

Ar2

Problemi attuali di diritto costituzionale

Volume I

a cura di

Mario Panebianco

Contributi di

Giuseppe Di Genio, Mario Panebianco,
Maria Rosaria Viviano, Alfonso Vuolo





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0281-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: gennaio 2017

Indice

- 7 Introduzione
- 13 Il sistema delle autonomie nelle riforme costituzionali tra
2001 e 2016
Giuseppe Di Genio
- 19 Questioni aperte sulla funzione legislativa statale
Mario Panebianco
- 45 Brevi considerazioni di un tributarista a margine della riforma
della Carta Costituzionale
Maria Rosaria Viviano
- 59 Il sistema dei controlli nella riforma costituzionale
Alfonso Vuolo

Introduzione

Questo volume si propone di inaugurare una riflessione periodica sul diritto costituzionale attuale, naturalmente in prospettiva interna ed esterna.

Si è scelto un titolo che mutua, come è noto, una celebre opera del 1954 di Azzariti. Si intende mettere al centro il diritto costituzionale, la sopravvivenza del diritto costituzionale come fattore ordinante ed unificante rispetto alla tecnica ed alla economia. Si intende anche indagare la saldatura fra istituti naturalmente portatori di problematicità e la realtà attuale, complessa ed anomala, per certi versi posizionata nella o portata all'incertezza, poco suscettibile di una sistemazione organica, di una tipizzazione secondo schemi e logiche compiutamente nitidi o predicibili.

Nella più recente transizione istituzionale si rinviene, *de facto et de iure*, la chiara centralità di regimi giuridici, tecnici e politici, interni ed esterni, di tipo derogatorio, transitorio, eccezionale. Regimi giuridici oltre il diritto e l'elasticità costituzionali, improntati ad allargamenti di funzioni piuttosto che a vere e proprie forme di supplenza istituzionale e normativa. Regimi comunicati o accettati per fronteggiare uno stato di necessità, e comunque spazi vuoti, nella rappresentanza politica e nell'ordinario funzionamento della Carta del 1948. Tale ultima si è dissolta ovvero dispersa nell'attualità e nella contingenza, anche all'esito di più che ventennali processi di deparlamentarizzazione della forma di governo e della funzione legislativa, della debolezza del ruolo e della stabilità della politica nazionale, della rappresentanza, nonché di un attivismo giurisprudenziale non di rado teso a colmare le esitazioni, le lacune e la cattiva qualità della legislazione.

In tale ottica si è scelto di partire dal testo costituzionale nel pieno dalla sua ennesima revisione, nel pieno di una profonda e logorante ridefinizione, in presenza di un'altra Costituzione già vivente da tempo e non secondariamente divenuta "incostituzionale", o quantomeno difficilmente riconducibile nello spazio della piena legalità costituzionale.

Il testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, è stato pubblicato in « Gazz. Uff. » n. 88 del 15 aprile 2016. Il referendum è stato indetto per il successivo 4 dicembre.

Non si tratta del primo tentativo della XVII Legislatura poiché il Presidente della Repubblica ha istituito un Gruppo di lavoro sui temi istituzionali ed un altro sui temi economico-sociali ed europei, il 30 marzo 2013, i cui lavori si sono conclusi il successivo 12 aprile. La conclusione dei consulenti-consiglieri, privi di rappresentatività politica di parte, è nei termini di proposte informali e ricognitive in diverse materie costituzionali: diritti dei cittadini e partecipazione democratica, metodo per le riforme costituzionali, Parlamento e Governo, rapporto Stato-Regioni, amministrazione della giustizia, regole per l'attività politica e per il suo finanziamento, sistema elettorale. Le proposte hanno riguardato tutta la seconda Parte della Costituzione ed anche la procedura di revisione da integrare, secondo il Gruppo, con una Commissione redigente mista composta, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari.

Tale iniziativa presidenziale è stata variamente letta dalla dottrina. Può sostenersi che è stata uno strumento per temporeggiare, finalizzato a concedere più tempo ai gruppi parlamentari per trovare un consenso, all'epoca assente, per la formazione di un nuovo Esecutivo e, poi, per l'elezione di un nuovo capo dello Stato. Può anche sostenersi che, dato lo stile della Presidenza, l'iniziativa è invenzione che non sorprende, comunque più che inusuale se non fosse per la giustificazione di un vuoto costituzionale, di un momento di sbandamento istituzionale nel quale si è collocata temporalmente l'iniziativa.

Ma vi è di più. Il Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico alla Camera ed al Senato ha sottolineato la necessità di portare avanti le riforme costituzionali, poi ha istituito con proprio decreto dell'11 giugno 2013 una Commissione per le riforme costituzionali con il compito di formulare proposte di revisione della Parte II della Costituzione, con riferimento alle materie della forma di Stato e di governo, dell'assetto bicamerale e delle norme connesse alle citate materie. La

Relazione finale del 17 settembre 2013 ha avanzato proposte anche in tema di procedimento legislativo, Titolo V, istituti di partecipazione popolare.

La Commissione unanimemente

ritiene necessari interventi di riforma costituzionale, i cui punti principali sono stati così individuati: il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza; il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa dei disegni di legge [...]; la riforma del sistema di governo, che viene prospettata in tre diverse possibili opzioni:

- a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare;
- b) il semipresidenzialismo sul modello francese;
- c) una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.

Proseguendo, «la Commissione si è innanzitutto pronunciata, con un'opinione unanime, in favore del superamento del bicameralismo paritario. A tale fine sono state prospettate due ipotesi: il bicameralismo differenziato e il monocameralismo». All'interno di tali ipotesi sono state formulate ulteriori tipizzazioni da parte dei commissari ovvero alternative puntualmente "formalizzate".

Quanto al profilo delle fonti la Commissione ha distinto quattro categorie di leggi, con ulteriori precisazioni: leggi costituzionali e di revisione costituzionale, leggi organiche, leggi ordinarie bicamerali, leggi ordinarie con voto prevalente della Camera.

Senza entrare nel merito delle ennesime proposte che declinano al massimo livello la pratica definibile come "revisione costituzionale" e che segnalano come necessaria una modifica, quale che sia, a partire dal bicameralismo paritario, bisogna segnalare una spaccatura della dottrina — e non solo in quella del c.d. costituzionalismo politico — nel metodo, nelle modalità operative, nella valutazione generale e particolare del lavoro e dei risultati della Commissione. Tale divaricazione ha dato inizio ad una ambigua fase per gli interpreti della Costituzione, poi più vistosa nel 2016.

Nei discorsi programmatici alle Camere che hanno accompagnato la richiesta di un voto di fiducia da parte dei due Presidenti del Consiglio, nel 2013 ed anche nel 2014, è ricorrente il riferimento alle riforme costituzionali come condizione per la modernizzazione dello Stato ed anche come requisito per una ripresa economica. Riforme istituzionali collocate, e forse confuse, in un più ampio *reform compact*.

Il Governo *pro tempore*, inoltre, ha proposto e fatto — solo parzialmente — approvare dalle Camere l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali con funzione istruttoria nei confronti delle Camere, composto da venti senatori e venti deputati. Si tratta di una procedura speciale di revisione, in deroga all'ordinaria procedura di modifica della Carta, che contiene diverse modifiche all'art. 138 Cost., prima fra tutte quella di esaminare o elaborare proposte di modifica dei primi quattro titoli della Parte seconda della Costituzione ed anche proposte emendative strettamente connesse ad altre disposizioni della Carta o di legge costituzionale. La peculiarità di questo disegno di legge costituzionale è anche che, una volta approvato con la maggioranza assoluta alla Camera, ci sarebbe stata la possibilità di approvare una legge costituzionale dal contenuto derogatorio all'art. 138 Cost. mediante *referendum*, consentendo così al popolo di pronunciarsi in ordine all'ammissibilità di tali deroghe. Ulteriori elementi originali sono: un termine di diciotto mesi entro il quale concludere i lavori, l'omogeneità, l'autonomia e la coerenza dei progetti di legge presentati alle Camere, il decorso di quarantacinque giorni intercorrente fra le due deliberazioni di ciascuna Camera e la possibilità di richiedere *referendum* anche in caso di approvazione del progetto con la maggioranza qualificata in seconda lettura.

L'ultima esperienza di revisione costituzionale della legislatura è il ben noto testo di legge costituzionale pubblicato in « Gazz. Uff. » n. 88 del 15 aprile 2016. Un testo complesso e divisivo, che sconta la specificità di un particolare momento politico-istituzionale.

Il relativo disegno di legge costituzionale è stato presentato in Parlamento dal Presidente del Consiglio e dal ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento, è stato oggetto di sei approvazioni alle Camere fra l'8 agosto 2014 ed il 13 aprile 2016, in un'aspra contrapposizione parlamentare — più che in un concreto contesto di discussione e condivisione —. Tale ultima, in uno alla modifica della maggioranza fra la prima e la seconda deliberazione,

anche all'interno del principale gruppo parlamentare, non ha favorito intese grandi e forti, bensì una richiesta di referendum, "oppositiva" e "confermativa", prima da parte di quasi tutti i gruppi parlamentari, poi ad opera del prescritto numero di elettori.

Quanto alla dottrina, essa si è nuovamente divisa nel merito e nel metodo, il che non ha favorito né l'unità della scienza giuridica, né un dialogo unitario, pervasivo e rappresentativo della comunità scientifica con il legislatore prima e, poi, con le forze impegnate nel *referendum* su fronti opposti. I costituzionalisti che hanno preso posizione o commentato la revisione hanno sottolineato, salvo alcune posizioni estreme, in maniera abbastanza uniforme le singole incongruenze tecniche e sistematiche del testo — efficacemente definito da Luciani come "labirintico" —, il carattere imperfetto delle soluzioni proposte. Tanti costituzionalisti, anche nel solco di letture e logiche politologiche, avvinti da giudizi di valore piuttosto che da giudizi soggettivi e condizionamenti ambientali, hanno finito per valorizzare in maniera più indulgente, il rapporto fra luci ed ombre, i nodi problematici, o addirittura le vere o presunte conseguenze economiche e politiche.

Se è vero che l'attuale orizzonte di analisi è quello della prognosi sul rendimento dei nuovi meccanismi istituzionali, oppure sul possibile funzionamento del sistema in una direzione differente, tale valutazione non può che ancorarsi al solo dato giuridico, pena le deviazioni nell'analisi del testo. Ed anche la rigorosa prospettiva giuridica è ipotecata dalla generosa — e sostanziale — delega ai regolamenti parlamentari ed alla legge elettorale del Senato per il chiarimento dei tanti nodi, toccati ma non risolti, ed a volte non migliorati, dalla legge costituzionale in esame.

Pare opportuno mettere da parte argomenti ideologici, semplificazioni comunicative, nonché i toni escatologici delle parti contrapposte, il genere letterario degli appelli al voto referendario, molto in uso del 2016, nonché quei richiami manipolativi alle posizioni assunte in Assemblea costituente o, dopo, dai maestri costituzionalisti. Benvenute, invece, le analisi ed i confronti sui contenuti, al fine di non sprecare un'occasione di — necessario — miglioramento della cultura costituzionale, di reale formazione alla cittadinanza e di consapevolezza effettiva da parte del popolo di un fatto sostanzialmente "neocostituente". Benvenuta pure una cultura costituzionale che sappia alimentare,

rispetto alla politica contingente o congiunturale, lo spirito prospettico e di conservazione temporale che, invece, deve caratterizzare i testi delle costituzioni.

Nella prospettiva appena indicata, i saggi pubblicati sono i testi, riveduti ed ampliati anche con note, delle relazioni svolte in occasione della Tavola Rotonda tenutasi a Salerno il 20 luglio 2016 su “Le modifiche alla Carta costituzionale. Democrazia — materie concorrenti — fiscalità. Giuristi a confronto”.

Il contributo del Prof. Giuseppe Di Genio si occupa del sistema delle autonomie, quello del Prof. Alfonso Vuolo verte il sistema delle garanzie. La Prof.ssa M. Rosaria Viviano ha fornito la prospettiva del tributarista. In conclusione, il mio saggio verte alcune questioni aperte, con particolare riferimento al procedimento legislativo.

Tratti comuni ai contributi sono le diverse risposte ad interrogativi di fondo sul rendimento effettivo e sul miglioramento apportato dalle ipotesi di modifica, sul come il testo “esce” dal su indicato “labirinto”, sul mantenimento di alcuni *standard* democratico-rappresentativi e di garanzia costituzionale della Carta del 1948, come concretamente svolti dalle istituzioni e come variamente interpretati dalla giurisprudenza e dalla dottrina.