo Grossi, infatti, non è funzionale a edulcorare il pos-moderno, o

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IX, Giuffrè, Milano, 2016, 392 ss.

<sup>4</sup> M.A. SANDULLI, "Principi e regole dell'azione amministrativa": riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale, in *Federalismi.it*, n. 23/2017, 3, ss.

<sup>5</sup> Cfr. M. VAGLIOTTI, *Il giudice al tempo dello scontro tra paradigmi*, relazione svolta al convegno Legge Giudice Economia, svoltosi presso l'Università di Padova il 30 ottobre 2015, in *www.penalecontemporaneo.it*.

<sup>6</sup> Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>7</sup> H. ARENDT, *Tra passato e futuro*, Milano, Garzanti, 1991, 229.