LA COSTITUZIONE IN MOVIMENTO

La riforma costituzionale tra speranze e timori

a cura di

Adriana Apostoli, Mario Gorlani, Silvio Troilo

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-921-0516-4

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Gli Autori XV

PARTE INTRODUTTIVA

Capitolo 1

Gli antefatti: il riformismo costituzionale nell'Italia repubblicana e le sue ragioni

Silvio Troilo

1. La prima fase: la ricerca della governabilità tra sperimentazioni procedurali e resistenze partitiche 3
2. La seconda fase: i molteplici tentativi di revisione costituzionale a "colpi di maggioranza" 6
3. Gli sviluppi della XVII legislatura, tra conferme e novità 10
4. La riforma "Renzi-Boschi" tra questioni di metodo e funzione unificante della Costituzione 12

SCHEDA DIDATTICA 15

Capitolo 2

Il problematico iter *di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*

Daniele Casanova, Marco Podetta

1. Il clima di riformismo istituzionale all'inizio della XVII legislatura 17
2. La presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale da parte del Governo Renzi 21
3. L'avvio dell'*iter* parlamentare al Senato 24
4. L'esame in prima lettura della Camera 28
5. L'approvazione in prima deliberazione del testo di riforma da parte del Senato e della Camera 31

pag.

6. La seconda deliberazione delle Camere 40
SCHEDA DIDATTICA 42

PARTE PRIMA
L'ARTICOLAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

Capitolo 3
I riflessi della riforma costituzionale sulla forma di governo
Silvio Troilo

1. La forma di governo italiana tra riforme costituzionali inattuate e concreta evoluzione nella prassi 47
2. L'ulteriore (ma non irragionevole) rafforzamento dell'esecutivo nella riforma del 2016 50
3. Il permanere di una forma di governo parlamentare 55
4. I freni e i contrappesi 58
5. Da una razionalizzazione debole ad una razionalizzazione, in concreto, più forte della forma di governo? 60
SCHEDA DIDATTICA 62

Capitolo 4
Bicameralismo e rapporto di fiducia
Matteo Frau

1. Premessa. Il nesso tra la riforma del sistema bicamerale e l'assetto del nostro parlamentarismo razionalizzato 65
2. Bicameralismo e rapporto di fiducia, dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana 68
3. Il quadro comparativo 75
4. Il testo di revisione costituzionale del 2016 e l'esclusione del nuovo Senato della Repubblica dal rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo 81
SCHEDA DIDATTICA 85

pag.

Capitolo 5

Le leggi elettorali

Sezione I

La legge elettorale per la Camera dei deputati 87

Lorenzo Spadacini

1. Dal *Porcellum* all'*Italicum*, passando per il *Consultellum* 87
2. Circoscrizioni e collegi 90
3. La presentazione delle candidature e l'espressione del voto di lista e di preferenza 93
4. La distribuzione dei seggi tra le liste 94
   4.1. Prima ipotesi: il riparto proporzionale 95
   4.2. Seconda ipotesi: l'assegnazione del premio al primo turno 97
   4.3. Terza ipotesi: l'assegnazione del premio nel turno di ballottaggio 98
5. Dalla distribuzione nazionale dei seggi alla loro assegnazione nelle circoscrizioni e nei collegi 99
6. La proclamazione degli eletti e le opzioni 101
7. Le disposizioni particolari per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige 102
8. I dubbi di costituzionalità 106
   8.1. La previsione del ballottaggio e la mancanza di una soglia per l'attribuzione del premio 106
   8.2. La violazione della libertà dell'elettore nella selezione dei candidati 110
   8.3. L'irragionevolezza della distorsione prodotta dall'*Italicum* e la sua incomparabilità con quella prodotta dal collegio uninominale maggioritario 112
   8.4. L'impossibilità di costruire un effettivo rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori e l'alterazione della forma di governo parlamentare 114

   SCHEDA DIDATTICA 117

Sezione II

La legge elettorale per il Senato della Repubblica 119

Lorenzo Spadacini

1. Introduzione 119
2. La disposizione transitoria 120
3. Il rebus interpretativo del nuovo art. 57 Cost. 123

   SCHEDA DIDATTICA 127

pag.

Capitolo 6

Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica

Barbara Pezzini

1. Un nuovo modello di bicameralismo da interpretare 128
2. "Chi" rappresenta le istituzioni territoriali: struttura e legittimazione del Senato 130
3. La rappresentanza territoriale secondo la logica della struttura e della legittimazione 134
4. "Come" rappresentare le istituzioni territoriali (la logica delle funzioni) 137
5. Muovendo da un modello che avrebbe potuto essere e non è stato: il bicameralismo delle origini 141
6. Il bicameralismo nel contesto della riforma istituzionale della XVII legislatura 143
7. Considerazioni conclusive 145

SCHEDA DIDATTICA 149

Capitolo 7

Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri

Antonio D'Andrea

1. Il ruolo determinante dei Consigli regionali nella formazione del nuovo Senato, secondo la "via italiana" 151
2. Dalla riconferma della libertà di mandato all'applicazione delle immunità parlamentari per i nuovi senatori 154
3. I rischi di illogiche distinzioni tra gli stessi senatori e tra i titolari della medesima carica amministrativa 156

SCHEDA DIDATTICA 157

Capitolo 8

Regolamenti delle Camere, statuto delle opposizioni, inchieste parlamentari

Nicolò Scarpellini

1. Una necessaria premessa, anche metodologica 159
2. Un secondo comma di nuovo conio per l'art. 64 della Costituzione: tra garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e «statuto delle opposizioni» 160
3. I regolamenti delle Camere: principio di autonomia parlamentare e modalità di funzionamento dell'istituzione rappresentativa 164
4. Dei (nuovi) regolamenti parlamentari 169

pag.

5. Statuto delle opposizioni: accezione e implicazioni dell'accoglimento dell'istituto nella Legge fondamentale 173
6. Minoranze parlamentari e opposizioni: differenze, qualitative e quantitative (presupposte da un nuovo secondo comma dall'oscillante natura normativa) 177
SCHEDA DIDATTICA 180

Capitolo 9

Il Presidente della Repubblica

Angelo Maestroni

1. Premessa 183
2. L'elezione da parte del Parlamento in seduta comune 185
3. Ricognizione delle modifiche alle funzioni presidenziali 188
3.1. I senatori di nomina presidenziale 188
3.2. La funzione di supplenza 190
3.3. Lo scioglimento della Camera 191
4. Il potere di rinvio delle leggi 191
5. Ipotesi sui margini di equilibrio istituzionale del Presidente 195
6. Conclusioni 198
SCHEDA DIDATTICA 199

Capitolo 10

La Corte costituzionale

Sezione I
Struttura e funzioni 202
Angelo Maestroni

1. Premessa 202
2. La Corte organo 203
2.1. La composizione 203
2.2. L'elezione dei giudici aggregati 206
3. La Corte arbitro 208
3.1. Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali (rinvio) 208
3.2. Il controllo di costituzionalità delle leggi 208
3.3. Il conflitto tra poteri dello Stato 210
3.4. Il contenzioso Stato-Regioni 211
4. Conclusioni 211
SCHEDA DIDATTICA 212

pag.

Sezione II

Il giudizio preventivo sulle leggi elettorali di Camera e Senato 213

Matteo Terzi

1. Una premessa necessaria. *Ratio* ed *arché* della nuova attribuzione di competenza alla Corte costituzionale: una contromisura futura per una risalente criticità 213
2. Esegesi dell'articolo 13 del testo di revisione costituzionale: sulla legittimazione soggettiva a ricorrere 216
3. (*Segue*). Sul *thema decidendum*: «ricorso motivato» e (prognosi sui) confini giuridici dello scrutinio preventivo 218
4. (*Segue*). Sul rapporto tra la (eventuale) declaratoria d'infondatezza della Corte – originata da un (ipotetico) ricorso reticente – e il potere di promulgazione del Presidente della Repubblica: una prospettiva di collaborazione dialettica tra i due organi di garanzia costituzionale 220

SCHEDA DIDATTICA 222

Capitolo 11

La soppressione del CNEL

Adriana Apostoli

1. Origini e natura del CNEL 223
2. L'abrogazione dell'art. 99 della Costituzione 225

SCHEDA DIDATTICA 227

PARTE SECONDA

LE FONTI DEL DIRITTO

Capitolo 12

La "nuova" funzione legislativa

Adriana Apostoli

1. La funzione legislativa nel progetto di riforma 231
2. Il potere di iniziativa legislativa 237

SCHEDA DIDATTICA 239

pag.

Capitolo 13

I nuovi procedimenti legislativi

Marco Podetta, Elisa Tira

1. Il procedimento bicamerale paritario 241
2. Il procedimento monocamerale "ordinario" 257
3. Il procedimento monocamerale "rinforzato" 262
4. Il procedimento monocamerale di bilancio 265
5. Altri procedimenti 267

SCHEDA DIDATTICA 268

Capitolo 14

Do ut des? *Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"*

Arianna Carminati

1. Premessa: le ragioni dello "scambio" 270
2. La decretazione d'urgenza nella prassi 272
3. Il nuovo art. 77 della Costituzione: i limiti di contenuto 278
   3.1. (*Segue*). I limiti procedurali 279
   3.2. (*Segue*). Il rinvio presidenziale della legge di conversione 281
4. Il nuovo comma settimo dell'art. 72 della Costituzione: l'innesto del voto "a data certa" nel procedimento legislativo ordinario 283
5. Verso la costituzionalizzazione del voto bloccato "all'italiana"? 288
6. Considerazioni conclusive 290

SCHEDA DIDATTICA 292

Capitolo 15

Il referendum nella riforma. Esercizi di manutenzione costituzionale

Stefano Rossi

1. Funzioni dell'istituto referendario e ordinamento costituzionale 295
2. L'omogeneità come paradigma dell'instabilità 299
3. Il *quorum* strutturale: ragioni e limiti dell'innovazione 302
4. Oltre il referendum, nuove vie della partecipazione 307

SCHEDA DIDATTICA 309

pag.

PARTE TERZA

GLI ENTI TERRITORIALI

Capitolo 16

Il nuovo impianto del Titolo V

Mario Gorlani

1. Premessa: l'"irrequietezza" dell'autonomismo italiano 315
2. L'impostazione e le scelte della riforma del Titolo V del 2001 e le sue ragioni di criticità 318
3. Le linee generali del "nuovo" Titolo V: l'autonomismo italiano imbocca un percorso diverso, se non opposto, rispetto a prima? 322
4. Le Regioni a statuto speciale e la riforma 326
5. Il regionalismo differenziato 332
6. Più o meno autonomia, ma siamo di fronte ad un assetto convincente? 335

SCHEDA DIDATTICA 336

Capitolo 17

La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni: molto rumore per nulla?

Matteo Carrer

1. La riforma tra conferme e novità: quadro generale 339
2. Vecchi problemi di principio irrisolti e nuove soluzioni di dettaglio proposte 341
3. Alcuni problemi relativi alle materie come categoria concettuale 343
   3.1. Le materie: davvero un oggetto familiare? 343
   3.2. (*Segue*). Coessenziali all'ordinamento o create dalla Costituzione? 344
   3.3. (*Segue*). Pagina bianca o istanza di rigidità? 346
   3.4. Note preliminari sugli obiettivi dichiarati della riforma e sulle questioni strutturali impregiudicate 347
4. Le linee essenziali della riforma 350
5. Una mappa delle materie 351
   5.1. Le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato 352
   5.2. Le materie di potestà residuale delle Regioni 356
6. Interrogativi e linee di tendenza 360
   6.1. Se il Senato possa essere Camera di raccordo tra Stato e Regioni in relazione al potere legislativo 360
   6.2. Se vi siano sovrapposizioni tra materie 362
   6.3. Se la potestà legislativa concorrente sia autenticamente "superata" 363
   6.4. Se l'eventuale intervento dello Stato attraverso la clausola di supremazia sia decisivo 365

pag.

6.5. Se i meccanismi di flessibilità individuati dalla Corte costituzionale sopravvivranno alla riforma 367
7. Conclusioni. Il ruolo dell'articolo 117 della Costituzione e il ruolo della Corte costituzionale 367
SCHEDA DIDATTICA 368

Capitolo 18
Clausola di supremazia e interesse nazionale
Nadia Maccabiani

1. Interesse nazionale, unità giuridica ed economica 371
2. Cenni "diacronici" e "sincronici" sulla c.d. clausola di supremazia 374
3. Interesse nazionale ed istanze unitarie 377
3.1. L'interesse nazionale nella giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V 379
3.2. Le istanze unitarie nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V 381
3.2.1. L'elaborazione "criteriologica" 382
3.2.2. L'estensione dei "titoli" competenziali 385
4. Criticità di "sistema" 389
SCHEDA DIDATTICA 392

Capitolo 19
Il commiato dell'ente Provincia
Anna Lorenzetti

1. La Provincia nella "Riforma Delrio" 395
2. La soppressione della Provincia quale ente costituzionalmente necessario e costitutivo della Repubblica 400
3. Brevi note critiche 401
SCHEDA DIDATTICA 406

Capitolo 20
Organizzazione e risorse dei diversi livelli di governo

Sezione I
I principi in tema di organizzazione amministrativa 407
Saul Monzani

1. La trasparenza quale valore (già) materialmente costituzionale e la sua declinazione nella normativa primaria 407

pag.

2. Il principio di trasparenza quale "modo d'essere" della pubblica amministrazione e il suo collegamento con i principi formalmente costituzionali 409
3. Trasparenza e pubblicità 410
4. Trasparenza e diritto d'accesso 412
5. La trasparenza quale accessibilità totale e le contrapposte esigenze di protezione dei dati personali. I residui margini di applicazione del diritto d'accesso 414
SCHEDA DIDATTICA 418

Sezione II
Le modifiche all'articolo 118 della Costituzione 419
Ilaria Genuessi

1. Il principio di sussidiarietà 419
1.1. La sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 della Costituzione, primo comma 421
1.2. La sussidiarietà orizzontale *ex* art. 118, ultimo comma 423
2. Le funzioni amministrative 424
3. La soppressione delle Province 425
4. La costituzionalizzazione dei principi inerenti all'attività amministrativa 425
4.1. La semplificazione 427
4.2. La trasparenza 428
4.3. L'efficienza 430
4.4. La responsabilità degli amministratori 430
SCHEDA DIDATTICA 432

Sezione III
Le modifiche all'articolo 119 della Costituzione 432
Andrea Di Lascio

1. Le modifiche all'art. 119 della Costituzione 432
1.1. L'autonomia finanziaria di entrata e spesa 433
1.2. Le risorse autonome e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali 435
1.3. Il fondo perequativo di cui al terzo comma 437
1.4. La riscrittura del quarto comma e gli indicatori di riferimento 437
SCHEDA DIDATTICA 439

Appendice – *Il testo della Costituzione prima e dopo la revisione del 2016* 441